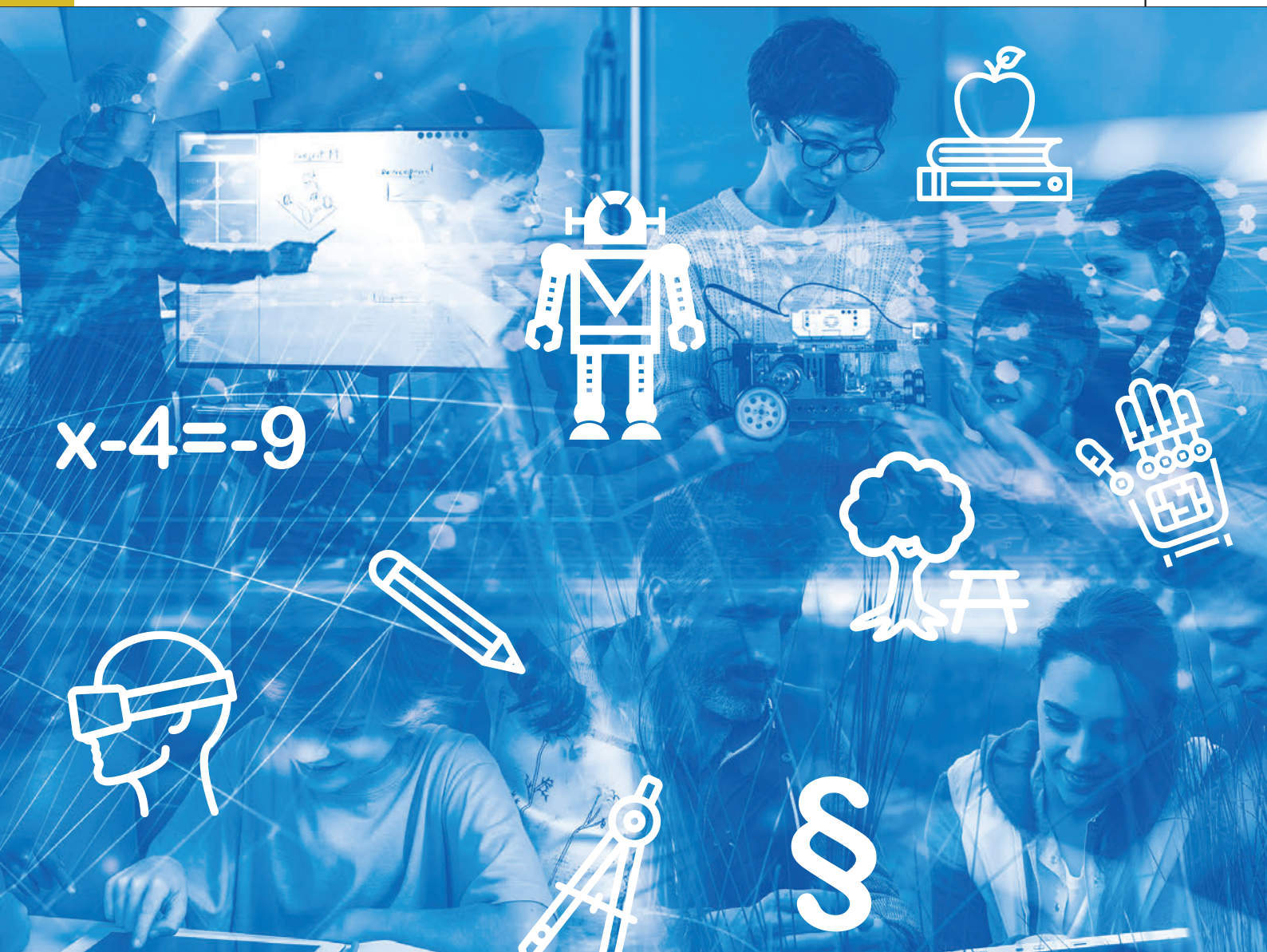
NOU Norges offentlige utredninger 2019: 23

Ny opplæringslov



Norges offentlige utredninger 2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
   Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov II
   Kunnskapsdepartementet
3. Nye sjanser – bedre læring
   Kunnskapsdepartementet
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
   Justis- og beredskapsdepartementet
5. Ny forvaltningslov
   Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
   Arbeids- og sosialdepartementet
7. Arbeid og inntektssikring
   Arbeids- og sosialdepartementet
8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer
   Finansdepartementet
9. Fra kalveskinn til datasjø
   Kulturdepartementet
10. Åpenhet i grenseland
    Helse- og omsorgsdepartementet
11. Enklere merverdiavgift med én sats
    Finansdepartementet
12. Lærekraftig utvikling
    Kunnskapsdepartementet
13. Når krisen inntreffer
    Justis- og beredskapsdepartementet
14. Tvangsbegrensningsloven
    Helse- og omsorgsdepartementet
15. Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
    Finansdepartementet
16. Skattlegging av vannkraftverk
    Finansdepartementet
17. Domstolstruktur
    Justis- og beredskapsdepartementet
18. Skattlegging av havbruksvirksomhet
    Finansdepartementet
19. Jenterom, gutterom og mulighetsrom
    Kulturdepartementet
20. En styrket familietjeneste
    Barne- og familiedepartementet
21. Framtidens fiskerikontroll
    Nærings- og fiskeridepartementet
22. Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring
    Samferdselsdepartementet
23. Ny opplæringslov
    Kunnskapsdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2019: 23

Ny opplæringslov

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. september 2017.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. desember 2019.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2019

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1427-8

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

Opplæringslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. september 2017 for å revidere opplæringsloven.

Utvalget legger med dette fram sin utredning og forslag til ny lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Utredningen er enstemmig.

Oslo 13. desember 2019

Jon Christian Fløysvik Nordrum
leder

Anne Lise Fimreite	Arly Hauge	Morten Holmboe
Karin Tverå Juvik	Åslaug Krogsæter	Sølvi Mausethagen
Kjetil Moen	Jan Merok Paulsen	Ingvild Rønn Sætre

Cathrine Børnes
sekretariatsleder

Gro Hexeberg Dahl

Elisabeth Harlem Eide

Maria Elisabeth Grønli

Marte Heggelund

May Britt Myhren

Gøril Liland Rongved

Susanne Sollie

Innhold

1 Sammendrag 19
1.1 Utfordringer med dagens regelverk for grunnopplæringen 19
1.2 Overordnet om utvalgets forslag til ny lov 19
1.3 Loven skal ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen 20
1.4 Loven skal være brukervennlig og anvendbar 21
1.5 Loven skal plassere ansvaret på riktig sted 21

2 Lovforslaget 23

Del I Innledning 45

3 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid 47
3.1 Innledning 47
3.2 Mandat og sammensetning 47
3.2.1 Oppnevning og mandat 47
3.2.2 Utvalgets sammensetning 49
3.3 Utvalgets forståelse av mandatet og avgrensning av utvalgets arbeid 49
3.3.1 Generelt om mandatet 49
3.3.2 Avgrensningene i mandatet 50
3.3.3 Andre avgrensninger i utvalgets arbeid 53
3.4 Arbeidsmåter 53
3.4.1 Utvalgsmøter 53
3.4.2 Utvalgets referansegruppe 54
3.4.3 Utvalgets hjemmeside 54
3.4.4 Møter med andre 54
3.4.5 Involvering av barn og unge 55
3.4.6 Kunnskapsgrunnlaget utvalget bygger på 55

4 Involvering av barn og unge i lovarbeid 58
4.1 Innledning 58
4.2 Rettslige rammer for involvering av barn og unge i lovarbeid 59
4.2.1 Grunnloven 59
4.2.2 FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) .. 59
4.2.3 Utvalgets forståelse av de rettslige rammene 60
4.3 Kunnskapsgrunnlaget 60
4.3.1 Hvordan utrede konsekvenser av regelendringer for barn og unge? 60
4.3.2 Særskilte veiledere om konsekvensvurderinger 60
4.3.3 Konsekvensvurderinger i lovarbeid 61
4.3.4 Barneombudets rapporter 61
4.3.5 Den svenske modellen for barnekonsekvensutredninger 61
4.4 Utvalgets arbeid med involvering av barn og unge 62
4.4.1 Utvalgets mål og prinsipper for involvering av barn og unge 62
4.4.2 Utvalgets høring av barn og unge 62
4.4.3 Utvalgets vektlegging av barns meninger 65
4.5 Utvalgets vurdering 67

Del II Styring av grunnopplæringen .. 69

5 Om grunnopplæringen 71
5.1 Oversikt 71
5.2 Målene for grunnopplæringen 71
5.3 Antall kommuner, skoler og elever per skole 73
5.4 Antall elever, lærlinger og voksne mv. 74
5.5 Gjennomføring av videregående opplæring 74
5.6 Finansiering og kostnader 75

6 Styringen av grunnopplæringen 76
6.1 Utviklingen av den statlige styringen av grunnopplæringen ... 76
6.2 Den statlige utdanningsadministrasjonen 79
6.2.1 Departementet 79
6.2.2 Den sentrale utdanningsforvaltningen 80
6.2.3 Den regionale utdanningsforvaltningen 80
6.3 Ulike virkemidler for statlig styring av kommuner 81
6.4 Kommunal styring av grunnopplæringen 83

7 Regelstyringen av grunnopplæringen 85
7.1 Innledning 85
7.2 Grunnloven 85
7.3 Norges folkerettslige forpliktelser 86
7.3.1 Innledning 86

7.3.2 FNs verdenserklæring om menneskerettigheter 86
7.3.3 Menneskerettsloven 87
7.3.4 Andre internasjonale konvensjoner og erklæringer 87
7.3.5 Betydningen av de internasjonale forpliktelsene for utvalgets arbeid 89
7.4 Opplæringsloven 89
7.4.1 Virkeområde og hvem loven gjelder for 89
7.4.2 Innholdet i loven 90
7.4.3 Håndheving av loven 94
7.5 Forskrifter til opplæringsloven 95
7.5.1 Innledning 95
7.5.2 Forskrift til opplæringsloven 95
7.5.3 Læreplanverket for Kunnskapsløftet 96
7.5.4 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring 96
7.6 Andre lover som er relevante for grunnopplæringen 97

8 Regelstyringen av grunnopplæringen i andre land 102
8.1 Innledning 102
8.2 Danmark 102
8.2.1 Om skolesystemet 102
8.2.2 Regelstyringen av grunnopplæringen 103
8.2.3 Tilsyn og kontroll 104
8.2.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen ... 104
8.3 Sverige 105
8.3.1 Om skolesystemet 105
8.3.2 Regelstyringen av grunnopplæringen 106
8.3.3 Tilsyn og kontroll 107
8.3.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen ... 108
8.4 Finland 110
8.4.1 Om skolesystemet 110
8.4.2 Regelstyringen av grunnopplæringen 111
8.4.3 Tilsyn og kontroll 111
8.4.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen ... 112

Del III Utfordringer med dagens regelstyring 113

9 Utfordringer med dagens lov og regelstyring 115
9.1 Innledning 115
9.2 Om reglene er egnede 115
9.2.1 Innledning 115
9.2.2 Formålet med reglene 115
9.2.3 Bidrar reglene til at målene for grunnopplæringen blir oppnådd? .. 116
9.2.4 Bidrar reglene til et likeverdig opplæringstilbud? 116
9.2.5 Oppleves reglene som nyttige? 117
9.2.6 Gjør reglene det vanskelig å ivareta kollektive interesser? 118
9.2.7 Ivaretar reglene individuelle behov? 118
9.2.8 Fører reglene i loven til unødvendig dokumentasjon og byråkrati? 119
9.2.9 Fører «rettsliggjøring» til konflikt og endring av sakens karakter? ... 120
9.3 Om reglene forstås 121
9.3.1 Innledning 121
9.3.2 Lovens tilgjengelighet 121
9.3.3 Kjennskap til loven 123
9.3.4 Uklart språk og ulik forståelse 124
9.3.5 Skjønnsmessige regler 125
9.3.6 Roller og ansvar 125
9.4 Om reglene etterleves 126
9.4.1 Innledning 126
9.4.2 Kunnskap om etterlevelse av reglene for grunnopplæringen 126
9.4.3 Sammenligning med etterlevelse i andre land og i andre sektorer ... 129
9.4.4 Årsaker til manglende etterlevelse 130
9.5 Utfordringer med dagens regelverksforvaltning 133
9.5.1 Innledning 133
9.5.2 Medias innflytelse og troen på regler som virkemiddel 133
9.5.3 Mangelfulle utredninger 135
9.5.4 Manglende kunnskaper om utdanningsrettslige spørsmål 135
9.5.5 Hyppige endringer i regelverket .. 136
9.5.6 Mangelfull tilrettelegging for implementering 137
9.6 Oppsummering 137

10 Loven skal sikre tilstrekkelig handlingsrom for kvalitetsutvikling og profesjonelt skjønn 139
10.1 Innledning 139
10.2 Handlingsrom for kommunen til å fremme kvalitetsutvikling 140
10.2.1 Kunnskapsgrunnlaget 140
10.2.2 Utvalgets vurdering 141
10.3 Handlingsrom for profesjonsutøvelse i skolen 143
10.3.1 Kunnskapsgrunnlaget 143

10.3.2 Utvalgets vurdering 146

11 Endrede samfunnsforhold 151
11.1 Innledning 151
11.2 Den teknologiske utviklingen 151
11.3 Demografi og globalisering 153
11.4 Folkehelsen 155
11.5 Utviklingstrender i arbeidsmarkedet 157
11.6 Endringer i kommune- og regionstruktur 158

Del IV Utvalgets vurderinger og forslag 161

12 Prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen 163
12.1 Innledning 163
12.2 I hvilke tilfeller er det nødvendig å bruke regler? 164
12.2.1 Gjeldende rett 164
12.2.2 Utvalgets vurdering 165
12.3 I hvilke tilfeller skal det være individuelle rettigheter? 167
12.3.1 Gjeldende instrukser og føringer .. 167
12.3.2 Utvalgets vurdering 168
12.4 Hvem skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet? 168
12.4.1 Gjeldende instrukser og føringer .. 168
12.4.2 Utvalgets vurdering 168
12.5 Er det innsatsen, framgangsmåten, målet eller resultatet som skal reguleres? 170
12.5.1 Gjeldende instrukser og føringer .. 170
12.5.2 Utvalgets vurdering 170
12.6 Når og hvordan skal det brukes skjønnsmessige regler? 171
12.6.1 Gjeldende instrukser og føringer .. 171
12.6.2 Utvalgets vurdering 172
12.7 Hvordan skal reglene fordeles mellom lov og forskrift? 174
12.7.1 Gjeldende rett 174
12.7.2 Utvalgets vurdering 174
12.8 I hvilke tilfeller skal det kunne ilegges reaksjoner? 175
12.8.1 Gjeldende instrukser og føringer .. 175
12.8.2 Utvalgets vurdering 176

13 Klart lovspråk og god lovstruktur 177
13.1 Innledning 177
13.2 Testing av gjeldende og foreslått lovspråk 177
13.3 Test av utvalgets forslag til ny opplæringslov 178
13.4 Enkelte språklige og strukturelle valg 179
13.5 Skal loven skrives på nynorsk eller bokmål? 179
13.6 Hvem leser loven? 180
13.7 Hvilke forutsetninger har forvaltningen og borgerne for å bruke og forstå loven, og hva gjør brukerne av loven når de trenger veiledning? 180
13.8 Oppbygningen av det nye regelverket 181
13.8.1 Hvordan regelverket for grunnopplæringen er organisert 181
13.8.2 Hvordan bør loven deles inn? 183
13.8.3 Utvalgets forslag til ny oppbygning av loven 185

14 Formålet med loven og hva loven gjelder 187
14.1 Innledning 187
14.2 Formålet med opplæringen og formålet med loven 187
14.2.1 Dagens regler 187
14.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 187
14.2.3 Utvalgets vurdering 188
14.2.4 Utvalgets forslag 189
14.3 Hva loven gjelder 189
14.3.1 Dagens regler 189
14.3.2 Utvalgets vurdering 189
14.3.3 Utvalgets forslag 190

15 Forsvarlighetskrav 191
15.1 Innledning 191
15.2 Dagens regler 191
15.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 191
15.2.2 Ulovfestet krav om forsvarlig virksomhet 191
15.2.3 Andre lover 193
15.3 Utvalgets vurdering 193
15.3.1 Behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav 193
15.3.2 Betydningen av et forsvarlighetskrav 194
15.3.3 Hva som skal være omfattet av forsvarlighetskravet 194
15.3.4 Tilsyn med forsvarlighetskravet .. 194
15.3.5 Forsvarlighetskrav for de ansatte 195
15.4 Utvalgets forslag 195

16 Læreplanverket 196
16.1 Innledning 196
16.2 Dagens regler 196
16.2.1 Opplæringsloven 196

16.2.2 Forskrift til opplæringsloven 197
16.3 Kunnskapsgrunnlaget 197
16.3.1 Historikk 197
16.3.2 Innspill til utvalget 198
16.4 Utvalgets vurdering 198
16.4.1 Læreplanverket er et sentralt styringsvirkemiddel 198
16.4.2 Rett til vurdering og dokumentasjon 199
16.4.3 Forskriftshjemler 199
16.4.4 Bør loven omhandle fag, emner og aktiviteter? 200
16.5 Utvalgets forslag 200

17 Retten til et minste antall timer med opplæring 201
17.1 Innledning 201
17.2 Dagens regler 201
17.3 Kunnskapsgrunnlaget 202
17.3.1 Historikk 202
17.3.2 Rapporter og undersøkelser 203
17.3.3 Innspill til utvalget 204
17.4 Utvalgets vurdering 204
17.4.1 Utfordringene med dagens regelverk 204
17.4.2 Behovet for å ha regler om minstetid til opplæring 205
17.4.3 Mulighet til å flytte timer til andre fag, til tverrfaglig opplæring eller til opplæring som er særlig egnet for å nå målene i overordnet del av læreplanverket 205
17.4.4 Hvordan skal det klargjøres hva som ligger i retten til opplæring? .. 207
17.4.5 Regler som har betydning for hva som regnes som opplæring 207
17.5 Utvalgets forslag 208

18 Barnets beste 209
18.1 Innledning 209
18.2 Dagens regler 209
18.3 Kunnskapsgrunnlaget 210
18.3.1 Rapporter og undersøkelser 210
18.3.2 Innspill til utvalget 210
18.4 Utvalgets vurdering 211
18.5 Utvalgets forslag 212

19 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet 213
19.1 Innledning 213
19.2 Dagens regler 213
19.2.1 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser 213
19.2.2 Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven 215
19.2.3 Andre lover 216
19.3 Kunnskapsgrunnlaget 216
19.3.1 Rapporter og undersøkelser 216
19.3.2 Regelverk i andre land 218
19.3.3 Innspill til utvalget 218
19.4 Utvalgets vurdering 219
19.4.1 Er sammenhengen mellom Grunnloven og opplæringsloven tydelig og god? 219
19.4.2 Bør det være regler om organiseringen av elevdemokrati i skolen? 219
19.4.3 Bør det være regler om hvordan foreldrene som gruppe skal medvirke i skolen? 220
19.4.4 Elevenes individuelle medvirkning 221
19.5 Utvalgets forslag 221

20 Plikt til å delta aktivt i opplæringen, oppfølgingsplikt og om lekser 222
20.1 Innledning 222
20.2 Dagens regler 222
20.2.1 Norges internasjonale forpliktelser 222
20.2.2 Opplæringsloven 222
20.3 Kunnskapsgrunnlaget 223
20.3.1 Historikk 223
20.3.2 Rapporter og undersøkelser 223
20.3.3 Andre land 223
20.3.4 Innspill til utvalget 223
20.4 Utvalgets vurdering 224
20.4.1 Plikt til å delta aktivt i opplæringen 224
20.4.2 Oppfølging av elever med høyt fravær 224
20.4.3 Adgangen til å gi lekser 225
20.5 Utvalgets forslag 225

21 Samarbeidet mellom skolen og foreldrene 226
21.1 Innledning 226
21.2 Dagens regler 226
21.3 Kunnskapsgrunnlaget 227
21.4 Utvalgets vurdering 227
21.5 Utvalgets forslag 228

22 Skoleregler 229
22.1 Innledning 229
22.2 Dagens regler 229
22.3 Utvalgets vurdering 229
22.3.1 Innledning 229
22.3.2 Hvem skal bestemme skolereglene? 230

22.3.3 Elevenes medvirkning i utarbeidelsen av skoleregler (skoledemokrati) 230
22.3.4 Skoleregler bør vedtas med jevne mellomrom 232
22.3.5 Hva skal og kan det gis skoleregler om? 232
22.3.6 Skolereglenes virkeområde 233
22.3.7 Hva skal reglene kalles? 233
22.3.8 Plassering av bestemmelsen om skoleregler 234
22.3.9 Rettsinformasjon og regelspråket 234
22.3.10 Hvordan skal skolereglene gjøres kjent i skolesamfunnet? 235
22.4 Utvalgets forslag 235

23 Rett og plikt til grunnskoleopplæring 236
23.1 Innledning 236
23.2 Dagens regler 236
23.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser 236
23.2.2 Opplæringsloven 236
23.3 Kunnskapsgrunnlaget 238
23.3.1 Historikk 238
23.3.2 Rapporter og undersøkelser 239
23.3.3 Regelverk i andre land 239
23.3.4 Innspill til utvalget 240
23.4 Utvalgets vurdering 241
23.4.1 Inndelingen av lovbestemmelsene 241
23.4.2 Retten til grunnskoleopplæring 241
23.4.3 Plikten til grunnskoleopplæring ... 241
23.4.4 Utsatt og tidlig skolestart 244
23.4.5 Gratisprinsippet 245
23.4.6 Foreldrenes straffansvar 246
23.5 Utvalgets forslag 246

24 Rett til videregående opplæring 247
24.1 Innledning 247
24.2 Dagens regler 247
24.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser 247
24.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 249
24.3 Kunnskapsgrunnlaget 255
24.3.1 Historikk 255
24.3.2 Rapporter og undersøkelser 257
24.3.3 Tilskuddsordninger 258
24.3.4 Innspill til utvalget 258
24.4 Utvalgets vurdering 259
24.4.1 Generelt 259
24.4.2 Mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring 259
24.4.3 Bør det innføres en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for ungdom som ikke har fullført grunnskolen? 259
24.4.4 Retten til to ekstra skoleår 263
24.4.5 Retten til omvalg 263
24.4.6 Gratisprinsippet i videregående opplæring 264
24.4.7 Inntaksreglene i videregående opplæring 264
24.4.8 Fylkeskommunens plikt til å tilby «anna opplæring» ved behov 265
24.4.9 Bedre tilpassede løp for elever som har særlige behov 265
24.4.10 Planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet 266
24.4.11 Andre endringer 267
24.5 Utvalgets forslag 268

25 Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge 269
25.1 Innledning 269
25.2 Dagens regler 269
25.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser 269
25.2.2 Opplæringsloven 270
25.2.3 Andre lover 270
25.3 Kunnskapsgrunnlaget 270
25.3.1 Historikk 270
25.3.2 Representantforslag om skolegang for ungdom med endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse 271
25.3.3 Regelverket i andre land 272
25.3.4 Innspill til utvalget 272
25.4 Utvalgets vurdering 272
25.5 Utvalgets forslag 273

26 Organiseringen av opplæringen 274
26.1 Innledning 274
26.2 Skoleåret og skole- og feriedager 274
26.2.1 Dagens regler 274
26.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 275
26.2.3 Utvalgets vurdering 275
26.2.4 Utvalgets forslag 276
26.3 Gruppestørrelse og forholdstall mellom antall lærere og antall elever 276
26.3.1 Dagens regler 276
26.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 277

26.3.3 Utvalgets vurdering 279
26.3.4 Utvalgets forslag 283
26.4 Inndeling i grupper 283
26.4.1 Dagens regler 283
26.4.2 Kunnskapsgrunnlaget 285
26.4.3 Utvalgets vurdering 288
26.4.4 Utvalgets forslag 292
26.5 Opplæring utenfor skolen og klassen 293
26.5.1 Dagens regler 293
26.5.2 Kunnskapsgrunnlaget 293
26.5.3 Utvalgets vurdering 294
26.5.4 Utvalgets forslag 294

27 Hvilken skole elevene skal gå på 295
27.1 Innledning 295
27.2 Dagens regler 295
27.3 Kunnskapsgrunnlaget 298
27.3.1 Historikk 298
27.3.2 Klagesaker 298
27.3.3 Regelverket i andre land 298
27.3.4 Innspill til utvalget 298
27.4 Utvalgets vurdering 299
27.5 Utvalgets forslag 302

28 Opplæring der læreren ikke er til stede sammen med elevene (fjernundervisning) 303
28.1 Innledning 303
28.2 Dagens regler 303
28.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 303
28.2.2 Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) 304
28.3 Kunnskapsgrunnlaget 304
28.3.1 Fjernundervisning i bruk i skolen 304
28.3.2 Innspill til utvalget 305
28.3.3 Regelverk i andre land 305
28.4 Utvalgets vurdering 306
28.4.1 Innledning 306
28.4.2 Krav om effektiv kommunikasjon .. 306
28.4.3 Krav om gode grunner og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig 306
28.4.4 Nærmere om kommunens begrunnelsesansvar 308
28.4.5 Fjernundervisning i samisk, finsk og kvensk 309
28.4.6 Hvilken kommune som har ansvaret for elevens opplæring 309
28.4.7 Særlig om personvern-utfordringer ved bruk av fjern-undervisning 309
28.4.8 Forholdet til andre krav i opplæringsloven 310
28.5 Utvalgets forslag 311

29 Videregående opplæring i bedrift 312
29.1 Innledning 312
29.2 Dagens regler 312
29.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 312
29.2.2 Annet regelverk 316
29.3 Kunnskapsgrunnlag 316
29.3.1 Historikk 316
29.3.2 Rapporter og undersøkelser 316
29.3.3 Innspill til utvalget 318
29.4 Utvalgets vurdering 319
29.4.1 Regelverkets oppbygning og struktur 319
29.4.2 Lærlingenes rettigheter og plikter 322
29.4.3 Lærebedrifter 324
29.4.4 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver 326
29.4.5 Diverse 327
29.4.6 Mindre endringer og språklige justeringer 329
29.5 Utvalgets forslag 330

30 Skyss, reisefølge og losji 331
30.1 Innledning 331
30.2 Dagens regler 331
30.3 Kunnskapsgrunnlaget 335
30.3.1 Rapporter og undersøkelser 335
30.3.2 Innspill til utvalget 336
30.4 Utvalgets vurdering 337
30.4.1 Skyss mellom hjemmet og skolen 337
30.4.2 Skyss til og fra skolefritids-ordningen (SFO) og leksehjelp-tilbud 337
30.4.3 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss til og fra skolen 337
30.4.4 Losji 337
30.4.5 Rekkevidden av retten til skyss 338
30.5 Utvalgets forslag 339

31 Universell opplæring og individuell tilrettelegging 340
31.1 Innledning 340
31.2 Dagens regler 340
31.2.1 Grunnloven 340
31.2.2 Norges folkerettslige forpliktelser 340
31.2.3 Opplæringsloven 340
31.2.4 Andre lover 342
31.3 Hva er tilpasset opplæring og spesialundervisning? 343

31.3.1 Tilpasset opplæring 343
31.3.2 Spesialundervisning 345
31.3.3 Forholdet mellom retten til spesialundervisning og retten til et trygt og godt skolemiljø 345
31.3.4 Forholdet mellom spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester 346
31.4 Kunnskapsgrunnlaget 348
31.4.1 Historikk 348
31.4.2 Rapporter og undersøkelser 350
31.4.3 Regelverket i andre land 357
31.4.4 Innspill til utvalget 359
31.5 Utvalgets vurdering 362
31.5.1 Innledning 362
31.5.2 Rettssikkerheten må ivaretas for alle elever 362
31.5.3 Alternative modeller for lovregulering 363
31.5.4 Nye betegnelser og innholdet i disse 366
31.5.5 Skolen skal følge med, melde fra og følge opp 373
31.5.6 Elevenes rett til medvirkning styrkes 374
31.5.7 Individuelt tilrettelagt opplæring skal gis av kvalifisert personale 374
31.5.8 Pedagogisk- psykologisk tjeneste skal hjelpe skolen i arbeidet med å legge opplæringen bedre til rette for elevene 376
31.5.9 Saksbehandlingsreglene forenkles 378
31.5.10 Dobbeltreguleringer fjernes 379
31.5.11 Reaksjoner ved lovbrudd 379
31.6 Utvalgets forslag 379

32 Opplæringsspråk, skriftspråk, læremidler og digital læringsanalyse 381
32.1 Innledning 381
32.2 Opplæringsspråkene 381
32.2.1 Dagens regler 381
32.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 382
32.2.3 Utvalgets vurdering 382
32.2.4 Utvalgets forslag 383
32.3 Valg av hovedmål og skriftspråk .. 383
32.3.1 Dagens regler 383
32.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 384
32.3.3 Utvalgets vurdering 386
32.3.4 Utvalgets forslag 388
32.4 Læremidler og rettskriving 388
32.4.1 Dagens regler 388
32.4.2 Kunnskapsgrunnlaget 389
32.4.3 Utvalgets vurdering 391
32.4.4 Utvalgets forslag 394
32.5 Digital læringsanalyse 395
32.5.1 Om digital læringsanalyse 395
32.5.2 Dagens regler 396
32.5.3 Kunnskapsgrunnlaget 401
32.5.4 Utvalgets vurdering 404
32.5.5 Utvalgets forslag 408

33 Opplæring i og på de samiske språkene 409
33.1 Innledning 409
33.2 Dagens regler 409
33.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser 409
33.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 410
33.2.3 Andre lover 411
33.3 Kunnskapsgrunnlaget 411
33.3.1 Historikk 411
33.3.2 Rapporter og utredninger 411
33.3.3 Regelverk i andre land 412
33.3.4 Innspill til utvalget 413
33.4 Utvalgets vurdering 415
33.4.1 Innledning 415
33.4.2 Rett til opplæring i de samiske språkene 416
33.4.3 Rett til opplæring på de samiske språkene 416
33.4.4 Elevenes avgjørelsesmyndighet ... 417
33.4.5 Fjernundervisning 418
33.4.6 Læremidler 418
33.4.7 Andre forhold 419
33.5 Utvalgets forslag 420

34 Opplæring i kvensk, finsk, norsk tegnspråk og punktskrift 421
34.1 Innledning 421
34.2 Opplæring i kvensk eller finsk 421
34.2.1 Dagens regler 421
34.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 421
34.2.3 Utvalgets vurdering 422
34.2.4 Utvalgets forslag 422
34.3 Opplæring i og på norsk tegnspråk 422
34.3.1 Dagens regler 422
34.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 424
34.3.3 Utvalgets vurdering 426
34.3.4 Utvalgets forslag 428
34.4 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet 428
34.4.1 Dagens regler 428
34.4.2 Kunnskapsgrunnlaget 429
34.4.3 Utvalgets vurdering 431
34.4.4 Utvalgets forslag 431

35 Språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk 432
35.1 Innledning 432
35.2 Dagens regler 432
35.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser 432
35.2.2 Opplæringsloven 432
35.2.3 Andre lover 434
35.3 Kunnskapsgrunnlaget 434
35.3.1 Historikk 434
35.3.2 Rapporter og undersøkelser 435
35.3.3 Innspill til utvalget 436
35.4 Utvalgets vurdering 437
35.4.1 Rett til forsterket opplæring i norsk, opplæring i morsmålet og tospråklig opplæring i fag 437
35.4.2 Innføringsopplæring for elever som har bodd kort tid i Norge 438
35.5 Utvalgets forslag 439

36 Skolemiljøet til elevene 440
36.1 Innledning 440
36.2 Dagens regler 440
36.2.1 Opplæringsloven 440
36.2.2 Andre lover 442
36.3 Kunnskapsgrunnlaget 443
36.3.1 Historikk 443
36.3.2 Rapporter og undersøkelser 443
36.3.3 Innspill til utvalget 448
36.4 Utvalgets vurdering 449
36.4.1 Innledning 449
36.4.2 Virkeområdet for reglene om skolemiljø 449
36.4.3 Rett til et trygt og godt skolemiljø 450
36.4.4 Skolen skal ikke godta krenkelser (nulltoleranse) 450
36.4.5 Forebyggende arbeid 451
36.4.6 Aktivitetsplikten 452
36.4.7 Skjerpet aktivitetsplikt 458
36.4.8 Håndhevingsordningen 459
36.4.9 Taushetsplikt og innsyn 466
36.4.10 Ansattes ytringsfrihet og rettssikkerhet 467
36.4.11 Det fysiske miljøet 470
36.4.12 Elevenes deltakelse i arbeidet med skolemiljøet 470
36.4.13 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg 470
36.4.14 Tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og oppreisning 471
36.4.15 Straffansvar 472
36.4.16 Erstatningsansvar og bevisbyrde .. 473
36.4.17 Forskriftshjemmel 473
36.5 Utvalgets forslag 474

37 Skadeforebygging og ordenstiltak 476
37.1 Innledning 476
37.2 Tiltak overfor elevene for å opprettholde ro og orden og avverge skade 476
37.2.1 Dagens regler 476
37.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 480
37.2.3 Utvalgets vurdering 483
37.2.4 Utvalgets forslag 488
37.3 Bortvisning 488
37.3.1 Dagens regler 488
37.3.2 Utvalgets vurdering 489
37.3.3 Utvalgets forslag 491
37.4 Pålagt skolebytte 491
37.4.1 Dagens regler 491
37.4.2 Innspill til utvalget 492
37.4.3 Utvalgets vurdering 492
37.4.4 Utvalgets forslag 492
37.5 Forbud mot ansiktsdekkende plagg 492
37.5.1 Dagens regler 492
37.5.2 Kunnskapsgrunnlaget 494
37.5.3 Utvalgets vurdering 494
37.5.4 Utvalgets forslag 495

38 Ledelse og personale i skolen 496
38.1 Innledning 496
38.2 Dagens regler 496
38.3 Kunnskapsgrunnlaget 498
38.3.1 Historikk 498
38.3.2 Rapporter og undersøkelser 499
38.3.3 Regelverk på andre områder 500
38.3.4 Andre land 500
38.3.5 Innspill til utvalget 501
38.4 Utvalgets vurdering 503
38.4.1 Generelle krav til kompetanse 503
38.4.2 Krav til ledelse i skolen 503
38.4.3 Krav til tilsetting 505
38.4.4 Krav til kompetanse i undervisningsfag 507
38.4.5 Krav om kontaktlærer 508
38.4.6 Valg mellom søkere og krav om utlysning 508
38.4.7 Særlig om undervisningspersonalet ved leirskoler 509
38.4.8 Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår 510
38.5 Utvalgets forslag 510

39 Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer 511
39.1 Innledning 511

39.2 Dagens regler 511
39.3 Kunnskapsgrunnlaget 511
39.4 Utvalgets vurdering 512
39.4.1 Hvilke oppgaver som bare kan utføres av en lærer 512
39.4.2 Krav til forsvarlig vikarordning 513
39.4.3 Bruk av assistenter i opplæringen 514
39.5 Utvalgets forslag 515

40 Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier 516
40.1 Innledning 516
40.2 Flerfaglig kompetanse i skolen 516
40.2.1 Dagens regler 516
40.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 516
40.2.3 Utvalgets vurdering 517
40.2.4 Utvalgets forslag 518
40.3 Helsesykepleier og skolehelse-tjeneste 518
40.3.1 Dagens regler 518
40.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 518
40.3.3 Utvalgets vurdering 519
40.3.4 Utvalgets forslag 519

41 Vandelskrav og politiattester ... 520
41.1 Innledning 520
41.2 Dagens regler 520
41.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 520
41.2.2 Politiregisterloven 522
41.3 Kunnskapsgrunnlaget 524
41.3.1 Historikk 524
41.3.2 Innspill til utvalget 524
41.4 Utvalgets vurdering 525
41.4.1 Innledning 525
41.4.2 Bør personkretsen utvides? 526
41.4.3 Bør det stilles krav om botid? 526
41.4.4 Hvilke straffebud som skal tas med på en politiattest ved ansettelse i skolen mv. 526
41.4.5 Betydningen av merknader på politiattesten 528
41.5 Utvalgets forslag 528

42 Skolefritidsordningen, oppfølgingstjenesten og annen virksomhet etter loven .. 529
42.1 Innledning 529
42.2 Skolefritidsordning 529
42.2.1 Dagens regler 529
42.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 530
42.2.3 Utvalgets vurdering 531
42.2.4 Utvalgets forslag 534
42.3 Leksehjelp 535
42.3.1 Dagens regler 535
42.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 535
42.3.3 Utvalgets vurdering 536
42.3.4 Utvalgets forslag 538
42.4 Bibliotek 538
42.4.1 Dagens regler 538
42.4.2 Kunnskapsgrunnlaget 538
42.4.3 Utvalgets vurdering 540
42.4.4 Utvalgets forslag 541
42.5 Musikk- og kulturskoletilbud 541
42.5.1 Dagens regler 541
42.5.2 Kunnskapsgrunnlaget 541
42.5.3 Utvalgets vurdering 541
42.5.4 Utvalgets forslag 542
42.6 Rådgivning 542
42.6.1 Dagens regler 542
42.6.2 Kunnskapsgrunnlaget 543
42.6.3 Utvalgets vurdering 545
42.6.4 Utvalgets forslag 550
42.7 Oppfølgingstjenesten 550
42.7.1 Dagens regler 550
42.7.2 Kunnskapsgrunnlaget 551
42.7.3 Utvalgets vurdering 552
42.7.4 Utvalgets forslag 554

43 Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring 555
43.1 Innledning 555
43.2 Informasjonsplikt 555
43.2.1 Dagens regler 555
43.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 556
43.2.3 Utvalgets vurdering 556
43.2.4 Utvalgets forslag 556
43.3 Fritak fra aktiviteter i opplæringen og opplæring om livssyn mv. 557
43.3.1 Dagens regler 557
43.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 561
43.3.3 Utvalgets vurdering 562
43.3.4 Utvalgets forslag 564
43.4 Ulykkesforsikring 564
43.4.1 Dagens regler 564
43.4.2 Kunnskapsgrunnlag 564
43.4.3 Utvalgets vurdering 565
43.4.4 Utvalgets forslag 566
43.5 Avgjørelser på vegne av barnet når barneverntjenesten har overtatt omsorgen 566
43.5.1 Dagens regler 566
43.5.2 Utvalgets vurdering 567
43.5.3 Utvalgets forslag 567
43.6 Skoleanlegg og alkoholforbud 567
43.6.1 Dagens regler 567
43.6.2 Utvalgets vurdering 568
43.6.3 Utvalgets forslag 568
43.7 Reklame i skolen 568

43.7.1 Dagens regler 568
43.7.2 Utvalgets vurdering 569
43.7.3 Utvalgets forslag 571
43.8 Leirskole 571
43.8.1 Dagens regler 571
43.8.2 Utvalgets vurdering 571
43.8.3 Utvalgets forslag 572
43.9 Praksisplasser i skolen 572
43.9.1 Dagens regler 572
43.9.2 Utvalgets vurdering 572
43.9.3 Utvalgets forslag 572
43.10 Krav om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen 572
43.10.1 Dagens regler 572
43.10.2 Kunnskapsgrunnlaget 573
43.10.3 Utvalgets vurdering 573
43.10.4 Utvalgets forslag 574
43.11 Forsøk 574
43.11.1 Dagens regler 574
43.11.2 Kunnskapsgrunnlag 576
43.11.3 Utvalgets vurdering 577
43.11.4 Utvalgets forslag 577

44 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester 579
44.1 Innledning 579
44.2 Overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO) 579
44.2.1 Dagens regler 579
44.2.2 Kunnskapsgrunnlaget 579
44.2.3 Utvalgets vurdering 580
44.2.4 Utvalgets forslag 581
44.3 Tverrfaglig samarbeid 581
44.3.1 Dagens regler 581
44.3.2 Kunnskapsgrunnlaget 581
44.3.3 Utvalgets vurdering 583
44.3.4 Utvalgets forslag 584

45 Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne 585
45.1 Innledning 585
45.2 Dagens regler 585
45.3 Kunnskapsgrunnlaget 592
45.3.1 Historikk 592
45.3.2 Rapporter og undersøkelser 592
45.3.3 Innspill til utvalget 595
45.4 Utvalgets vurdering 596
45.4.1 Innledning 596
45.4.2 Plasseringen av reglene om voksne i loven 597
45.4.3 Rett til grunnskoleopplæring 597
45.4.4 Rett til videregående opplæring for voksne 600
45.4.5 Rett til opplæring for dem som ikke har oppholdstillatelse 608
45.4.6 Rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon 608
45.4.7 Opplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes behov 609
45.4.8 Det faglige innholdet i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen for voksne 609
45.4.9 Universell opplæring 610
45.4.10 Rett til individuell tilrettelegging av opplæringen 610
45.4.11 Opplæring i og på samisk 611
45.4.12 Særskilt språkopplæring 612
45.4.13 Tegnspråk og punktskrift 612
45.4.14 Organisering av opplæringstilbudet til voksne 613
45.4.15 Gratis opplæring 613
45.4.16 Krav om aktiv deltakelse i opplæringen 613
45.4.17 Forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet ... 614
45.4.18 Lokale regler og bortvisning 614
45.4.19 Rådgivning 614
45.4.20 Krav om formell pedagogisk kompetanse for undervisningspersonalet 615
45.4.21 Krav til politiattest for ansatte i grunnopplæringen for voksne 615
45.4.22 Krav til læringsmiljø 616
45.4.23 Skyss, reisefølge og losji 616
45.5 Utvalgets forslag 617

46 Privat opplæring, godkjennings- og privatistordninger 620
46.1 Innledning 620
46.2 Private grunnskoler 620
46.2.1 Dagens regler 620
46.2.2 Kunnskapsgrunnlag 621
46.2.3 Utvalgets vurdering 621
46.2.4 Utvalgets forslag 624
46.3 Mellomstatlige avtaler om privat videregående opplæring 624
46.3.1 Dagens regler 624
46.3.2 Utvalgets vurdering 625
46.3.3 Utvalgets forslag 625
46.4 Grunnskoleopplæring i hjemmet .. 625
46.4.1 Dagens regler 625
46.4.2 Kunnskapsgrunnlaget 627
46.4.3 Utvalgets vurdering 628
46.4.4 Utvalgets forslag 630
46.5 Privatister til eksamen 630
46.5.1 Dagens regler 630

46.5.2 Utvalgets vurdering 630
46.5.3 Utvalgets forslag 631
46.6 Privatister til fag- og svenneprøve (praksiskandidater) 631
46.6.1 Dagens regler 631
46.6.2 Utvalgets vurdering 631
46.6.3 Utvalgets forslag 631
46.7 Godkjenning av utenlandsk fagopplæring 631
46.7.1 Dagens regler 631
46.7.2 Utvalgets vurdering 631
46.7.3 Utvalgets forslag 631

47 Statlig oppnevnte råd, utvalg, klagenemnder og læreplan-grupper 632
47.1 Innledning 632
47.2 Dagens regler 632
47.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser 632
47.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 632
47.3 Kunnskapsgrunnlaget 633
47.3.1 Rapporter og utredninger 633
47.3.2 Regelverk på andre områder 634
47.3.3 Regelverk i andre land 634
47.3.4 Innspill til utvalget 634
47.4 Utvalgets vurdering 635
47.4.1 Innledning 635
47.4.2 Plikt til å ta imot verv i råd, utvalg eller nemnd 635
47.4.3 Møteplikt og rett til ulønnet permisjon 635
47.4.4 Foreldreutvalget for grunn-opplæringen 636
47.4.5 Samarbeidsrådet for yrkes-opplæringen (SRY) og faglige råd 636
47.4.6 Læreplanarbeid 637
47.4.7 Klagenemnd for ikke bestått fag- og svenneprøve 637
47.5 Utvalgets forslag 637

48 Ansvaret til kommunene, fylkeskommunene og staten 638
48.1 Innledning 638
48.2 Dagens regler 638
48.3 Kunnskapsgrunnlag 639
48.4 Utvalgets vurdering 639
48.5 Utvalgets forslag 640

49 Internkontroll og kvalitets-utvikling 641
49.1 Innledning 641
49.2 Dagens regler 641
49.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 641
49.2.2 Andre lover 642
49.3 Kunnskapsgrunnlaget 643
49.3.1 Rapporter og undersøkelser 643
49.3.2 Innspill til utvalget 644
49.4 Utvalgets vurdering 644
49.4.1 Krav til forsvarlig system for å sikre regelverksetterlevelse (internkontroll) 644
49.4.2 Kvalitetsvurdering og kvalitets-utvikling 645
49.4.3 Rapportering om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet 645
49.4.4 Kvalitetsvurdering på den enkelte skole (skolebasert vurdering) 646
49.4.5 Brukermedvirkning i arbeidet med internkontroll, kvalitets-vurdering og kvalitetsutvikling 646
49.5 Utvalgets forslag 647

50 Opplysningsplikt, veilednings-plikt og innhenting av opplysninger mv. 648
50.1 Innledning 648
50.2 Opplysningsplikt til barnevern-tjenesten 648
50.2.1 Dagens regler 648
50.2.2 Utvalgets vurdering 649
50.2.3 Utvalgets forslag 650
50.3 Opplysningsplikt til sosial-tjenesten og helse- og omsorgs-tjenesten 651
50.3.1 Dagens regler 651
50.3.2 Utvalgets vurdering 651
50.3.3 Utvalgets forslag 652
50.4 Pålegg til fylkeskommunen om å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak 652
50.4.1 Dagens regler 652
50.4.2 Utvalgets vurdering 652
50.4.3 Utvalgets forslag 653
50.5 Statlig råd og veiledning 653
50.5.1 Dagens regler 653
50.5.2 Utvalgets vurdering 653
50.5.3 Utvalgets forslag 653
50.6 Bruk av forvaltningsloven 653
50.6.1 Dagens regler 653
50.6.2 Utvalgets vurdering 653
50.6.3 Utvalgets forslag 654
50.7 Innhenting av opplysninger fra folkeregisteret 654
50.7.1 Dagens regler 654
50.7.2 Utvalgets vurdering 654
50.7.3 Utvalgets forslag 654
50.8 Tilskudd fra staten 655
50.8.1 Dagens regler 655

50.8.2 Utvalgets vurdering 655
50.8.3 Utvalgets forslag 655
50.9 Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig 655
50.9.1 Dagens regler 655
50.9.2 Utvalgets vurdering 655
50.9.3 Utvalgets forslag 656
50.10 Deltakelse i evalueringer og informasjonsinnhenting 656
50.10.1 Dagens regler 656
50.10.2 Utvalgets vurdering 656
50.10.3 Utvalgets forslag 657

51 Klageadgang og klageinstans ... 658
51.1 Innledning 658
51.2 Dagens regler 658
51.2.1 Forvaltningsloven 658
51.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven 659
51.2.3 Andre lover 660
51.3 Kunnskapsgrunnlaget 660
51.3.1 Bakgrunnen for særreglene om klageinstans i dagens opplæringslov 660
51.3.2 Antall klager og resultatet av fylkesmannens klagebehandling .. 661
51.3.3 Innspill til utvalget 662
51.4 Utvalgets vurdering 662
51.4.1 Krav til saksbehandlingen 662
51.4.2 Er det nødvendig at staten overprøver kommunale og fylkeskommunale vedtak etter opplæringsloven? 662
51.4.3 I hvilke saker bør staten være klageinstans? 664
51.4.4 Bør staten ha et eget klageorgan? 665
51.4.5 Oppgaven som klageinstans bør legges til departementet 665
51.5 Utvalgets forslag 666

52 Statlig tilsyn med kommunene 667
52.1 Innledning 667
52.2 Dagens regler 667
52.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser 667
52.2.2 Kommuneloven og opplæringsloven 667
52.3 Kunnskapsgrunnlaget 668
52.3.1 Historikk 668
52.3.2 Rapporter og undersøkelser 669
52.4 Utvalgets vurdering 669
52.5 Utvalgets forslag 670

53 Reaksjoner ved brudd på opplæringsloven 671
53.1 Innledning 671
53.2 Dagens regler 671
53.3 Kunnskapsgrunnlaget 673
53.3.1 Historikk 673
53.3.2 Innspill til utvalget 673
53.4 Utvalgets vurdering 674
53.4.1 Innledning 674
53.4.2 Pålegg 674
53.4.3 Tvangsmulkt 675
53.4.4 Overtredelsesgebyr 675
53.4.5 Straff 675
53.4.6 Erstatning og bevisbyrde 676
53.5 Utvalgets forslag 676

54 Iverksetting, overgangsregler og endringer i andre lover 677
54.1 Iverksetting og oppheving 677
54.2 Overgangsregler 677
54.3 Endringer i andre lover 677

Del V Implementering, konsekvenser og merknader til lovforslaget 679

55 Implementering av ny opplæringslov 681
55.1 Innledning 681
55.2 Kunnskapsgrunnlaget 681
55.3 Forutsetninger for en god implementering 684
55.4 Utvalgets forslag 686

56 Konsekvenser av lovforslaget .. 687
56.1 Innledning 687
56.2 Barn og unge 687
56.3 Retten og plikten til grunnskoleopplæring 688
56.4 Retten til videregående opplæring 689
56.5 Oppfølgingsplikt 690
56.6 Opplæring i og på samisk 690
56.7 Opplæring i og på norsk tegnspråk 691
56.8 Universell opplæring og individuell tilrettelegging 691
56.9 Rådgivning 692
56.10 Leirskole 692
56.11 Voksne elever 692
56.12 Lærernormen 694
56.13 Statlig oppnevnte råd og utvalg 694

56.14 Dokumentasjon, kunngjøring mv. 694
56.15 Likestilling og diskriminering 694

57 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene 695

Kilder og litteratur 767

Vedlegg
1 Lovspeil – fra dagens lov til lovforslaget 798
2 Sjekkliste for lov- og forskrifts-arbeid på opplæringsområdet 809

Digitale vedlegg:

- Syse, A. (2019). Grunnlovsmessige og folkerettslige aspekter vedrørende retten til tilrettelagt undervisning for personer med behov for særskilt tilrettelegging av skoleundervisningen
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentsen, M. & Osland, O. (2019). Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen. OsloMet

Kapittel 1
Sammendrag

Figur 1.1

1.1 Utfordringer med dagens regelverk for grunnopplæringen

Dagens opplæringslov med forskrifter er på mange måter et velfungerende regelverk. Det er mange av reglene som det er stor enighet om, og som er viktige for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta den grunnleggende retten til opplæring for barn, unge og voksne. Men det er også noen utfordringer med dagens regelverk.

Brukerne av loven opplever at dagens regelverk er for omfattende, fragmentert og detaljert. Dette skyldes blant annet hyppige endringer i regelverket og innføring av nye regler. Samtidig gjøres det sjelden en vurdering av behovet for eksisterende regler. Regler brukes også i mange tilfeller som et virkemiddel for å ivareta mange gode formål. På denne måten har regelverket blitt for omfattende og uoversiktlig og samtidig for lite styrende og treffsikkert på de områdene som betyr aller mest. Når regelverket blir for omfangsrikt, blir det vanskelig å finne fram i det, og det kan oppleves som vanskelig å oppfylle alle reglene. En konsekvens av dette er at regelverket ikke får den gjennomslagskraften det bør ha.

En annen utfordring er at det er manglende og ulik forståelse av loven. Mange av aktørene som regelverket retter seg mot, har ikke juridisk kompetanse. Det er ofte en manglende kobling mellom faglig-pedagogisk og juridisk kompetanse lokalt. Samtidig samsvarer ikke alltid den språklige forståelsen av ordlyden i loven med det som er det juridiske innholdet. Dette kan føre til at reglene ikke bare blir tolket feil, men også ulikt fra situasjon til situasjon, noe som kan utfordre både rettssikkerheten til den enkelte og viktige prinsipper om likhet og likeverdighet.

Kommunene og fylkeskommunene opplever at de gjennomgående er for stramt styrt på opplæringsområdet, noe som kan få konsekvenser for deres mulighet til å drive lokal kvalitetsutvikling. Blant annet legger individuelle rettigheter og ulike krav til dokumentasjon, rapportering og systemer, føringer for hva som skal prioriteres. Noen av disse reglene har en sentral rolle i å sikre barn, unge og voksne i grunnopplæringen grunnleggende rettigheter, mens det for andre regler oppleves som mer uklart hvilket behov de i praksis skal ivareta. At loven også inneholder flere skjønnsmessige regler, gjør at den er krevende å anvende. I noen tilfeller oppleves det som uklart hva som skal være grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen, hvem som har myndighet til å gjøre vurderingen, og i hvilken grad staten gjennom tilsyn kan overprøve skjønnsutøvelsen. Dette kan også skape spenninger mellom aktørene i opplæringssektoren, særlig mellom kommuner og statlige myndigheter og mellom kommuner og lærere og rektorer.

1.2 Overordnet om utvalgets forslag til ny lov

Grunnopplæringen i Norge samler barn, unge og voksne med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger, styrker og utfordringer i ett felles utdanningssystem. Målene og prinsippene for grunnopplæringen er de samme for alle, men veien til målene vil ikke være lik.

Regelverket for grunnopplæringen må gi tilstrekkelig fleksibilitet slik at elever, lærlinger, lærere, kommuner og fylkeskommuner får anledning til å finne den veien som vil være best. Samtidig skal regelverket ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen og sikre størst mulig grad av likhet og likeverdig behandling. Å finne riktig balanse mellom disse hensynene har vært i kjernen av Opplæringslovutvalgets arbeid.

Like viktig som å komme fram til treffende regler er å finne riktig plassering av ansvaret for de ulike oppgavene, forventningene, kravene og pliktene. I arbeidet med å utrede og vurdere behovet for regulering av grunnopplæringen har utvalget kommet fram til overordnede prinsipper for styring gjennom regelverk. Målet med prinsippene har vært å skape overordnede rammer for utvalgets vurderinger, men også å gi veiledning og føringer for hvordan regelstyring også i framtiden bør være, slik at loven og det underliggende regelverket også over tid blir et godt og effektivt styringsvirkemiddel på grunnopplæringens område.

Utvalget har oppsummert noen av de sentrale forslagene til endringer som foreslås i ny lov for grunnopplæringen under de tre påfølgende overskriftene. Målet er ikke å gi det totale bildet av utvalgets forslag, men å løfte fram enkelte av grepene utvalget mener bør gjøres med regelstyringen for å bidra til bedre oppnåelse av målene og prinsippene for grunnopplæringen.

1.3 Loven skal ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen

Det kan oppstå spenninger mellom ulike formål, interesser og syn i grunnopplæringen. Utvalget mener at lovens formål er å legge til rette for at barn, unge og voksne får god opplæring i et godt miljø. I vurderingen av hva som vil være god opplæring og et godt miljø, må elevens beste alltid være et grunnleggende hensyn. For å komme fram til hva som vil være elevens beste, er det avgjørende at elevene får tilstrekkelig og nødvendig informasjon som de kan forstå, og at elevene blir hørt og får medvirke i saker som angår dem selv. Skolen har også et viktig ansvar for å skape trygge rammer som oppfordrer alle til å si hva de mener og til å delta aktivt i skoledemokratiet. Utvalget foreslår at disse overordnede prinsippene nedfelles i loven, og at de plasseres i lovens innledende kapitler.

Et av de grunnleggende målene med grunnopplæringen er å sørge for danning og utdanning slik at elevene og lærlingene kan leve gode liv bli samfunnsansvarlige borgere. I dette ligger et viktig kvalifiseringsoppdrag. Reguleringen av grunnopplæringen må ta høyde for og skape rom for læring og utvikling for det mangfoldet av barn, unge og voksne som er i dagens og framtidens grunnopplæring.

Som ledd i å imøtekomme dette foreslår utvalget at *universell opplæring*, *forsterket innsats* og *individuelt tilrettelagt opplæring* innføres som nye betegnelser og bestemmelser i loven. Kravet om universell opplæring erstatter dagens krav om tilpasset opplæring. Forsterket innsats erstatter dagens krav om intensiv opplæring, men utvides til å gjelde all opplæring og alle trinn. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring viderefører dagens rett til spesialundervisning, men deles opp i tre rettigheter. Utvalget foreslår også en utvidelse av mandatet til den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten), slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot den enkelte med «særlege behov», men i større grad også mot å hjelpe kommunene og fylkeskommunene i den universelle opplæringen.

Utvalget foreslår også flere utvidelser av rettigheter hvor målet er å møte behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen bedre enn i dag. For å legge bedre til rette for at ungdommer skal være rustet til å kunne fullføre og bestå grunnopplæringen, foreslås det blant annet en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter grunnskoleopplæringen uten å ha tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål. Utvalget foreslår også å innføre en rett til videregående opplæring for dem som har «brukt opp» ungdomsretten til videregående opplæring, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse. Utvalget mener det bør lønne seg å prøve å fullføre den videregående opplæringen, ikke avbryte, selv om man står i fare for å stryke. Ungdommer som ikke består alle fag, bør få en ny sjanse til å oppnå studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse.

Mange barn og unge har behov for og ønske om å snakke med andre ressurspersoner enn lærerne. Dette ønsket har gått igjen hos de aller fleste barn og unge utvalget har vært i kontakt med gjennom arbeidet. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at elevene skal ha god tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine.

Utvalget foreslår dessuten å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at også lærlinger har tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold.

Dagens opplæringslov har ingen regulering av bruk av tvang eller fysisk inngripen mot elever som står i fare for å skade andre, samtidig som det er kjent at slike situasjoner oppstår i grunnopplæringen. Utvalget ønsker å forebygge og begrense bruken av tvang og andre fysiske inngrep. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette å innføre et krav i loven om at skolen skal arbeide forebyggende mot skade og fare og sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. Utvalget foreslår også at det tydeliggjøres at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever dersom det er nødvendig for å avverge skade på andre personer eller avverge vesentlig skade på eiendom. Det åpnes også for at ansatte skal kunne gripe inn fysisk mot en elev for å opprettholde ro og orden dersom dette er nødvendig for å unngå mer inngripende tiltak.

Utvalget foreslår også enkelte endringer med mål om å skape en styrket og mer fleksibel tilgang til opplæring i og på samisk og norsk tegnspråk.

1.4 Loven skal være brukervennlig og anvendbar

Lov- og regelspråk er en særegen sjanger. Ulike tilbakemeldinger på dagens lov tyder på at loven er skrevet i det som oppfattes som et juridisk språk. Samtidig har leserne av loven ulik bakgrunn og varierende kompetanse til å lese og forstå bestemmelsene som er viktige for dem. Mange har begrenset kjennskap til hvordan forarbeider, rundskriv og tolkninger kan legge føringer for hvordan reglene skal leses og forstås. Utvalget har vært oppmerksom på behovet for å lage en lov med en god struktur og et godt språk fra starten av arbeidet. Blant annet er erfaringene fra prosjektet *Klart lovspråk* tatt med i arbeidet. Referansegruppen har kommet med viktige og nyttige innspill til enkelte av forslagene til nye bestemmelser. Det er også gjennomført brukertesting av enkelte av forslagene, og utvalget har hatt flere språkverksteder med Språkrådet.

Det har vært et mål å klargjøre hva som gjelder i selve lovteksten, slik at innholdet i bestemmelsene i størst mulig grad skal være mulig å forstå uten å oppsøke andre kilder. Eksempler på dette er utvalgets forslag til regulering av lekser, inndeling av elever i grupper og regelverket for voksne elever.

Utvalget har også hatt som mål å få et mindre fragmentert regelverk og en bedre sammenheng mellom reglene som gjelder for grunnskolen og videregående opplæring. Det har vært et mål å fjerne ubegrunnede forskjeller. I tillegg har utvalget gjennomført en opprydning i strukturen i regelverket for å i størst mulig grad unngå likelydende bestemmelser i ulike deler av loven. Det har også vært et mål å unngå dobbeltregulering og særregulering av forhold som er regulert i sektorovergripende lover som kommuneloven og forvaltningsloven.

Utvalget har vært opptatt av at loven skal være et godt verktøy. Det har derfor vært viktig å vurdere reglene i lys av aktørenes erfaringer med dem og i lys av nytt tilgjengelig kunnskapsgrunnlag. Dette har blant annet ført til at utvalget foreslår justeringer i regelverket om elevenes skolemiljø.

Det er også foretatt en opprydning der flere regler foreslås fjernet. Dette er regler som ikke er avgjørende for å nå målene for grunnopplæringen. Årsaken kan være at forholdet er tilstrekkelig regulert i annet regelverk, eller at det kan brukes andre virkemidler. Eksempler på regler som foreslås opphevet, er reglene om åremålstilsetting av rektorer og praksisplass for lærerstudenter. Forskriftshjemlene som det ikke er behov for, videreføres heller ikke. Å fjerne de reglene som ikke er nødvendige, skal bidra til å gi loven større gjennomslagskraft. Slik kan de reglene som ivaretar de mest grunnleggende behovene til barn, unge og voksne i større grad bli oppfylt.

1.5 Loven skal plassere ansvaret på riktig sted

Utvalget mener at den klare hovedregelen bør være at kommunen og fylkeskommunen skal ha ansvaret for at reglene i opplæringsloven etterleves. I mange tilfeller vil det være nødvendig med faglig-pedagogisk kompetanse og kjennskap til elevene og skoledriften for å etterleve reglene. Kommunen og fylkeskommunen må derfor sørge for å ha nødvendig kunnskap og kompetanse i virksomhetene til å utføre de lovpålagte oppgavene.

Utvalget foreslår flere steder i loven å tydeliggjøre hvilken kunnskap som skal ligge til grunn for de skjønnsmessige vurderingene som loven legger opp til. Ett av målene er å tydeliggjøre samspillet mellom lovkravene og det faglig-pedagogiske kunnskapsgrunnlaget. At en vurdering eller beslutning skal bygge på et faglig-pedagogisk

kunnskapsgrunnlag, innebærer at det skal brukes et sammensatt og fyldig faglig kunnskapsgrunnlag hvor både erfaringer, forskningsbasert kunnskap og kunnskap om den lokale konteksten inngår. Lærere og rektorer har en sentral rolle i utøvelsen av det faglige skjønnet. Men kommunen har også en viktig rolle når det gjelder å legge til rette for faglig utvikling og dialog mellom aktørene og å etterspørre faglige begrunnelser.

Det er et viktig premiss for at elevene skal få en god opplæring, at de som er ansvarlige for å gi opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven. Utvalget foreslår derfor at det innføres et krav i loven om at opplæringen må forberedes, gjennomføres og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. For å bidra til å innfri denne hovedregelen foreslår utvalget også å lovfeste en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sikre at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær gjennom en forsvarlig vikarordning.

Samtidig mener utvalget at kravet om lærerens tilstedeværelse ikke bør begrense muligheten for at særskilt kvalifiserte personer kan gi individuelt tilrettelagt opplæring dersom en konkret vurdering av eleven og opplæringen som skal gis, taler for det. Utvalget foreslår derfor et unntak fra kompetansekravene som kun vil gjelde for personer med en universitets- eller høyskoleutdanning som i større grad kan ivareta elevens behov enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene.

Utvalget foreslår strengere regulering der dette er nødvendig for å ivareta hensynet til barn, unge og voksne i grunnopplæringen. På andre områder mener utvalget at større fleksibilitet og bedre tilpasning til lokale forhold vil være til det beste for elevene. Utvalget foreslår derfor også flere endringer som vil gi økt handlingsrom til kommunene og fylkeskommunene.

Utvalget foreslår blant annet økt fleksibilitet i fag- og timefordelingen, færre krav om planer og systemer som sakkyndige vurderinger og tilstandsrapporter, og færre krav om hvordan samarbeid og involvering skal organiseres. I tillegg foreslår utvalget å oppdatere regelverket til den nye digitale hverdagen, slik at loven i størst mulig grad er teknologinøytral og dermed kan virke over tid. Samtidig vil ikke loven sette unødvendige begrensninger for hvilke virkemidler og metoder kommunene og fylkeskommunene kan ta i bruk. Utvalget foreslår i denne sammenheng å gi økt handlingsrom til å organisere opplæringen som fjernundervisning dersom det er gode grunner for dette og det vil være trygt og forsvarlig å gjennomføre opplæringen på denne måten.

Utvalget foreslår også en generell tydeliggjøring av regelverket på flere områder, noe som kan gjøre det lettere for kommunene og fylkeskommunene å bruke det handlingsrommet som loven gir. Når regelverket er uklart, kan det føre til at det oppleves mer begrensende enn det egentlig er.

Sammendrag av lovforslagene er samlet i slutten av hvert kapittel eller delkapittel fra og med kapittel 14.

Kapittel 2
Lovforslaget

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Første delen – innleiande føresegner

Kapittel 1. Formålet med og krava til opplæringa

§ 1-1. *Formålet med lova og kva lova gjeld*

Lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i eit godt miljø.

Lova gjeld grunnskoleopplæring, vidaregåande opplæring og verksemd knytt til opplæringa. Lova gjeld ikkje for skolar som er godkjende etter friskolelova.

§ 1-2. *Formålet med opplæringa*

Opplæringa skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfridom, nestekjærleik, tilgiving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn, og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og den felles internasjonale kulturtradisjonen vår.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den enkelte si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Elevane og lærlingane skal møtast med tillit, respekt og krav og få utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

§ 1-3. *Krav til forsvarleg opplæring*

Opplæring og anna verksemd som er omfatta av lova, skal vere forsvarleg.

§ 1-4. *Læreplanverket og utdanningstilbodet*

Kongen i statsråd skal gi forskrift om overordna mål og prinsipp for opplæringa.

Departementet skal gi forskrift om læreplanar for fag.

Departementet skal gi forskrift om kor mange timar med opplæring elevar i grunnskolen og elevar og lærlingar i den vidaregåande opplæringa skal ha, og korleis timane skal fordelast mellom trinn og fag. Opp til 10 prosent av timane i kvart fag kan flyttast til andre fag eller brukast til opplæring som er tverrfagleg eller særleg eigna for å nå måla i den overordna delen av læreplanverket. Kommunen og fylkeskommunen kan gi forskrift om opplæring utover det minstetimetalet som departementet har fastsett.

Sametinget skal gi forskrift om det samiske lærestoffet i dei nasjonale læreplanane for fag og om læreplanar for opplæring i samiske språk. Sametinget gir òg forskrift om læreplanar for særskilde samiske fag i den vidaregåande opplæringa. Forskrifta skal haldast innanfor dei rammene som departementet har fastsett. Departementet skal gi forskrift om andre særskilde læreplanar for grunnskoleopplæringa i forvaltningsområdet for samisk språk og for andre elevar som får samisk opplæring i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa. Sametinget skal i samråd med departementet lage utkast til desse forskriftene.

Departementet skal gi forskrift om kva for utdanningstilbod som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse (tilbodsstrukturen i den vidaregåande opplæringa).

Departementet kan gi forskrift om plikt til å delta i aktivitetar som ikkje er opplæring i fag i grunnskolen.

§ 1-5. *Ansvaret for opplæringa*

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringa. Fylkeskommunen har ansvaret for den vidaregåande opplæringa. Ansvarsfordelinga er nærmare regulert i kapittel 22.

Kapittel 2. Medverknad, skoledemokrati og skolereglar

§ 2-1. *Det beste for eleven*

I alle handlingar og i avgjerder som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn.

§ 2-2. *Elevane sin rett til å medverke og plikt til å delta*

Elevane har rett til å ytre seg fritt i spørsmål som gjeld dei sjølve. Elevane skal bli høyrde, og synspunkta skal vektleggjast i samsvar med alder og modning.

Elevane skal vere aktivt med i opplæringa og følgje skolereglane. Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at elevar med høgt fråvær frå opplæringa blir følgde opp.

Kommunen og fylkeskommunen kan påleggje elevane å gjere oppgåver utanom skoletida (lekser). Det må takast omsyn til at elevar har rett til kvile og fritid.

§ 2-3. *Samarbeid med foreldra*

Skolen skal samarbeide med foreldra om opplæringa til eleven.

Departementet kan gi forskrift om samarbeidet mellom skolen og foreldra.

§ 2-4. *Skoledemokratiet*

Kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for at elevane og foreldra får vere med på å planleggje, gjennomføre og vurdere verksemda til skolen, mellom anna organiseringa av skoledemokratiet, fastsetjinga av skolereglar og arbeidet med skolemiljøet. Elevane og foreldra skal delta i styringa av skolen. Elevane skal ikkje delta i behandlinga av saker som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Skolen skal leggje til rette for og oppmuntre til at alle elevane ytrar seg og deltek i skoledemokratiet.

Elevane har rett til å velje elevråd. Dei kan òg velje å organisere elevdemokratiet på ein annan måte.

§ 2-5. *Skolereglar*

Kommunar og fylkeskommunar skal gi forskrift om skolereglar. Skolereglane skal ha føresegner om organisering av skoledemokratiet og om rettar og plikter for elevane, mellom anna om orden og åtferd.

Det skal òg givast skolereglar om kva tiltak som kan brukast når elevar bryt skolereglane, og om korleis slike saker skal behandlast. Skolen kan berre bruke tiltak som er fastsette i skolereglane.

Skolereglane skal skrivast slik at elevane kan forstå dei.

§ 2-6. *Informasjon*

Kommunar og fylkeskommunar skal gi elevar og foreldre den informasjonen dei har bruk for, mellom anna om opplæringa, skolemiljøet og skolereglane, og om dei rettane og pliktene elevane elles har.

Andre delen – grunnskoleopplæring

Kapittel 3. Rett og plikt til grunnskoleopplæring

§ 3-1. *Rett til grunnskoleopplæring*

Barn har rett til offentleg grunnskoleopplæring frå det året dei fyller seks år, til dei har avslutta det 10. trinnet.

Retten gjeld når barnet truleg skal vere i Noreg i meir enn tre månader i strekk. Retten skal oppfyllast så raskt som mogleg og seinast innan éin månad etter at barnet er komme til Noreg. Barn som kjem til Noreg etter at dei har fylt seks år, skal til vanleg plasserast på det trinnet som høver med alderen.

Dei som har avslutta det 10. trinnet i grunnskolen utan å ha fullført grunnskoleopplæringa eller tilsvarande opplæring, har rett til eitt år med tilrettelagd grunnskoleopplæring ved ein vidaregåande skole etter § 17-1. Retten gjeld ut det skoleåret som tek til det året ein fyller 24 år.

§ 3-2. *Plikt til grunnskoleopplæring*

Barn har plikt til grunnskoleopplæring frå det året dei fyller seks år, til dei har avslutta det 10. trinnet. Grunnskoleopplæringa skal gjennomførast på ein offentleg skole eller ein privat grunnskole som er godkjend etter § 20-1 eller etter friskolelova. Kommunen kan godkjenne grunnskoleopplæring i heimen etter § 20-5.

Barn har plikt til grunnskoleopplæring når dei har vore i Noreg i tre månader. Plikta fell bort når barnet har vore utanlands i tre månader.

Dersom særlege grunnar talar for det, kan kommunen frita ein elev heilt eller delvis frå opplæringsplikta. Til dømes kan ein elev få fritak frå delar av skoleveka eller eitt eller fleire av skoleåra. Elevar som har fått fritak frå opplæringsplikta, mister ikkje retten til opplæringa dei har fått fritak frå.

Kommunen kan gi ein elev permisjon frå skolen dersom eleven får ei opplæring som samla sett er forsvarleg. Kommunen kan gi forskrift om permisjon frå skolen.

Ein elev som høyrer til eit anna trussamfunn enn Den norske kyrkja, har rett til permisjon frå skolen dei dagane trussamfunnet har helgedag. Når eleven får permisjon, skal foreldra sørgje for den opplæringa som må til for at eleven skal kunne følgje med i opplæringa på skolen etter fråværet.

§ 3-3. *Innhald, vurdering og dokumentasjon i grunnskoleopplæringa*

Opplæringa i grunnskolen skal vere i samsvar med læreplanverket, jf. § 1-4.

Elevane har rett til individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringa. Elevane på 1. til 7. trinn skal berre givast individuell vurdering utan karakterar. Departementet skal gi forskrift om individuell vurdering, om klage på vurdering og om dokumentasjon.

§ 3-4. *Utsett og tidleg skolestart*

Kommunen skal la eit barn byrje på skolen det året barnet fyller sju år, dersom gode grunnar talar for det.

Kommunen skal la eit barn byrje på skolen det året barnet fyller fem år, dersom særlege grunnar talar for det.

I vurderinga etter første og andre avsnitt skal kommunen leggje særleg vekt på kva føresetnader barnet har for å lære og for å utvikle sosial samkjensle.

§ 3-5. *Gratis grunnskoleopplæring*

Offentleg grunnskoleopplæring skal vere gratis. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter knytte til grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar.

§ 3-6. *Kva grunnskole eleven skal gå på*

Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet. Kommunen skal gi forskrift om skolekrinsar.

I fastsetjinga av skolekrinsar skal kommunen leggje særleg vekt på kva som er eleven sin næraste skole, men kommunen kan òg ta omsyn til topografi, trafikktilhøve, kapasiteten på skolane, og korleis elevane er fordelte i buområde.

Forskrifta kan opne for unntak frå skolekrinsane dersom skolen i krinsen ikkje har ledig kapasitet.

§ 3-7. *Straffansvar for brot på opplæringsplikta*

Foreldre og andre som har omsorg for eit barn, kan straffast med bot dersom dei forsettleg eller aktlaust handlar slik at barnet er borte frå den pliktige grunnskoleopplæringa utan å ha rett til det. Offentleg påtale kan berre reisast dersom kommunen krev det.

Kapittel 4. Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i grunnskoleopplæringa

§ 4-1. *Norsk skriftspråk (målform) for elevane i grunnskolen*

Elevane skal ha opplæring i begge dei norske skriftspråka, bokmål og nynorsk. Departementet kan gi forskrift om fritak frå opplæring i eitt av desse skriftspråka for elevar som får opplæring etter §§ 4-2, 4-3, 4-4 og 4-6.

Foreldra til elevar på 1. til 7. trinn vel om læremidla skal vere på bokmål eller nynorsk. Elevar på 8. til 10. trinn vel sjølve om dei skal bruke bokmål eller nynorsk i det skriftlege arbeidet, og om læremidla skal vere på bokmål eller nynorsk.

Elevar på 1. til 7. trinn har rett til opplæring i ei særskild gruppe i den målforma kommunen ikkje har vedteke, dersom minst ti elevar på trinnet krev det. Dersom minst ti elevar på eit trinn på same skole krev denne retten, har dei rett til å få opplæringa på den skolen. Er elevane spreidde på fleire skolar i kommunen, avgjer kommunen kva skole dei skal få opplæringa på. Retten til å få opplæring i ei særskild gruppe står ved lag så lenge det er minst seks elevar att i gruppa.

Dersom skolestrukturen i kommunen gjer at elevar må overførast til ein skole med ei anna målform enn elevane hadde på 1. til 4. trinn, har dei rett til å bruke og å få opplæring på den målforma dei hadde. Dei har rett til opplæring i faget norsk i ei særskild gruppe, same kor mange dei er.

§ 4-2. *Opplæring i og på samisk i grunnskolen*

Samiske elevar har rett til opplæring i anten nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk. Samar er dei som kan skrivast inn i samemanntalet, og barna deira.

Alle elevar som bur i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til opplæring i og på samisk. Kongen i statsråd kan gi forskrift om at elevar i andre område òg skal ha denne retten. Kommu-

nen kan gi forskrift om at elevar som bur i forvaltningsområdet for samisk språk eller andre område fastsette av Kongen i statsråd, skal ha opplæring i samisk.

Alle elevar som bur utanfor forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til opplæring i og på samisk dersom minst ti elevar i kommunen krev det. Retten står ved lag så lenge det er minst seks elevar att i gruppa. Samiske elevar som bur utanfor forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elevar i kommunen krev det. Departementet kan gi forskrift om kva for fag retten gjeld.

Elevar på 8. til 10. trinn vel sjølve om dei skal ha opplæring i og på samisk, om ikkje kommunen har fastsett at alle i grunnskolealder skal ha opplæring i samisk.

Opplæringa på samisk kan leggjast til ein eller fleire skolar i kommunen. Dersom skolar i kommunar utanfor forvaltningsområdet for samisk språk ikkje har lærarar som kan gi opplæring i samisk, kan opplæringa givast på ein annan måte. Dersom opplæringa blir gitt ved hjelp av tekniske hjelpemiddel etter § 13-3, skal kommunen, når det er nødvendig, tilby eleven ein del av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø.

§ 4-3. *Opplæring i kvensk og finsk i grunnskolen*

Når minst tre elevar med kvensk eller norskfinsk bakgrunn ved grunnskolar i Troms og Finnmark krev det, har dei rett til opplæring i kvensk eller finsk. Elevar på 8. til 10. trinn vel sjølve om dei skal ha slik opplæring.

Dersom skolen ikkje har lærarar som kan gi opplæring i kvensk eller finsk, kan opplæringa givast på ein annan måte.

§ 4-4. *Opplæring i og på norsk teiknspråk i grunnskolen*

Elevar med høyrselshemming har rett til opplæring i og på norsk teiknspråk. Dersom skolen ikkje har lærarar som kan gi opplæring i norsk teiknspråk, kan opplæringa givast på ein annan skole.

Kommunen kan fastsetje kva skole opplæringa på norsk teiknspråk skal givast på.

§ 4-5. *Opplæring i punktskrift i grunnskolen*

Elevar som er blinde eller sterkt svaksynte, har rett til nødvendig opplæring i punktskrift.

§ 4-6. *Særskild språkopplæring i grunnskolen*

Elevar med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild språkopplæring til dei kan norsk godt nok til å følgje opplæringa på skolen. Særskild språkopplæring skal omfatte forsterka opplæring i norsk og, om det trengst, morsmålsopplæring, tospråkleg opplæring i fag eller begge delar.

Kommunen skal jamleg vurdere om eleven kan norsk godt nok til å følgje den vanlege opplæringa.

Dersom skolen ikkje har lærarar som kan gi morsmålsopplæring, kan opplæringa givast på ein annan måte. Det same gjeld tospråkleg opplæring i fag.

Kommunen kan vedta at eleven skal få opplæringa i morsmål på ein annan skole enn den eleven går på.

§ 4-7. *Innføringsopplæring for elevar i grunnskolen som har budd kort tid i Noreg*

Elevar som har budd kort tid i Noreg og har fått vedtak om særskild språkopplæring, kan få heile eller delar av opplæringa i særskilde grupper eller klassar eller på særskilde skolar. Slik innføringsopplæring kan berre givast om eleven eller foreldra samtykkjer. Eleven kan få slik opplæring i opp til to år.

Eit vedtak om innføringsopplæring for ein elev kan berre gjerast for opp til eitt år om gongen. I vedtaket kan det gjerast unntak frå læreplanverket.

Kapittel 5. Skyss, leksehjelp, SFO og overgang frå barnehage til skole

§ 5-1. *Skyss til og frå skolen for elevar i grunnskolen*

Elevar på 1. trinn har rett til gratis skyss dersom dei bur meir enn to kilometer frå skolen. Elevar på 2. til 10. trinn har rett til gratis skyss dersom dei bur meir enn fire kilometer frå skolen. Retten til skyss gjeld til og frå begge heimane når eleven har to heimar.

Elevar har rett til gratis skyss dersom ein del av vegen er særleg farleg eller vanskeleg. Når kommunen skal vurdere kor farleg eller vanskeleg skolevegen er, skal det leggjast vekt på alderen til eleven.

Elevar som treng båttransport, har rett til slik transport gratis.

Elevar som treng skyss på grunn av nedsett funksjonsevne, skade eller sjukdom, har rett til gratis skyss til og frå skolen og skolefritidsordninga. Retten til skyss til og frå skolefritidsordninga gjeld ikkje i skoleferiane.

§ 5-2. *Reisefølgje for og tilsyn med elevar i grunnskolen*

Elevar som får skyss til og frå skolen eller skolefritidsordninga, har rett til reisefølgje og tilsyn i

ventetida før og etter opplæringa eller skolefritidsordninga dersom dei treng det.

§ 5-3. *Rett til losji og plikt til å la seg innlosjere for elevar i grunnskolen*

Elevar har rett til losji når dagleg skyss ikkje er forsvarleg. Når fylkeskommunen skal vurdere om dagleg skyss er forsvarleg, skal det særleg leggjast vekt på alderen og funksjonsevna til eleven og kor lang og farleg skolevegen er. Det kan berre leggjast vekt på kostnader eller vanskar for fylkeskommunen dersom dei er ekstraordinære.

Dersom fylkeskommunen er i tvil om dagleg skyss er forsvarleg, avgjer foreldra om eleven skal skyssast eller innlosjerast.

Dersom dagleg skyss ikkje er forsvarleg, har eleven plikt til å la seg innlosjere med mindre foreldra til eleven sjølv sørgjer for skyss og dekkjer kostnadene.

Kommunen skal ha tilsyn med innlosjerte elevar.

§ 5-4. *Leksehjelp*

Kommunen skal ha tilbod om gratis leksehjelp til elevar i grunnskolen. Kommunen kan ikkje ta betalt for leksehjelp som blir gitt i skolefritidsordninga. Leksehjelpa er ikkje ein del av den opplæringa eleven har rett til etter denne lova.

§ 5-5. *Skolefritidsordning (SFO)*

Kommunen skal ha tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for elevar på 1. til 4. trinn og for elevar med særlege behov på 1. til 7. trinn. Kommunen kan krevje at foreldra dekkjer kostnadene til skolefritidsordninga.

Kommunen kan nytte private til å drive skolefritidsordninga.

Skolefritidsordninga skal leggje til rette for leik og kultur- og fritidsaktivitetar. Aktivitetane skal vere tilpassa alderen, funksjonsevna og interessene til barna. I skolefritidsordninga skal barna passast på og få omsorg, og barn med nedsett funksjonsevne skal få gode utviklingsvilkår.

Kommunen skal gi forskrift om skolefritidsordninga. Forskrifta skal ha føresegner om

a) eigarforhold
b) kven som er opptaksmyndigheit
c) opptakskriterium
d) opptaksperiode og oppseiing
e) foreldrebetaling
f) leike- og opphaldsareal
g) dagleg opphaldstid og årleg opningstid
h) personale og leiing

§ 5-6. *Overgangen frå barnehagen til skolen*

Kommunen skal sørgje for ein trygg og god overgang frå barnehagen til skolen og skolefritidsordninga.

Tredje delen – vidaregåande opplæring

Kapittel 6. Rett til vidaregåande opplæring

§ 6-1. *Rett til vidaregåande opplæring*

Dei som har fullført grunnskolen eller tilsvarande opplæring, har rett til vidaregåande opplæring etter dette kapittelet. Dette gjeld òg dei som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg. Retten gjeld berre for dei som truleg skal vere i Noreg i meir enn tre månader i strekk.

Ungdommar har rett til vidaregåande opplæring i tre år. Dei har rett til å komme inn på eitt av tre utdanningsprogram som dei har søkt på, og rett til to år med vidaregåande opplæring som byggjer på det første året. Dersom den fastsette opplæringstida i faget er lengre enn tre år, blir retten utvida tilsvarande.

Retten til vidaregåande opplæring gjeld ut det skoleåret som tek til det året ein fyller 24 år (ungdomsrett). Dei som då ikkje har fullført, kan ha rett til vidaregåande opplæring etter § 17-3 (vaksenrett). Dei som har rett til vidaregåande opplæring etter dette kapittelet, kan etter søknad i staden få vidaregåande opplæring etter § 17-3 dersom det er særlege grunnar for det. Dei som har rett til vidaregåande opplæring etter første avsnitt andre setning, har etter søknad rett til å få vidaregåande opplæring etter § 17-3.

Departementet kan gi forskrift om inntak til vidaregåande opplæring.

§ 6-2. *Studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram*

Den vidaregåande opplæringa omfattar studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram.

Studieførebuande utdanningsprogram omfattar tre års opplæring i skole.

Yrkesfaglege utdanningsprogram omfattar til vanleg to år med opplæring i skole og to år med læretid i bedrift. Fylkeskommunen kan godkjenne kontraktar om opplæring i bedrift som avvik frå dette. Dersom fylkeskommunen ikkje kan formidle opplæring i bedrift, skal heile opplæringa bli gitt i skole.

Departementet kan gi forskrift om ulike opplæringsordningar for den vidaregåande opplæringa i bedrift.

§ 6-3. *Planlegginga og utbygginga av det vidaregåande opplæringstilbodet*

Fylkeskommunen skal i planlegginga og utbygginga av det vidaregåande opplæringstilbodet leggje stor vekt på kva kompetanse samfunnet treng, og på kor mange læreplassar som finst.

Departementet kan krevje at fylkeskommunen skal ha eit vidaregåande opplæringstilbod for søkjarar frå heile landet.

§ 6-4. *Innhald, vurdering og dokumentasjon i den vidaregåande opplæringa*

Den vidaregåande opplæringa skal vere i samsvar med læreplanverket og tilbodsstrukturen, jf. § 1-4.

Elevane og lærlingane har rett til individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringa. Departementet skal gi forskrift om individuell vurdering, om klage på vurdering og om dokumentasjon. Departementet kan òg gi forskrift om tap av rett til individuell vurdering som følgje av høgt fråvær.

§ 6-5. *Rett til omval og rett til ekstra opplæringstid i den vidaregåande opplæringa*

Elevar har rett til å gjere eitt omval og får då rett til ekstra tid så dei kan fullføre opplæringa.

Elevar som har rett til særskild språkopplæring etter § 7-5 eller individuelt tilrettelagd opplæring etter § 10-3, har rett til opplæring i opp til to år ekstra dersom dei treng meir tid til opplæring og den ekstra opplæringstida kan gi dei ein høgare kompetanse. Før fylkeskommunen gjer vedtak om å gi elevar med rett til individuelt tilrettelagd opplæring ekstra opplæringstid, skal det vere innhenta ei sakkunnig vurdering.

§ 6-6. *Påbygging til generell studiekompetanse*

Dei som består fag- og yrkesopplæring, har rett til eitt års påbygging til generell studiekompetanse. Elevane må ta fatt på påbyggingsåret seinast det skoleåret dei fyller 24 år.

§ 6-7. *Gratis vidaregåande opplæring*

Den vidaregåande opplæringa skal vere gratis. Fylkeskommunen kan likevel krevje at elevar og lærlingar dekkjer utgifter til individuelt utstyr som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha. Departementet kan gi forskrift om at elevar skal halde seg med læremiddel og digitalt utstyr.

§ 6-8. *Yrkesopplæringsnemnder*

Kvar fylkeskommune skal nemne opp ei yrkesopplæringsnemnd. Fylkeskommunen skal førebu dei sakene nemnda skal behandle.

Departementet kan gi forskrift om kva samansetjing og oppgåver nemnda skal ha.

§ 6-9. *Rett til vidaregåande opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve*

Dei som ikkje har opphaldsløyve i Noreg, har rett til vidaregåande opplæring ut det skoleåret som tek til det kalenderåret dei fyller 18 år. Dei som oppheld seg ulovleg i landet utan å ha søkt om opphaldsløyve, har likevel ikkje rett til vidaregåande opplæring.

Kapittel 7. Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i den vidaregåande opplæringa

§ 7-1. *Norsk skriftspråk (målform) for elevane i den vidaregåande opplæringa*

Elevane skal ha opplæring i begge dei norske skriftspråka, bokmål og nynorsk. Departementet kan gi forskrift om fritak frå opplæring i eitt av desse skriftspråka for elevar som får opplæring etter §§ 7-2, 7-3 og 7-5.

Elevane vel sjølve om dei skal bruke bokmål eller nynorsk i det skriftlege arbeidet, og om læremidla skal vere på bokmål eller nynorsk.

§ 7-2. *Opplæring i samisk i den vidaregåande opplæringa*

Samiske elevar har rett til opplæring i anten nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk. Samar er dei som kan skrivast inn i samemanntalet, og barna deira.

Alle elevar som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, har rett til opplæring i samisk i den vidaregåande opplæringa.

Dersom skolen ikkje har lærarar som kan gi opplæring i samisk, kan opplæringa givast på ein annan måte. Dersom opplæringa blir gitt ved hjelp av tekniske hjelpemiddel etter § 13-3, skal fylkeskommunen, når det er nødvendig, tilby eleven ein del av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø.

§ 7-3. *Opplæring i og på norsk teiknspråk i den vidaregåande opplæringa*

Elevar med høyrselshemming har rett til å få opplæring ved hjelp av tolk eller til å gå på vidaregåande skolar som har opplæring i og på norsk teiknspråk.

Retten til opplæring i og på norsk teiknspråk gjeld berre innanfor dei utdanningsprogramma og

programområda som skolane har tilbod om, og delar av opplæringa kan givast ved hjelp av tolk.

§ 7-4. *Opplæring i punktskrift i den vidaregåande opplæringa*

Elevar som er blinde eller sterkt svaksynte, har rett til nødvendig opplæring i punktskrift.

§ 7-5. *Særskild språkopplæring i den vidaregåande opplæringa*

Elevar med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild språkopplæring til dei kan norsk godt nok til å følgje opplæringa på skolen. Særskild språkopplæring skal omfatte forsterka opplæring i norsk og, om det trengst, morsmålsopplæring, tospråkleg opplæring i fag eller begge delar.

Fylkeskommunen skal jamleg vurdere om eleven kan norsk godt nok til å følgje den vanlege opplæringa.

Dersom skolen ikkje har lærarar som kan gi morsmålsopplæring, kan opplæringa givast på ein annan måte. Det same gjeld tospråkleg opplæring i fag.

Kommunen kan vedta at eleven skal få opplæringa i morsmål på ein annan skole enn den eleven går på.

§ 7-6. *Innføringsopplæring for elevar i den vidaregåande opplæringa som har budd kort tid i Noreg*

Elevar som har budd kort tid i Noreg og har fått vedtak om særskild språkopplæring, kan få heile eller delar av opplæringa i særskilde grupper eller klassar eller på særskilde skolar. Slik innføringsopplæring kan berre givast med samtykke frå eleven. Eleven kan få slik opplæring i opp til to år.

Vedtak om innføringsopplæring for ein elev kan berre gjerast for opp til eitt år om gongen. I vedtaket kan det gjerast unntak frå læreplanverket.

Kapittel 8. Opplæring i bedrift

§ 8-1. *Verkeområdet for kapittelet*

Dette kapittelet gjeld for den vidaregåande opplæringa som blir gitt i bedrift etter godkjende kontraktar.

Dei som får vidaregåande opplæring i bedrift, blir i denne lova kalla lærlingar. Dersom opplæringa blir gitt i skole, gjeld reglane for elevar. Reglane for elevar gjeld òg for elevar som har praksis eller opplæring i bedrift utan kontrakt etter § 8-2.

§ 8-2. *Inngåing og endring av kontrakt om opplæring*

Lærlingar skal skrive kontrakt om opplæring med ei eller fleire lærebedrifter. Dersom kontrakten oppfyller krava, skal han godkjennast av fylkeskommunen. Kontrakten kan berre endrast etter samtykke frå fylkeskommunen.

Kontrakten skal vere inngått før opplæringa i lærebedrifta tek til. Kontrakten gjeld frå den tida opplæringa tek til, sjølv om godkjenninga kjem seinare.

Det skal stå i kontrakten kva som er målet for opplæringa, og kven som har ansvaret for dei ulike delane av opplæringa. Kontrakten skal vise til den eller dei arbeidsavtalane som er inngått.

Departementet kan gi forskrift om kva form og innhald kontrakten skal ha, og om endring av kontrakten.

§ 8-3. *Heving og oppseiing av kontrakt om opplæring*

Kontrakten om opplæring kan seiast opp dersom partane er samde om det. Lærebedrifta skal orientere fylkeskommunen skriftleg før ein kontrakt blir oppsagd.

Ein kontrakt om opplæring kan hevast etter vedtak frå fylkeskommunen dersom lærlingen seier skriftleg frå at han eller ho ikkje ønskjer å halde fram ut kontrakttida. Ein kontrakt om opplæring kan òg hevast dersom ein av partane gjer seg skyldig i vesentlege brot på pliktene sine i arbeidsforholdet eller ein av partane ikkje er i stand til å oppfylle kontrakten.

Dersom ein kontrakt om opplæring blir oppsagd eller heva, skal lærebedrifta skrive ut ein attest om opplæringa som er gjennomført.

§ 8-4. *Lærlingane sine rettar og plikter som arbeidstakarar. Tilhøvet til arbeidsmiljøloven*

Lærlingar er arbeidstakarar i lærebedrifta, med dei rettane og pliktene som følgjer av lover og tariffavtalar.

Lærlingar skal ha arbeidsavtale med lærebedrifta. Lærebedrifta kan berre seie opp denne arbeidsavtalen dersom kontrakten om opplæring blir oppsagd eller heva etter § 8-3.

Dei første seks månadene av arbeidsforholdet kan arbeidsavtalen likevel seiast opp etter reglane i arbeidsmiljøloven §§ 15-3 og 15-6 dersom lærlingen har fylt 21 år og har inngått kontrakt om full opplæring i bedrift. Kontrakten om opplæring fell bort dersom arbeidsavtalen blir oppsagd.

Arbeidsavtalen fell bort når læretida er over, eller dersom kontrakten blir oppsagd eller heva.

Andre avsnitt andre setning, tredje avsnitt og fjerde avsnitt i føresegna her gjeld ikkje arbeidsavtalar som partane har inngått uavhengig av kontrakten om opplæring.

§ 8-5. *Godkjenning av lærebedrifter*

Fylkeskommunen skal godkjenne lærebedrifter som oppfyller krava i § 8-6.

Før fylkeskommunen kan godkjenne ei lærebedrift, må ho vere fagleg vurdert av yrkesopplæringsnemnda. Fylkeskommunen skal leggje stor vekt på den faglege vurderinga.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning av lærebedrifter og om deling av ansvaret mellom samarbeidande lærebedrifter.

§ 8-6. *Krav til lærebedrifter*

Ei lærebedrift skal vere i stand til å gi opplæring i samsvar med læreplanar for fag, anten åleine eller i samarbeid med andre godkjende lærebedrifter.

Ei lærebedrift skal ha ein eller fleire fagleg kvalifiserte personar som har ansvaret for opplæringa, og ein eller fleire instruktørar som gir opplæring.

§ 8-7. *Rekruttering av lærebedrifter og formidling til læreplass*

Fylkeskommunen skal rekruttere lærebedrifter med sikte på å gi alle kvalifiserte søkjarar tilbod om læreplass i bedrift.

Fylkeskommunen skal formidle kvalifiserte søkjarar til lærebedrifter det er inngått avtalar om læreplass med.

Departementet kan gi forskrift om formidling til læreplass.

§ 8-8. *Tilskot til lærebedrifter*

Fylkeskommunen skal gi godkjende lærebedrifter tilskot til opplæring.

Departementet kan gi forskrift om tilskot til lærebedrifter.

§ 8-9. *Oppfølging av lærebedrifter og tap av godkjenning*

Fylkeskommunen skal rettleie lærebedriftene og kontrollere at dei oppfyller krava i denne lova.

Etter ei fagleg vurdering i yrkesopplæringsnemnda kan fylkeskommunen trekkje tilbake godkjenninga som lærebedrift dersom lærebedrifta ikkje lenger oppfyller krava. Den faglege vurderinga frå yrkesopplæringsnemnda skal vege tungt.

Godkjenninga som lærebedrift fell bort to år etter at den siste kontrakten om opplæring er avslutta.

Departementet kan gi forskrift om tap av godkjenning.

§ 8-10. *Lærebedriftene sitt ansvar for opplæringa*

Lærebedriftene skal lage ein plan som sikrar at lærlingane får opplæring i samsvar med kontrakten, og dei skal leggje produksjonen til rette for denne opplæringa.

Lærebedriftene skal skape eit godt arbeids- og læringsmiljø. Den samla arbeids- og opplæringstida til lærlingar skal ikkje vere lengre enn arbeidstida til andre arbeidstakarar.

Lærebedrifter som ikkje lenger kan gi opplæring i samsvar med kontrakten, skal melde frå til fylkeskommunen.

§ 8-11. *Krav til internkontroll i lærebedrifter*

Lærebedriftene skal ha internkontroll for å sikre at opplæringa er i samsvar med denne lova. Representantar for arbeidstakarane skal få ta del i internkontrollarbeidet.

Lærebedriftene skal årleg rapportere til fylkeskommunen om opplæringa dei gir. Departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikta.

Kapittel 9. Skyss, bustad og oppfølgingsteneste

§ 9-1. *Skyss til og frå skolen for elevar i den vidaregåande opplæringa*

Elevar har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjersle dersom dei bur meir enn seks kilometer frå skolen. Retten til skyss eller full skyssgodtgjersle gjeld til og frå begge heimane når eleven har to heimar.

Elevar som treng båttransport, har rett til slik transport gratis.

Elevar som treng skyss på grunn av nedsett funksjonsevne, skade eller sjukdom, har rett til gratis skyss til og frå skolen.

Departementet kan gi forskrift om at retten til skyss kan oppfyllast gjennom rabattordningar for offentleg transport i område med eit godt utbygd kollektivtilbod.

§ 9-2. *Reisefølgje for og tilsyn med elevar i den vidaregåande opplæringa*

Elevar som får skyss, har rett til reisefølgje dersom dei treng det.

Elevar som får skyss, har rett til tilsyn i ventetida før og etter opplæringa dersom dei på grunn av nedsett funksjonsevne ikkje klarer seg åleine.

§ 9-3. *Hjelp med å skaffe bustad for elevar i den vidaregåande opplæringa*

Når ein elev ikkje kan nytte dagleg skyss til skolen, skal fylkeskommunen hjelpe til med å skaffe eleven ein stad å bu. Er det ikkje mogleg å skaffe eleven bustad på annan måte, skal fylkeskommunen sørgje for at det blir bygd ein elevheim.

§ 9-4. *Oppfølgingsteneste for ungdom som ikkje er i vidaregåande opplæring eller arbeid*

Kvar fylkeskommune skal ha ei oppfølgingsteneste. Oppfølgingstenesta skal sørgje for at ungdom som har rett til opplæring etter § 6-1 og ikkje er i opplæring eller arbeid, får tilbod om vidaregåande opplæring, andre kompetansefremjande tiltak eller arbeid. Ein er omfatta av tenesta fram til utgangen av det året ein fyller 21 år.

Departementet kan gi forskrift om oppgåvene til oppfølgingstenesta.

Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa

Kapittel 10. Universell opplæring og individuell tilrettelegging

§ 10-1. *Universell opplæring*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging.

§ 10-2. *Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. I slike tilfelle skal skolen vurdere og setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av den.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at elevar som er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.

Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring.

§ 10-3. *Individuelt tilrettelagd opplæring*

Elevar har rett til individuelt tilrettelagd opplæring dersom utbyttet av den universelle opplæringa ikkje er tilfredsstillande.

§ 10-4. *Vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring*

Kommunen og fylkeskommunen skal hente inn ei sakkunnig vurdering frå den pedagogisk-psykologiske tenesta før dei avgjer om ein elev skal få individuelt tilrettelagd opplæring. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal ta stilling til om eleven treng slik tilrettelegging.

Kommunen og fylkeskommunen kan berre fråvike den sakkunnige vurderinga dersom dei kjem til at eleven kan få tilfredsstillande opplæring på ein annan måte. Ei slik avgjerd skal vere grunngitt i vedtaket. I vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring kan det gjerast unntak frå reglane om innhaldet i og organiseringa av opplæringa.

Ei sakkunnig vurdering kan berre gjerast med samtykke frå eleven eller foreldra. Eit vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring kan berre gjerast når eleven eller foreldra samtykkjer. Eit tilbod om individuelt tilrettelagd opplæring skal utarbeidast i samråd med eleven og foreldra, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

§ 10-5. *Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde*

I den sakkunnige vurderinga skal den pedagogisk-psykologiske tenesta alltid greie ut om

a) eleven sitt utbytte av den universelle opplæringa
b) kvifor eleven eventuelt ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa
c) kva som er realistiske opplæringsmål for eleven
d) kva tiltak som kan gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa

§ 10-6. *Krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagd opplæring*

Den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring, må oppfylle kompetansekrava for å bli tilsett i lærarstilling, jf. § 15-2, og krava om relevant kompetanse i faget det skal undervisast i, jf. § 15-3.

I vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring kan det gjerast unntak frå kompetansekrava dersom det vil gi eleven betre opplæring. Slike unntak kan berre gjerast for personar med ei universi-

tets- eller høgskoleutdanning som gjer dei særleg eigna til å vareta behova til eleven.

§ 10-7. *Individuell opplæringsplan*

Skolen skal utarbeide ein individuell opplæringsplan for elevar som får individuelt tilrettelagd opplæring. I planen skal det stå kva som er måla for og innhaldet i opplæringa, og korleis ho skal drivast.

§ 10-8. *Årleg evaluering av eleven sitt utbytte av den individuelt tilrettelagde opplæringa*

Skolen skal éin gong i året utarbeide ei skriftleg oversikt over den individuelt tilrettelagde opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven sett opp mot måla i den individuelle opplæringsplanen. Eleven eller foreldra skal få oversikta og vurderinga.

§ 10-9. *Personleg assistanse*

Elevar som treng personleg assistanse for å delta i opplæringa, har rett til slik assistanse.

§ 10-10. *Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel*

Elevar har rett til dei tekniske hjelpemidla og den fysiske tilrettelegginga dei treng for å få tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

§ 10-11. *Opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet*

Elevar som er blinde eller sterkt svaksynte, har rett til nødvendig opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel. Dei har òg rett til nødvendig opplæring i mobilitet slik at dei kan ta seg fram på skolen, komme seg til og frå skolen og delta i aktivitetar i regi av skolen.

§ 10-12. *Pedagogisk-psykologisk teneste*

Kvar kommune og fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste.

Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal samarbeide med skolane og hjelpe til med kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringa for elevane.

Tenesta skal utarbeide sakkunnige vurderingar der lova krev det. Departementet kan gi forskrift om at den pedagogisk-psykologiske tenesta skal utarbeide sakkunnige vurderingar i andre tilfelle òg.

Kapittel 11. Skolemiljøet til elevane

§ 11-1. *Verkeområde for kapittelet*

Kapittelet gjeld for skolen, leksehjelpordninga og skolefritidsordninga.

§ 11-2. *Retten til eit trygt og godt skolemiljø*

Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

§ 11-3. *Nulltoleranse og førebyggjande arbeid*

Skolen skal ikkje godta krenking som til dømes mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane.

§ 11-4. *Plikt til å sikre at elevane har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt)*

Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på korleis elevane har det, og om mogleg gripe inn mot krenking som til dømes mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har det trygt og godt. Rektor skal varsle kommunen og fylkeskommunen i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har det trygt og godt, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at han eller ho ikkje har det trygt og godt, skal skolen undersøkje saka og så langt det finst eigna tiltak, sørgje for at eleven får det trygt og godt. Det same gjeld når ei undersøking som skolen sjølv har sett i gang, viser at ein elev ikkje har det trygt og godt. Tiltaka skal veljast på grunnlag av ei konkret og fagleg vurdering.

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå

a) kva problem tiltaka skal løyse
b) kva tiltak skolen har planlagt
c) når tiltaka skal gjennomførast
d) kven som skal gjennomføre tiltaka
e) når tiltaka skal evaluerast

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte avsnitt, i den forma og det omfanget som er nødvendig.

§ 11-5. *Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev*

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor.

Rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen med mindre varselet er openbert grunnlaust.

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein i leiinga ved skolen krenkjer ein elev med til dømes mobbing, vald, diskriminering eller trakassering, skal vedkommande varsle kommunen eller fylkeskommunen direkte.

Undersøking og tiltak etter § 11-4 tredje og fjerde avsnitt skal setjast i verk straks.

§ 11-6. *Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker*

Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldra melde saka til fylkesmannen etter at saka er teken opp med rektor.

Fylkesmannen skal avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 11-4 og 11-5 er oppfylt, for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal fylkesmannen avvise saka, om det ikkje er særlege grunnar til å behandle saka. Det same gjeld dersom eleven ikkje lenger går på den skolen saka gjeld.

Kommunen, fylkeskommunen og skolen skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som fylkesmannen meiner må til for å greie ut saka.

Kjem fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 11-4 og 11-5, kan fylkesmannen påleggje kommunen eller fylkeskommunen å rette forholdet. Dersom saka elles vil bli unødig forseinka, eller dersom det er grunn til å tru at kommunen eller fylkeskommunen ikkje kjem til å rette forholdet, kan fylkesmannen vedta kva skolen skal gjere for at eleven skal få det trygt og godt.

Fylkesmannen skal setje ein frist for gjennomføringa av vedtaket og følgje opp saka. Fylkesmannen kan vedta reaksjonar etter skolereglane, jf. § 2-5, eller vedta at ein elev skal byte skole, jf. § 12-3.

Avgjerda til fylkesmannen er eit enkeltvedtak.

§ 11-7. *Det fysiske miljøet*

Kommunen og fylkeskommunen skal i planlegginga, bygginga, tilrettelegginga og drifta av skolane ta omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske miljøet på skolen skal vere i samsvar med dei gjeldande faglege normene. Ved avvik frå normene må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillande med omsyn til tryggleik, helse, trivsel og læring.

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane som har nedsett funksjonsevne.

Dersom ein elev, ein forelder eller eit av råda eller utvala på skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å bøte på manglar ved det fysiske miljøet, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikkje har teke stilling til saka innan rimeleg tid, kan det klagast som om det var gjort enkeltvedtak.

§ 11-8. *Tvangsmulkt*

For å sikre gjennomføringa av vedtak etter § 11-6 kan fylkesmannen og klageinstansen fastsetje tvangsmulkt for kommunar og fylkeskommunar. Tvangsmulkt kan fastsetjast samtidig med vedtaket eller seinare.

Ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når kommunen eller fylkeskommunen ikkje held fristen for gjennomføring av vedtaket etter § 11-6, og mulkta går til vedtaket er oppfylt. Ei avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det er uråd å rette seg etter vedtaket og den ansvarlege ikkje kan noko for det.

Avgjerda om tvangsmulkt skal behandlast i samsvar med reglane i forvaltningsloven kapittel IV og V.

Mulkta går til statskassa. I særlege tilfelle kan tvangsmulkta reduserast eller falle bort.

Departementet kan gi forskrift om kva slags tvangsmulkt som kan nyttast, og om kor stor mulkta skal vere.

§ 11-9. *Straffansvar for brot på reglane om skolemiljø*

Med bot eller fengsel i opp til 3 månader blir den straffa som forsettleg eller aktlaust grovt eller fleire gonger bryt føresegnene i § 11-4 første avsnitt, § 11-4 andre avsnitt eller § 11-5. Med bot eller fengsel i opp til 3 månader blir den rektoren straffa som forsettleg eller aktlaust grovt eller fleire gonger bryt føresegnene i § 11-4 tredje avsnitt eller § 11-4 fjerde avsnitt.

Dersom ei føresegn i § 11-4 første til fjerde avsnitt eller § 11-5 er broten av nokon som handlar på vegner av skolen, kan kommunen og fylkeskommunen straffast, jf. straffeloven § 27.

Straffansvaret er forelda etter 5 år.

§ 11-10. *Bevisbør i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø*

Dersom det er grunn til å tru at kommunen eller fylkeskommunen ikkje har følgt reglane om

psykososialt skolemiljø i eller i medhald av kapittel 11, skal det ved behandlinga av erstatningskrav etter skadeserstatningsloven leggjast til grunn at reglane ikkje er følgde, om ikkje kommunen eller fylkeskommunen gjer noko anna truleg.

Kapittel 12. Skadeførebygging og ordenstiltak

§ 12-1. *Tiltak overfor elevane for å halde ro og orden og avverje skade*

Skolen skal arbeide førebyggjande mot skade og fare, og sørgje for tryggleik med minst mogleg inngripande tiltak.

Tilsette i skolen kan gripe inn fysisk mot elevar dersom det er nødvendig for å avverje fare for skade på andre personar eller for å avverje vesentleg skade på eigedom. Tilsette kan òg gripe inn fysisk mot elevar for å halde ro og orden dersom det er nødvendig for å unngå meir inngripande tiltak. Tilsette kan berre nytte lite inngripande tiltak, som å halde eleven fast ei lita stund eller ta eleven ut av fellesrom. Dei fysiske inngrepa skal vere så få, kortvarige og skånsame som mogleg.

Tilsette i skolen kan likevel gripe inn overfor elevane etter reglane om nødrett og nødverje i straffelova §§ 17 og 18.

Dersom det blir nytta inngrep etter andre eller tredje avsnitt, skal rektor varslast, og hendinga må dokumenterast i den forma og i det omfanget som er nødvendig. Rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen.

Tiltak som er allment aksepterte i samhandlinga mellom vaksne og barna dei har omsorg for, skal ikkje reknast som tiltak etter denne føresegna.

For helserelaterte tiltak gjeld kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven.

Departementet kan gi forskrift om bruk av tiltak etter denne føresegna.

§ 12-2. *Bortvising*

Kommunen og fylkeskommunen kan fastsetje i skolereglane at elevane kan visast bort frå opplæringa etter fleire eller grove brot på skolereglane. Elevar på 1. til 7. trinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. trinn kan visast bort for opp til tre dagar. Elevar i den vidaregåande opplæringa kan visast bort for opp til fem dagar. Det kan òg fastsetjast at elevar i den vidaregåande opplæringa kan visast bort for resten av skoleåret dersom regelbrota er særleg alvorlege.

Det er rektor sjølv som vedtek bortvising frå opplæringa. Om ikkje kommunen eller fylkeskommunen fastset noko anna, kan rektor gi lærarar høve til å vise bort elevar frå ei opplæringsøkt som læraren sjølv har ansvaret for. Bortvisinga kan ikkje vare meir enn to klokketimar. Det er fylkeskommunen sjølv som gjer vedtak om at ein elev i den vidaregåande opplæringa skal visast bort for resten av skoleåret.

Ein elev kan ikkje visast bort dersom mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege.

§ 12-3. *Pålagt skolebyte*

Ein elev kan flyttast til ein annan skole, dersom åtferda til eleven går alvorleg ut over tryggleiken, trivselen eller læringa til ein eller fleire medelevar.

Ein elev kan ikkje flyttast dersom mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege. Ein elev kan ikkje flyttast dersom det fører til at eleven må flytte ut av heimen eller gjer at dagleg skyss blir uforsvarleg. Ein elev i den vidaregåande skolen skal heller ikkje flyttast dersom det fører til at eleven må byte utdanningsprogram og programområde.

Kommunen og fylkeskommunen sjølv gjer vedtak om skolebyte.

§ 12-4. *Forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet*

Når elevar får opplæring, skal dei ikkje bruke plagg som dekkjer heile ansiktet eller delar av det. Det same gjeld når dei deltek i skolefritidsordninga eller får leksehjelp.

Når dei som er tilsette i skolen, er saman med elevane, skal dei ikkje bruke plagg som dekkjer heile ansiktet eller delar av det. Det same gjeld dei som arbeider i skolefritidsordninga, leksehjelpordninga, skolehelsetenesta eller den pedagogisk-psykologiske tenesta.

Forbodet gjeld ikkje tildekking av ansiktet av omsyn til vêr, helse eller tryggleik, eller tildekking som tener pedagogiske eller sosiale føremål.

Kapittel 13. Organiseringa av opplæringa, læremiddel og opplæringsspråk

§ 13-1. *Skolerute og lengda på skoleåret*

Opplæringa i eit skoleår skal strekkje seg over minst 38 veker. Elevane skal ha minst sju veker samanhengande ferie.

Kommunen og fylkeskommunen skal gi forskrift om skole- og feriedagar for elevane (skolerute). Skole- og feriedagane skal planleggjast slik at eksamen og nasjonale prøver kan gjennomførast.

§ 13-2. *Inndeling av elevar i klassar og grupper*

Kvar elev skal høyre til éin klasse og ha så mykje opplæringstid i klassen at eleven kan utvikle sosial samkjensle. I delar av opplæringa

kan elevane delast i andre grupper. Inndelinga i klassar og grupper skal medverke til at skolen blir ein møteplass der elevane utviklar toleranse og respekt for kvarandre.

Ingen klassar eller grupper skal vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg.

Elevane kan delast inn i grupper etter fagleg nivå dersom det er nødvendig for at ein eller fleire av elevane skal få eit forsvarleg utbytte av opplæringsaktiviteten, så sant det ikkje går ut over dei andre elevene sitt høve til å få eit forsvarleg utbytte av opplæringa. Elevane kan delast inn i grupper etter fagleg nivå berre i særskilde og avgrensa delar av opplæringa. Det skal vurderast jamleg om inndelinga etter fagleg nivå er nødvendig.

Elevane kan berre delast inn i grupper etter kjønn dersom det er særleg tungtvegande grunnar til å gjere det.

Alle elevar skal ha ein kontaktlærar. Kontaktlæraren har eit særleg ansvar for eleven, for kontakten med heimen og for administrative, sosiale og pedagogiske gjeremål i klassen.

§ 13-3. *Gjennomføring av opplæringa med tekniske hjelpemiddel utan at læraren er til stades saman med elevane (fjernundervisning)*

Dersom elevane og læraren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel og det er gode grunnar for å gjennomføre opplæringa på denne måten, kan det gjerast unntak frå hovudregelen i § 15-4 om at læraren skal vere til stades saman med elevane. Kommunen og fylkeskommunen må i så fall kunne godtgjere at denne opplæringa er trygg og pedagogisk forsvarleg.

§ 13-4. *Opplæringsspråk og hovudmål på kvar skole*

Opplæringa skal vere på norsk eller samisk. Departementet kan etter søknad frå kommunen eller fylkeskommunen gi ein skole tidsavgrensa fritak frå kravet til opplæringsspråk.

Kommunen og fylkeskommunen skal gi forskrift om kva som skal vere hovudmålet på kvar skole. Skolen skal bruke hovudmålet i den skriftlege opplæringa og i den skriftlege kommunikasjonen med elevane og foreldra.

§ 13-5. *Læremiddel*

I norsk og samisk kan skolen berre bruke læremiddel som følgjer offisiell rettskriving.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at det i opplæringa berre blir brukt læremiddel som ligg føre på bokmål og nynorsk til same tid og same pris. Krava gjeld for læremiddel som skal brukast jamleg i opplæringa, og som dekkjer vesentlege delar av læreplanen for faget. Krava gjeld ikkje læremiddel

a) i faget norsk
b) i fag med årskull med 300 eller færre elevar
c) der den norske teksten utgjer ein mindre del

Krava til rettskriving og kravet til at læremidla skal liggje føre på både bokmål og nynorsk, gjeld både trykte og digitale læremiddel som er utvikla til bruk i opplæringa.

Skolen kan ikkje bruke norskspråklege trykte og digitale ordlister og ordbøker som ikkje er godkjende av Språkrådet.

§ 13-6. *Bibliotek*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at elevane har tilgang til eit bibliotek. Biblioteket skal vere tilgjengeleg for elevane i skoletida og tilrettelagt for bruk i opplæringa.

§ 13-7. *Opplæring om livssyn og fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn*

Opplæringa skal ikkje vera forkynnande.

Opplæringa om kristendom, andre religionar, livssyn og etikk skal samle alle elevar og presentere ulike religionar og livssyn på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte.

Elevar har etter skriftleg melding rett til fritak frå aktivitetar i opplæringa som dei opplever som utøving av ein annan religion enn sin eigen eller tilslutning til eit anna livssyn enn sitt eige, eller som dei på same grunnlag opplever som krenkjande eller støytande. Ein treng ikkje grunngi meldinga. Ein kan ikkje krevje fritak frå kompetansemåla i læreplanane for fag.

Elevar som får fritak frå aktivitetar i opplæringa, skal ha anna opplæring med tilsvarande fagleg innhald.

Kapittel 14. Rådgiving

§ 14-1. *Rådgiving om utdannings- og yrkesval*

Kommunen skal sørgje for at elevar på 1. til 7. trinn får nødvendig rådgiving om val av fag på 8. til 10. trinn. Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at elevar på 8. til 10. trinn og i vidaregåande opplæring får nødvendig rådgiving om utdannings- og yrkesval.

Elevane skal få rådgiving på den skolen dei går på, og individuelt dersom dei treng det.

Fylkeskommunen skal sørgje for at lærlingar har tilgang til rådgiving om utdannings- og yrkesval.

Departementet kan gi forskrift om rådgiving om utdannings- og yrkesval.

§ 14-2. *Rådgiving om sosiale og personlege forhold*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for god tilgang til nødvendig rådgiving om sosiale og personlege forhold. Elevane skal få rådgiving på den skolen dei går på, og individuelt dersom dei treng det. Elevane skal kunne få råd frå andre enn lærarane sine om dei ønskjer det.

Fylkeskommunen skal sørgje for at lærlingar har tilgang til rådgiving om sosiale og personlege forhold.

Departementet kan gi forskrift om rådgiving om sosiale og personlege forhold.

Kapittel 15. Personalet i skolen

§ 15-1. *Leiing*

Kvar skole skal ha ei leiing som er fagleg, pedagogisk og administrativ forsvarleg.

Ein skole skal leiast av éin rektor. Rektoren kan leie fleire skolar dersom han eller ho kan ta del i den daglege verksemda på kvar skole og arbeide med utviklinga av verksemda. Rektoren skal ha pedagogisk kompetanse.

§ 15-2. *Krav om kompetanse for å bli tilsett som lærar*

Berre personar som har relevant fagleg og pedagogisk kompetanse på tiltredingstidspunktet, kan tilsetjast i lærarstilling.

Dersom ingen søkjarar oppfyller kompetansekrava, kan andre tilsetjast mellombels i ei lærarstilling. Mellombels tilsetjing kan ikkje vare lenger enn til 31. juli, med mindre søkjaren blir tilsett på det vilkåret at påbyrja lærarutdanning skal fullførast. Kor lenge ei tilsetjing på dette vilkåret skal vare, avtalar arbeidsgivaren og arbeidstakaren ut frå kor stor stilling, kor lang utdanning og kor tilgjengeleg utdanningstilbod det er tale om.

Departementet kan gi forskrift om kva kompetanse ein må ha for å bli tilsett i lærarstilling.

§ 15-3. *Krav om relevant kompetanse i undervisningsfaget*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at lærarar har relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i. Dette gjeld ikkje mellombels tilsette.

Kommunen og fylkeskommunen kan fråvike krava i første avsnitt dersom det er nødvendig fordi skolen ikkje har nok lærarar med relevant kompetanse i faget. Behovet for å fråvike krava skal då vurderast kvart skoleår.

Departementet kan gi forskrift om kva som er relevant kompetanse i dei ulike faga.

§ 15-4. *Kven som kan ha fagleg ansvar for opplæringa*

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. Anna personale kan hjelpe til i opplæringa.

§ 15-5. *Krav om forsvarleg vikarordning*

Kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for at skolane har god nok tilgang på lærarar til å oppfylle kravet i § 15-4 ved vanleg og venta fråvær.

§ 15-6. *Krav til kompetanse i verksemda*

Kommunar og fylkeskommunar har ansvar for å ha den rette og nødvendige kompetansen i verksemda.

Kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for at lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

§ 15-7. *Politiattest og forbod mot tilsetjing*

Kommunen eller fylkeskommunen skal krevje politiattest av dei som skal tilsetjast fast eller mellombels eller ha praksis i grunnskolen, i den vidaregåande skolen, i skolefritidsordninga, i leksehjelpa eller i skoleliknande aktivitetstilbod. Kommunen og fylkeskommunen kan òg krevje politiattest av andre som jamleg oppheld seg på desse stadene.

Politiattesten skal innehalde dei merknadene som politiregisterloven § 39 første avsnitt fastset. I tillegg skal politiattesten innehalde merknader om reaksjonar for brot på straffeloven (2005) §§ 196, 209, 210, 211, 251, 252, 254, 255, 256, 263, 264, 271, 272, 273, 284 og 285, straffeloven (1902) §§ 121, 139, 222, 223, 227, 228, 229 og lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse §§ 1 og 2. Merknader om reaksjonar for brot på desse straffeboda skal vere i samsvar med politiregisterloven § 40 om ordinær politiattest. Politiattesten skal innehalde merknader om verserande saker i samsvar med reglane i politiregisterloven § 41 nr. 2 om utvida politiattest.

Ein som er dømd for eller har vedteke førelegg for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje tilsetjast eller ha praksis i skolar eller tilbod som nemnde i første avsnitt. Er det merknad om reaksjonar for andre straffebrot på politiattesten, skal det vurderast konkret om søkjaren bør tilsetjast. Det same gjeld den som har fått ein annan reaksjon enn dom eller førelegg. Dersom det står

merknader på politiattesten til ein person som er nemnd i første avsnitt andre setning, skal kommunen og fylkeskommunen vurdere om vedkommande skal nektast tilgjenge til skolen eller tilbodet.

Departementet skal gi forskrift om kva for straffebod som skal vere omfatta av tredje avsnitt første setning. Departementet kan òg gi forskrift om innhenting og behandling av politiattest.

Kapittel 16. Opplysningsplikt og anna

§ 16-1. *Plikt til å opplyse sosialtenesta og helse- og omsorgstenesta*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at alle som utfører tenester eller arbeid etter denne lova, i arbeidet sitt er merksame på forhold som kan føre til tiltak frå sosialtenesta eller helse- og omsorgstenesta i kommunen.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at alle som utfører tenester eller arbeid etter denne lova av eige tiltak gir sosialtenesta og helse- og omsorgstenesta i kommunen opplysningar om velferda til eleven dersom slike opplysningar kan føre til tiltak etter sosialtjenesteloven eller helse- og omsorgstjenesteloven. Opplysningar som er omfatta av teieplikt, kan ein berre gje vidare av eige tiltak etter samtykke frå eleven eller foreldra.

§ 16-2. *Plikt til å opplyse barnevernet*

Alle som utfører tenester eller arbeid etter denne lova, skal i arbeidet sitt vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.

Alle som utfører tenester eller arbeid etter denne lova, skal utan hinder av teieplikta melde frå til barneverntenesta utan ugrunna opphald

a) når det er grunn til å tru at eit barn blir eller vil bli mishandla, utsett for alvorlege manglar ved den daglege omsorga eller anna alvorleg omsorgssvikt,
b) når det er grunn til å tru at eit barn har ein livstruande eller annan alvorleg sjukdom eller skade og ikkje kjem til undersøking eller behandling, eller at eit barn med nedsett funksjonsevne eller eit spesielt hjelpetrengande barn ikkje får dekt sitt særlege behov for behandling eller opplæring,
c) når eit barn viser alvorlege åtferdsvanskar i form av alvorleg eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmiddel eller ei anna form for utprega normlaus åtferd,
d) når det er grunn til å tru at eit barn blir eller vil bli utnytta til menneskehandel

Alle som utfører teneste eller arbeid etter denne lova, pliktar òg å gi opplysningar etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.

§ 16-3. *Rett til å ta avgjerder på vegner av barnet når barneverntenesta har overteke omsorga*

Dersom barneverntenesta har overteke omsorga etter barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12, har barneverntenesta rett til å ta avgjerder på vegner av barnet. Det same gjeld etter vedtak om flytteforbod etter barnevernloven § 4-8 og vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre avsnitt.

Det er likevel foreldra til barnet som har rett til å velje privat skole, jf. § 3-2, samtykkje til fritak frå heile opplæringsplikta, jf. § 3-2, velje målform, jf. § 4-1, krevje fritak frå delar av opplæringa på grunn av livssyn, jf. § 13-7, og krevje opplæring i og på samisk og i kvensk og finsk, jf. §§ 4-2 og 4-3.

§ 16-4. *Innhenting av opplysningar frå folkeregisteret*

Offentlege myndigheiter kan utan hinder av teieplikt hente inn opplysningar frå folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgåver etter denne lova. Departementet kan gi forskrift om kva for opplysningar som kan innhentast.

§ 16-5. *Plikt til å delta i evalueringar og gi opplysningar*

Departementet kan gi forskrift om at dei ansvarlege for opplæringa og dei som får opplæring, skal delta i evalueringar og gi opplysningar om opplæringa.

Femte delen – grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar

Kapittel 17. Rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne

§ 17-1. *Rett til grunnskoleopplæring for vaksne*

Dei som ikkje lenger har rett til grunnskoleopplæring etter § 3-1, men treng grunnskoleopplæring i fag eller i grunnleggjande dugleikar, har rett til grunnskoleopplæring for vaksne. Retten gjeld ikkje for dei som har rett til vidaregåande opplæring etter kapittel 6.

I vurderinga av om ein vaksen treng grunnskoleopplæring, skal det takast omsyn til tidlegare opplæring og behovet for ny opplæring på grunn av skade eller sjukdom. Det skal òg takast omsyn til kva den vaksne sjølv meiner.

§ 17-2. *Rett til vidaregåande opplæring for vaksne*

Dei som har fullført grunnskolen eller tilsvarande opplæring, men ikkje har fullført vidaregåande opplæring, har rett til vidaregåande opplæring for vaksne frå det året dei fyller 25 år. Dei som har fullført vidaregåande opplæring etter § 6-1, men ikkje har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annan planlagd sluttkompetanse, har òg rett til vidaregåande opplæring for vaksne. Dette gjeld òg dei som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg.

Vaksne har rett til inntak på eitt av tre opplæringstilbod som dei har søkt på, eller eit opplæringstilbod som gir dei høve til å formalisere yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse.

Dersom læreplanen føreset opplæring i bedrift, men fylkeskommunen ikkje kan formidle slik opplæring, skal den vaksne få heile opplæringa i den ordinære vaksenopplæringa. Når vaksne får opplæringa i bedrift, gjeld kapittel 8 for den delen av opplæringa.

Departementet kan gi forskrift om kven som har rett til vidaregåande opplæring for vaksne, og om inntaket til opplæringa.

§ 17-3. *Kva reglar som gjeld for vaksne*

Reglane i kapittel 17, 18 og 19 gjeld for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne.

Dersom fylkeskommunen tilbyr det, kan vaksne med rett til vidaregåande opplæring etter § 17-2 velje vidaregåande opplæring etter kapittel 6. Dei får då dei same rettane og pliktene som dei med rett til vidaregåande opplæring etter § 6-1.

Vaksne som blir tekne inn til vidaregåande opplæring utan å ha rett til det, får dei same rettane og pliktene som dei med rett til vidaregåande opplæring etter § 17-2.

§ 17-4. *Påbygging til generell studiekompetanse*

Dei som har bestått fag- og yrkesopplæring før fylte 24 år, har rett til påbygging til generell studiekompetanse.

§ 17-5. *Realkompetansevurdering*

Vaksne som har rett til opplæring, har rett til å få realkompetansen sin vurdert og dokumentert.

Vaksne som ikkje har rett til opplæring, har rett til å få realkompetansen sin vurdert og dokumentert dersom kommunen eller arbeids- og velferdsetaten tilrår det.

Departementet kan gi forskrift om realkompetansevurdering, om klage på realkompetansevurdering og om dokumentasjon.

§ 17-6. *Gratis opplæring for vaksne elevar*

Påboda i §§ 3-5 og 6-7 om gratis opplæring gjeld òg for vaksne elevar.

§ 17-7. *Rett til opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve*

Dei som ikkje har opphaldsløyve i Noreg, har rett til grunnskoleopplæring for vaksne ut det skoleåret som tek til det kalenderåret dei fyller 18 år. Dei som oppheld seg ulovleg i landet utan å ha søkt om opphaldsløyve, har likevel ikkje rett til grunnskoleopplæring for vaksne.

Dei som oppheld seg ulovleg i landet eller ventar på å få avgjort ein søknad om opphaldsløyve, har ikkje rett til vidaregåande opplæring for vaksne.

§ 17-8. *Plikt til oppmøte og aktiv deltaking for vaksne elevar*

Vaksne elevar som får grunnskoleopplæring eller vidaregåande opplæring, har plikt til å møte opp til opplæringa og delta aktivt.

Kapittel 18. Innhaldet i og organiseringa av grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa for vaksne elevar

§ 18-1. *Innhald, vurdering og dokumentasjon for vaksne elevar*

Læreplanar for fag med heimel i § 1-4 gjeld for opplæringa for vaksne elevar. Formålet med opplæringa i § 1-2 og dei overordna måla og prinsippa for opplæringa med heimel i § 1-4 gjeld så langt det høver. Departementet kan gi forskrift om kva fag grunnskoleopplæringa for vaksne elevar omfattar.

Opplæringa skal tilpassast kompetansen til den vaksne.

Vaksne elevar har rett til individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringa. Departementet skal gi forskrift om individuell vurdering, om klage på vurdering og om dokumentasjon.

§ 18-2. *Rett til opplæring i og på samisk for vaksne elevar*

Vaksne samiske elevar har rett til opplæring i samisk. Vaksne samiske elevar har rett til grunnskoleopplæring på samisk når det er nødvendig for at opplæringa skal vere forsvarleg. Samar er dei som kan skrivast inn i samemanntalet, og barna deira.

§ 18-3. *Universell og tilrettelagd opplæring for vaksne elevar*

Kravet i § 10-1 om universell opplæring gjeld òg for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar.

Vaksne elevar som får grunnskoleopplæring, har rett til

a) individuelt tilrettelagd opplæring etter §§ 10-3 til 10-8
b) personleg assistanse etter § 10-9
c) fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel etter § 10-10
d) særskild språkopplæring etter § 4-6

Vaksne elevar som får vidaregåande opplæring, har rett til individuell tilrettelegging når det er nødvendig for at opplæringa skal vere forsvarleg. Når fylkeskommunen skal avgjere om og korleis det skal leggjast til rette, skal det vurderast kva føresetnader eleven har, kva fagleg utbytte eleven kan få av opplæringa, og kva ressursar tilrettelegginga krev.

§ 18-4. *Krav om kompetanse for å bli tilsett i lærarstilling i opplæringa for vaksne elevar*

Kravet i § 15-2 om kompetanse gjeld òg for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar.

Departementet kan gi forskrift om høve til å tilsetje personar som ikkje er lærarar, i opplæringa for vaksne elevar.

§ 18-5. *Politiattest og forbod mot tilsetjing i opplæringa for vaksne elevar*

Kravet i § 15-7 om å leggje fram politiattest og forboda mot tilsetjing gjeld òg for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar.

§ 18-6. *Læringsmiljøet i opplæringa for vaksne elevar*

Kommunen og fylkeskommunen skal saman med dei vaksne elevane arbeide for eit godt læringsmiljø.

Opplæringa skal skje i høvelege lokale.

§ 18-7. *Lokale reglar for vaksne elevar*

Kommunen og fylkeskommunen kan gi reglar om dei rettane og pliktene som gjeld for dei vaksne elevane i opplæringa, mellom anna reglar om orden og åtferd.

Det kan òg givast reglar om kva tiltak som kan brukast når vaksne elevar bryt reglane, og om korleis slike saker skal behandlast. Kommunar og fylkeskommunar kan berre bruke tiltak som er fastsette i reglane.

§ 18-8. *Forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet, i opplæringa for vaksne elevar*

Forbodet i § 12-4 mot bruk av plagg som dekkjer ansiktet heilt eller delvis, gjeld òg for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar.

§ 18-9. *Bortvising av vaksne elevar*

Kommunen og fylkeskommunen kan fastsetje i reglane etter § 18-7 at vaksne elevar kan visast bort frå opplæringa etter fleire eller grove brot på desse reglane. Det kan òg fastsetjast at vaksne elevar kan visast bort for resten av den opplæringa dei er tekne inn på, dersom regelbrota er særleg alvorlege.

Det er kommunen eller fylkeskommunen sjølv som vedtek bortvising etter første avsnitt andre setning.

Ein vaksen elev kan ikkje visast bort dersom mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege.

§ 18-10. *Organisering av opplæringstilbodet til vaksne elevar*

Grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa for vaksne elevar skal organiserast som eit særskilt tilbod for vaksne.

Opplæringstilbodet til vaksne elevar skal tilpassast livssituasjonen deira. Tilpassinga kan mellom anna gå ut på kveldsundervisning, nettundervisning og komprimering av opplæringstida.

Kommunen og fylkeskommunen kan nytte private til å gi vaksne elevar eit opplæringstilbod, men skal sjølv dokumentere opplæringa etter § 18-1.

§ 18-11. *Det vidaregåande opplæringstilbodet for vaksne elevar*

Kravet i § 6-3 om planlegging og utbygging av det vidaregåande opplæringstilbodet gjeld òg for det vidaregåande opplæringstilbodet til vaksne elevar.

Kapittel 19. Skyss, reisefølgje og losji for vaksne elevar i grunnskoleopplæringa

§ 19-1. *Skyss til og frå opplæringsstaden for vaksne elevar i grunnskoleopplæringa*

Vaksne elevar i grunnskoleopplæringa har rett til gratis skyss dersom dei bur meir enn fire kilometer frå opplæringsstaden.

Vaksne elevar i grunnskoleopplæringa som treng skyss på grunn av nedsett funksjonsevne, skade eller sjukdom, har rett til gratis skyss til og frå opplæringsstaden.

§ 19-2. *Reisefølgje for og tilsyn med vaksne elevar i grunnskoleopplæringa*

Vaksne elevar som får skyss til og frå opplæringsstaden, har rett til reisefølgje og tilsyn i ventetida før og etter opplæringa dersom dei på grunn av nedsett funksjonsevne ikkje klarer seg åleine.

§ 19-3. *Rett til losji for vaksne elevar*

Vaksne elevar i grunnskoleopplæringa har rett til losji når dagleg skyss ikkje er forsvarleg. Når fylkeskommunen skal vurdere om dagleg skyss er forsvarleg, skal det særleg leggjast vekt på alderen og funksjonsevna til den vaksne eleven og kor lang og farleg reisevegen er. Det kan berre leggjast vekt på kostnader eller vanskar for fylkeskommunen dersom dei er ekstraordinære.

Kommunen skal om nødvendig ha tilsyn med innlosjerte vaksne elevar.

Sjette delen – privat opplæring, godkjennings- og privatistordningar

Kapittel 20. Privat opplæring

§ 20-1. *Kven som kan drive private skolar etter lova*

Private kan berre drive skole etter lova her med godkjenning av departementet. Departementet skal godkjenne private grunnskolar dersom dei kan oppfylle krava i § 20-2. Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsreglar for godkjenning av private grunnskolar i samsvar med tjenesteloven § 27. Den som driv privat grunnskole utan godkjenning, kan straffast med bot.

Departementet kan godkjenne private vidaregåande skolar dersom det ligg føre ein mellomstatleg avtale om drift av slike skolar. I samband med godkjenninga skal departementet fastsetje kva for krav i lova og forskrift gitt med heimel i lova som skal gjelde for skolane.

Godkjenninga etter første og andre avsnitt fell bort dersom ein skole ikkje startar opp verksemda si etter lova innan tre skoleår etter at godkjenninga vart gitt. Det same gjeld om drifta etter lova blir nedlagd. Skolen skal gi melding til departementet når drifta etter lova blir nedlagd.

§ 20-2. *Ansvaret til private grunnskolar*

Private grunnskolar skal oppfylle krava i desse føresegnene i lova her:

a) §§ 1-2 og 1-4 første og andre avsnitt om innhaldet i opplæringa
b) § 1-3 om forsvarleg opplæring
c) Kapitttel 2 om medverknad, skoledemokrati og skolereglar
d) § 3-3 om individuell vurdering og dokumentasjon
e) § 4-1 om målform
f) kapittel 11 om skolemiljøet til elevane
g) §§ 12-1, 12-2 og 12-4 om skadeførebygging og ordenstiltak
h) § 13-1 andre avsnitt om skole- og feriedagar
i) § 13-2 om inndeling av elevar i klassar og grupar
j) § 13-3 om fjernundervisning
k) § 13-7 om opplæring om livssyn og fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn. For skolar som er oppretta av religiøse grunnar, gjeld berre andre avsnitt
l) Kapittel 14 om rådgiving
m) Kapittel 15 om personalet i skolen
n) §§ 16-1 og 16-2 om plikt til å gi opplysningar til sosialtenesta, helse- og omsorgstenesta og barnevernet
o) § 16-5 om plikt til å delta i evalueringar og gi opplysningar

Kommuneloven § 25-1 om internkontroll gjeld òg for private grunnskolar.

Der lova legg ansvar, oppgåver eller plikter til kommunen, ligg ansvaret til det øvste organet på skolen.

Heimkommunen skal sørgje for at elevane har same tilgang til den pedagogisk-psykologiske tenesta som elevane i den offentlege skolen.

§ 20-3. *Unntak frå visse krav for utanlandske og internasjonale grunnskolar*

For utanlandske og internasjonale grunnskolar som er godkjende etter § 20-1, gjeld ikkje krava som er fastsette i eller med heimel i §§ 1-4, 3-3 og 4-1.

Krava som er fastsette i eller med heimel i §§ 15-2 og 15-3, gjeld ikkje for skolar som følgjer sertifiseringsordningar med eigne krav om kompetanse for lærarar.

Departementet kan gjere unntak frå dei andre krava i § 20-2 første avsnitt så framt unntaka ikkje svekkjer dei grunnleggjande rettane til elevane.

§ 20-4. *Forvaltningsloven*

Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e om teieplikt gjeld for private skolar som er godkjende etter § 20-1 i lova her.

§ 20-5. *Grunnskoleopplæring i heimen*

Foreldre kan søkje kommunen om å få gi barna sine grunnskoleopplæring i heimen sjølv. Kommunen skal godkjenne søknaden dersom opplæringa vil oppfylle krava i § 1-2 om formålet med opplæringa, § 1-3 om forsvarleg opplæring og

§ 1-4 om at opplæringa må vere i samsvar med læreplanar for fag og med fag- og timefordelinga.

§ 20-6. *Statleg tilsyn med private skolar*

Departementet fører tilsyn med private skolar. Reglane i kommuneloven §§ 30-3 og 30-4 gjeld for tilsynsverksemda.

§ 20-7. *Kommunalt tilsyn med grunnskoleopplæring i heimen*

Kommunen skal føre tilsyn med grunnskoleopplæring i heimen. Kommunen kan krevje at barn som får grunnskoleopplæring i heimen, tek prøver som kan vise om opplæringa oppfyller krava i denne lova.

Kommunen skal krevje at eit barn følgjer opplæringa i skolen dersom grunnskoleopplæringa i heimen ikkje er i samsvar med krava i § 20-5 andre setning. Godkjenninga fell då bort.

Kapittel 21. Godkjennings- og privatistordningar

§ 21-1. *Privatistar til eksamen*

Den som har meldt seg til eksamen utan å vere elev eller deltakar i faget, er privatist.

I grunnskolen er det berre vaksne som ville hatt rett til opplæring etter reglane i kapittel 17, som kan ta privatisteksamen.

§ 21-2. *Privatistar til fag- og sveineprøva*

Den som har ein allsidig yrkespraksis som har vart 25 prosent lenger enn den fastsette læretida i eit lærefag, kan melde seg som privatist til prøve i dette faget utan opplæring i skole eller bedrift. Fylkeskommunen avgjer om praksisen kan godkjennast. Fylkeskommunen kan i særlege tilfelle godkjenne kortare praksis enn det som følgjer av første setning.

§ 21-3. *Godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring*

Departementet avgjer etter søknad frå enkeltpersonar om utanlandsk fag- eller yrkesopplæring skal godkjennast som sidestilt med norsk fagbrev, sveinebrev eller vitnemål. Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling, klage og avgrensing i klageretten.

Sjuande delen – sluttføresegner

Kapittel 22. Ansvaret til kommunane og fylkeskommunane

§ 22-1. *Kommunen sitt ansvar*

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for dei som bur i kommunen, bortsett frå dei som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 22-3 til 22-5.

Kommunen er ansvarleg for at reglane i denne lova blir oppfylte. Kommunen har òg ansvaret for at alle pliktene som skolen, rektor og personalet i skolen har, blir oppfylte.

Departementet kan gi forskrift om eller fastsetje i enkeltvedtak kven som skal reknast som busette i kommunen. Departementet kan gi forskrift om at ein kommune skal betale for at ein elev får grunnskoleopplæring i ein annan kommune.

§ 22-2. *Fylkeskommunen sitt ansvar*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til vidaregåande opplæring for dei som bur i fylket. Fylkeskommunen skal òg gi tilbod om vidaregåande opplæring til vaksne søkjarar utan rett etter §§ 6-1 og 17-2.

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for dei som bur eller er innlagde i institusjonar i fylket, og for innsette i fengsel, jf. §§ 22-4 til 22-6. Fylkeskommunen skal oppfylle retten til tilrettelagd grunnskoleopplæring for dei som ikkje har fullført grunnskoleopplæringa, jf. § 3-1.

Fylkeskommunar som har ledig kapasitet, skal gi tilbod til søkjarar frå andre fylke dersom dei har rett til vidaregåande opplæring etter § 6-1. Heimfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket for dei som får skoleplass i eit anna fylke enn det dei bur i.

Fylkeskommunen er ansvarleg for at reglane i denne lova blir oppfylte. Fylkeskommunen har òg ansvaret for at alle pliktene som skolen, rektor og personalet i skolen har, blir oppfylte.

Departementet kan gi forskrift om eller fastsetje i enkeltvedtak kven som skal reknast som busette i fylket. Departementet kan gi forskrift om refusjon for utgiftene til vertsfylket for dei som får skoleplass i eit anna fylke enn det dei bur i.

Oslo kommune har dei rettane og pliktene som ein fylkeskommune har etter denne lova.

§ 22-3. *Unntak frå hovudreglane om kommunale grunnskolar og fylkeskommunale vidaregåande skolar*

Departementet kan i særlege tilfelle godkjenne at ein fylkeskommune driv grunnskoleopplæring, og at ein kommune driv vidaregåande opplæring.

Departementet kan i særlege tilfelle godkjenne at ein fylkeskommune driv vidaregåande opplæring i utlandet dersom opplæringa har som formål at elevane skal få norsk studie- eller yrkeskompetanse. Lova gjeld for slik opplæring.

Staten kan i særlege tilfelle drive grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring.

§ 22-4. *Ansvar for opplæringa til dei som bur i barneverninstitusjonar*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for dei som bur i barneverninstitusjonar i fylket. Dette gjeld berre institusjonar som er omfatta av barnevernloven §§ 5-1 og 5-8.

Fylkeskommunen der ein barneverninstitusjon ligg, har rett til refusjon etter faste satsar frå fylkeskommunen der eleven var busett då vedtaket om plassering vart gjort. Departementet kan gi forskrift om satsar for refusjon.

Blir opplæringa gitt i barneverninstitusjon, skal institusjonen sørgje for dei lokala som trengst.

§ 22-5. *Ansvar for opplæringa til innlagde i helseinstitusjonar*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for dei som er innlagde i helseinstitusjonar i fylket. Ansvaret omfattar berre innlagde som får spesialisthelsetenester finansierte av staten.

Fylkeskommunen der ein helseinstitusjon ligg, har rett til refusjon etter faste satsar frå fylkeskommunen der pasienten var busett på innleggingstidspunktet. Refusjonsretten gjeld berre for pasientar i institusjonar som tilbyr tverrfagleg og spesialisert behandling for rusmiddelavhengige, og for pasientar i institusjonar i det psykiske helsevernet. Departementet kan gi forskrift om satsar for refusjon.

Blir opplæringa gitt i helseinstitusjon, skal institusjonen sørgje for dei lokala som trengst.

§ 22-6. *Ansvar for opplæringa til innsette i fengsel*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for innsette i fengsel i fylket.

Dersom opplæringa ikkje blir gitt på skolen, skal kriminalomsorga sørgje for dei lokala som trengst.

§ 22-7. *Ansvar for skyss, reisefølgje, tilsyn og losji*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til skyss for elevar i grunnskolen og i den vidaregåande skolen og for vaksne elevar som får grunnskoleopplæring. Det er likevel kommunen som skal oppfylle retten til skyss for grunnskoleelevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg.

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for elevar i den vidaregåande opplæringa. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølgje, tilsyn og losji for grunnskoleelevar og vaksne elevar som får grunnskoleopplæring.

Når fylkeskommunen sørgjer for skyss for grunnskoleelevar og vaksne elevar, skal kommunen dekkje utgiftene som svarer til persontakst for enkeltreiser på strekninga.

Fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Blir dei ikkje samde, kan fylkesmannen gi pålegg om korleis skoleskyssen skal organiserast og finansierast.

Departementet kan gi forskrift om

a) skoleskyss og skyssgodtgjersle
b) heimreiser, reisefølgje og opphald for dei som må innlosjerast i samsvar med kapittel 9
c) heimfylket sitt ansvar for å refundere utgifter til skyss i samband med vidaregåande opplæring i eit anna fylke

§ 22-8. *Tilbod om meir grunnskoleopplæring*

Kommunar og fylkeskommunar kan tilby grunnskoleopplæring etter § 17-1 til dei som har rett til vidaregåande opplæring, men som treng meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre den vidaregåande opplæringa.

§ 22-9. *Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling*

Kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å halde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa.

Det skal vere skolefagleg kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i læreplanverket.

Kommunestyret og fylkestinget skal minst ein gong i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultata og fråfallet frå opplæringa.

§ 22-10. *Ulykkesforsikring*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for ulykkesforsikring for elevane. Fylkeskommunen skal òg sørgje for ulykkesforsikring for lærlingane der yrkesskadeforskring ikkje er dekkjande.

Departementet kan gi forskrift om ulykkesforsikring.

Kapittel 23. Klageinstans, tilsyn og forsøk

§ 23-1. *Klageinstans*

Føresegnene i forvaltningsloven § 28 om kven som er klageinstans, gjeld som hovudregel for enkeltvedtak etter opplæringslova.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om

a) grunnskoleopplæring etter §§ 3-1 og 17-1
b) vidaregåande opplæring etter §§ 6-1, 6-5 andre avsnitt, 6-6, 6-9, 17-2, 17-4 og 17-7
c) opplæring i og på samisk etter §§ 4-2, 7-2 og 18-2
d) opplæring i kvensk eller finsk etter § 4-3
e) opplæring i og på norsk teiknspråk etter §§ 4-4 og 7-3
f) opplæring i punktskrift etter §§ 4-5 og 7-4
g) opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet etter § 10-11
h) særskild språkopplæring etter §§ 4-6, 7-5 og 18-3 andre avsnitt bokstav d
i) individuelt tilrettelagd opplæring etter § 10-3
j) personleg assistanse etter § 10-9
k) fysisk tilrettelegging etter § 10-10
l) det fysiske skolemiljøet etter § 11-17
m) skolebyte som er pålagt etter § 12-3

Departementet kan gje forskrift om kven som skal vere klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering.

§ 23-2. *Statleg tilsyn*

Fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller kommunepliktene som følgjer av lova eller forskrift med heimel i lova, og plikta til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Reglane i kommuneloven kapittel 30 gjeld for tilsynsverksemda.

Fylkesmannen kan føre tilsyn med at andre plikter etter lova og med heimel i lova blir oppfylte. Reglane i kommuneloven §§ 30-3 og 30-4 gjeld for tilsynsverksemda.

§ 23-3. *Forsøksverksemd*

Etter søknad frå kommunen eller fylkeskommunen kan departementet godkjenne tidsavgrensa unntak frå lova eller reglar gitt med heimel i lova dersom det er nødvendig for å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Departementet kan gjere unntak frå lova eller reglar gitt med heimel i lova dersom det er nødvendig for å gjennomføre nasjonale forsøk.

Forsøka skal vere etisk forsvarlege og godt fagleg underbygde. Forsøka skal evaluerast og rapporterast. Forsøka skal ikkje svekkje elevane sine grunnleggjande rettar etter lova.

§ 23-4. *Oppfylling av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

Ein kommune eller fylkeskommune skal oppfylle eit vedtak frå eit statleg forvaltningsorgan som gir ein part rett til tenester etter lova her, sjølv om kommunen eller fylkeskommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfelle som nemnde i første setning berre gjerast om til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c dersom vedtaket er ugyldig fordi den private parten, eller nokon som handla på vegner av den private parten, forsettleg eller grovt aktlaust har gitt urette opplysningar eller halde tilbake opplysningar.

Kapittel 24. Iverksetjing og overgangsreglar

§ 24-1. *Iverksetjing og oppheving*

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Samstundes blir lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa oppheva. Kongen kan setje i verk ulike kapittel eller føresegner i lova til ulik tid.

§ 24-2. *Overgangsreglar*

Forskrifter og enkeltvedtak med heimel i føresegner som blir oppheva eller endra med denne lova, står ved lag til Kongen fastset noko anna. Kongen kan gi forskrift med overgangsreglar for tilpassing frå tidlegare lovgiving til denne lova.

Personale i grunnskolen som er tilsett i uoppseieleg stilling 1. august 1999 kan ikkje seiast opp, og lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen § 24 nr. 1 andre avsnitt og nr. 2 gjeld for dei.

Fram til 1. august 2028 gjeld ikkje § 15-3 første avsnitt første setning for dei som har fullført allmennlærarutdanninga, og dei som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i lærarstilling.

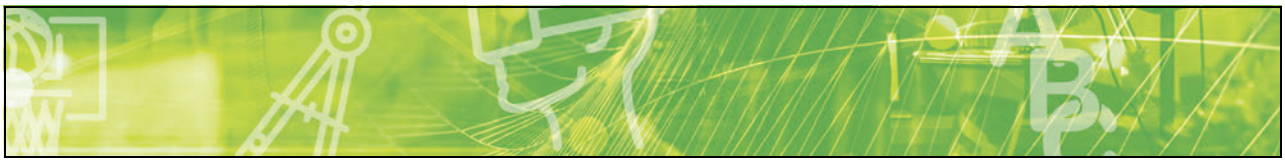
Foreldre som driv grunnskoleopplæring i heimen når lova blir sett i verk, treng ikkje å søkje kommunen om godkjenning etter § 20-5.

§ 24-3. *Endringar i andre lover*

Frå den tida lova tek til å gjelde, blir desse endringane gjorde i andre lover: - - -

Del I
Innledning

Kapittel 3
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid



Figur 3.1

3.1 Innledning

Dette kapitlet handler om utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsmåter. Heretter omtalt som Opplæringslovutvalget eller utvalget.

Opplæringsloven[1] regulerer både kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. For å forenkle framstillingen brukes i det følgende *kommune* som felles betegnelse for *kommune og fylkeskommune,* hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. På samme måte omtales bare kommunale organer, selv om framstillingen også gjelder tilsvarende. I utvalgets forslag til slutt i hvert kapittel, lovforslaget og lovmerknadene brukes ikke *kommunen* som fellesbetegnelse for at det ikke skal være tvil om hvilke forslag som gjelder for kommunen og hvilke som gjelder for fylkeskommunen.

3.2 Mandat og sammensetning

3.2.1 Oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 22. september 2017. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat for offentlig lovutvalg på grunnopplæringens område

Målet for arbeidet er et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen, og som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. For å oppnå en hensiktsmessig avveining mellom disse hensynene for hele regelverket over tid, skal lovutvalget foreslå:

- ny opplæringslov
- forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen
- overordnede prinsipper for regelstyring av grunnopplæringens område

Bakgrunn

En helhetlig gjennomgang av regelverket på grunnopplæringens område ble sist gjort av Smith-utvalget i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – «… og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Denne utredningen og de etterfølgende lovproposisjonene ligger til grunn for dagens opplæringslov.

Siden opplæringsloven trådte i kraft i 1998, har den blitt endret en rekke ganger, i snitt over én gang per år. Enkelte endringer har gitt kommuner større handlingsrom, men mange endringer har gitt kommunene nye plikter eller en mer detaljert regulering. Dagens opplæringslov med tilhørende forskrift innebærer en relativt omfangsrik og detaljert regulering. Gjennom årene har det i tillegg blitt utviklet

[1] Utvalget omtaler lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa som «opplæringsloven» i utredningsteksten selv om den vedtatte og korrekte korttittelen er «opplæringslova». Begrunnelsen er at den i mange offentlige dokumenter og på nettsider ofte omtales som «opplæringsloven», og mange vil også bruke denne betegnelsen som søkeord.

betydelig tolkningspraksis knyttet til de enkelte bestemmelsene i lov og forskrift.

Siden 1998 er det også gjennomført flere reformer og tiltak som til en viss grad har endret forutsetningene og begrunnelsene for dagens lov. Innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 medførte en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering. Reformen ga større handlingsrom for lærere, skoler og kommuner til å organisere opplæringen og styre bruken av ressurser. I tillegg er det gjennomført flere nasjonale satsinger for å styrke kompetanseutviklingen blant lærere, skoleledere og skoleeiere i de 19 årene som er gått siden loven kom, noe som også har bidratt til å endre forutsetningene for loven slik den så ut i 1998.

Stortinget har gitt sin tilslutning til å gjennomføre en kommunereform, jf. Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Utviklingen går i retning av større og mer robuste kommuner. Slike strukturendringer vil legge til rette for at både ansvar og myndighet i større grad kan overføres til kommunene. På samme vis vil utviklingen av nye regioner på bakgrunn av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* legge til rette for overføring av ansvar og myndighet til det regionale folkevalgte nivået.

Samlet gjør disse endringene at det kan være grunn til å foreta en helhetlig gjennomgang av styringen på grunnopplæringens område for å avdekke om gjeldende bruk av regelverket som styringsmiddel er nødvendig og hensiktsmessig.

Mandat for utvalget

Utvalget skal utrede og vurdere behovet for regulering av grunnopplæringens område. Siktemålet for arbeidet er et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen slik disse er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf og sentrale styringsdokumenter, som budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger, og som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. Utvalget skal ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner. Veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner legges til grunn for utvalgets arbeid. Videre skal utvalget ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov og at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse.

Utvalget skal særlig vurdere

- hvilke forhold som bør være gjenstand for rettslig regulering, hva som er hensiktsmessig detaljeringsnivå og hva som bør reguleres i henholdsvis lov eller forskrift
- hvordan regelverket kan forenkles og legge til rette for effektiv ressursbruk på grunnopplæringens område
- hvilke forhold som bør reguleres gjennom å gi rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger
- hvilke forhold som bør reguleres gjennom plikter for ulike yrkesgrupper og nivåer, og hvilke forhold som bør overlates til skoleeier
- om og i hvilken grad det bør reguleres hvordan oppgaveløsningen i kommunen og fylkeskommunen skal organiseres
- hvordan sikre god sammenheng mellom reguleringen av konkrete plikter, ansvarsbestemmelser og systemkrav
- hvordan regelverket bør utformes for å utgjøre et effektivt styringsvirkemiddel, blant annet ved at regelverket kan håndheves gjennom tilsyn og klage
- hvordan regelverket bør utformes for å redusere behovet for endringer og etterfølgende tolkninger.

Utvalget skal på bakgrunn av vurderingene og avveining mellom de ulike hensynene, fremme forslag til ny opplæringslov. I utformingen av lovforslaget skal det også tas hensyn til forenkling, oversiktlighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet. Loven skal utformes i et klart og godt språk.

Som en del av forslaget til ny opplæringslov skal utvalget foreslå forskriftshjemler og gi konkrete føringer for innholdet i forskriftsreguleringen. Føringene skal bidra til at det samlede regelverket på grunnopplæringens område er egnet til å ivareta målene og prinsippene for grunnopplæringen og samtidig sikre kommuner og fylkeskommuner tilstrekkelig handlingsrom for kvalitetsutvikling.

Utvalget skal utarbeide overordnede prinsipper for styring gjennom regelverk eller på annen måte gi føringer for styringen som kan bidra til at utvalgets vurderinger og konklusjoner videreføres i fremtidig styring av sektoren. Føringene skal også ha som formål å redusere behovet for hyppige endringer og utvidel-

ser av regelverket og redusere behovet for etterfølgende avklaringer og tolkninger.

Ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune, rett og plikt til grunnopplæring og det faglige innholdet og hovedstrukturen i grunnopplæringen skal videreføres. Dagens formålsparagraf skal videreføres. Utvalgets forslag skal ligge innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser. Utvalgets forslag skal ikke innebære vesentlige merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen i forhold til den kostnadsutvikling som følger av någjeldende bestemmelser og praksis.

Som grunnlag for vurderinger og forslag skal utvalget utarbeide et kunnskapsgrunnlag basert på erfaringer og undersøkelser fra andre land og andre sektorer. Kunnskapsdepartementets lovforslag gjennom prosjektet «Klart lovspråk» med høringsinnspill og brukerundersøkelser skal inngå i kunnskapsgrunnlaget til utvalget.

For å bidra til at utvalgets vurderinger og forslag avveier ulike hensyn og bygger på praktisk erfaring med dagens regelverk, skal utvalget ha nær kontakt med sentrale aktører i opplæringssektoren. Kunnskapsdepartementet vil derfor etablere en referansegruppe bestående av representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer. Utvalget skal legge til rette for at referansegruppen får god anledning til å legge fram sine synspunkter og problemstillinger. Hovedtrekkene i innspillene fra referansegruppen og vurderingene av disse skal fremgå av utredningen.

Utvalget skal levere sin utredning innen 1. desember 2019.

3.2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av til sammen ti medlemmer og vært bredt sammensatt av fagpersoner og representanter med erfaring fra statlig og kommunal sektor. Utvalget har vært sammensatt slik:

- Jon Christian Fløysvik Nordrum, førsteamanuensis, Drammen (leder)
- Anne Lise Fimreite, professor, Bergen
- Arly Hauge, fylkesutdanningssjef, Kristiansand
- Morten Holmboe, professor, Ullensaker
- Karin Tverå Juvik, rektor, Vefsn
- Åslaug Krogsæter, rådmann, Eid
- Sølvi Mausethagen, professor, Oslo
- Kjetil Moen, direktør, Oslo
- Jan Merok Paulsen, førsteamanuensis, Gjøvik
- Ingvild Rønn Sætre, rektor, Hamar

Utvalgets sekretariat har vært ledet av Cathrine Børnes, avdelingsdirektør. Sekretariatets øvrige medlemmer har vært:

- Gro Hexeberg Dahl, seniorrådgiver
- Elisabeth Harlem Eide, seniorrådgiver
- Maria Elisabeth Grønli, seniorrådgiver
- Marte Heggelund, seniorrådgiver
- May Britt Myhren, seniorkonsulent
- Gøril Liland Rongved, seniorrådgiver
- Susanne Sollie, seniorrådgiver

Noen av medlemmene i sekretariatet har deltatt i arbeidet i perioder av utvalgets oppnevningstid, og noen har arbeidet fulltid.

3.3 Utvalgets forståelse av mandatet og avgrensning av utvalgets arbeid

3.3.1 Generelt om mandatet

Opplæringslovutvalgets mandat peker på flere forhold ved dagens regulering, som at regelverket er omfattende og detaljert, at det endres ofte, og at det har blitt utviklet betydelig tolkningspraksis. Videre vises det i mandatet til at det siden forrige helhetlige gjennomgang av opplæringsloven har vært gjennomført reformer og tiltak som til en viss grad har endret forutsetningene for dagens lov. Slik Opplæringslovutvalget forstår mandatet, er en sentral oppgave å utrede og vurdere hva som er utfordringene med dagens regelstyring, og om det har skjedd endringer på opplæringsområdet eller i samfunnet for øvrig som har betydning for hvordan regelstyringen bør være.

Det er flere forhold som innskrenker og avgrenser utvalgets mandat. For det første skal formålsparagrafen i opplæringsloven og målene for grunnopplæringen ligge fast. For det andre skal ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune, retten og plikten til grunnopplæring, det faglige innholdet og hovedstrukturen i grunnopplæringen videreføres. I tillegg gir de åtte strekpunktene i mandatet en tydelig retning for utvalgets arbeid.

Slik Opplæringslovutvalget forstår mandatet, er kjernen i mandatet å vurdere når og hvordan regler skal brukes til å styre. Det er ikke utvalgets oppgave å vurdere hva innholdet i grunnopplæringen i Norge bør være. Det er ut fra mandatet heller ikke nødvendig for utvalget å utrede hvilke tiltak og aktiviteter som er de beste på alle områder innenfor loven. Samtidig kan ikke regelstyringen vurderes atskilt fra hva man ønsker å oppnå med grunnopplæringen, og hvordan disse målene kan nås. Utvalget må derfor i noen grad vurdere

begrunnelsen for dagens regulering og om det finnes kunnskapsgrunnlag som tilsier at det er andre tiltak og aktiviteter som bør gjennomføres. På områder i loven hvor det finnes relativt nye utredninger og evalueringer som underbygger regelverket, er det mindre grunn til at utvalget skal gå grundig inn i begrunnelsen, enn på områder hvor det ikke finnes slikt grunnlag. I alle tilfeller må utvalget vurdere om regler er riktig styringsvirkemiddel, om reglene skal fastsettes i lov eller forskrift, og hvordan reglene bør utformes for at de skal føre til de handlinger eller tilstander som kunnskapsgrunnlaget viser at er ønsket.

Det utvalget skal utrede, er kort sagt hva som skal styres gjennom regler, og hvordan dette skal gjøres. Opplæringslovutvalget forstår mandatet slik at det er fire til dels overlappende hovedspor som utvalget må utrede og vurdere i denne forbindelse:

1. balansen mellom behovet for nasjonale minstestandarder og likhet på den ene siden og kommunalt handlingsrom på den andre
2. balansen mellom statlig styring, kommunal styring og profesjonsutøvernes skjønnsutøvelser
3. hvordan regelverket bør utformes for å være et effektivt styringsvirkemiddel
4. forenkling, oversiktlighet og brukervennlighet

Det er sentralt for Opplæringslovutvalgets vurderinger at regelverket skal hjemle og beskytte barn og unges behov og rettigheter. I mandatet brukes begrepet «elever», men utvalget legger til grunn at dette ikke er ment som en begrensning. Utvalget er opptatt av at regelverket skal ivareta barn og unges behov og rettigheter uavhengig av om de får opplæring i skole, bedrift eller en annen opplæringsarena. Utvalget legger dessuten til grunn at regelverket også skal ivareta behovet og rettighetene til voksne som trenger grunnopplæring. Friskolelova ligger utenfor mandatet, men utvalget må ta stilling til om det skal foreslå endringer i friskolelova som en konsekvens av endringer i opplæringsloven.

Dagens opplæringslov gjelder også for aktiviteter som ikke er en del av grunnopplæringen, men som har tilknytning til denne, som for eksempel skolefritidsordning, kulturskole og oppfølgingstjeneste. Slik utvalget forstår mandatet, skal utvalget vurdere regelstyringen av alle forhold som i dag er regulert i opplæringsloven.

Det følger av mandatet at utvalget i tillegg til å foreslå ny opplæringslov også skal foreslå overordnede prinsipper for styring gjennom regelverk eller på annen måte gi føringer for styringen. Hensikten er å bidra til at utvalgets vurderinger og konklusjoner videreføres i den framtidige styringen av grunnopplæringen. Slik utvalget forstår mandatet, er det opp til utvalget å finne fram til hvordan det kan gis føringer for framtidig regelstyring. Det er også opp til utvalget å ta stilling til hvilke føringer det er behov for, men strekpunktene i mandatet inneholder noen spørsmål som utvalget særlig skal vurdere. Dessuten er det presisert i mandatet at føringene også har som formål å redusere behovet for hyppige endringer og utvidelser av regelverket og redusere behovet for etterfølgende avklaringer og tolkninger. Dette er målsettinger som i noen grad er motsetninger. Utvalgets oppgave blir dermed å finne fram til en hensiktsmessig balanse. Føringene skal bidra til at loven og det underliggende regelverket også over tid blir et godt og effektivt styringsvirkemiddel på grunnopplæringens område.

Det følger også av mandatet at utvalget skal foreslå forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen. Forskriftshjemler er en naturlig del av en lov og forutsetter blant annet at utvalget tar stilling til hvilke regler som skal fastsettes på hvilket nivå, og på hvilke områder i loven det skal gis utfyllende regler i forskrifter. Føringer for innholdet i forskriftsreguleringen må ses i sammenheng med føringer for framtidig regelstyring av grunnopplæringen. Slik utvalget forstår det, er hensikten å bidra til at de vurderinger og konklusjoner som ligger til grunn for utvalgets lovforslag, også skal legges til grunn for forskriftsreguleringen. På denne måten kan man forhindre at eventuelle utfordringer som løses i en ny opplæringslov, flyttes til forskriftsnivået. For eksempel vil avveininger fra utvalget om hvor detaljerte og omfattende regler som bør gjelde på ulike områder, ikke oppnå ønsket effekt dersom reglene i stedet flyttes til forskrifter. Målet bør være å bidra til et konsekvent og helhetlig regelverk.

3.3.2 Avgrensningene i mandatet

Det er, som omtalt over, flere forhold som innskrenker og avgrenser utvalgets arbeid. I det følgende er det redegjort for hvordan utvalget forstår avgrensningene i mandatet.

Formålsparagrafen

Det følger av mandatet at «dagens formålsparagraf skal videreføres». Slik utvalget forstår det, innebærer denne begrensningen for det første at Opplæringslovutvalget ikke skal vurdere eller

foreslå innholdsmessige endringer i formålsparagrafen. Utvalget antar at begrensningen også i en viss utstrekning gjelder den språklige utformingen av formålsparagrafen, ettersom selve ordlyden tidligere er grundig drøftet av et offentlig utvalg og av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.[2] Opplæringslovutvalget anser likevel ikke at begrensningen i mandatet er til hinder for mindre språklige forbedringer i lys av punktet i mandatet om at loven skal utformes i et klart og godt språk.

Den generelle delen av læreplanverket for Kunnskapsløftet utdyper formålsparagrafen i opplæringsloven. Utvalget anser at det også ligger utenfor mandatet å vurdere og å foreslå endringer i den generelle delen av læreplanverket.

Ansvarsforhold

I mandatet står det at «ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune» skal videreføres. Ansvarsdelingen i opplæringsloven går i hovedsak ut på at kommunene har ansvaret for grunnskoleopplæringen, mens fylkeskommunene har ansvaret for den videregående opplæringen. Slik utvalget forstår det, innebærer begrensningen i mandatet at Opplæringslovutvalget ikke skal vurdere eller foreslå endringer i hvem som skal ha ansvaret for henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring. I mandatet henvises det til ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner og staten, men utvalget legger til grunn at det heller ikke skal foreslås endringer i ansvarsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner på den ene siden og private skoler på den annen side.

I tillegg til den generelle ansvarsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner er det en særlig ansvarsdeling når det gjelder skyss og opplæring i ulike institusjoner. Dessuten har kommunene og fylkeskommunene ansvaret for enkelte tjenester og oppgaver med nær tilknytning til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Etter utvalgets oppfatning innebærer begrensningen i mandatet at utvalget ikke skal foreslå endringer i hvem som har ansvaret for hva når det gjelder skyss, opplæring i institusjon og andre tjenester og oppgaver.

Ansvaret for oppgaver etter opplæringsloven er i hovedsak lagt til kommuner og fylkeskommuner. Staten er bare ansvarlig for enkelte oppgaver i loven, som tilsyn og veiledning. Begrensningen i mandatet innebærer at det ikke skal foreslås at oppgaver som i dag ligger til staten, overføres kommuner og fylkeskommuner, og omvendt.

Hva som skal reguleres, og hvordan reglene skal utformes, for eksempel om det skal være overordnede eller detaljerte regler, har betydning for hvor mye ansvar som reelt sett overføres til kommuner og fylkeskommuner. Det samme gjelder valg om hva som skal fastsettes i nasjonale forskrifter, og hva som kan fastsettes i lokale forskrifter. Etter utvalgets oppfatning innebærer henvisningen til ansvarsdeling i mandatet ingen begrensning av utvalgets vurdering av slike forhold. Hva som skal bestemmes nasjonalt gjennom lov, hva som kan overlates til lokalt nivå, og hvordan reglene bør utformes, er tvert imot sentralt i utvalgets mandat.

Mandatet omtaler ikke ansvarsdelingen mellom kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere og profesjonsutøverne i skolen. Utvalget anser at det ligger innenfor mandatet å vurdere og å foreslå endringer i denne ansvarsdelingen. En sentral føring i mandatet er at utvalget skal «sikre tilstrekkelig kommunalt handlingsrom for kvalitetsutvikling» og «ta hensyn til at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse». Et relevant moment vil dermed være å vurdere om ansvarsdelingen mellom kommunalt nivå og profesjonsutøverne er hensiktsmessig.

Reglene om ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten er i hovedsak plassert i kapittel 13 i opplæringsloven. Utvalget legger til grunn at punktet i mandatet om at ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune skal videreføres, gjelder innholdet i disse reglene. Utvalget anser at det ligger innenfor mandatet å gjøre forenklinger og språklige endringer i ansvarsbestemmelsene.

Det faglige innholdet i grunnopplæringen

Ifølge mandatet skal det «faglige innholdet» i grunnopplæringen videreføres. Slik utvalget forstår det, siktes det for det første til den delen av regelverket som er fastsatt i læreplaner for fag. Fag- og timefordelingen fastsetter timetallet i det enkelte fag og anses også å være omfattet av avgrensningen mot faglig innhold. Utvalget anser at det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i læreplaner for fag og fag- og timefordelingen. Begrensningen er derimot ikke til hinder for å foreslå endringer i bestemmelsene i opplæringsloven som gir hjemmel til å fastsette det faglige innholdet, eller å foreslå endringer i regelverksstrukturen.

[2] NOU 2007: 6 og Innst. O. nr. 22 (2008–2009).

Opplæringsloven inneholder også enkelte bestemmelser om det faglige innholdet i opplæringen, som § 2-3 hvor det ramses opp temaer og fag i grunnopplæringen, og § 2-5 om at elevene skal ha opplæring i begge målformer de to siste årene i grunnskolen. Etter utvalgets oppfatning innebærer begrensningen i mandatet at utvalget ikke skal foreslå regler som medfører endringer i det faglige innholdet. Utvalget anser at det ligger innenfor mandatet å vurdere om det er nødvendig med krav til det faglige innholdet i lovs form, og hvordan reglene språklig skal utformes.

Hovedstrukturen i grunnopplæringen

I mandatet står det at «hovedstrukturen i grunnopplæringen skal videreføres». Det er ikke presisert hva som menes, og begrepet «hovedstruktur» har ikke et entydig innhold.

Opplæringslovutvalget legger til grunn at avgrensningen innebærer at utvalget ikke skal vurdere opplæringsløpets lengde, og at hovedregelen om tiårig grunnskole og treårig videregående opplæring dermed ligger fast. Utvalget mener derimot at det ligger innenfor mandatet å vurdere hvilke regler som skal gjelde for tidlig og sen skolestart, utvidet tid og andre muligheter for fleksibilitet i opplæringsløpet.

Utvalget legger til grunn at det ligger utenfor mandatet å vurdere inndelingen i trinn og delingen mellom grunnskole og videregående skole. Dessuten forstår utvalget det slik at tilbudsstrukturen for videregående opplæring og hovedmodellene med enten opplæring i skole eller opplæring i både skole og bedrift ligger fast. Det anses derimot å ligge innenfor mandatet å vurdere hvor fleksible ordningene skal være, og i hvor stor grad ulike ordninger skal reguleres i loven. Det vises i denne sammenheng til at utvalget ifølge mandatet blant annet skal vurdere «hvordan regelverket kan forenkles og legge til rette for effektiv ressursbruk på grunnopplæringens område».

Utvalget anser dessuten at det ligger innenfor mandatet å vurdere og å foreslå språklige endringer i reglene som gjelder hovedstrukturen i opplæringen.

Rett og plikt til grunnopplæring

Det følger av mandatet at «rett og plikt til grunnopplæring» skal videreføres. Slik utvalget forstår det, siktes det til den retten som barn, unge og voksne har til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. At retten skal videreføres, innebærer at utvalget ikke skal foreslå innskrenkninger i retten til grunnopplæring. I lys av mandatet for øvrig, og særlig det ovennevnte punktet om forenkling og effektiv ressursbruk, anser utvalget derimot at det ligger innenfor mandatet å vurdere og å foreslå utvidelser av retten til grunnopplæring. Det anses også å ligge innenfor mandatet å vurdere og å foreslå endringer i regler som har betydning for rekkevidden av plikten til grunnskoleopplæring, som regler om fritak og permisjon. Dessuten ligger det innenfor mandatet å foreslå språklige endringer i utformingen av regler som gir rett og plikt til opplæring.

Dagens lov inneholder også ulike rettigheter som skal bidra til at den enkelte kan nyttiggjøre seg av retten til grunnopplæring, som for eksempel rett til spesialundervisning og rett til særskilt språkopplæring. Utvalget mener at det ligger innenfor mandatet å foreslå endringer, både utvidelser og innskrenkninger, i slike rettigheter. I lys av punktene i mandatet om at loven skal «hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov», og at utvalget skal vurdere «hvilke forhold som bør reguleres gjennom å gi rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger», er det sentralt for utvalget å vurdere hvilke rettigheter den enkelte skal ha i gjennomføringen av grunnopplæringen.

Internasjonale forpliktelser

I mandatet står det at «utvalgets forslag skal ligge innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser». At forslaget ikke skal være i strid med Norges internasjonale forpliktelser, er selvsagt. Slik utvalget ser det, innebærer henvisningen en oppfordring til å være spesielt oppmerksom på de internasjonale forpliktelsene som er særlig relevante for grunnopplæringen.

Merkostnader

I mandatet står det at utvalgets forslag ikke skal «innebære vesentlige merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen i forhold til den kostnadsutvikling som følger av någjeldende bestemmelser og praksis». Slik utvalget forstår det, gjelder begrensningen de totale kostnadene ved lovforslaget. Utvalget kan dermed foreslå tiltak som i seg selv innebærer en vesentlig kostnadsøkning, dersom utvalget samtidig foreslår tiltak som medfører tilsvarende besparelser.

Ettersom begrensningen gjelder *vesentlige* merkostnader, mener utvalget at lovforslaget samlet sett kan innebære en viss økning i kostnadene sammenlignet med i dag. Hvor grensen for *vesent-*

lige merkostnader går, må vurderes konkret ut fra blant annet hvem kostnadene fordeler seg på, og hvordan kostnadene fordeles over tid.

Utvalget mener at utgangspunktet for sammenligningen av kostnader er hva det koster å oppfylle dagens regler, men at det også kan tas hensyn til dagens praksis dersom den er mer kostnadskrevende enn det dagens regler krever. Etter utvalgets vurdering er det derimot ikke krav om at det legges til grunn en lavere kostnad som følge av en praksis som ikke samsvarer med dagens regelverk. Utvalget legger til grunn at kommuner og fylkeskommuner er kompensert for oppfyllelse av dagens regler.

3.3.3 Andre avgrensninger i utvalgets arbeid

Flere av dem utvalget har vært i kontakt med, har tatt opp problemstillinger og utfordringer som ikke gjelder opplæringsloven, men som gjelder forståelsen og anvendelsen av generelle regler, som reglene i forvaltningsloven og personopplysningsloven. I kapittel 7.6 redegjøres det for en del generelle lover og andre sektorlover som er relevante på opplæringsområdet. I samsvar med mandatet, har utvalget gått gjennom opplæringsloven og vurdert hvordan reglene i denne loven bør være. Utvalget har bare i noen grad behandlet hvordan generelle regler skal forstås og anvendes på opplæringsområdet. Utvalget er ikke sammensatt til å utrede problemstillinger om forvaltningsrett, personvern mv., og det ville heller ikke vært mulig å få til innenfor den tidsrammen som er satt for utvalgets arbeid. Utvalget har likevel drøftet enkelte slike problemstillinger i tilknytning til temaer hvor dette er særlig aktuelt, for eksempel skolemiljø (se kapittel 36).

Utvalget har et stort mandat og har derfor i stor grad måttet lene seg på andre utredninger og eksisterende kunnskapsgrunnlag. På enkelte områder har det i utvalgsperioden pågått prosesser som har betydning for hvordan reglene på opplæringsområdet bør være. Et eksempel er oppfølgingen av EUs personvernforordning (også omtalt som GDPR) på opplæringsområdet, hvor Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede behovet for endringer i opplæringsloven. Utvalget har ikke hatt mulighet til å behandle denne problemstillingen på en grundig måte innenfor den gitte tidsrammen. Utvalget har derfor ikke vurdert behovet for endringer i reglene på opplæringsområdet som følge av GDPR. Utvalget har likevel drøftet enkelte personvernproblemstillinger der dette er særlig aktuelt, for eksempel i forbindelse med digital læringsanalyse (se kapittel 32.5).

Utvalget har også avgrenset mot andre områder som er typisk tverrfaglige og hvor det også er pågående prosesser, som det fysiske miljøet i skolen (se kapittel 36.4.11).

Som omtalt i kapittel 3.3.1, er kjernen i utvalgets mandat å vurdere når og hvordan regler skal brukes til å styre. Utvalget har vurdert begrunnelsen for dagens regulering og om det finnes kunnskapsgrunnlag som tilsier at det er andre tiltak og aktiviteter som bør gjennomføres. Utvalget har derimot ikke hatt mandat, og heller ikke anledning, til å utrede store kvalitative endringer i grunnopplæringen. Utvalget antar at andre utvalg og prosjekter er nærmere til å utrede både behovet for og innretningen på slike endringer. Det vises i denne sammenheng til at det offentlige utvalget om videregående opplæring (Liedutvalget)[3] parallelt med Opplæringslovutvalget blant annet skal utrede om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring, og om det er behov for endringer i ansvarsdelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeierne og arbeidslivet.

3.4 Arbeidsmåter

3.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget hadde oppstartsmøte 12. desember 2017.

Utvalget har i løpet av perioden hatt 17 utvalgsmøter. Bortsett fra fire møter over en dag og et møte over tre dager har alle møtene strukket seg over to dager. 12 møter har vært avholdt i Oslo, de øvrige er avholdt i Drammen, Mosjøen, Sogndal, Bergen, Os og Gjerdrum. Det siste møtet ble gjennomført 10. og 11. september 2019.

Noen utvalgsmøter har vært kombinert med en studietur. Utvalget vært på studietur til Drammen, Helgelandskysten og Sogn og Fjordane. I tillegg har utvalgsleder og to fra sekretariatet vært i Alta, Karasjok og Kautokeino.

Til flere av utvalgets møter har utvalget invitert fagpersoner og representanter for organisasjoner som har holdt innlegg om ulike temaer og problemstillinger som er omfattet av utvalgets mandat. Utvalget har i møte hørt muntlige innlegg og presentasjoner fra følgende:

- daværende barneombud Anne Lindboe
- barneombud Inga Bejer Engh

[3] Utvalg om videregående opplæring ble oppnevnt ved kongelige resolusjon 1. september 2017.

- Drammen kommune ved blant andre daværende utdanningsdirektør Jan Sivert Jøsendal, daværende utviklingsleder Hilde Schjerven, flere rektorer og elever og en tillitvalgt
- Språkrådet
- Unge funksjonshemmede
- Utdanningsdirektoratet ved direktør Hege Nilssen og avdelingsdirektør Hilde Austad
- Åpenhetsutvalget
- professor Eivind Smith (Universitetet i Oslo)
- professor Jorunn Møller (Universitetet i Oslo)
- førsteamanuensis Camilla Herlofsen og førsteamanuensis Marianne Bahus (Universitetet i Agder)
- professor Thomas Nordahl (Høgskolen i Innlandet)
- professor Peder Haug (Høgskulen i Volda)
- professor Bjørn Henning Østenstad (Universitetet i Bergen)
- professor Jan Fritjof Bernt (Universitetet i Bergen)
- professor Ragna Aarli (Universitetet i Bergen)
- sekretariatsleder Trond Fevolden, Kunnskapsdepartementet
- sekretariatsleder Kjetil Ulvik, Kunnskapsdepartementet
- sametingsråd Mikkel Eskil Mikkelsen, Sametinget

I tillegg har referansegruppen deltatt på utvalgsmøter, se kapittel 3.4.2.

3.4.2 Utvalgets referansegruppe

I forbindelse med utvalgets arbeid har Kunnskapsdepartementet etablert en referansegruppe som består av representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer. Ifølge mandatet er hensikten med etableringen blant annet å bidra til at utvalgets vurderinger og forslag bygger på praktisk erfaring med dagens regelverk. Referansegruppen består av sentrale aktører og organisasjoner på skoleområdet som representerer dem som loven retter seg mot, og dem som loven skal ivareta. Oversikt over referansegruppen:

- Barneombudet
- Elevorganisasjonen
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen
- KS, kommunesektorens organisasjon
- Norsk Lektorlag
- Sametinget
- Skolelederforbundet
- Skolenes landsforbund
- Utdanningsforbundet

I det første møtet med referansegruppen var medlemmene invitert til å redegjøre for sine synspunkter når det gjelder utfordringene med dagens regelstyring og hvordan en ny regelstyring av grunnopplæringen bør være. Medlemmene ble bedt om å holde et kort innlegg på utvalgsmøtet, hvor de pekte på tre hovedutfordringer med dagens regelstyring av grunnopplæringen. De ble dessuten oppfordret til å reflektere over hva de mener er riktig balanse mellom kommunal handlefrihet og statlig styring.

Til neste møte med referansegruppen hadde utvalget sendt ut et tekstutkast om utfordringer med regelstyringen og prinsipper for regelstyring. På møtet fikk utvalget presentert referansegruppens foreløpige synspunkter.

Utvalget har gjennomført et miniseminar med medlemmene av referansegruppen. Temaet var minstetid til opplæring og tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Det har vært gjennomført flere møter med enkeltmedlemmer i referansegruppen. For eksempel hadde utvalgsleder og sekretariatet et møte med Barneombudet 17. november 2017. Utvalget ønsket å ha dette møtet for å få innspill om hvordan utvalget kunne ivareta forpliktelsene i Grunnloven § 104 om barns medvirkning,

Utvalget har bedt referansegruppen om å gi innspill til spesifiserte temaer som har vært sentrale i utvalgets arbeid, men utvalget har også mottatt innspill til temaer som referansegruppemedlemmene selv har valgt å belyse. Alle innspillene er publisert på utvalgets hjemmeside. Innspillene har hatt stor betydning for utvalgets arbeid og er referert i utredningen.

3.4.3 Utvalgets hjemmeside

Utvalget har hatt en hjemmeside med informasjon om utvalget, utvalgets arbeid, referansegruppen, innspill og møtevirksomhet. Utvalget har også hatt en blogg, der det har vært innlegg med ulike temaer. Til sammen er det publisert 29 blogginnlegg på siden.

3.4.4 Møter med andre

Utvalget har invitert en rekke organisasjoner, fagmiljøer og enkeltpersoner til møter og til å komme med innspill til ulike sentrale problemstillinger i utvalgets arbeid. Det er også ulike organisasjoner, fagmiljøer og enkeltpersoner som har henvendt seg til utvalget og bedt om å få legge fram sine synspunkter. Utvalget har valgt å ha en åpen dialog og har tatt imot dem som har ønsket å komme

Figur 3.2 Utvalgsleder Jon Christian Fløysvik Nordrum i samtale med elever på Sandfallet ungdomsskole i Alta kommune

Foto: Opplæringslovutvalget

fram til utgangen av august 2019. Det har vært gjennomført i overkant av 50 slike møter. Eksempler på organisasjoner utvalget og sekretariatet har møtt er Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Teknologirådet, Aksjon skolebibliotek, fylkesmennene ved utdanningsdirektørene, Helsedirektoratet, Utdanningsetaten i Oslo kommune, Autisme- og touretteutvalget og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY).

Utvalgets leder og sekretariatet har holdt presentasjoner om utvalgets arbeid og fått innspill og synspunkter. I sluttfasen av arbeidet har utvalgets leder og sekretariatet hatt et nært samarbeid med Språkrådet, som har bistått i arbeidet med lovteksten.

3.4.5 Involvering av barn og unge

Utvalget har ønsket å involvere barn og unge i arbeidet med den nye opplæringsloven. Denne beslutningen ble tatt på utvalgets første møte. Det ble også tidlig klart at det var lite erfaring med involvering av barn og unge i tidligere lovarbeid som utvalget kunne dra nytte av. Utvalget har derfor valgt å finne møteplasser og prøve ut måter å få fram barn og unges synspunkter på.

Utvalget har blant annet møtt elever fra alle deler av landet og de har vært i både grunnskolen og i studie- og yrkesforberedende programmer i videregående opplæring. Elevene utvalget har snakket med, har ikke bare vært representanter for elevrådet, men også hele klasser/grupper og mer tilfeldig utvalgte elever har vært i møter med utvalget.

I de fleste tilfellene har utvalget valgt å ha samtaler og dialog med barn og unge, med bakgrunn i temaene og spørsmålene som utvalget har valgt ut. Men noen ganger har ungdommene holdt en kort presentasjon. Utvalget har også gjennomført og deltatt i mer omfattende høringer.

I samarbeid med Barneombudet fikk utvalget møte seks godt forberedte og engasjerte ungdommer i Barneombudets ekspertgruppe om en tryggere digital hverdag. Ekspertene valgte på forhånd ut temaer for møtet med utvalget. Se for øvrig kapittel 4.

3.4.6 Kunnskapsgrunnlaget utvalget bygger på

Det har vært en utfordring for Opplæringslovutvalgets arbeid at det finnes lite utdanningsrettslig

litteratur eller forskning og for øvrig lite kunnskap om hvordan regelstyring fungerer på opplæringsområdet. Det er lite forskning å bygge på, få fagpersoner å trekke inn som ressurser og noen rettslige framstillinger har lav kvalitet. For utvalget og for utdanningsmyndighetene fører mangelen på forsknings- og fagmiljøer til at det er vanskelig å innhente utredninger, for eksempel evalueringer eller utredninger av dagens regler.

Blant de få større forskningsmessige bidragene er det grunn til å peke på et par.

Det største utdanningsrettslige prosjektet de siste årene er *LEXEL-prosjektet (Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership)*.[4] I prosjektet studerte forskerne hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører. Resultatene fra dette prosjektet er relevante for utvalgets arbeid.

Et annet kunnskapsgrunnlag for utvalget er de undersøkelsene[5] som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet *Klart lovspråk*[6]. Undersøkelsene gir oss noe informasjon om hvordan ulike brukere forholder seg til lover, om forståelsen av opplæringsloven og hva som gjør en lov lett å bruke.

I tillegg er det noen statlig initierte undersøkelser som gir oss relevant kunnskap om regelstyringen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført flere undersøkelser som gir informasjon om regelstyringen, blant annet har Difi kartlagt virkemiddelbruken på opplæringsområdet og andre velferdsområder. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) gjennomfører to årlige spørreundersøkelser i skolesektoren på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Flere av disse spørreundersøkelsene gir også relevant informasjon om hvordan dagens regelstyring oppleves av aktørene i opplæringssektoren.

Det finnes også flere undersøkelser som gjelder statlig styring av kommuner, generelt og på opplæringsområdet, som underbygger behovet for rammestyring og lokalt handlingsrom. Et eksempel er et FoU-prosjekt på oppdrag fra KS om likhetsverdier, lokal tilpasning og asvarsfordeling.[7] Andre rapporter viser konsekvenser av statlig styring på enkelte områder. Et eksempel er rapport om bemanningsnormer og kompetansekrav, som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har utarbeidet på oppdrag fra KS.[8]

Fylkesmannens og Utdanningsdirektoratets årsrapporter har også vært en kilde til informasjon om utfordringer med dagens regelstyring. Blant annet gir oppsummeringer av tilsynsresultater og klagesaker relevant kunnskap om etterlevelsen av regelverket.

Det har også vært gjennomført flere undersøkelser som gir informasjon om hvordan regelverket etterleves, og om hvordan regelverket fungerer i praksis. Sentrale eksempler er Riksrevisjonens undersøkelser på grunnopplæringens område[9] og Barneombudets undersøkelser av spesialundervisning i grunnskolen.[10]

Det finnes også noe generell kunnskap om reglers virkemåte. Innenfor rettssosiologien, hvor reglers virkninger er et sentralt tema, pekes det på vesentlige begrensninger i rettens tilsiktede samfunnsmessige virkninger. Videre pekes det på at der lovgivning har hatt effekt, er i tilfeller hvor lovgivningen har fungert sammen med og i samme retning som økonomiske, sosiale og politiske betingelser for øvrig.[11]

I tillegg har utvalget sett hen til et mer generelt kunnskapsgrunnlag om regelstyring og kunnskap og erfaringer fra andre sektorer og andre land. Utvalget har hatt møter med myndighetsorganer på andre velferdsområder for å få oversikt over hva slags kunnskapsgrunnlag som finnes om regelstyring. Konklusjonen er at det finnes relativt lite kunnskap om regelstyring. Konkrete erfaringer fra andre land og sektorer er dessuten sjeldent egnet til å vise eller forklare utfordringer med reglene for grunnopplæringen i Norge eller til å si noe om hvordan reglene bør være. For eksempel har man i Sverige drøftet konsekvensene av økt markedsstyring av skolen, noe som ikke er like relevant for norske forhold. Erfaringer fra andre velferdsområder i Norge, er også i begrenset grad overførbart til opplæringsområdet ettersom det er en del grunnleggende ulikheter mellom områdene og regelverkene. Utvalget har bare omtalt reguleringen i andre land og på andre velferdsområder der det er særlig relevant.

Referansegruppen er en sentral kilde til kunnskap om hvordan dagens regler fungerer og hva

---

4 Prosjektet har hatt støtte fra Norges forskningsråd. Prosjektet pågikk fra 2011–2016. Resultater fra prosjektet er oppsummert i Andenæs & Møller, 2016.

5 Viblemo et al., 2015. Høidahl & Flatebø, 2016. Vatn et al., 2015.

6 Prosjekt etablert i 2011 som en del av regjeringens satsingsområde *En enklere hverdag for folk flest*.

7 Haukelien et al., 2011.

8 Harvoll, 2018.

9 Dokument 3:7 (2010–2011) og Dokument 3:6 (2012–2013).

10 Barneombudet, 2017.

11 Mathiesen, 2011.

som eventuelt er utfordringene som utvalget skal løse. I tillegg til referansegruppen har også flere andre aktører bidratt til å belyse utfordringsbildet.

Utvalget har møtt mange elever, lærere, rektorer, ansatte i kommunen og andre. Slike møter er nyttige for å få innspill om utfordringer med dagens regelstyring og mulige forbedringer. Innspillene vil ikke nødvendigvis være representative, men de kan gi en dypere forståelse av utfordringsbildet. Innspill i møter er derfor et godt supplement til de generelle innspillene fra referansegruppen og det mer generelle kunnskapsgrunnlaget.

På oppdrag fra utvalget har OsloMet gjennomført en undersøkelse av hvilke faktorer som påvirker regelverksetterlevelsen hos ulike aktører innenfor grunnopplæringen, og hva som er konsekvensen av regelbrudd.[12]

Aslak Syse har på oppdrag fra utvalget levert en betenkning om grunnlovsmessige og folkerettslige aspekter vedrørende retten til tilrettelagt undervisning for personer med behov for særskilt tilrettelegging av skoleundervisningen.[13]

Bjørn Eriksen har skrevet en betenkning om forholdet mellom kommunens styringsrett som arbeidsgiver og profesjonell autonomi.[14]

I tillegg har utvalget bedt Kunnskapssenteret for utdanning vurdere om det er grunnlag for å innhente en systematisk kunnskapsoversikt om hva som sikrer, eller bidrar til, at lover og forskrifter på opplæringsområdet blir etterlevd. Kunnskapssenteret gjennomførte et litteratursøk og konkluderte med at det ikke er grunnlag for å utarbeide en slik kunnskapsoversikt.[15]

Utvalget har mottatt mange skriftlige innspill. Disse er publisert på utvalgets hjemmeside. Innspillene har hatt stor variasjon i tema. Til sammen har utvalget publisert 53 innspill på hjemmesiden. Alle innspillene utvalget har fått, er behandlet av utvalget, og de er i noen grad gjengitt og kommentert i utredningen.

---

12 Mausethagen et al., 2019.

13 Syse, 2019.

14 Eriksen, 2019.

15 Kunnskapssenteret, 2018, e-post datert 24. april.

Kapittel 4
Involvering av barn og unge i lovarbeid

Figur 4.1

4.1 Innledning

Hvert år starter om lag 60 000 barn i første klasse i skoler over hele landet. De aller fleste av disse barna vil bruke store deler av sin barndom og ungdomstid i ulike skoler og på ulike opplæringsarenaer. Her vil de blant annet tilegne seg nye kunnskaper og ferdigheter, bryne seg på lærere og medelever, oppleve mestring og feiling, danne vennskap og havne i konflikter, og lære og utvikle seg sammen med andre.

Opplæringsloven legger de rettslige rammene som skal hjemle og beskytte barn og unges rettigheter og behov i denne lange og viktige fasen av deres liv. I dette ligger det en forventning om at loven skal bidra til at barn og unge får god opplæring i et godt miljø. I utarbeidelsen av en ny opplæringslov har et overordnet hensyn vært at barn og unges beste skal ivaretas. Dette følger av at barn og unge er den største brukergruppen av loven, men også av nasjonale og internasjonale forpliktelser.

Grunnloven og barnekonvensjonen legger overordnede føringer for beslutninger som vil ha direkte betydning for barn og unge. Kjernen er at lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, må bygge på prinsippet om barnets beste og på vurderinger av hvilke konsekvenser reglene har og kan få for barn. I dette ligger det også en forpliktelse om å høre barn og unge i spørsmål som gjelder dem, og om å legge vekt på deres meninger.

Utvalget besluttet i sitt første møte å ta involvering av barn og unge på alvor. Til tross for forventningene og forpliktelsene om å involvere barn og unge finnes det ingen instrukser eller veiledere for hvordan dette kan gjøres i utredninger og beslutninger om statlige tiltak som blant annet regelendringer og forslag til nye lover. Utvalget har derfor opplevd at arbeidet med å lage en god prosess for involvering av barn og unge i lovarbeid har båret preg av å være nybrottsarbeid.

Å legge til rette for og gjennomføre høringer med barn og unge kan umiddelbart virke krevende i rammene som er gitt for utvalgsarbeid. Mandatene er gjerne komplekse og utfordrende å bryte ned på en slik måte at den direkte relevansen for barn og unge blir tydelig. Som eksempel er et av kjernepunktene i Opplæringslovutvalgets mandat hvordan oppgaveløsningen i kommunen og fylkeskommunen skal organiseres. Samtidig samlet utvalget seg tidlig om at barn og unges stemmer både er påkrevd og nødvendig for å få et tilstrekkelig godt utredet sluttprodukt. På bakgrunn av dette ble det besluttet at barn og unge skulle høres, men at terskelen skulle være overkommelig. Selv om utvalget utviklet mål om blant annet representativitet og omfang, skulle disse fungere som nyttig rettesnor, men ikke være avgjørende for at involveringen skulle bli en realitet. Derfor ble uttrykket «det er viktigere å høre noen enn ingen» raskt etablert som et minimumskrav. Ambisjonene for involveringen av barn og unge har imidlertid vært høye. Avstemmingen med hva som praktisk kunne la seg gjøre, har til dels vært krevende, blant annet med bakgrunn i fravær av veiledninger og erfaringer å lene seg på.

Utvalgets erfaring er at barn og unge har treffende, reflekterte og viktige meninger om relevante temaer, og at de møter godt forberedt. Det kreves ikke særskilt kompetanse, mye tilrettelegging eller store ressurser for å ta barn og unge på

alvor. Utvalgets erfaring er at de grunnleggende premissene som kreves for å få til konstruktiv involvering av barn og unge, i stor grad er de samme som ved involvering av voksne: Respekt for deres tid, respekt for deres meninger, tillit og åpenhet.

Utvalget ønsker med dette kapitlet å bidra til at terskelen for involvering av barn og unge i utvalgsarbeid skal bli lavere, og å legge et grunnlag for gode prosesser for involvering av barn og unge også i framtidig lovarbeid.

4.2 Rettslige rammer for involvering av barn og unge i lovarbeid

4.2.1 Grunnloven

Grunnloven § 104 første og andre avsnitt lyder (bokmål):

> Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.
>
> Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Grunnloven § 104 første og andre avsnitt lyder (nynorsk):

> Born har krav på respekt for menneskeverdet sitt. Dei har rett til å bli høyrde i spørsmål som gjeld dei sjølve, og det skal leggjast vekt på meininga deira i samsvar med alderen og utviklingssteget.
>
> Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn.

4.2.2 FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen)

Grunnloven § 104 følger opp FNs barnekonvensjon. Konvensjonen gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Konvensjonen artikkel 3 nr. 1 lyder:

> Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Dette overordnede kravet er blant annet konkretisert i barnekonvensjonen artikkel 4. Bestemmelsen pålegger myndighetene en plikt til å «treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre» rettighetene gitt i barnekonvensjonen.

I FNs generelle kommentar nr. 5 (2003) om tiltak til gjennomføring av blant annet artikkel 4, er det presisert at oppfyllelse av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1

> krever en kontinuerlig prosess av konsekvensutredninger (for å forutsi virkningen av et lovforslag, en politikk eller en budsjettbevilgning som berører barn eller barns muligheter til å nyte godt av sine rettigheter) og konsekvensevalueringer (for å vurdere den faktiske virkningen av gjennomførte tiltak). Denne prosessen må bygges inn i forvaltningens rutiner på alle nivåer og så tidlig som mulig i utviklingen av politikken.

Barnekonvensjonen artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt sier:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Av FNs generelle kommentar nr. 12 (2009) om barnets rett til å bli hørt, framgår det at

> synspunktene barna kommer med kan tilføre relevante perspektiver og relevant erfaring, og bør tas med i vurderingen når beslutninger skal treffes, politiske programmer skal utformes og lover og/eller tiltak skal utarbeides, samt ved evalueringen av disse.

Se kapittel 19.2.1 for mer om internasjonale forpliktelser knyttet til barns rett til å bli hørt og medvirke.

4.2.3 Utvalgets forståelse av de rettslige rammene

Opplæringslovutvalget har lagt til grunn at bestemmelsene i Grunnloven og barnekonvensjonen innebærer at utvalget er forpliktet til

- å høre barn og unge på egnet måte
- å legge stor vekt på barnets beste i utredningene og forslagene som fremmes
- å utrede hvilke konsekvenser foreslåtte bestemmelser vil få for barn og unge

4.3 Kunnskapsgrunnlaget

4.3.1 Hvordan utrede konsekvenser av regelendringer for barn og unge?

Det er ingen fasit for hva en utredning av konsekvenser av lovforslag for barn er, eller hvordan det skal gjøres. Overordnet er det tale om en konsekvensanalyse med sikte på å avklare om og eventuelt i hvilken grad et forslag vil berøre barn og unge.

Konsekvensutredninger er sentralt ved alt regelverksarbeid. Etter utredningsinstruksen punkt 2–1 skal man blant annet alltid vurdere hvilke prinsipielle spørsmål et tiltak reiser, hva de positive og negative virkningene er, hvor varige de er, og hvem som blir berørt.

Formålet med utredningsinstruksen er å sikre at det alltid foretas utredninger som omfatter «virkninger for enkeltpersoner privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte». Selv om barn selvsagt omfattes av «enkeltpersoner», har ikke norske myndigheter viet konsekvensutredninger spesifikt for barn spesiell oppmerksomhet. Til sammenligning finnes det egne tilleggsveiledninger til utredningsinstruksen om for eksempel konsekvenser for likestilling, næringsøkonomiske konsekvenser, personvernkonsekvenser og miljøutredninger.[1]

4.3.2 Særskilte veiledere om konsekvensvurderinger

De ovennevnte tilleggsveilederne til utredningsinstruksen har ulik form og variasjon i innholdet.

Veilederen om konsekvenser for likestilling er et relativt omfattende dokument. Veilederen har en overordnet sjekkliste som omfatter både generell informasjon om temaet og hvor man kan søke veiledning. Veilederen har også en *egen* sjekkliste for utredningen, som består av en rekke kontrollspørsmål. For øvrig omtaler veilederen veilederens formål, relevant rettslig grunnlag og samfunnsområder hvor konsekvenser for likestilling er relevante å vurdere. Videre gir veilederen informasjon om diskriminering og likestilling, god framgangsmåte for utredninger og henvisning til kilder som kan være relevante og til hjelp for utredningen. Veilederen påpeker at man ved vurdering av konsekvenser for likestilling kan bruke samme framgangsmåte som når man vurderer andre konsekvenser ved tiltaket. I praksis vil dette gjerne bety utredningsinstruksen.

Veilederen for næringsøkonomiske konsekvensutredninger tar sikte på å utdype utredningsinstruksen ved å belyse hvilke spørsmål som bør stilles og besvares når man skal vurdere konsekvensene offentlige tiltak kan få for næringslivet. Veilederen er ment å være et praktisk verktøy. I tillegg til å eksemplifisere hva som menes med konsekvenser for næringslivet, er veilederens hovedinnhold en oversikt over relevante spørsmål.

Hoveddelen av den relativt omfattende veilederen om personvernkonsekvenser er veiledning til analysen i form av relevante spørsmål. For øvrig omtaler veilederen formålet med særskilte personvernvurderinger og gir også en definisjon av sentrale begreper. Veilederen peker også på i hvilke saker hvor personvernutredninger bør finne sted, og på hensiktsmessig prosess.

Veilederen om miljøutredninger omtaler når det skal gjennomføres miljøutredninger, hva slike utredninger bør inneholde og hvordan utredningsprosessen bør legges opp. I tillegg er det utarbeidet en sjekkliste som gir veiledning for vurderingen av behovet for en særskilt miljøutredning.

Selv om tilleggsveilederne til utredningsinstruksen har ulik form og ulikt innhold, er det enkelte fellestrekk:

- Alle presiserer at den særskilte utredningen og vurderingen er den samme som ved vurdering av alle andre konsekvenser.
- Alle omtaler den aktuelle problemstillingen, formålet og sentrale definisjoner.
- Alle gir veiledning i form av relevante spørsmål.

[1] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010. Nærings- og fiskeridepartementet, 2018. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008. Miljøverndepartementet, 2001.

4.3.3 Konsekvensvurderinger i lovarbeid

Utvalget kjenner ikke til noen eksempler på at lovutvalg har utført særskilte konsekvensvurderinger som gjelder barn spesifikt. Konsekvenser for barn av forslag er likevel drøftet av lovutvalg, men da mer spredt. Barnevernlovutvalget drøfter blant annet konsekvenser for barns rettigheter av ulike forslag i NOU 2016: 16 kapittel 16.

4.3.4 Barneombudets rapporter

Barneombudet har utarbeidet flere rapporter der konsekvenser for barn av gjeldende regler drøftes, og der det på bakgrunn av konsekvensvurderinger foreslås endringer.

Et eksempel er Barneombudets fagrapport 2017 *Uten mål og mening*, der reglene om spesialundervisning vurderes. I arbeidet med rapporten har ombudet brukt flere metoder, blant annet møter med «unge eksperter»,[2] møter med foreldre og organisasjoner, innsyn i saksdokumenter, forskning og møte med forskere. I rapporten beskrives barns opplevelser i skolehverdagen utførlig.

Rapporten gir også eksempler på konsekvensutredningsmetoder og framstillingsmåter som kan anvendes i utredninger generelt. Barneombudets *Eksperthåndbok – Kort innføring i å holde ekspertmøter og opprette ekspertgrupper* er et godt utgangspunkt for bruken av denne metoden.

4.3.5 Den svenske modellen for barnekonsekvensutredninger

I Sverige har arbeidet med utredninger om konsekvenser for barn kommet betydelig lenger enn i Norge. Praksisen med barnkonsekvensanalyse (BKA) har opphav i rapporten SOU 1997:116 *Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.* Utredningen ble fulgt opp med *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (Regeringens proposition 1997/98:182),* der det ble slått fast (s. 1): «Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn. Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.»[3]

I Sverige er det flere eksempler på at det er utført barnekonsekvensanalyse (BKA) på svært ulike forvaltningsområder, også på skolefeltet. Det er også utformet veiledninger som kan ha interesse. Det svenske Skolverket (tilsvarer Utdanningsdirektoratet) har en egen veiledning om barnekonsekvensanalyser i skolen.[4] Sveriges Kommuner och Landsting gir på sin nettside en oversikt over en del utførte barnekonsekvensvurderinger i svenske kommuner.[5] I oversikten er det flere analyser på skolenivå. Fra andre områder kan det pekes på den grundige veiledningen for den Svenska Kyrkans barnekonsekvensvurderinger.[6]

Det svenske barneombudets veiledning i barnekonsekvensutredninger

Det svenske barneombudet laget i 2000 en modell for barnekonsekvensutredninger til bruk for alle myndighetsnivåer med sikte på gode barnets beste-vurderinger.[7] Modellen er senere revidert på bakgrunn av erfaringer.

Modellen for barnekonsekvensutredninger beskriver en arbeidsmåte som skal bidra til en systematisk synliggjøring av barnets beste. Det er meningen at modellen skal tilpasses til særtrekkene ved ulike beslutningsnivå. Modellen har fem steg:

1. kartlegging
2. beskrivelse
3. problemanalyse
4. avveininger og beslutning
5. evaluering

I *kartleggingsfasen* er det sentralt å klargjøre hva man har av kunnskap, og om dette er tilstrekkelig, eller om det er behov for å innhente kunnskap og informasjon. Kunnskapsgrunnlaget skal avklare hvem tiltaket berører og kan ha konsekvenser for. Barnets egne meninger skal også være en del av kartleggingen.

Det sentrale i *beskrivelsesfasen* er å redegjøre for gjeldende rett og å beskrive hvordan det aktuelle forslaget forholder seg til barnekonvensjonen. Videre bør beskrivelsen omfatte omtale av hvilke barn som vil berøres direkte eller indirekte av avgjørelsen, hvordan de vil berøres, og hvordan de har blitt identifisert. Som del av beskrivel-

---

2 Metoden er nærmere beskrevet i Barneombudet, u.å., Eksperthåndbok – Kort innføring i å holde ekspertmøter og opprette ekspertgrupper.

3 Denne strategien er videre fulgt opp med Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (Regeringens proposition 2009/10:232), der kravet ble ytterligere presisert med bakgrunn i at det opprinnelige kravet ble oppfattet som utydelig, se f.eks. s. 17.

4 Skolverket, 2018b.

5 Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.

6 Svenska Kyrkan, 2018.

7 Sylwander, 2001, s. 26.

sen skal det også gis omtale av de berørte barnas synspunkter. Beskrivelsen skal også angi alternative forslag og eventuelle mulige kompenserende tiltak. Økonomiske konsekvenser skal også være en del av beskrivelsen.

Kjernen i *problemanalysen* er omtale av tiltakets hensikt og en inngående redegjørelse for de ulike konsekvensene ved forslaget. Problemanalysen bør belyse interessekonflikter, vurdering av eventuelle kompenserende tiltak og en evaluering av handlingsalternativer. Det fjerde steget i modellen handler om kjernen, nemlig å benytte utredningene til å fatte en beslutning. Barnets beste er sentralt.

Hensikten med *evalueringen* er å kontrollere hvilke konsekvenser avgjørelsen faktisk medførte, og å vurdere om beslutningen fikk ønskede konsekvenser. Som del av evalueringen er det sentralt å vurdere om det er behov for ytterligere tiltak. Modellen tilrår at berørte barn får mulighet til å delta i evalueringen.

4.4 Utvalgets arbeid med involvering av barn og unge

4.4.1 Utvalgets mål og prinsipper for involvering av barn og unge

I første utvalgsmøte fikk Opplæringslovutvalget flere innspill fra Barneombudet om hvordan og hvorfor barn og unge burde involveres i utvalgets arbeid. Blant annet presenterte Barneombudet følgende sjekkliste som utvalget kunne ta utgangspunkt i:

- Når skal vi høre barn?
- Hvilke barn skal høres?
- Hvordan skal barn høres?
- Hvem skal snakke med barna?
- Hvilken vekt skal vi legge på barnets mening?

I tillegg delte Barneombudet sine erfaringer knyttet til praktisk gjennomføring av høringer/møter med barn og nødvendige tilpasninger knyttet til alder og språk og viktigheten av å ha en avklart plan om hva man vil høre barn om når.

Utvalget drøftet på bakgrunn av tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, erfaringer og innspill fra Barneombudet, hvordan barn og unge skulle involveres i arbeidet. Ambisjonsnivået, sett opp mot hva det ville være mulig å praktisk gjennomføre med hensyn til tilgjengelig tid og ressurser, var et sentralt spørsmål i drøftingen.

Utvalget konkluderte tidlig med følgende overordnede mål og prinsipper for involvering av barn og unge i arbeidet, men med åpning for at enkelte av punktene kunne justeres underveis:

- Utvalget har som grunnleggende prinsipp at barn og unge høres når man hører voksne.
- Det legges opp til skolebesøk på utvalgsmøter og på utvalgets og sekretariatets reiser, der dette lar seg gjøre.
- Barn og unge fra cirka 10 år skal høres. Det etterstrebes å oppnå en viss representativitet med tanke på aldersspenn, kjønn, geografi m.m.
- Det kan brukes formelle kanaler som elevråd og ungdommens bystyre, men også tilfeldig utvalgte barn og unge bør involveres der dette er mulig og hensiktsmessig.
- Aktører som er særlig relevante med hensyn til ulike temaer kobles inn der dette er aktuelt.
- Det utarbeides en kort, barnevennlig «oversettelse» av utvalgets mandat.
- Det utarbeides et sett med standardiserte spørsmål til barn og unge.
- Utvalget og sekretariatet hører selv barn der dette er mulig, og ber skoler og kommuner om bistand til å finne aktuelle elever som ønsker å delta.
- Det bes om bistand fra Barneombudet til å gjennomføre en barnehøring i løpet av perioden.
- Hele utvalget gjøres særlig kjent med innspill som kommer fra barn og unge.
- I notatmalen for temanotater som utvalget har som kunnskapsgrunnlag for sine drøftinger, har konsekvenser for barn og unge en egen overskrift.
- Barn og unges synspunkter tydeliggjøres i flest mulig kapitler/temaer i utredningen. Synspunktene skal i størst mulig grad bli kommentert av utvalget.

4.4.2 Utvalgets høring av barn og unge

Utvalgte temaer

Utvalget har fått et bredt mandat. Kjernen i mandatet er regelstyring av grunnopplæringen. Både grunnskoleopplæring og videregående opplæring berører barn og unge direkte. Likevel er det noen temaer og problemstillinger hvor utvalget har sett det som særlig viktig å innhente barn og unges meninger. Blant annet gjelder dette områder som likhet og rettigheter, motivasjon og trivsel, medbestemmelse, undervisning og rådgivning.

Med utgangspunkt i disse temaene ble det utarbeidet et kort informasjonsskriv om utvalgets arbeid og et sett med spørsmål som kunne sendes

Boks 4.1 Å høre barn og unge

Før utvalget har truffet barn og unge har de fått tilsendt et brev med informasjon om utvalget og spørsmål fra utvalget. Her er et utdrag fra innledningsteksten og spørsmålene i brevet:

Vi vil snakke med dere om hva dere synes er viktig står i loven og hvordan dere synes reglene for skolen bør være. Vi er spesielt interessert i å få vite hva dere synes at elever skal få være med å bestemme, hva som er viktig for at dere skal trives på skolen og hva som gjør dere motiverte til å lære. Vi vil også gjerne høre litt om hva dere tenker om ordensregler, elevråd og hvordan undervisningen foregår.

Dere trenger ikke forberede svar til alle disse spørsmålene, men det er fint om dere kan tenke litt på hvilke av disse spørsmålene dere helst vil snakke om og også om det er andre temaer dere ønsker å ta opp med oss.

Spørsmål

Likhet og rettigheter
- Grunnen til at vi har en lov med regler om skolen er at alle barn og ungdommer i Norge skal trives på skolen og få en bra opplæring. Opplæringslovutvalget skal lage en helt ny lov for alle elever og skoler i Norge. Hva er det aller viktigste som bør stå i den nye loven?
- I loven kan man gi rettigheter til elever. Hva er det viktigste elevene bør ha rett til?

Motivasjon og trivsel
- Tenk dere en helt vanlig skoledag; hva er det som motiverer dere til å gjøre en innsats? Hva er en god skoledag?

Inndeling i klasser og grupper
- Hvordan synes dere at undervisningen skal organiseres? Er det best at alle elevene i klassen er sammen, eller er det av og til best med mindre grupper?
- Hvis det skal være mindre grupper, hvordan bør disse settes sammen? Hvem bør bestemme hvilken gruppe du skal være i?
- Synes dere det er greit at elevene deles inn i mindre grupper ut fra hvor mye de kan i faget?

Å få være med å bestemme
- Hva er det mest viktig for dere å være med på å bestemme på skolen? Er det for eksempel viktig å få lov til å mene noe om hvordan læreren din underviser, hvordan reglene i klasserommet skal være, hva dere kan gjøre i friminuttene?
- Hva bør elevrådet få være med å bestemme?

Ordensregler
- Hvilke ordensregler synes dere det er viktig å ha? Er det noen ordensregler dere er uenig i?
- Har dere vært med å lage ordensreglene?

Undervisningen
- Hvordan lærer dere best?

eller medbringes til stedene der utvalget skulle snakke med barn og unge. Spørsmålene ble til enhver tid tilpasset til de aktuelle situasjonene og elevene som utvalget snakket med. Det ble fort tydelig for utvalget hvilke spørsmål som ble forstått, opplevd som relevante og ga mest konstruktive tilbakemeldinger – og hvilke spørsmål som var lite treffende. På bakgrunn av erfaringene utvalget gjorde seg i møtene med barn og unge, ble spørsmålene justert underveis.

Hvem har utvalget snakket med

Utvalget har blant annet møtt elever i Drammen, Alta, Kautokeino, Rælingen, Mosjøen, Sogndal og på Dønna. Elevene utvalget har møtt har vært i både grunnskolen og på studie- og yrkesforberedende programmer i videregående opplæring.

Elevene utvalget har snakket med, har både vært representanter for elevrådet, men også hele klasser eller grupper og mer tilfeldig utvalgte elever har vært i møter med utvalget.

Når utvalget har behandlet ulike temaer, har det samtidig vært et mål å involvere særlig relevante representanter for barn og unge. Blant annet har utvalget møtt brukerorganisasjonen Unge Funksjonshemmede ved flere anledninger under arbeidet med forslag til nye bestemmelser om universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget har også møtt de samiske veiviserne 2017–2018.

Figur 4.2 Utvalget besøker Kippermoen ungdomsskole i Vefsn kommune og deltar i kvitring

Foto: Opplæringslovutvalget

Ulike metoder for høring

I de fleste tilfellene har utvalget valgt å ha samtaler og dialog med barn og unge, med bakgrunn i temaene og spørsmålene som utvalget har valgt ut. Enkelte steder, som i Drammen, holdt også ungdommene en kort presentasjon i forkant av samtalene.

Utvalget har også gjennomført og deltatt i mer omfattende høringer. Vefsn kommune er en foregangskommune når det gjelder å involvere barn og unge i saker som angår dem. Kommunen har utmerket seg som en kommune som lykkes i å skape gode og inkluderende oppvekstsvilkår, og i 2017 ble kommunen kåret til årets barne- og ungdomskommune i Nordland.

I Mosjøen i Vefsn kommune ble utvalgets temaer gjenstand for egne fokusdager i mai 2018. Praktisk planlegging, gjennomføring og vurdering av hvilke metoder som ville egne seg best for målgruppene ble gjort av tilretteleggere og prosjektarbeidere fra MED ungdom i fokus.

Utvalget fikk også oppleve «kvitring» fra elever på 9. trinn ved Kippermoen ungdomsskole. Elevene hadde fått tilsendt informasjon om utvalget og spørsmål fra utvalget på forhånd. «Kvitringen» gikk ut på at elevene var delt inn i mindre grupper som svarte på spørsmålene via PC, og svarene kom umiddelbart opp på en storskjerm. På spørsmålet om hva en god skoledag er, svarte elevene at de ønsker mer variert opplæring med for eksempel praktiske oppgaver, opplæring utendørs og gruppearbeid. Elevene var også opptatt av å få være med og bestemme sammen med læreren hvordan reglene i klasserommet skal være, slik at alle får det best mulig på skolen.

Møte med Barneombudets eksperter

I samarbeid med Barneombudet, fikk utvalget møte seks godt forberedte og engasjerte ungdommer i Barneombudets ekspertgruppe. Møtet fant sted i Barneombudets lokaler i Oslo, 28. august

Figur 4.3 Utvalgsleder Jon Christian Fløysvik Nordrum i samtale med Barneombudets ekspertgruppe

Foto: Jonas Bjørkli, Barneombudet

2019. Ekspertene valgte på forhånd ut følgende temaer for møtet med utvalget:

- elevdemokrati
- ordensregler og forbud mot mobiltelefon
- trygg digital hverdag
- helsetjenester og hvor barn og unge kan få hjelp

Ekspertene, som var mellom 14 og 17 år, ga utvalget god og verdifull innsikt i hvordan skolehverdagen oppleves. Blant annet var ekspertene opptatt av å ha et godt og fungerende elevdemokrati, der elever blir tatt med på råd i saker som angår dem. Ekspertene mente det er viktig at skolene ikke bare har elevråd for å ha elevråd, men at de må ha det for å ha et elevdemokrati med medvirkning og innflytelse. De tok også opp at det var vanskelig å vite hvilke rettigheter elever har, og på hvilke områder elever har rett til å uttale seg.

Ekspertene ønsket ikke et nasjonalt forbud mot bruk av mobiltelefon i skolen. De pekte på at mobiltelefonbruk ikke bare er negativt, og mente at fornuftig mobilbruk og nettvett burde være en større del av opplæringen. Når det gjelder helsetjenester, mente ekspertene blant annet at det er viktig at helsesykepleiere er mer til stede på skolene. De mente samtidig at det er viktig at lærerne, som er tettest på elevene, har tid og kunnskap nok til å hjelpe elevene.

4.4.3 Utvalgets vektlegging av barns meninger

Innledning

Innledningsvis i dette kapitlet har utvalget drøftet viktigheten av å høre barn på barns premisser. Dette gir imidlertid kun et grunnlag for reell involvering av barn og unge. For å ta barn og unge på alvor må det også aktivt vises at deres meninger er tatt med i de ulike vurderingene. Barneombudet har problematisert at innspill fra barn og unge ofte har en tendens til å forsvinne i selve produktet, selv om de er blitt hørt og tatt med på råd innledningsvis. Barneombudet framhevet i møte med utvalget at barn og unge ikke forventer gjennomslag for alle sine forslag og innspill, men at de på lik linje med voksne ønsker å vite at deres tid og synspunkter er verdsatt.

Utvalget mener det er avgjørende for god involvering at også meningene til barn og unge blir synlige og vektlagt i selve utredningen. Erfaringen fra møtene med barn og unge er at de møter minst like forberedt og engasjerte som voksne, og at deres synspunkter og vurderinger er både nyttige og viktige for utvalgets arbeid.

På lik linje med de andre innspillene utvalget har fått, er det ikke alle forslag fra barn og unge som det vil være mulig, hensiktsmessig eller ønskelig for utvalget å vurdere nærmere. Utval-

gets mandat setter blant annet rammer for hvor konkret det er mulig å gå inn i de ulike temaene. Som mange av innspillene utvalget har fått fra voksne, ulike organisasjoner og etater, er også flere av barn og unges innspill tett knyttet til hjertesaker, umiddelbare og nære problemstillinger og forslag som utvalget mener vil kunne få utilsiktede uheldige konsekvenser i en videre sammenheng. Samtidig har utvalget også fått treffende, innsiktsfulle og gode innspill og vurderinger fra barn og unge. Disse innspillene har for det første vært viktige for å gi utvalget tilbakemelding på om de ulike temaene og problemstillingene er behandlet godt nok og riktig beskrevet. For det andre har de hatt selvstendig kraft til å føre til enkelte av utvalgets forslag til nye bestemmelser.

Nytt kapittel om barnets beste, medvirkning og tilgang på informasjon

Et av spørsmålene som er stilt alle elevene utvalget har møtt, er hvordan de lærer best. Alle elevene trekker fram variasjon i opplæringen som en viktig faktor for både motivasjon, læring og trivsel. Mange viser også til at det er motiverende å få være med og bestemme hva man skal jobbe med, og hvordan undervisningen skal være. En av elevene utvalget møtte, fortalte at dette var første gang hun ble spurt om hvordan hun lærer best. Dette ga utvalget en tankevekker og en påminnelse om at medvirkning og involvering er viktig for å få et godt resultat og for å gi elevene en opplevelse av å ha innflytelse på egen læring og utvikling.

Elevene utvalget møtte ved Sogndal videregående skole, Kippermoen ungdomsskole og Sandfallet ungdomsskole, er noen av de unge som utvalget har møtt som var opptatt av elevmedvirkning. Elevene mente blant annet at det er viktig at den enkelte klasse finner fram til det som fungerer for dem, og på den måten få opplæringen tilrettelagt for sine behov. Barneombudets eksperter, Elevorganisasjonen og brukerorganisasjonen Unge Funksjonshemmede er også blant dem som har oppfordret utvalget til å styrke elevenes rett til medvirkning.

Utvalget har kommet til at det er behov for et mer overordnet grep for å imøtekomme innspillene barn og unge har kommet med som dreier seg om medvirkning. For å tydeliggjøre og fremme elevenes rett til medvirkning, har utvalget foreslått et helt nytt kapittel 2 i opplæringsloven. Målet med dette kapitlet er å løfte fram at barn og unges beste skal ligge til grunn for avgjørelser som blir tatt, og å synliggjøre at barn og unge skal høres og få medvirke. I tillegg bidrar kapitlet til å presisere viktigheten av at barn og unge, og deres foreldre, skal ha tilgang på relevant informasjon.

Utvalget har valgt å løfte fram de viktigste bestemmelsene som gjelder barn og unge direkte, ved å plassere disse først i loven. Dette grepet skal for det første sørge for at noe av det første en leser vil se, er overskriften og bestemmelsene om barns beste, barn og unges rett til medvirkning og rett til relevant informasjon. For det andre mener utvalget dette grepet kan synliggjøre at disse bestemmelsene og prinsippene skal gjennomsyre resten av bestemmelsene i loven.

Bestemmelser som barn og unge har løftet fram som særlig viktige

Elevene som Opplæringslovutvalget har møtt, har vært fra forskjellige steder i landet, vært spredt i alder og vært i ulike settinger. Noen barn har snakket uformelt med utvalgsmedlemmer i skolens friminutter, mens andre barn og unge har møtt utvalget i mer forberedte og organiserte former. Utvalget opplever at barna og ungdommene som har kommet med sine synspunkter og innspill til utvalget, er bemerkelsesverdig samstemte om hva de mener er det viktigste som bør gjøres for at de skal få en enda bedre opplæring og opplæringssituasjon.

Utover at de aller fleste nevner styrket medvirkning som noe av det viktigste utvalget kan bidra til, er et gjennomgående innspill at det er viktig at skolene har en helsesykepleier som er lett tilgjengelig.

Dette ble blant annet framhevet av elevene utvalget møtte i Finnmark, på Kippermoen ungdomsskole og i Barneombudets ekspertpanel. Elevene mener at det er viktig å kunne snakke med noen om hvordan de har det hjemme og på skolen, og er særlig opptatt av å kunne snakke med noen om psykiske vansker. Elevenes innspill har vært et viktig kunnskapsgrunnlag for utvalgets forslag til styrking og tydeliggjøring av plikt til rådgivning om sosiale og personlige forhold, se kapittel 42.6.

Elevorganisasjonen og FUG er blant dem som er opptatt av de «lærerløse timene». Utvalget foreslår å lovfeste en hovedregel om at lærer må være til stede og et krav om å ha en forsvarlig vikarordning, blant annet på bakgrunn av innspillene utvalget har fått fra Elevorganisasjonen, se kapittel 39.

Det har også vært et mål å høre barn og unge som har særlig interesse for noen spesifikke bestemmelser. Unge Funksjonshemmede har blant annet spilt inn behovet for kompetanse i spe-

sialundervisningen. De mener også det er hensiktsmessig med egne rettigheter for fysisk tilrettelegging, noe utvalget har fulgt opp i forslaget til ny regulering av individuell tilrettelagt opplæring, se kapittel 31.

Blant barn og unge utvalget møtte i Finnmark, ble det tydelig at mange elever som ikke går på samiske skoler, opplever at det ikke legges godt nok til rette for at de kan få opplæring i samisk. Fjernundervisning vil ofte være den mest praktiske muligheten for å få slik opplæring, men for at dette skal fungere må elevens hjemskole legge til rette og følge opp elevens opplæring. Utvalget foreslår å gjøre endringer i regelverket, slik at skolene får større adgang til å benytte fjernundervisning, se kapittel 28.

Barn og unges meninger skal være synlige i utredningen

Utvalget har valgt å løfte fram barn og unges meninger og synspunkter særskilt under de ulike relevante kapitlene og temaene i utredningen. Utvalget kommenterer innspillene der dette er hensiktsmessig, blant annet for å vise hvorfor og eventuelt hvordan utvalget har funnet støtte til å foreslå endringer. Det har vært et mål å innarbeide barn og unges synspunkter og meninger i flest mulig kapitler. Samtidig er det ikke alle bestemmelsene som oppleves som like relevante for barn og unge. Utvalget har derfor valgt å konsentrere seg om å både innhente og synliggjøre barn og unges synspunkter på områder der dette ble opplevd som særlig viktig.

Klart lovspråk for å bidra til bedre forståelse av loven

Undersøkelser viser at mange ikke forstår lovtekster som er viktige for dem[8], og lovutkast blir sjelden brukertestet på dem som skal forholde seg til reglene.

Klart lovspråk forutsetter at de ulike bestemmelsene utformes i et språk som er lett å forstå. Dette er ikke minst viktig for at de som ikke har erfaring med å lese lovtekst, skal forstå det sentrale innholdet i de ulike bestemmelsene.

Utvalget har fått bistand fra Språkrådet og NTB Arkitekst i arbeidet med klart lovspråk. I arbeidet med klart lovspråk har utvalget brukertestet tekstutdrag fra forslag til ny lov. Brukertestingen ga nyttig informasjon om hvilke grep utvalget kunne ta for å utforme en lov som kommuniserer godt med de ulike brukergruppene. Blant informantene var det tre elever i videregående opplæring. Elevene ga utvalget viktige innspill i arbeidet med å utarbeide bestemmelsene i et språk som også kan bli forstått av unge lesere.

4.5 Utvalgets vurdering

Det finnes ulike kilder og bakgrunnsmateriale når det gjelder arbeidet med å skape gode prosesser for involvering i lovarbeid. Det har imidlertid ikke lyktes utvalget å finne mange gode eksempler på hvordan dette kan gjøres når det gjelder barn og unge. Barn er eksempelvis åpenbart innlemmet i «konsekvenser for personer», men ikke viet egen plass i utredningsinstruksen. Med dette er det en fare for at hele gruppen overses i lovarbeidet, selv når bestemmelsene er av avgjørende og har direkte betydning for barn og unge.

Barneombudets rapporter er det nærmeste utvalget har kommet å finne egnede barnekonsekvensvurderinger utviklet for norske forhold. Sverige synes å ha kommet noe lenger i arbeidet med å ha modeller for barnekonsekvensutredninger. Det er også mulig det finnes andre land og andre relevante kilder, men det har ikke lyktes utvalget å finne dette. I samtaler med utvalget har Barneombudet bekreftet fraværet av gode modeller og prosesser.

I dette kapitlet har utvalget beskrevet sine erfaringer med involvering av barn og unge. I møter og samtaler med eksterne har utvalget opplevd at arbeidet som er gjort, har blitt lagt merke til og verdsatt. Utvalget ønsker samtidig å understreke at involveringen av barn og unge på ingen måte har vært uoverkommelig eller til hinder for arbeidet for øvrig. Tvert imot ser utvalget at arbeidet som er nedlagt med å involvere barn og unge, har bidratt til å gjøre veien mot sluttproduktet enklere, og resultatet bedre.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at myndighetene bør vie større oppmerksomhet mot å operasjonalisere forpliktelsene i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12, i lovarbeid og i utredningsarbeid for øvrig. Når det gjelder lovarbeid på grunnopplæringsområdet, mener utvalget at Kunnskapsdepartementet bør arbeide systematisk med gode prosesser for involvering av barn. Utvalget mener videre at myndighetene bør igangsette et større og mer helhetlig arbeid med å utarbeide veiledninger eller lignende som kan bidra til bedre prosesser og rutiner for involvering av barn i utredningsarbeid.

8 Vatn et al., 2015.

Del II
Styring av grunnopplæringen

Kapittel 5
Om grunnopplæringen

Figur 5.1

5.1 Oversikt

Grunnopplæringen er en betegnelse som brukes om opplæringsløpet som omfatter grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Grunnskoleopplæringen skal gjennomføres på én av følgende måter:

- i offentlig grunnskole (opplæringsloven)
- i frittstående grunnskole (friskolelova)
- i privat grunnskole som ikke mottar statstilskudd (opplæringsloven § 2-12)
- i privat opplæring i hjemmet (opplæringsloven § 2-13)

Videregående opplæring kan deles inn i opplæring i

- offentlige videregående skoler og opplæring i bedrift (opplæringsloven)
- frittstående videregående skoler (friskolelova)
- private videregående skoler basert på mellomstatlige avtaler (opplæringsloven § 3-11)
- andre private videregående skoler (ikke regulert i utdanningslovgivningen)

I tillegg er grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne regulert i opplæringsloven.

5.2 Målene for grunnopplæringen

Grunnloven og formålsparagrafen i opplæringsloven

I mandatet er utvalget bedt om å foreslå et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen slik de er nedfelt i en rekke offentlige dokumenter. Det overordnede målet for grunnopplæringen slås fast i Grunnloven § 109, der det som redegjort for i kapittel 7.2, framgår at

> [o]pplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Grunnloven § 109 stiller klare krav til opplæringen. Opplæringen skal være egnet til å fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Disse kravene er altså overordnet alle andre krav som stilles til opplæringen.

I opplæringsloven § 1-1 er det også gitt en bestemmelse om formålet med opplæringen. Bestemmelsen må forstås i lys av overordnede krav slik de følger av Grunnloven og folkeretten. Bestemmelsen er mer omfattende enn Grunnlovens krav. En viktig konstatering er at dersom det oppstår motsetninger mellom ulike mål, eller det oppstår spørsmål om å prioritere blant målene, så innebærer grunnlovsbestemmelsen at andre formål må vike for kravet om at opplæringen må fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Opplæringsloven § 1-1 inneholder både mål om hva elevene skal lære, og mål om hvordan skolen skal jobbe. Sentralt i paragrafen står skolens brede samfunnsmandat, målet om å både danne og utdanne. Elevene skal utvikle kunnskaper, ferdigheter og holdninger som gjør dem i stand til å mestre eget liv og til å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dette er en viktig oppgave for opplæringen.

Skolens brede dannings- og utdanningsoppdrag

Utvalget legger til grunn en bred forståelse av læring, som omfatter både kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Med dette utgangspunktet ser utvalget at elevenes læring og utvikling er kjernen i formålsparagrafen.

Skolens brede dannings- og utdanningsoppdrag innebærer at skolen skal legge til rette for elevenes læring og utvikling på mange områder. Formålsparagrafen slår blant annet fast at elevene skal ha medansvar og rett til medvirkning. Utvalget forstår denne bestemmelsen slik at elevene skal kunne ta del i individuelle og kollektive beslutninger, og at de skal dannes og utdannes slik at de blir samfunnsansvarlige borgere.

Formålsparagrafen angir flere verdier og prinsipper som legger føringer for både innholdet i opplæringen og hvordan skolen skal jobbe og behandle elevene. Blant annet følger det av § 1-1 fjerde avsnitt at opplæringen skal fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte, og av sjette avsnitt i den samme bestemmelsen at elevene skal lære å tenke kritisk og handle etisk og miljøbevisst.

Elevenes læring og utvikling i skolen skjer hovedsakelig gjennom arbeid med fagene. Faglig læring er en sentral del av både dannings- og utdanningsoppdraget til grunnopplæringen, og verdigrunnlaget som skolen bygger på skal realiseres i opplæringen i fag. I overordnet del av læreplanverket står det blant annet at kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning, og at refleksjon og kritisk tenkning henger sammen med utvikling av holdninger og etisk vurderingsevne. Opplæringen i fag har elevenes faglige kompetanse som mål, mens opplæringen som helhet skal ivareta det brede formålet. Verdier er ikke bare knyttet til opplæring i fag, men også til danning og utvikling i et langsiktig perspektiv.

Formålsparagrafen er generelt utformet. Den gir anvisninger for det faglige innholdet i opplæringen. Styringen av hva elevene skal lære, skjer først og fremst gjennom læreplaner for fag. Det er en klar sammenheng mellom formålsparagrafen og det faglige innholdet i skolen. Etter utvalgets oppfatning er det likevel klart at formålsbestemmelsen legger føringer for mer enn innholdet i opplæringen. Blant annet gir formålsbestemmelsen føringer for hvordan skolen skal jobbe. Også i overordnet del av læreplanverket er det presisert at kompetansemålene i fag må forstås i lys av formålsparagrafen og de øvrige delene av læreplanverket. Det betyr at lærere og ledere i skolen jevnlig må reflektere over sammenhengen mellom opplæringen i fag, de overordnede målene, verdiene og prinsippene for opplæringen og formålsbestemmelsen.

Målene og prinsippene bør vektlegges i lovreguleringen av grunnopplæringen. Det er likevel klart at utvalgets forslag ikke gir et uttømmende uttrykk for målene og prinsippene for grunnopplæringen. Det er også klart at lovverket bare er ett av flere virkemidler for å nå disse målene og prinsippene.

Skolen i samfunnet og samfunnet i skolen

Skolen er i en særstilling i samfunnet, ettersom den samler svært mange på ett sted, og fordi trinnene i stor grad utgjør et tverrsnitt av nærmiljøets innbyggere. Barn og unge tilbringer i tillegg store deler av dagen på skolen. Dette gjør skolen til et velegnet sted for organisasjoner, næringsliv, myndigheter og andre som ønsker å nå barn og unge – enten i kraft av å kunne påvirke barn og unge umiddelbart, eller som ledd i oppnå større samfunnsmessige endringer på lengre sikt.

Forventningen om ulike typer samarbeid med aktører utenfor skolen er forankret i sentrale styringsdokumenter for skolen. Blant annet stadfester overordnet del av læreplanverket at skolen, ved å bruke varierte læringsarenaer, kan gi elevene praktiske og livsnære erfaringer som fremmer motivasjon og innsikt. Lokalmiljøets og samfunnets engasjement kan videre bidra positivt til skolens og elevenes utvikling. Også ulike former for lokalt, nasjonalt og internasjonalt samarbeid kan ses på som en mulighet til å forankre elevenes læring i aktuelle spørsmål.

Politikere, aktører og interessenter som ønsker endringer i samfunnet eller oppmerksomhet om enkeltsaker, spiller gjerne inn skolen som et egnet sted for oppfølging og gjennomføring. Dette ser man blant annet eksempler på når det dukker opp noe i samfunnsdebatten som anses som et problem, en utfordring eller uønsket utvikling. Medias rolle i å sette søkelys på ulike temaer spiller gjerne inn i dette.

Mange initiativer som retter seg mot skolen, og som helt eller delvis kan inngå som del av fagene, er for eksempel ulike internasjonale dager, idrettsdager og enkelte ekskursjoner og studieturer. Det finnes også private initiativer som retter seg mot skolen. Videre er forskrift til opplæringsloven § 1-7 om bruk av skoletiden til blant annet konfirmasjonsundervisning et eksempel på at skolen kan brukes som arena for andre formål enn grunnskoleopplæring.

Fra myndighetenes side er det til enhver tid flere sektorielle og tverrsektorielle strategier, satsinger og handlingsplaner der skolens rolle er framtredende. Det kan også oppstå konflikt mellom to sektorsatsinger.

Da dagens formålsbestemmelse ble vedtatt, var det et sentralt mål å komme fram til en bestemmelse som flest mulig kunne enes om. Det er likevel klart at en bestemmelse som er innrettet mot bred enighet, også er romslig. Som konsekvens er det vanskelig å si at ulike strategier, satsinger eller opplæringsaktiviteter ligger utenfor skolens samfunnsmandat. Dette kan skape usikkerhet rundt hva som regnes som en «undervisningstime», noe som igjen kan påvirke planleggingen av antallet undervisningstimer.

Alle lærere, rektorer og kommuner må fatte beslutninger og prioriteringer på vegne av skolen og elevene. I dette ligger også ansvaret for å velge hvilke aktiviteter og temaer som skal være en integrert del av opplæringen, og hvilken betydning dette vil ha for elevenes læring og skolemiljø. Utvalget vil også fremheve at pedagogiske virkemidler i form av statlige strategier og satsninger er veiledende, og at prioriteringene lokalt må vurderes i lys av egne behov og ønsker.

Det er ingenting som tyder på at skolens posisjon i samfunnet blir mindre viktig, eller at presset på skolen vil avta i tiden som kommer. Utvalget mener sentrale myndigheter må rette en kontinuerlig oppmerksomhet mot å sørge for at kommunene og skolene får tilgang til gode og hensiktsmessige virkemidler, men også nødvendig handlingsrom og ro til å gjøre gode prioriteringer lokalt. Skolene og kommunene på sin side må sørge for å ha en nødvendig bevissthet om skolens samfunnsmandat, god styring og en omforent overordnet tanke om hvordan skolens oppgaver best kan løses.

5.3 Antall kommuner, skoler og elever per skole

I Norge er det i dag 422 kommuner,[1] og det er store forskjeller kommunene imellom når det gjelder blant annet innbyggertall, antallet elever på skolene og størrelsen og kvaliteten på fagmiljøene. Den minste kommunen i Norge er Utsira med 196 innbyggere, og den største kommunen er Oslo med 685 811 innbyggere (per 3. kvartal 2019). Det er 18 fylkeskommuner, og også her varierer innbyggertallet og antall skoler. Kommune- og regionreformen er nærmere omtalt i kapittel 11.6.

Det har vært en gradvis nedgang i antallet offentlige grunnskoler de siste årene. Skoleåret 2009–2010 var det 3 068 grunnskoler i Norge. Ti år senere er tallet 2 830. Det er altså 238 færre skoler i dag enn for ti år siden, noe som tilsvarer en nedgang på 8 prosent. 435 av skolene som eksisterte skoleåret 2009–2010 er idag lagt ned. I samme periode har det kommet til 197 nye skoler.[2]

De siste ti årene har det kommet 80 nye offentlige og 117 nye private grunnskoler. Det betyr at 59 prosent av alle nye grunnskoler er private. Fra 2009–2010 til 2011–2012 ble det opprettet flere offentlige skoler enn private, men etter det har det vært en overvekt av privatskoler blant de nye skolene. 408 av de 435 skolene som har blitt nedlagt siste 10 år er offentlige.[3]

Når det gjelder størrelsen på grunnskolene i Norge, varierer denne fra noen få elever til i overkant av 800 elever på de største skolene. 6,2 prosent av elevene i grunnskolen gikk på skoler med færre enn 100 elever, 34,6 prosent gikk på skoler som har mellom 100 og 299 elever, og 59,2 prosent gikk på skoler med 300 eller flere elever i 2018. Siden skoleåret 2002–2003 har mer enn 50 prosent av elevene gått på skoler med flere enn 300 elever. Det har over tid vært en utvikling i retning av flere store skoler og færre små skoler. Tidligere kartlegginger av skolenedleggelser har vist at den viktigste årsaken til at skoler ble nedlagt, var lavt elevtall. Andre viktige faktorer var kommuneøkonomi og problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere.[4]

Det har også vært en gradvis nedgang i antallet offentlige videregående skoler de siste årene. I 1998 og 2008 var antallet henholdsvis 504 og 462.[5] Høsten 2018 var det 415 videregående skoler i landet. Av disse var 95 private. Tallet på videregående skoler har falt noe de siste årene. Offentlige videregående skoler hadde skoleåret 2017–2018 i gjennomsnitt 541 elever, mens de private hadde 163. 41 prosent av private videregående skoler hadde færre enn 100 elever.[6]

1 Kartverket, 2019.

2 Utdanningsdirektoratet, 2019a.

3 Utdanningsdirektoratet, 2019a.

4 Prop. 1 S (2019–2020), kap. 6.

5 SSB, 2009a.

6 Prop. 1 S (2019–2020), kap. 6.

5.4 Antall elever, lærlinger og voksne mv.

De aller fleste barn i Norge gjennomfører hele grunnskoleopplæringen sin i den offentlige grunnskolen. Høsten 2018 var det 636 350 elever i grunnskolen, hvorav 25 370 var elever i private skoler.[7]

De siste ti årene har andelen grunnskoleelever som går i friskoler, økt jevnt. Høsten 2018 gikk 3,7 prosent av grunnskoleelevene i friskoler.[8] Til sammenligning var tallet 2,2 prosent høsten 2006.[9] I tillegg er det noen få elever som går i private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd. Disse skolene er godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

Antallet barn som får privat grunnskoleopplæring i hjemmet, er lavt og varier noe fra år til år, jf. kapittel 46.4.

Skoleåret 2018–2019 var det 188 482 elever i videregående opplæring.[10] 121 390 elever gikk på studieforberedende utdanningsprogram. Dette utgjorde ca. 64 prosent. Det var 67 092, 36 prosent, i yrkesfaglige utdanningsprogram. Det var i tillegg 43 322 registrerte lærlinger og 1 865 lærekandidater. Høsten 2017 gikk 8 prosent av elevene på videregående nivå i private skoler, og de siste ti årene har andelen økt jevnt. Høsten 2006 gikk om lag 6 prosent av elevene i private videregående skoler med paralleller i offentlige skoler, mot 5,4 prosent høsten 2005.[11]

I 2018 fikk 21 700 yrkesfagelever læreplass i en bedrift. Det er 74 prosent av de som søkte. Det var både det høyeste tallet på læreplasser og den største delen av søkerne noen gang.[12] Det er stor forskjell mellom fylkene i andelen godkjente lærekontrakter.

Om lag 13 600 voksne mottok grunnskoleopplæring etter kapittel 4A i opplæringsloven skoleåret 2018–2019. Gruppen omfatter både voksne som får ordinær grunnskoleopplæring, og voksne som får spesialundervisning. Høsten 2018 fikk om lag 10 260 voksne ordinær grunnskoleopplæring. Dette er en økning på 2 792 deltakere sammenlignet med 2015. 98 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring er minoritetsspråklige. Det har vært en jevn økning i tallet på deltakere i den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne de siste årene. For spesialundervisningen er utviklingen motsatt. Skoleåret 2018–2019 var det 3 300 voksne deltakere som fikk spesialundervisning, noe som er over 2 000 færre enn for ti år siden.[13]

Tallet på voksne i videregående opplæring har økt de siste årene.[14] I løpet av året 2018–2019 var det nærmere 16 100 voksne deltakere i videregående skoler eller på voksenopplæringssentre. I skoleåret 2014–2015 var det tilsvarende tallet 11 513.[15]

Helse- og oppvekstfag er det utdanningsprogrammet med størst andel av voksne deltakere, fulgt av studiespesialisering og bygg- og anleggsteknikk. Flertallet av deltakerne er under 40 år. Gruppen 25–29 år er økende. De høyeste aldersgruppene har lav, men stabil deltakelse, mens den avtar noe i gruppen 40–49 år. Bortimot halvparten av deltakerne har gjennomført videregående opplæring tidligere. Andelen voksne deltakere i videregående opplæring som har innvandrerbakgrunn, har økt de siste årene.[16]

5.5 Gjennomføring av videregående opplæring

De siste syv årene har andelen elever som slutter i løpet av skoleåret sunket fra 4,2 prosent til 3,4 prosent i 2018–2019.[17] En elev må ha sluttet etter 1. oktober for å bli inkludert i denne statistikken. Det er betraktelig flere elever som slutter i løpet av året i yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn i studieforberedende utdanningsprogrammer. Totalt slutter 6 prosent på yrkesfag og 2 prosent på studieforberedende i løpet av året.

Totalt i videregående opplæring er det flere gutter (3,6 prosent) som slutter i løpet av skoleåret enn jenter (3,1 prosent). Innen studieforberedende utdanningsprogrammer slutter 2,2 prosent av guttene og 1,8 prosent av jentene i løpet av skoleåret. Andelen gutter som slutter er litt høyere enn jenter på samtlige trinn. I yrkesfaglige utdanningsprogrammer er forholdet motsatt. Totalt slutter 6,4 prosent av jentene og 5,4 prosent av guttene i løpet av året. Andelen jenter som slutter er høyere enn gutter på samtlige trinn.

I Sogn og Fjordane slutter 2,6 prosent av elevene i løpet av skoleåret. Det er lavest i landet. I

7 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
8 Prop. 1 S (2019–2020).
9 St.prp. nr. 1 (2007–2008).
10 Prop. 1 S (2019–2020).
11 Prop. 1 S (2017–2018).
12 Prop. 1 S (2019–2020).
13 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
14 Kompetanse Norge, 2018.
15 Utdanningsdirektoratet, 2019t.
16 Kompetanse Norge, Statistikkbanken.
17 Utdanningsdirektoratet, 2019e.

Finnmark, hvor flest slutter, er andelen 4,8. Sogn og Fjordane ligger lavt på alle trinnene, mens Finnmark særlig ligger høyt på Vg2 og Vg3 sammenlignet med de andre fylkene.

Under én prosent av elevene på idrettsfag slutter i løpet av året. I motsatte ende av skalaen finner vi design og håndverk med 10 prosent som slutter. Med unntak av elektrofag er andelen elever som slutter høyere i alle yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn i de studieforberedende utdanningsprogrammene.[18]

5.6 Finansiering og kostnader

Grunnopplæringen er i hovedsak finansiert gjennom frie inntekter til kommunene. Frie inntekter er midler kommunene fritt kan disponere, og består av rammetilskudd og skatteinntekter. Kommunene har et selvstendig ansvar for å budsjettere midler til grunnopplæringen etter lokale behov, jf. opplæringsloven § 13-10. Dette omfatter både drift, investeringer og kvalitetsutvikling av grunnopplæringen. Fylkeskommunene gir også tilskudd til lærebedriftene etter satser som er fastsatt av departementet.

I 2017 brukte kommunene 70,6 milliarder kroner på de kommunale grunnskolene. Det er 22,6 prosent av kommunes driftsutgifter. Utgifter til drift av skolefritidsordningen (SFO) på 4,6 milliarder kommer i tillegg. Staten gir i tillegg 2,3 milliarder kroner i statlige tilskudd til grunnskoler som er godkjent etter friskoleloven.

En elev i en kommunal grunnskole kostet i gjennomsnitt 116 200 kroner per år i 2017. Av dette gikk 94 200 kroner til undervisning, skolemateriell og lignende, mens 22 000 kroner gikk til lokaler og skyss. Totalt sett har utgiftene per elev økt med 1 prosent, noe som tilsvarer 1 283 kroner per elev fra 2016 til 2017. Utgiftene varierer svært mye mellom kommuner. 43 prosent av kommunene bruker mellom 100 000 og 130 000 per elev, 79 prosent av elevene går i disse kommunene. 54 prosent av kommunene bruker mer enn 130 000 per elev, mens 13 prosent av elevene går i disse kommunene.

I 2017 brukte fylkeskommunene 28,4 milliarder kroner på videregående opplæring i skole og 3,5 milliarder kroner på fagopplæring i arbeidslivet. Kostnadene til fagopplæring i arbeidslivet økte med 5 prosent, noe som både skyldes flere lærlinger og økte tilskudd. I tillegg brukte staten 1,6 milliarder kroner på tilskudd til videregående friskoler. Fylkeskommunene brukte nærmere 514 millioner kroner på tilbud særskilt tilpasset voksne.

Fylkeskommunene brukte i skoleåret 2017–2018 i gjennomsnitt 160 200 kroner per elev i videregående opplæring. Det er i overkant av 44 000 kroner mer per elev enn for grunnskolen. Totalkostnadene inkluderer både indirekte og direkte kostnader. Indirekte kostnader kan ikke knyttes til et utdanningsprogram og er blant annet utgifter til skolelokaler, skoleforvaltning, oppfølgingstjenesten og spesialundervisning. Direkte kostnader kan knyttes til et bestemt utdanningsprogram. En elev på yrkesfag kostet i gjennomsnitt 26 300 kroner mer per år enn en elev på studieforberedende, noe som i hovedsak skyldes mindre klasser og dyrere undervisningsmateriell. Utgiftene varierer betydelig mellom de ulike utdanningsprogrammene. I gjennomsnitt kostet et utdanningsprogram 98 500 kroner per elev. Det dyreste utdanningsprogrammet, naturbruk, koster nærmere 158 500 kroner per elev, mens studiespesialisering koster 65 400 kroner per elev.[19]

[18] Utdanningsdirektoratet, 2019e.

[19] Utdanningsdirektoratet, 2018a.

Kapittel 6
Styringen av grunnopplæringen

Figur 6.1

6.1 Utviklingen av den statlige styringen av grunnopplæringen

Kort historisk tilbakeblikk

Den organiserte skolen i Norge går tilbake til middelalderen, da det ble opprettet katedralskoler for opplæring av prester. De religiøse strømningene skulle følge skolens utvikling i flere hundre år. Kirken skaffet i stor grad til veie det materielle og økonomiske grunnlaget for utdanningsvirksomheten og definerte også skolens innhold.[1] Med bakgrunn i en dansk kirkeordinans ble katedralskolene utover 1500-tallet omdannet til latinskoler, som også skulle sørge for opplæring i kristendom for «allmuen».[2]

Den norske allmueskolen som vokste ut av skoleloven av 1739, var til langt ut på 1800-tallet først og fremst en skole for opplæring i kristen tro, og skolens primære formål var å forberede elevene til konfirmasjonen. Da Grunnloven ble vedtatt og departementet for kirke- og undervisningssaker[3] ble opprettet i 1814, forvaltet departementet det benefiserte kirkegodset, som Grunnloven § 106 (nå § 116) slo fast at skulle brukes på kirke og undervisning, «Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme».[4]

Styringen av den organiserte skolen i Norge har historisk sett vært tett koblet til innføringen av ulike lover. Formannsskapslovene av 1837 åpnet for utviklingen av den norske kommuneforvaltningen og det lokale selvstyret.[5] Da ny lov om allmueskoler på landet kom i 1860, var dette et av de viktigste stegene mot den moderne grunnskolen vi kjenner i dag. Ansvaret for skolen ble lagt til kommunale skolestyrer, og det ble fastsatt at undervisningen skulle skje i faste skolehus og ikke i omgangsskoler der læreren reiste rundt. Det ble samtidig stilt strengere krav til lærernes kompetanse, skoletiden ble utvidet og nye fag innført.[6] Departementet ga både tilskudd og lån til kommunene for en storstilet etablering av «fastskoler» over hele landet fra 1860-årene.

Slutten av 1800-tallet markerte også viktige framskritt for kvinners rettigheter på utdanningsfeltet. I 1878 fikk jenter ta middelskoleeksamen[7] og kvinner fikk rett til å ta examen artium i 1882.[8] Folkeskolelovene for by og land i 1889 markerte overgangen fra kirkelig allmueskole til borgerlig folkeskole. Skolen ble nå en offentlig skole, som kommunen hadde ansvaret for. Folkeskolelovene ga lik rett til skolegang for alle barn i Norge, og gymnaslovene av 1896 etablerte en allmenn høyere skole.[9] I Stortingets enhetsskolevedtak av 1920 ble det vedtatt at bare høyere skoler som bygde på sjuårig folkeskole, kunne få statstilskudd. Siden enhetsskolen skulle omfatte alle barn, innebar det at private skoletilbud ble bygget ned.[10]

1 Skinningsrud, 2012.
2 Thuen, 2017, s. 18–19.
3 Opprinnelig kalt «1. departement», til det i 1818 skiftet navn til «Kirke- og undervisningsdepartementet». Helsvig, 2014, s. 4.
4 Lov om Opplysningsvesenets fond.
5 Stortinget, 2018.
6 Dokka, 1988, s. 50–58.
7 Thuen, 2017, s. 83–84.
8 Helsvig, 2014, s. 2.
9 Helsvig, 2014, s. 21.
10 St.meld. nr. 16 (2006–2007), kap. 2.1.1.

I mellomkrigstiden var det mange og store skolepolitiske utredninger. Spørsmålet handlet i stor grad om skolens autonomi og faglig-pedagogiske hensyn satt opp mot ønsker om en mer politisk-adminsitrativ styring. I tråd med forslag fra Lærerorganisasjonenes skolenemnd om å løfte sentrale skolespørsmål ut av Stortinget og politikken til fordel for å bli underlagt en skole- og pedagogiskfaglig sakkyndighet åpnet Pedagogisk forskningsinstitutt i 1938.[11]

Med Normalplanen av 1939 kom den første felles læreplanen for den sjuårige folkeskolen. Her ble også timetall fastsatt og ulike minstekrav til blant annet hva elevene skulle gjøre, hvilket lærestoff som skulle gjennomgås og hvilke forventninger det var naturlig å stille til elever og klasser.[12]

I 1954 kom en egen lov om forsøk i skolen, der det ble åpnet for forsøk som var «pedagogisk vel underbygde og når dei er av interesse for skolen».[13] Forsøksrådet for skoleverket ble opprettet, og skoleutvikling og skolepolitikk skjedde i stor grad i Forsøksrådets regi i årene som fulgte.[14] De mange kommunale forsøkene med niårig skolegang, fordelt på barneskole og ungdomsskole, ble en driver for innføringen av en obligatorisk og felles niårig grunnskole for alle elever gjennom grunnskoleloven av 1969.[15]

Da grunnskoleloven ble revidert i 1975, var det først og fremst av hensyn til elever med særlige behov. Spesialskoleloven av 1951 ble innarbeidet i grunnskoleloven, og kommunen fikk et mer omfattende ansvar for å gi spesialundervisning i ordinære grunnskoler. Fra 1985 ble grunnskolen i samiske distrikter mye sterkere forpliktet til å bruke samisk som undervisningsspråk.[16]

Fra 1945 til i dag er koblingen mellom grunnskolen og videregående opplæring blitt stadig tettere. Fra omkring 1950 skjedde det en økning i søkningen til de fleste typer videregående skoler, og elevene kom i økende grad fra alle lag av befolkningen.[17] Fram til Stortinget vedtok en felles lov for videregående opplæring i 1974,[18] eksisterte det en rekke opplæringstilbud regulert i ulike lover. For eksempel var gymnasene og yrkesskolene for håndverk og industri regulert i to ulike lover, mens det var en egen lov for handelsgymnasene og yrkesskolene for handels- og kontorarbeid.[19] Se nærmere omtale av utviklingen av videregående opplæring i kapittel 24.3.1.

Båndene mellom kirken og den offentlige skolen har gradvis blitt svekket. Dette er blant annet synlig gjennom at ansvaret for kirke- og undervisningssaker i dag er fordelt på to ulike departement. Samtidig inneholder fremdeles opplæringslovens formålsparagraf en formulering om at opplæringen skal bygge på «grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon».

Større grad av lokalt selvstyre og mål- og resultatstyring

Innføringen av inntektssystemet i 1986 markerte en endring i bruken av statlig styring gjennom økonomiske virkemidler. Med inntektssystemet ble om lag 50 øremerkede tilskudd avviklet, og det ble i stedet innført en ordning hvor statlige overføringer ble gitt kommunene som sektorvise rammetilskudd kombinert med et generelt tilskudd.[20]

I en OECD-rapport fra 1988 ble det påpekt at Norge var et av få land i Vest-Europa som manglet et nasjonalt system for kvalitetsvurdering av grunnopplæringen. Det fantes oversikt over ressursene som ble tilført utdanningssektoren, men nasjonale myndigheter visste lite om hvilke læringsresultater disse ressursene førte til.[21]

Med kommuneloven av 1992 ble kommunene gitt stor grad av frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygningen, og det ble besluttet å nedtone statens tilsyn og kontroll med kommuner.[22]

Også i særlovgivningen ble det behov for justeringer. Da regjeringen oppnevnte det forrige Opplæringslovutvalget i 1993, var hovedmålet for arbeidet å få et lovverk som samlet sett kunne framstå som et bedre og klarere styringsmiddel. I foredraget til den kongelige resolusjonen var det vist til at de senere forvaltningsreformene hadde hatt som mål å modernisere og effektivisere offentlig forvaltning gjennom blant annet større grad av lokalt selvstyre og større grad av mål- og resultatstyring. Denne utviklingen hadde igjen ført til et fragmentarisk lovverk på opplæringsfel-

11 Helsvig, 2014, s. 31.
12 Thuen, 2017, s. 119.
13 Lov om forsøk i skolen § 1.
14 St.meld. nr. 16 (2006–2007), kap. 2.1.1.
15 Innst. O.XIV (1968–69), s. 2.
16 Dokka, 1988, s. 197– 200.
17 St.meld. nr. 16 (2006–2007), kap. 2.1.1.
18 Lov om videregående opplæring.
19 Lov av 12. juni 1964 om realskoler og gymnas. Lov av 1. mars 1940 nr. 1 om yrkesskoler for håndverk og industri. Lov av 6. juli 1957 om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarbeid. Flere eksempler er gitt i NOU 1991: 4.
20 NOU 2005: 18, kap. 4.2.
21 OECD, 1988.
22 Innst. O. nr. 95 (1991–92), kap. VI.

tet. I mandatet ble det presisert at utvalget gjennom sine forslag skulle ivareta hensynet til nasjonale mål og samtidig sikre at kommunene og fylkeskommune i tilstrekkelig grad hadde frihet til å finne egnede løsninger og å utnytte ressursene best mulig.[23]

Gjennom Reform 94 fikk all ungdom som avslutter grunnskole eller tilsvarende, rett til tre års videregående opplæring. Tilbudsstrukturen ble endret, og opplæringen i arbeidslivet og opplæringen i skole ble koblet tettere sammen. Denne samordningen bygde blant annet på et forpliktende samarbeid mellom offentlig og privat sektor og mellom skole og lærebedrift. Ved Reform 97 og ny læreplan ble Grunnskolen 10-årig, og skolefritidsordningen ble etablert.

Da opplæringsloven trådte i kraft 1. august 1999, erstattet den tre andre lover: *lov om grunnskolen, lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring i arbeidslivet*. I tillegg ble noen bestemmelser i tidligere lov om voksenopplæring tatt inn i opplæringsloven.

Kvalitetsutvalget la i 2002 fram en delinnstilling som beskrev et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for norsk grunnopplæring. Dette omfattet etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og en endring av opplæringsloven for å sikre kommunene større lokalt handlingsrom og ansvar.[24]

Kvalitetsutvalgets utredning[25] og forslag ble fulgt opp i St.meld. nr. 30 (2003–2004), og nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ble innført i 2004. Intensjonen var at systemet skulle bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om tilstanden i utdanningssektoren. Det å synliggjøre skolens resultater skulle bidra til ansvarliggjøring av alle nivåer – både internt i skolen og ved hjelp av eksternt trykk.

Systemet besto av nasjonale prøver i elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og engelsk. Tilsyn, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering ble også regnet som deler av kvalitetsvurderingssystemet. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering ga kommunene et nytt grunnlag å styre skolene etter.[26]

I 2009 ble det besluttet å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til også å omfatte fag- og yrkesopplæringen. Dette ble presentert i St.meld. nr. 44 (2008–2009). Målet var å vurdere i hvilken grad skolene og lærebedriftene oppfyller målene for opplæringen, og å identifisere områder for kvalitetsutvikling. Målgruppene var kommuner, lærebedrifter, opplæringskontorer og nasjonale utdanningsmyndigheter.

Kunnskapsløftet og nasjonale satsinger for å styrke kompetanseutviklingen

St.meld. nr. 30 (2003–2004) la grunnlaget for innføringen av reformen Kunnskapsløftet i 2006. Et mål med Kunnskapsløftet som styringsreform var at staten i større grad skulle styre kommunene gjennom mål og resultater. Dette skulle gi kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærere større lokalt handlingsrom. Kunnskapsløftet bygger på fem grunnprinsipper for den nasjonale styringen av grunnopplæringen: klare nasjonale mål for opplæringen, kunnskap om elevenes læringsresultater i vid forstand, tydelig plassering av ansvar, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat.

Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for kvalitetsutvikling ble understreket gjennom endringer i opplæringsloven, der kommunenes ansvar for å utvikle læreres og skolelederes kompetanse ble klargjort. Det ble også fastsatt et krav om at alle kommuner skal ha et forsvarlig system for å sikre at opplæringen skjer i tråd med bestemmelsene i loven. På denne måten ble forvaltningsnivåenes ansvar presisert, og kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for kvaliteten på opplæringen ble utvidet.

Etter 2006 er det, på bakgrunn av evalueringen av reformen og annen erfaringsbasert kunnskap, lagt fram flere meldinger for Stortinget med mål om å utvikle politikken på grunnopplæringsområdet. Grunnprinsippene for Kunnskapsløftet ligger fast, samtidig som læreplanene og andre statlige styringsdokumenter har vært i utvikling i hele perioden siden 2006.

Nasjonale utdanningsmyndigheter har, delvis i partnerskap med andre utdanningspolitiske aktører, også igangsatt flere tiltak for å støtte det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. Blant annet er veilederkorpset, som består av veiledere som engasjeres av Utdanningsdirektoratet, et tilbud til kommuner som selv mener at de trenger særskilt støtte for å utvikle god kvalitet på sine skoler. I tillegg finnes det mange lokale prosjekter og satsinger som har som mål å heve kvaliteten på opplæringen.

Evalueringer av kvalitetsvurderingssystemet viser samtidig at det er stor variasjon i hvordan skoler og kommuner forstår og tolker resultater, og hvordan informasjonen brukes til å utvikle kva-

[23] NOU 1995: 18, kap. 1.2.
[24] NOU 2002: 10, kap. 3.3.
[25] NOU 2003: 16.
[26] Meld. St. 21 (2016–2017), kap. 2.2.

liteten i opplæringen.[27] Utdanningsdirektoratet sammenstiller styringsinformasjon, slik at kommunene får tilgang til resultatene fra ulike undersøkelser og prøver på sine skoler. Direktoratet har de senere årene utviklet skolebidragsindikatorer for grunnskolen og videregående opplæring. Skolebidrag forsøker å måle den delen av læringsresultatet som skolen bidrar til. For å kunne måle skolens bidrag skilles delen av læringsresultatet som skyldes forutsetningene elevene har med seg, ut. Skolebidrag kan derfor brukes til å sammenligne skoler med ulik elevsammensetning.[28]

I Granavolden-plattformen varslet regjeringen at den ønsket å innføre en nedre grense for skolekvalitet. Skoleeiere som har for dårlige skoleresultater over tid, vil med dette forslaget bli pålagt nasjonal hjelp til å løfte kvaliteten på skolen, blant annet gjennom et nasjonalt veilederkorps av skoleeksperter som veileder lærere og skoleledelse.

Det har siden innføringen av Kunnskapsløftet vært en sterk økning i bruken av regler innenfor grunnopplæringen, inkludert en økning i krav til prosedyrer, dokumentasjon og kompetanse. Eksempler på dette er innføring av krav om at ulike tjenesteområder i kommunene skal samarbeide, og krav om at en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring skal drøftes i kommunestyret/fylkestinget. Statlig tilsyn og kontroll har også blitt viktigere, samtidig som tilsynene har blitt mer læringsbaserte og suppleres med økt grad av veiledning. Avtaler og dialog mellom staten og kommunesektoren brukes også i større grad, og øremerkede tilskudd brukes i mindre grad.[29]

Det har samtidig vært satset på å også øke lærernes profesjonelle handlingsrom. I NOU 2015: 8 *Fremtidens skole. — Fornyelse av fag og kompetanser* anbefaler utvalget at man ved en framtidig læreplanfornyelse legger «større vekt på skolenes profesjonelle ansvar for å velge faglig innhold, arbeidsmåter og organisering som er basert på forskning, og som er relevant for det elevene skal lære, og som er tilpasset den aktuelle elevgruppen. Lærernes profesjonelle handlingsrom innebærer et ansvar for å gjøre velbegrunnede og forskningsbaserte valg av metoder i undervisningen».

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse* ble det varslet en fornyelse av læreplanverket. Det ble utviklet en strategi for fagfornyelsen som skulle synliggjøre læreplanutviklingens ulike faser på et overordnet nivå og legge grunnlaget for en åpen og bred involveringsprosess. Utkast til nye læreplaner for grunnskolen og videregående opplæring var på høring våren 2019 og ble fastsatt høsten 2019. Hele fagfornyelsen skal tre i kraft skoleåret 2020–2021. Målet med fagfornyelsen er blant annet å styrke utviklingen av dybdelæring og elevenes læring. Verdigrunnlaget skal løftes fram i læreplanene, blant annet gjennom tre tverrfaglige temaer: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring.[30] I retningslinjene for utforming av læreplanene er det beskrevet at læreplanene skal være gode verktøy for støtte og styring for lærere, rektorer og skoleeiere. Læreplanene skal videre legge til rette for varierte undervisningsformer og vurderingsmåter som fremmer dybdelæring.[31] I 2017 ble det innført en ny modell for styring og finansiering av kompetanseutvikling i skolen. Den desentraliserte ordningen innebærer at kommunene gjennomfører egne kompetanseutviklingstiltak gjennom samarbeid med universitet og høyskoler. Modellen skal styrke lokalt ansvar og lokalt eierskap til kompetanseutvikling. Staten gir økonomisk støtte via fylkesmannen til kommunene og universiteter og høyskoler.

6.2 Den statlige utdanningsadministrasjonen

Da NOU 1995: 18 med forslag til ny opplæringslov ble levert, besto den statlige utdanningsadministrasjonen av departementet, Nasjonalt læremiddelsenter (NLS), Eksamenssekretariatet (SUE) og statens utdanningskontorer (SU) i hvert fylke.[32] Her gis det en kort oversikt over de viktigste endringene i den statlige utdanningsadministrasjonen etter at NOU 1995: 18 ble lagt fram. Utdanningsadministrasjonen til Sametinget omhandles ikke her, siden regjeringen ikke er ansvarlig for virksomheten eller kan instruere Sametinget.

6.2.1 Departementet

NOU 1995: 18 ble avgitt til det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Da kirkesakene ble flyttet til Kultur- og kirkedepartementet fra 1. januar 2002, skiftet departementet navn til Utdannings- og forskningsdepartementet.

[27] Aasen et al., 2012.
[28] Utdanningsdirektoratet, 2019d.
[29] Difi, 2010. Difi, 2015a.
[30] Prop. 1 S (2019–2020).
[31] Utdanningsdirektoratet, 2018b.
[32] St.meld. nr. 28 (1998–99), kap. 7.1.

Departementet skiftet deretter navn til Kunnskapsdepartementet fra 1. januar 2006 da departementet fikk ansvaret for barnehager.

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, folkehøyskoler, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring og kompetansepolitikk. Departementet har også ansvar for forskning og integrering. Sistnevnte ble overført fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kunnskapsdepartementet fra 17. januar 2018.

Blant etatene på grunnopplæringsområdet som er underlagt Kunnskapsdepartementet, er Utdanningsdirektoratet og Foreldreutvalget for grunnopplæringen.

6.2.2 Den sentrale utdanningsforvaltningen

Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringssenteret) ble etablert 1. september 2000. Senteret skulle i hovedsak evaluere og utvikle kvaliteten på opplæringen i grunnskolen og i den videregående opplæringen. I tillegg skulle senteret ivareta en del forvaltningsoppgaver. Disse oppgavene var i hovedsak en videreføring av de forvaltningsoppgavene som fram til etableringen av Læringssenteret ble utført av Nasjonalt læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.[33] I St.meld. nr. 28 (1998–99) ble det presisert at departementet fortsatt skulle ha ansvar for lov- og forskriftsarbeidet.[34]

Fra 15. juni 2004 ble Læringssenteret omdannet til Utdanningsdirektoratet. Bakgrunnen for omdanningen var at regjeringen mente at den statlige styringen av skolesektoren var for lite mål- og resultatorientert, og at ansvars- og oppgavefordelingen var uklar. Nye oppgaver som ble lagt til det nye organet, var det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, tilsynsoppgaver og andre oppgaver, blant annet godkjenninger etter friskolelova, forskriftsarbeid og embetsstyringen av fylkesmennene på utdanningsområdet. Samlet sett innebar disse endringene at Læringssenteret ble omdannet til et direktorat.[35]

Etter en større gjennomgang av strukturen i Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter ble Utdanningsdirektoratet og Senter for IKT i utdanningen slått sammen til én virksomhet fra 1. januar 2018. Den nye virksomhetens navn er Utdanningsdirektoratet, direktoratet for barnehage, grunnopplæring og IKT. Direktoratets oppgaver deles grovt inn i myndighetsoppgaver, vurderings- og analyseoppgaver og støtte-, veilednings- og utviklingsoppgaver innenfor barnehagen og grunnopplæringen.[36] Utdanningsdirektoratet skal særlig bidra til at sektormålene som er satt for barnehagen og grunnopplæringen i statsbudsjettet for Kunnskapsdepartementet, nås. Fra 2018 skal direktoratet også arbeide sammen med lærerutdanningsinstitusjonene og ha en pådriverrolle overfor dem for å styrke kvaliteten.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å styre følgende virksomheter: Fylkesmannen på barnehage- og grunnopplæringsområdet, Statped, Sørsamisk kunnskapspark og styret for henholdsvis Samisk videregående skole i Karasjok og Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino.

6.2.3 Den regionale utdanningsforvaltningen

Statens utdanningskontor ble opprettet i 1992 i hvert fylke, med unntak av Oslo og Akershus, som hadde felles kontor. Skoledirektørembetene ble nedlagt samtidig. Sentrale oppgaver for statens utdanningskontor var gjennomføring av eksamen og tilstandsrapportering. Videre fikk kontorene som oppgave å medvirke til å gjennomføre reformer i grunnskolen og den videregående opplæringen, bygge nettverk og koordinere samarbeidet mellom de ulike aktørene i regionen. Kontorene arbeidet også med kompetanseutvikling, forsøks- og utviklingsarbeid, informasjonsvirksomhet og faglig veiledning og tilsynsoppgaver rettet mot kommune- og skolenivået, blant annet legalitetskontroll og klagebehandling. Noen kontorer hadde også oppgaver av nasjonal, landsdekkende art.[37] Kontorene hadde i tillegg oppgaver overfor private skoler, studieorganisasjoner og folkehøyskoler.

Oppgavefordelingsutvalget foreslo at fylkeslegen og statens utdanningskontorer burde integreres i fylkesmannsembetet organisatorisk. I begrunnelsen ble det pekt på hensynet til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og effektiv styring av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser.[38] Forslaget ble fulgt opp av regjeringen,[39] og Stortinget vedtok våren

[33] St.prp. nr. 38 (1999–2000).

[34] St.meld. nr. 28 (1998–99), kap. 7.3.3.

[35] St.prp. nr. 65 (2002–2003), s. 20–24. St.prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

[36] Kunnskapsdepartementet, 2018a.

[37] St.prp. nr. 75 (1991–92).

[38] NOU 2000: 22, kap. 10.

[39] St.meld. nr. 31 (2000–2001), kap. 8.

2000 at statens utdanningskontor og fylkeslegen organisatorisk skulle integreres med fylkesmannen. Reformen trådte i kraft 1. januar 2003.

Fylkesmannen skal som sektormyndighet medvirke til å iverksette nasjonal politikk. Dette skal gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggerne og berørte virksomheter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative styringsansvaret for fylkesmannen, mens Kunnskapsdepartementet er fagdepartement innenfor grunnopplæringen. Fylkesmannens virkemidler og tiltak skal samlet sett være med på å øke kvaliteten, kompetansen og regelverksetterlevelsen i barnehagene og grunnopplæringen. Tilsyn, klagebehandling og veiledning er fylkesmannsembetenes hovedoppgaver innenfor grunnopplæringen.[40] Flere embeter har fortsatt landsdekkende oppgaver som de utfører for Kunnskapsdepartementet.

Det har skjedd vesentlige endringer i fylkesmannsstrukturen siden statens utdanningskontor ble innlemmet i embetene i 2003. Fra 1. januar 2019 er antallet embeter redusert fra 18 til 10. Den nye inndelingen har som formål å styrke embetenes muligheter for å fylle rollene som bindeledd mellom stat og kommune, tverrsektoriell samordner og rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne.[41]

6.3 Ulike virkemidler for statlig styring av kommuner

Generelt om virkemidlene for statlig styring av kommunene

Kommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer (se Grunnloven § 49 andre avsnitt). Kommuner er formelt likestilte forvaltningsnivåer som ikke er en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Statsforvaltningen har ikke noen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett overfor kommunene. Det er kommunestyret, som det øverste organet i kommunen, som treffer vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Dersom staten skal kunne begrense det kommunale selvstyret, må dette gjøres i lovs form eller ved hjemmel i lov. Dette er også lovfestet i kommuneloven § 2-1.

Staten bruker ulike virkemidler i sin styring av kommunene. Virkemidlene deles gjerne inn i juridiske, økonomiske og pedagogiske. Juridiske virkemidler omfatter lover og andre regler med hjemmel i lov. Økonomiske virkemidler omfatter blant annet overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til fastsatte formål. Pedagogiske virkemidler, eller såkalte myke styringsvirkemidler, er en bred kategori som kan defineres som nasjonale styringssignaler som ikke er juridisk bindende. Pedagogiske virkemidler omfatter ulike former for informasjon og holdningspåvirkning.

En fjerde type virkemidler er de organisatoriske. Med organisatoriske virkemidler menes i denne sammenheng at staten pålegger kommuner å etablere bestemte organer eller stillinger, eller på andre måter pålegger en bestemt organisering av tjenesteytingen.

Nedenfor omtales bruk av økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler. Den juridiske styringen av grunnopplæringen er omtalt i kapittel 7. Gjeldende instrukser og føringer for regelstyringen av kommunene er omtalt i kapittel 12.

Økonomiske virkemidler

Grunnopplæringen er hovedsakelig finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene. De nasjonale satsingene for å styrke kvaliteten i grunnopplæringen blir finansiert over kapittel 226 *Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen* på budsjettområdet til Kunnskapsdepartementet. Disse bevilgningene utgjorde om lag 4,8 milliarder kroner i 2019. De største andelene er lagt til post 63 *Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats på 1.–10. trinn* med 1,8 milliarder kroner og post 22 *Videreutdanning for lærere og skoleeiere* med 1,6 milliarder kroner. Det er Utdanningsdirektoratet som i hovedsak forvalter ressursene.

Staten gir flere øremerkede tilskudd til kommunesektoren som gjelder grunnopplæringen. Tilskuddene bevilges over programkategori 07.20 *Grunnopplæringen* på budsjettområdet til Kunnskapsdepartementet. Under kapittel 225 *Tiltak i grunnopplæringen* bevilges tilskudd til formål som blant annet opplæring i samisk (post 63), opplæring i kriminalomsorgen (post 68), opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge (post 64), og landslinjer (post 60). Til sammen utgjorde tilskuddene til kommunesektoren under kapittel 225 om lag 1,3 milliarder kroner i 2019. Under kapittel 226 *Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen* har det de senere årene særlig blitt bevilget bety-

[40] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, kap. 1 2.8.

[41] Kgl.res. av 10.03.2017.

delige beløp til økt lærertetthet på 1.–10. trinn (post 63). Til sammen utgjorde tilskuddene til kommunesektoren under kapittel 226 om lag 1,8 milliarder kroner i 2019. Under kapittel 227 *Tilskudd til særskilte skoler* bevilges det midler til enkeltkommuner for å ivareta særskilte skoletilbud. Disse tilskuddene utgjorde til sammen om lag 40 millioner kroner i 2019.

I statsbudsjettet for 2017 innførte regjeringen en ny modell for styring og finansiering av kompetanseutvikling i skolen. Ifølge Meld. St. 21 (2016–2017) skal modellen være bedre tilpasset de ulike behovene og kompetansen kommunene har til å drive utvikling i skolen. I den nye modellen skal nasjonale myndigheter ha en tydelig rolle som pådriver og tilrettelegger, men det er kommunene som skal stå for gjennomføringen av tiltak, i samarbeid med universiteter og høyskoler. Fra 2019 ble fylkeskommunene med i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling. I statsbudsjettet for 2019 ble det bevilget om lag 230 millioner kroner til ordningen.

Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler, eller såkalte myke virkemidler, omfatter ulike former for informasjon og holdningspåvirkning. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledere til sentrale områder innenfor grunnopplæringen. En del veiledere inneholder både tolkninger av regelverket og veiledning om hvordan en oppgave kan løses innenfor regelverkets rammer, og inneholder dermed elementer av både juridisk og pedagogisk styring.

Strategier og satsinger omfatter også ofte pedagogiske virkemidler i kombinasjon med andre styringsvirkemidler. For eksempel innebærer regjeringens strategi *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* både pedagogisk styring i form av informasjon for å gi lærerne økt kompetanse, økonomisk styring i form av midler til videreutdanning og en lærerspesialistordning og juridisk styring i form av økte kompetansekrav i lov og forskrift.

Andre eksempler er ulike satsinger rettet mot rektorrollen. Tiltakene har som mål å øke kompetansen og legge til rette for utviklingene av profesjonen. Blant annet er det utviklet en egen rektorutdanning, med et eget rammeverk for skoleledelse og tilhørende kompetansemål. Studieplassene er finansiert av Utdanningsdirektoratet.

Andre eksempler på strategier som berører grunnopplæringen med flere styringsvirkemidler, er regjeringens *Strategi for ungdomstrinnet – Ungdomstrinn i utvikling* og *Kompetanse for kvalitet i perioden 2013–2017*.

Et annet verktøy med elementer av både pedagogisk styring og andre styringsvirkemidler er det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Kvalitetsvurderingssystemet består av ulike elementer som skal skaffe den kunnskapen som utviklingsarbeidet, styringen og dialogen skal hvile på. De viktigste elementene er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn samt nettportalen Skoleporten.no. Informasjon skal være til nytte for både sentrale og lokale myndigheter, og for den enkelte skole. Kvalitetsvurderingssystemet involverer dermed en rekke aktører og styringsnivåer.[42]

Stortinget har i vedtak av 11. juni 2018 bedt regjeringen «nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte». Begrunnelsen for vedtaket er blant annet at det anses å være viktig med en god balanse mellom behovet for styringsinformasjon og rapporteringskravene for skolene.[43]

Organisatoriske virkemidler

Ifølge Difi er det lite relevant å drøfte bruken av organisatoriske virkemidler når det gjelder statens styring av kommunene. Dette skyldes at kommuneloven gir kommunene frihet til selv å bestemme sin egen indre organisering.[44]

Ved tilpasning til kommuneloven av 1992 og de prinsippene som lå til grunn for denne loven, ble en rekke særlover gjennomgått, herunder de da gjeldende opplæringslovene.[45] Endringene på opplæringsområdet innebar blant annet

- bortfall av kravene om særskilt skolestyre og fylkesskolestyre, skolesjef og fylkesskolesjef
- innføring av krav til skolefaglig kompetanse i kommunene over skolenivå
- enkelte justeringer i reglene om rådsorganene
- bortfall av pålegg om lærerråd og råd for andre tilsatte
- bortfall av særregler om delegering
- bortfall av bestemmelser om administrative og organisatoriske forsøk

---

42 Difi, 2015b.

43 Dokument 8:194 S (2017–2018), Innst. 378 S (2017–2018) og vedtak 886.

44 Difi, 2015a.

45 Ot.prp. nr. 59 (1992–93). Innst. O. nr. 135 (1992–93).

I tillegg til krav om skolefaglig kompetanse over skolenivået i kommuner og flere ulike rådsorganer på skolenivå, er det i opplæringsloven krav om blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten), skolefritidsordning, oppfølgingstjeneste og yrkesopplæringsnemnd. På den andre siden er det ikke fastsatt krav til for eksempel antall skoler, antall plasser i skolefritidsordningen eller kompetansekrav til ansatte i PP-tjenesten.

Rektorkravet ble skjerpet i 2003. Kravet om at rektor skal være øverste leder, gjelder nå ved alle skoler etter opplæringsloven, uansett skolens størrelse. Det ble samtidig åpnet for at flere skoler kunne ha samme rektor. Videre falt de formelle kompetansekravene for rektor bort og ble erstattet av krav om realkompetanse. For undervisningspersonell er det fastsatt kompetansekrav ved tilsetting, og fra 2014 er det også krav om relevant kompetanse i undervisningsfag.

Det er fastsatt delegeringsforbud for enkelte avgjørelser.

Betydningen for utvalget

I tiden som har gått siden forrige lovrevisjon, har det vært flere store endringer i den øvrige styringen av grunnopplæringen. Enkelte tiltak, som innføringen av Kunnskapsløftet, har gitt mer handlingsrom til kommunene. Andre tiltak, som kompetansesatsinger med tilhørende kompetansekrav, har snevret inn handlingsrommet. I tillegg har innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ført til en vridning av oppmerksomheten mot resultatene av innsatsen i skolen.

Endringer i den generelle styringen av opplæringssektoren har ikke ført til noen vesentlige omleggginger i måten sektoren styres på gjennom lov og forskrift. Det er heller ikke grunnlag for å konkludere med at endringer i den øvrige styringen i seg selv tilsier at reguleringen av sektoren bør endres i en bestemt retning. Samtidig er det viktig for utvalget å ta hensyn til totaliteten av styringen og balansen mellom virkemidlene når utvalget skal foreslå en ny lov for grunnopplæringen.

6.4 Kommunal styring av grunnopplæringen

Opplæringslovutvalget skal gjennomgå regelverket på grunnopplæringens område. Det er dermed ikke i kjernen av utvalgets mandat å gjennomgå og vurdere den kommunale styringen av grunnopplæringen. Men ettersom den nasjonale regelstyringen setter rammene for den lokale styringen, er det relevant å kjenne til den lokale styringen. Det er også relevant å ha kjennskap til den lokale styringen for å avdekke om eventuelle observerte utfordringer skyldes den nasjonale eller lokale styringen. I det følgende gis en kort innføring i den lokale styringen av grunnopplæringen.

Det følger av kommuneloven § 5-3 at «kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov». Videre følger det av samme bestemmelse at kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov. Kommunestyret og fylkestinget kan også delegere myndighet til andre rettssubjekter i saker som gjelder lovpålagte oppgaver «så langt lovgivningen åpner for det». I andre saker kan myndighet delegeres til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning. Dette følger av kommuneloven § 5-4.

Innenfor rammene av opplæringsloven med forskrifter og annet regelverk kan dermed kommunen styre skolene. Selv om kommunen har rett til styre skolevirksomheten, må kommunen ha hjemmel i lov dersom den skal gripe inn og endre eller etablere bindende rettsforhold overfor borgerne. Dette følger av legalitetsprinsippet. Opplæringsloven gir på flere områder slik hjemmel til kommunene. For eksempel kan kommunen gi forskrifter om undervisningstid utover den nasjonalt fastsatte rammen. Kommunen er også gitt myndighet til å fatte enkeltvedtak på en rekke områder innenfor grunnopplæringen. På noen områder gir også opplæringsloven med forskrifter kommunen plikt til å styre skolene gjennom regelverk. For eksempel har kommunene etter dagens lov plikt til å gi forskrifter om ordensreglementer for den enkelte skole.

Kommunen er arbeidsgiveren for de ansatte i skolen og har forhandlingsansvaret for lønns- og arbeidsvilkår. Fram til 2004 hadde staten forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet i skolen. At kommuner har forhandlingsansvaret, betyr at de skal være tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet i de grunnskoler og videregående skoler der kommuner eller fylkeskommuner er skoleeier.

Tariffavtaler er et sentralt styringsvirkemiddel i opplæringssektoren. Særlig sentral er arbeidstidsavtalen[46], som gjelder for lærere og skolele-

[46] SFS 2213 – Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring.

dere i alle kommuner utenom Oslo. Oslo kommune er et eget tariffområde. Arbeidstidsavtalen regulerer blant annet arbeidsårets lengde, forholdet mellom undervisningstid og for- og etterarbeid og arbeidstid på og utenfor skolen. Avtalen har dermed stor betydning for hvordan skoledriften og undervisningen kan organiseres.

Som arbeidsgiver har kommunen en styringsrett som innebærer at kommunen har rett til å lede, kontrollere og fordele arbeidet. Styringsretten er ikke ubegrenset. Se omtale i kapittel 10.3.

Innføringen av et nasjonalt kvalitetssystem[47], ga kommunen et nytt grunnlag for å styre. Gjennom å gi kunnskap om læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø skal kvalitetsvurderingssystemet legge et godt grunnlag for å analysere utfordringer, sette mål og prioritere tiltak for å forbedre opplæringen.[48]

Et tema som flere har vært opptatt av, er om og hvordan elevresultater brukes i styringen av de ansatte i skolen. I en undersøkelse fra skoleåret 2016–2017 om bruk av elevresultater fant forskerne[49] at resultater fra nasjonale prøver blir brukt i lokale lønnsforhandlinger i noen kommuner, men at det samlet sett er relativt få skoleledere som bruker resultater fra nasjonale prøver til å argumentere for høyere lønn.

I behandlingen av et representantforslag om tillitsreform i skolen uttrykte en samlet utdannings- og forskningskomité at skoleeiere ikke bør bruke elevresultater som et målkrav i ansettelsesavtaler. Samtidig understreket komiteen at det er partene i arbeidslivet som utformer ansettelsesavtaler, og at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn i den lokale handlingsfriheten til partene. Stortinget ba regjeringen undersøke i hvilken grad detaljerte målkrav og indikatorer knyttet til elevresultater benyttes i ansettelsesavtaler med skoleledere og rektorer.[50]

---

47 Omtalt i kap. 6.3.

48 Meld. St. 21 (2016–2017).

49 Mausethagen et al., 2018.

50 Dokument 8:194 S (2017–2018). Innst. 378 S (2017–2018). Anmodningsvedtak 883 av 11. juni 2018.

Kapittel 7
Regelstyringen av grunnopplæringen

Figur 7.1

7.1 Innledning

Grunnloven inneholder flere bestemmelser som er sentrale for grunnopplæringen, og det er også flere internasjonale konvensjoner som er relevante. Sentrale bestemmelser i Grunnloven er omtalt i kapittel 7.2, mens Norges folkerettslige forpliktelser er omtalt i kapittel 7.3.

Grunnopplæringen reguleres også av generelle lover og særlover. Kommuneloven, forvaltningsloven, offentleglova, arbeidsmiljøloven og plandelen av plan- og bygningsloven er de mest sentrale lovene av generell karakter. Den mest sentrale generelle lovgivningen er omtalt i kapittel 7.6. Opplæringsloven og friskolelova er de særlovene som regulerer grunnopplæringen. Friskolelova gjelder for private skoler med rett til statstilskudd, og er ikke omfattet av denne utredningen. Opplæringsloven gjelder for offentlig grunnopplæring og for private skoler uten rett til tilskudd som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 og § 3-11. Opplæringsloven med forskrifter er omtalt i kapittel 7.4 og forskrifter til opplæringsloven er omtalt i kapittel 7.5.

Veiledninger og myndighetenes tolkningsuttalelser vil også kunne ha en rettslig funksjon og dermed være en del av regelstyringen. Dersom en sak har vært oppe til behandling i forvaltningen, og kommer til rettssystemet, kan veiledninger få betydning for utfallet og skape presedens for tilsvarende saker. Hva et departement uttrykker i et veiledningsrundskriv, og hvilken forvaltningspraksis som har etablert seg, kan dermed ha en viss vekt som rettskilde. På grunnopplæringens område benyttes både rundskriv, veiledere og enkeltstående uttalelser til å formidle myndighetenes tolkning av regelverket. Det er Utdanningsdirektoratet som i hovedsak utarbeider rundskriv, veiledere og tolkninger.

7.2 Grunnloven

Det er flere bestemmelser i Grunnloven som er sentrale på grunnopplæringens område. Særlig gjelder det § 104 (barns rettigheter) og § 109 (retten til opplæring).

Grunnloven er vedtatt på både bokmål og nynorsk.

Grunnloven § 104 lyder (bokmål):

> Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.
>
> Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
>
> Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Grunnloven § 104 lyder (nynorsk):

> Born har krav på respekt for menneskeverdet sitt. Dei har rett til å bli høyrde i spørsmål som gjeld dei sjølve, og det skal leggjast vekt på meininga deira i samsvar med alderen og utviklingssteget.

Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn.

Born har rett til vern om den personlege integriteten sin. Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for utviklinga til barnet og mellom anna sjå til at det får den økonomiske, sosiale og helsemessige tryggleiken som det treng, helst i sin eigen familie.

Grunnloven § 109 lyder (bokmål):

Enhver har rett til utdannelse. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdannelse på grunnlag av kvalifikasjoner.

Grunnloven § 109 lyder (nynorsk):

Alle har rett til utdanning. Born har rett til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til vidaregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.

De sentrale kravene til den grunnleggende opplæringen som følger av internasjonale konvensjoner, er tatt inn i Grunnloven § 109. Bakgrunnen for å ta inn disse kravene i Grunnloven er ifølge forarbeidene til § 109 «den viktige funksjon som opplæringen har for å utvikle den enkelte til en samvittighetsfull borger og for å skape toleranse, fred og respekt».[1]

I bestemmelsens første avsnitt tredje setning er barnets evner og behov sentrale. Det følger av bestemmelsens forarbeider at dette er viktig for å vise at opplæringen ikke skal skje utelukkende på samfunnets premisser, men også av hensyn til den enkelte.[2]

Betegnelsen «grunnleggende opplæring» er brukt i Grunnloven § 109 fordi uttrykket er ment å ha en mer dynamisk karakter enn «grunnskoleutdanning». Det vil si at lovgiver gis større fleksibilitet med hensyn til hvor lenge den grunnleggende opplæringen skal være obligatorisk, og større fleksibilitet med tanke på endring av selve betegnelsen «grunnskole».[3]

Bestemmelsen i § 109 er formulert direkte som en «rett til utdannelse» for den enkelte. Det var ikke grunnlovsflertall i Stortinget for å ta inn barns *plikt* til å motta grunnleggende opplæring. Forarbeidene til § 109 har også formuleringer knyttet til videregående utdanning som kan tyde på at rettigheten etter Grunnloven § 109 strekker seg ut over minimumskravet som følger av de internasjonale konvensjonene.[4]

Det følger av forarbeidene til § 109[5] at formuleringene som er tatt inn i bestemmelsen, langt på vei er ment å være sammenfallende med kjernen i paragrafen om formålet med opplæringen i opplæringsloven § 1-1, men at opplæringsloven nok må sies å strekke seg noe lenger. I forarbeidene står det videre:

> Det er ingenting i veien for at opplæringen er mer omfattende eller mer ambisiøs enn det som følger av Grunnloven. En grunnlovsbestemmelse er først og fremst ment å sikre at den grunnleggende opplæring søker å ivareta behovene til den enkelte, samt ivaretar samfunnets grunnleggende behov for fremme av demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

7.3 Norges folkerettslige forpliktelser

7.3.1 Innledning

Det er flere internasjonale konvensjoner som er relevante for norsk lovgivning om opplæring. I det følgende gis det en kortfattet oversikt over de viktigste konvensjonene inkludert noen eksempler på forpliktelser som har betydning for opplæringsfeltet. Disse forpliktelsene er nærmere omtalt i utredningen der hvor det er relevant.

7.3.2 FNs verdenserklæring om menneskerettigheter

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 artikkel 26 slår fast den grunnleggende retten til undervisning. Artikkelen lyder:

1. Enhver har rett til undervisning. Undervisningen skal være gratis, i det minste på de elementære og grunnleggende trinn. Ele-

[1] Dokument 16 (2011–2012), s. 224.
[2] Dokument 16 (2011–2012), s. 225.
[3] Dokument 16 (2011–2012), s. 224.
[4] Tverberg, 2014.
[5] Dokument 16 (2011–2012), s. 225.

mentær-undervisning skal være obligatorisk. Alle skal ha adgang til yrkesopplæring, og det skal være lik adgang for alle til høyere undervisning på grunnlag av kvalifikasjoner.
2. Undervisningen skal ta sikte på å utvikle den menneskelige personlighet og styrke respekten for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Den skal fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom alle nasjoner og rasegrupper eller religiøse grupper og skal støtte De forente nasjoners arbeid for å opprettholde fred.
3. Foreldre har fortrinnsrett til å bestemme hva slags undervisning deres barn skal få.

7.3.3 Menneskerettsloven

Blant de internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert, står konvensjonene som er inntatt i menneskerettsloven i en særstilling. Menneskerettsloven § 3 slår fast at bestemmelser i konvensjonene som er inntatt i loven, går foran bestemmelser i annen lovgivning dersom det er motstrid. Konvensjonene som er inntatt i loven følger av § 2. Det er den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om barnets rettigheter og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Det følger av den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 2 at ingen skal bli nektet retten til utdanning. Ifølge artikkelen skal foreldre ha rett til å sikre utdanning for sine barn i samsvar med sin egen religiøse og filosofiske overbevisning.

FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

Tilsvarende følger det av FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13 at statene skal respektere retten til undervisning. Ifølge artikkelen skal grunnskoleundervisningen være obligatorisk og gratis for alle, og barn og foreldre skal ha mulighet til å velge opplæring ved andre skoler enn offentlige skoler.

FNs konvensjon om barnets rettigheter

For utvalgets arbeid er FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av stor betydning.

Barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, enten handlingene foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. I artikkel 12 og 13 slås det fast at barn har rett til å bli hørt og bli tatt hensyn til.

Artikkel 28 slår fast at alle barn har rett på skolegang, og at grunnutdanningen skal være obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle. Artikkel 2 slår fast at ingen barn skal diskrimineres og det er slått særskilt fast at barn med funksjonsnedsettelser har samme rett til skole og utdanning som alle andre barn i artikkel 23. Det følger av artikkel 30 at barn som tilhører en minoritet eller et urfolk, har rett til å bruke sitt eget språk og kultur og praktisere sin religion.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) skal sikre at kvinner har de samme rettighetene som menn. Det følger av konvensjonens artikkel 10 i konvensjonen at konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner, slik at de blir sikret de samme rettigheter som menn når det gjelder utdanning.

7.3.4 Andre internasjonale konvensjoner og erklæringer

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 24 slår fast at staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Det følger også av konvensjonen at statene skal bygge ned funksjonshemmende barrierer i utdanningssystemet og gi elever som har særlige utfordringer, individuell tilrettelegging og støtte innenfor rammene av det allmenne utdanningssystemet. Den individuelle støtten skal bidra til en effektiv

utdanning og størst mulig faglig og sosial utvikling.

Konvensjonen stiller også krav til beslutningsprosesser i saker som angår personer med nedsatt funksjonsevne. Det følger blant annet av artikkel 4 nr. 3 at konvensjonspartene aktivt skal trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjonene som representerer dem.

UNESCOs Salamanca-erklæring

I 1994 i Salamanca i Spania vedtok representanter fra 92 land og 25 internasjonale organisasjoner *The Salamanca statement on principles, policy and practice in special needs education*, en prinsipperklæring kalt Salamanca-erklæringen. Det sentrale i dette dokumentet er prinsippet om at alle barn har rett til utdanning, uansett evner og behov. Barn er forskjellige, og myndighetene skal derfor ta hensyn til forutsetningene og potensialet til hvert barn. I erklæringens artikkel 2 pekes det på at skoler med en inkluderende orientering er mest effektivt for å bekjempe diskriminerende holdninger og for å realisere utdanning og læring for alle.

FNs rasediskrimineringskonvensjon

FNs rasediskrimineringskonvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering forbyr diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 5 at konvensjonen gjelder som norsk lov. Artikkel 2 bokstav d og e pålegger statene å beskytte den enkelte mot diskriminering fra private, organisasjoner eller grupper og å fremme aktivitet knyttet til integrering. Artikkel 7 forplikter statene til å treffe effektive tiltak, innen blant annet undervisning og utdanning, med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering. Statene skal også fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom nasjoner og grupper med en bestemt rasemessig eller etnisk tilhørighet.

ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater gir samene rettigheter som urfolk. Det er flere bestemmelser i konvensjonen som er relevante for grunnopplæringen: Artikkel 21 til 23 omhandler rettigheter til yrkesopplæring, og artikkel 26 til 31 omhandler rettighetene til allmenn opplæring. I tillegg har konvensjonen bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk, til å opprette egne institusjoner og til å representere seg selv overfor offentlige myndigheter.

ILO-konvensjonen om yrkesrettledning og yrkesopplæring som ledd i utviklingen av menneskelige ressurser

ILO-konvensjonen nr. 142 om yrkesrettledning og yrkesopplæring artikkel 3 forplikter medlemsstatene til å gradvis bygge ut yrkesrådgivingen med sikte på å sikre at omfattende informasjon og den videst mulige veiledning når fram til alle barn, ungdommer og voksne, inkludert hensiktsmessige opplegg for alle med nedsatt funksjonsevne. Informasjonen og veiledningen skal blant annet omfatte yrkesvalg, utdanningsmuligheter og utsikter for sysselsetting. Konvensjonens artikkel 5 forplikter statene til å utforme og gjennomføre tiltak om yrkesveiledning og yrkesopplæring. Dette skal skje i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner og med andre interesserte organisasjoner der dette passer.

Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter har som formål å oppnå effektiv beskyttelse av nasjonale minoriteter og personer som tilhører slike grupper. Med nasjonale minoriteter menes grupper med lang tilknytning til staten. I Norge er jøder, kvener/norskfinner, rom, romanifolk og skogfinner nasjonale minoriteter.

Konvensjonens artikkel 12 pålegger statene å fremme like utdanningsmuligheter for personer som tilhører nasjonale minoriteter. Ifølge artikkel 13 skal statene, innen rammen av sine utdanningssystemer, anerkjenne at personer som tilhører nasjonale minoriteter, har rett til å opprette og drive privatskoler, uten at statene forplikter seg til å yte økonomisk støtte til slike institusjoner. Dessuten er det fastsatt i artikkel 14 paragraf 1 at statene skal anerkjenne at enhver person som tilhører en nasjonal minoritet, har rett til å lære sitt minoritetsspråk. I artikkelens paragraf 2 står det:

> I områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter, skal Partene, dersom

det er tilstrekkelig etterspørsel, så langt som mulig og innenfor rammen av sitt utdanningssystem, søke å sikre at personer som tilhører disse minoritetene, har tilfredsstillende muligheter for å lære minoritetsspråket eller motta undervisning på dette språket.

Europarådets pakt om minoritetsspråk

Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk ETS nr. 148 (minoritetsspråkpakten) beskytter samisk (nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk), kvensk, romanes og romani.

Norge har påtatt seg ulike forpliktelser for de ulike språkene. En grunnleggende plikt følger artikkel 7 nr. 2 det det er slått fast at «[p]artene forplikter seg til å fjerne […] enhver uberettiget forskjell, utelukkelse, begrensning eller fortrinn i sammenheng med bruken av et regions- eller minoritets-språk som har til hensikt å motvirke eller sette i fare opprettholdelsen eller utviklingen av et regions- eller minoritets-språk». I artikkel 8 er forpliktelser som retter seg mot landenes utdanningssystemer.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre regulerer først og fremst forholdet mellom parlamentet, statsforvaltningen og lokale myndigheter. I 2009 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll som utdyper retten til deltakelse i lokale myndigheters saker. Tilleggsprotokollen fastlegger prinsippet om innbyggerdeltakelse som en individuell rettighet og pålegger medlemsstatene å legge til rette for slik deltakelse. Charteret har som klar forutsetning at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse. Charterets artikkel 2 slår fast at prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning og i grunnlov, der dette lar seg gjøre.

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)

EØS-avtalen omfatter EU-landene, Norge, Island og Liechtenstein. Avtalen gir Norge og nordmenn de samme rettighetene og pliktene som andre EØS-land og deres borgere når det gjelder handel med varer, investeringer, bank- og forsikring, kjøp og salg av tjenester og rett til å ta arbeid, studere og bo i andre land i EØS-området.

I EØS-avtalen vedlegg V punkt 2 (forordning (EU) nr. 492/2011) artikkel 10 første avsnitt, jf. EØS-arbeidstakarlova § 1, står det følgende:

Når ein statsborgar i ein EØS-stat arbeider eller har arbeidd på territoriet til ein annan EØS-stat, skal borna hans/hennar ha tilgang til allmennutdanning og lærling- og yrkesfagleg opplæring på dei same vilkåra som statsborgarar i denne staten, dersom borna er busette på territoriet til denne staten.

Etter artikkel 10 andre avsnitt skal EØS-statene «oppmuntre til alle tiltak som tek sikte på at desse borna skal kunne ta del i undervisninga på best moglege vilkår».

7.3.5 Betydningen av de internasjonale forpliktelsene for utvalgets arbeid

Utvalget er av den oppfatningen at reglene i dagens opplæringslov ligger innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser. Det samme gjelder regelendringene i forslaget til ny lov. Det vil bli gjort rede for internasjonale forpliktelser som har sentral betydning for utvalgets standpunkter eller forslag, der det passer.

7.4 Opplæringsloven

7.4.1 Virkeområde og hvem loven gjelder for

Geografisk virkeområde

Det geografiske virkeområdet for opplæringsloven er Norge. Det vil si at loven som hovedregel bare gjelder for undervisningstilbud som blir gitt i Norge, og ikke for undervisningstilbud som er fysisk lokaliserte utenfor Norge.

Saklig virkeområde

Opplæringsloven gjelder offentlig grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn, ungdom og voksne. Loven gjelder for opplæring i skole og for opplæring i bedrift. Videre gjelder loven for enkelte private tilbud, blant annet for private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd og privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Opplæringsloven regulerer også kommunale tilbud som ikke er en del av grunnopplæringen, men som har en tilknytning til grunnskoleopplæringen eller den videregående opplæringen. Følgende tilbud reguleres i opplæringsloven:

- skyss (kapittel 7 og § 4A-7)
- leksehjelp (§ 13-7a)
- skolefritidsordning (SFO) (§ 13-7)
- pedagogisk-psykologisk tjeneste (§ 5-6)
- oppfølgingstjenesten (§ 3-6)

- musikk- og kulturskole (§ 13-6)
- eksamens- og andre prøveordninger uten krav om opplæring (§ 3-5)

Loven omhandler også innhenting av politiattest ved såkalte «skoleliknande aktivitetstilbod», for eksempel sommerskoler (§ 10-9).

Pliktsubjektene

Den som har ansvaret for at et krav blir oppfylt, kalles pliktsubjekt. I dagens opplæringslov er kommunen eller fylkeskommunen angitt som pliktsubjekt i de fleste bestemmelsene.[6] I noen tilfeller er skolen pliktsubjektet. I enkelte bestemmelser er det rektor, undervisningspersonalet eller alle ansatte i skolen som er pliktsubjekter.

Kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndigheten til å fatte vedtak internt i kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Myndighet til å fatte vedtak etter opplæringsloven kan i hovedsak delegeres og er i praksis i stor utstrekning delegert til rektorer. På noen områder er det fastsatt delegeringsforbud i opplæringsloven. Det gjelder for eksempel myndighet til å inngå samarbeidsavtale om skoleområder etter § 8-1, hvor det er fastsatt at kommunestyret «sjølv» vedtar avtalen og endringer i denne.

Rettighetshaverne

Rettighetshaverne i opplæringsloven er i hovedsak de som har rett til eller mottar grunnopplæring eller andre tjenester etter loven. Det er fastsatt en rekke ulike betegnelser i opplæringsloven for dem som mottar grunnopplæring, som elev, lærling, lærekandidat og voksen deltaker.

I tillegg berører loven foreldrene til barn og ungdom i grunnskolen og videregående opplæring.

7.4.2 Innholdet i loven

Her gis det en nærmere omtale av de 18 kapitlene i loven. Forskrifter gitt med hjemmel i opplæringsloven er omtalt i kapittel 7.5.

Kapittel 1

Kapittel 1 har bestemmelser om formålet med opplæringen, virkeområdet for loven og tilpasset opplæring. I § 1-1 fastsettes grunnlaget for og hensikten med opplæringsvirksomheten etter loven. Paragrafen setter også rammer for hvordan nasjonale læreplaner skal utarbeides. I § 1-2 er det slått fast at loven gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og lærebedrifter så lenge noe annet ikke er særskilt fastsatt. Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten. Dette følger av § 1-3. Videre følger det av § 1-4 at skolen har plikt til å tilby intensiv opplæring på 1. til 4. trinn når elever står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. I § 1-5 åpnes det for pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Kapittel 2

Kapittel 2 inneholder de mest sentrale lovbestemmelsene om grunnskoleopplæring. Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret. Denne skolegangen skal være gratis. I § 2-3 er det listet opp bestemte fag og emner som grunnskoleopplæringen skal omfatte. Paragrafen gir også departementet hjemmel til å fastsette forskrifter på flere områder, blant annet om fag og vurdering. På visse vilkår kan elevene ha rett til tegnspråkopplæring, opplæring i kvensk eller finsk, særskilt språkopplæring eller punktskriftopplæring. Kapitlet inneholder også en egen regel om at kommunene kan opprette egne innføringstilbud for minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge. Ytterligere inneholder kapitlet en egen bestemmelse om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). I tillegg inneholder kapitlet regler om fritak fra aktiviteter med mer og permisjon fra grunnskoleopplæringen. To av paragrafene i kapittel 2 regulerer privat grunnskoleopplæring, både i godkjente private grunnskoler, jf. § 2-12, og privat hjemmeundervisning, jf. § 2-13. Gjennom henvisninger til andre bestemmelser i loven stilles det krav til innholdet i slik opplæring.

Kapittel 3

Kapittel 3 regulerer videregående opplæring, først og fremst i skole. Ungdommer har rett til inntak til ett av tre utdanningsprogrammer som den enkelte har søkt på. Denne retten omtales gjerne som «ungdomsretten». Hovedregelen er at ungdom har rett til tre års videregående opplæring. Retten til videregående opplæring gjelder til utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Det er egne regler om ekstra opplæringstid ved omvalg, opplæring i bedrift og rett til påbygning til

[6] Uttrykket «skoleeier» brukes også.

generell studiekompetanse for dem som har bestått fag- og yrkesopplæring. Den videregående opplæringen er gratis, men fylkeskommunen kan kreve at elevene, lærlingene, praksisbrevkandidatene og lærerkandidatene selv dekker utgifter til individuelt utstyr. Dette følger av § 3-1.

Kapitlet gir departementet hjemmel til å fastsette en rekke forskrifter, blant annet om trinn og programområder, fag og vurdering. På visse vilkår har elever i videregående opplæring rett til opplæring i tegnspråk, punktskriftopplæring og særskilt språkopplæring. Kapitlet inneholder, som i kapitlet om grunnskoleopplæring, regler om at fylkeskommunen kan opprette egne innføringstilbud for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring med kort botid i Norge. Det har også regler om fag- og svenneprøve uten læreforhold og skole og om at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som ikke er i arbeid eller i opplæring. Dette følger av §§ 3-5 og 3-6.

Kapittel 4

Kapittel 4 fastsetter rettigheter og plikter for lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater, kandidater for fagbrev på jobb og lærebedrifter, jf. § 4-2, og det inneholder også regler om lærekontrakt, opplæringskontrakt og kontrakt om fagbrev på jobb, jf. § 4-5. Kapittel 4 må også ses i sammenheng med kapittel 3, som inneholder de generelle reglene om videregående opplæring, især § 3-4, som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om innholdet i fagopplæringen.

Ingen har rett til læretid i en bedrift, men kandidater som har godkjent kontrakt med en lærebedrift, har rett til opplæring i tråd med kontrakten samtidig som de er arbeidstakere i bedriften. Det er opp til den enkelte bedrift om den ønsker å ha lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater eller kandidater for fagbrev på jobb. For å kunne ta imot kandidater må bedriften godkjennes som lærebedrift av fylkeskommunen og være faglig vurdert av en yrkesopplæringsnemnd, jf. § 4-3. Det er fylkeskommunen som formidler kandidatene til lærebedriftene. Det er også fylkeskommunen som skriver ut fagbrev og svennebrev og annen dokumentasjon på opplæringen.

Kapittel 4A

Kapittel 4A samler opplæringslovens bestemmelser om opplæring særskilt organisert for voksne. Opplæring for voksne skal være gratis og tilpasset behovet til den enkelte. Deltakerne har også rett til tilpasset opplæring etter § 1-3, jf. § 4A-12.

Ungdom over 16 år og voksne som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, med mindre de har rett til ordinær videregående opplæring. Dette følger av § 4A-1. Av den samme bestemmelsen framgår det at både kommunen og fylkeskommunen kan velge å tilby grunnskoleopplæring til dem som har rett til videregående opplæring, dersom de har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring. Voksne som får grunnskoleopplæring, kan også ha rett til spesialundervisning. Dette følger av § 4A-2. Voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til gratis skyss dersom skoleveien er lengre enn fire kilometer, eller dersom de har funksjonshemming, skade eller sykdom som gjør skyss nødvendig, jf. § 4A-7.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har rett til videregående opplæring fra de fyller 25 år, jf. § 4A-3. Denne rettigheten kalles gjerne «voksenretten», i motsetning til «ungdomsretten» i lovens kapittel 3. Voksne i videregående opplæring har ikke rett til spesialundervisning, men opplæringen skal som nevnt tilpasses den enkelte. Det finnes ingen regel om skyss for voksne i videregående opplæring.

Det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæring, og fylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Kommunen og fylkeskommunen kan bruke studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring, for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne. Dette følger av § 4A-4. Det er også bestemmelser om blant annet krav til kompetanse for undervisningspersonalet, krav til innholdet i opplæringen, rådgivning og bortvisning, jf. §§ 4A-5, 4A-6, 4A-8 og 4A-9.

Kapittel 5

Kapittel 5 inneholder bestemmelser om spesialundervisning for elever i grunnskolen og videregående opplæring. Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning skal sikre at alle elever får forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette følger av § 5-1. Loven stiller krav om sakkyndig vurdering og at kommunen skal samarbeide med eleven og elevens foreldre før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. §§ 5-3 og 5-4. Videre stiller loven i § 5-6 krav om at alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenesten skal både utarbeide sakkyndige vurderinger når loven krever det, og hjelpe skolene i det systemrettede

arbeidet for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov.

Kapittel 6

Kapittel 6 handler om samisk opplæring i grunnskolen og i den videregående skolen. Når elevene har rett til opplæring i eller på samisk, har de også rett til å velge hvilket av de tre samiske språkene, nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk, som skal brukes i opplæringen, jf. § 6-1.

Paragraf 6-2 handler om samisk opplæring i grunnskolen. Samiske elever i grunnskolen har rett til opplæring i samisk, og alle elever som bor i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til opplæring både i og på samisk. Dersom det er mer enn ti elever i en kommune utenfor forvaltningsområdet for samisk språk som krever opplæring på samisk, har de rett til slik opplæring så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen.

I videregående har samiske elever rett til opplæring i samisk, jf. § 6-3. Dette gjelder også selv om de ikke har hatt samisk grunnskoleopplæring.

Innholdet i den samiske opplæringen er regulert i Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk. Sametinget gir forskrifter om samisk lærestoff i de nasjonale læreplanene og i samiske læreplaner, jf. § 6-4.

Kapittel 7

Kapittel 7 gir elever i grunnskolen og videregående skole rett til gratis skoleskyss. Retten er knyttet til lengden på skoleveien: to kilometer for elever på 1. trinn, fire kilometer for elever på 2. til 10. trinn og seks kilometer for elever i videregående skole, jf. § 7-1 og § 7-2. Det følger også av § 7-1 at i grunnskolen har elevene rett til skyss når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig. Når elevene har behov for skyss på grunn av funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom, har de rett til gratis skyss uavhengig av hvor lang skoleveien er. Dette følger av § 7-3. Loven gir ikke rett til skyss for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater. Elever som har rett til skyss, har også rett til nødvendig reisefølge eller nødvendig tilsyn, eller begge deler, jf. § 7-4.

Dersom daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen sørge for at grunnskoleelever innlosjeres. Elever i videregående opplæring har ikke rett til gratis losji slik som elever i grunnskolen, men fylkeskommunen skal hjelpe til med å skaffe eleven et sted å bo dersom eleven velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei.

Kapittel 8

Kapittel 8 regulerer fordelingen av elevene på skoler og i undervisningsgrupper.

Grunnskoleelever har rett til å gå på den av kommunens skoler som ligger nærmest hjemmet, eller den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Etter søknad kan en elev tas inn på en annen skole enn den han eller hun sogner til. Dette følger av § 8-1.

Elevene i både grunnskolen og i den videregående skolen skal deles inn i grupper. Ingen grupper må være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig for elevene, og elevene kan til vanlig ikke deles inn i grupper etter nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Dette følger av § 8-2.

Paragraf 8-3 gir departementet hjemmel for å fastsette forskrifter om forholdstallet mellom antallet elever per lærer. I forskrift til opplæringsloven kapittel 14A er det fastsatt slik forskrift for grunnskolen.

Kapittel 9

Kapittel 9 inneholder regler om ulike sider av skoledriften ved grunnskoler og videregående skoler. Alle skoler skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og rektor er den øverste lederen ved den enkelte skolen, jf. § 9-1. I § 9-2 er det fastsatt at elevene har rett til både nødvendig rådgivning og tilgang til skolebibliotek. At skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler, er slått fast i § 9-3. Paragraf 9-4 omhandler lærebøker og andre læremidler. Skoleanleggene skal være tjenlige, det vil si fungere som lokaler for den opplæringen læreplanene legger opp til. Dessuten skal det ikke serveres eller drikkes alkohol på grunnskoler. Dette følger av § 9-5. Paragraf 9-6 inneholder regler om forbud mot reklame i skolen, mens § 9-7 omhandler forbud mot bruk av ansiktsdekkende klesplagg.

Kapittel 9 A

Kapittel 9 A omhandler skolemiljøet til elevene. Alle elever i grunnskolen og i videregående skole har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer elevenes helse, trivsel og læring, jf. § 9 A-2. Rettigheten gir ikke bare vern mot helseskader, men krever også et skolemiljø som virker positivt på elevenes trivsel og læring. Det er i § 9 A-3 fastsatt at skolene skal ha nulltoleranse mot krenkinger som mobbing mv., og skolene har plikt til å drive systematisk skolemiljøarbeid.

Paragraf 9 A-4 inneholder regler om skolens aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten skal sikre at elever har det trygt og godt på skolen, og den innebærer en plikt til å følge med, varsle, gripe inn, undersøke og sette inn tiltak. Aktivitetsplikten retter seg dels mot alle ansatte, dels mot rektor og dels mot skolen. Dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen, kan eleven eller foreldrene melde saken til fylkesmannen, jf. § 9 A-6. Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt, og kan fatte vedtak om hva skolen skal gjøre. Fylkesmannen kan også ilegge tvangsmulkt for å sikre at aktivitetsplikten oppfylles, jf. § 9 A-13.

Nærmere krav til det fysiske skolemiljøet er fastsatt i § 9 A-7. Elever og foreldre kan be om tiltak for å rette på fysiske miljøforhold. Skolen skal da så snart som mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Enkeltvedtak om fysisk skolemiljø kan påklages til fylkesmannen.

Det er fastsatt en særskilt bestemmelse om informasjonsplikt og rett til å uttale seg i § 9 A-9.

En elev kan flyttes til en annen skole dersom oppførselen til eleven i alvorlig grad går ut over tryggheten eller læringen til én eller flere medelever. Dette følger av § 9 A-12.

Brudd på reglene i kapittel 9 A kan straffes med bøter eller fengsel, jf. § 9 A-14. Det er slått fast at erstatningsreglene om arbeidsgivers ansvar for skade i skadeserstatningsloven kapittel 2 gjelder for saker om psykososialt skolemiljø. Det er fastsatt egne regler for bevisbyrde. Dette følger av § 9 A-15.

Kapitlet inneholder videre regler om at alle skoler skal ha et ordensreglement, og regler om bortvisning, jf. §§ 9 A-10 og 9 A-11.

Kapittel 10

Kapittel 10 inneholder regler om kompetansekrav for undervisningspersonalet i grunnskoler og videregående skoler. For det første stilles det kompetansekrav for å bli ansatt i en undervisningsstilling, jf. § 10-1. Personer som skal ansettes i en undervisningsstilling, skal ha relevant pedagogisk kompetanse. For det andre stilles det krav om at ansatte som skal undervise, skal ha relevant faglig kompetanse i faget de skal undervise i, jf. § 10-2. Nærmere krav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.

Det stilles krav til offentlig utlysing av undervisningsstillinger og rektorstillinger i skolen, jf. § 10-4. Videre er det i § 10-5 presisert at kvalifikasjonsprinsippet gjelder ved valg mellom flere søkere. Paragraf 10-6 omhandler midlertidig tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, mens § 10-6a åpner for tilsetting på vilkår. Adgangen til å bruke assistenter i undervisningen er omhandlet i § 10-11.

Krav om politiattest og forbud mot tilsetting er fastsatt i § 10-9. Personer som skal tilsettes i grunnskoler, videregående skoler, musikk- og kulturskoler, skolefritidsordninger eller til å gi leksehjelp, må legge fram politiattest. Samme krav gjelder for personer som skal tilsettes i skolelignende aktivitetstilbud, for eksempel sommerskoler. Kommunen kan også kreve politiattest av andre personer som regelmessig oppholder seg i grunnskolen, i videregående skole eller i de andre tilbudene som er nevnt.

Kapittel 11

Reglene i kapittel 11 skal sikre elever, foreldre og tilsatte innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen. Det er fastsatt at alle skoler skal ha skolemiljøutvalg, jf. §§ 11-1a og 11-5a. Videre skal grunnskoler ha samarbeidsutvalg og foreldreråd, og videregående skoler skal ha skoleutvalg. Dette følger av §§ 11-1, 11-4 og 11-5. I tillegg skal alle skoler med elever på 5. trinn og oppover ha elevråd, og i tillegg er det regler om allmøte ved videregående skoler, jf. §§ 11-2 og 11-6.

Rådene og utvalgene skal være fora der brukerne kan utveksle meninger og ha anledning til å gi felles uttalelser. Ingen av rådene eller utvalgene er gitt beslutningsmyndighet i loven, men kommunen kan gi dem myndighet gjennom delegering. Kapitlet fastsetter også at Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) skal oppnevnes, jf. § 11-9.

Kapittel 12

Kapittel 12 handler om videregående opplæring i bedrifter og gir partene i arbeidslivet innflytelse på styringen av fagopplæringen. Innflytelsen skal sikres gjennom regler om deltakelse i forskjellige organer:

- organer for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa (SRY)
- nasjonale faglige råd
- fylkeskommunale yrkesopplæringsnemnder
- yrkesutvalg
- læreplangrupper
- klagenemnder for fag- og svenneprøver

Kapittel 13

Kapittel 13 fastsetter kommunens og fylkeskommunens ansvar for opplæringen og andre tilbud og tjenester etter loven. Det er kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunen er gitt ansvar for videregående opplæring, jf. §§ 13-1 og 13-3. Fylkeskommunen har dessuten ansvaret for å oppfylle retten til både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for dem som er i barneverninstitusjoner, helseinstitusjoner og i fengsler. Dette følger av §§ 13-2, 13-2 a og 13-3 a.

Kommunen har plikt til å tilby leirskoleopphold eller annen skoletur, jf. § 13-7 b. Kommunene skal også sørge for et kommunalt musikk- og kulturskoletilbud, et tilbud om skolefritidsordning og et tilbud om leksehjelp, jf. §§ 13-6, 13-7 og 13-7a. Videre har kommunen etter § 13-5 hovedansvaret for samarbeidet mellom barnehagen og skolen ved barns overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen.

Ansvaret for å oppfylle retten til skyss i grunnskolen er delt mellom fylkeskommunen og kommunen, mens fylkeskommunen har ansvaret for skyss i videregående skole, jf. § 13-4. Både kommuner og fylkeskommuner må sørge for kollektiv ulykkesforsikring for elevene og dessuten samarbeide med elevenes foreldre. Dette følger av §§ 13-3b og 13-3d.

Kapitlet avsluttes i § 13-10 med å understreke kommunens og fylkeskommunens ansvar for at alle reglene i opplæringsloven med forskrifter blir fulgt. Det er krav om at kommunen og fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt. Kommunen og fylkeskommunen skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Det er dessuten krav om at kommunen og fylkeskommunen skal utarbeide en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø.

Kapittel 14

Kapittel 14 handler om tilsyn, veiledning og informasjonsinnhenting. Det følger av § 14-1 at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene de er pålagt etter opplæringsloven. Tilsynet skal utføres i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30. Paragraf 14-2 omhandler statlig råd og veiledning, mens det i § 14-3 er fastsatt at det er kommunen som fører tilsyn med privat hjemmeundervisning, det vil si når foreldre underviser sine egne barn. Departementet kan gi forskrifter som krever at de ansvarlige for opplæringen og dem som får opplæring, skal delta i evalueringer og gi opplysninger om opplæringen, jf. § 14-4.

Kapittel 15

Kapittel 15 inneholder blant annet regler om klageinstans, opplysningsplikt og krav til samarbeid. Det er i § 15-1 slått fast at forvaltningsloven gjelder for virksomheten i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Videre er det i § 15-2 fastsatt særskilte regler om staten som klageinstans for visse enkeltvedtak i grunnopplæringen.

Regler om opplysningsplikt til barnevernet og sosialtjenesten er fastsatt i henholdsvis § 15-3 og § 15-4. Skolepersonalet plikter på eget initiativ å gi opplysninger til barneverntjenesten blant annet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet. Opplysningsplikten overfor sosialtjenesten gjelder forhold som kan føre til tiltak fra tjenesten. I § 15-6 er det fastsatt en bestemmelse som fordeler avgjørelsesmyndigheten mellom barneverntjenesten og foreldrene etter omsorgsovertakelse.

Skolenes plikt til å delta i arbeidet med en individuell plan for elever som trenger et helhetlig og koordinert tjenestetilbud, følger av § 15-5, mens skolens plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester følger av § 15-8. I § 15-9 er offentlige myndigheter gitt hjemmel til å innhente opplysninger fra folkeregisteret.

Kapittel 16

Kapittel 16 inneholder regler om iverksetting og overgangsregler.

7.4.3 Håndheving av loven

Tilsyn, kontroll og klagebehandling omtales i noen sammenhenger som et eget styringsvirkemiddel og i andre sammenhenger som en del av den juridiske styringen. Tilsyn, kontroll og klagebehandling er i alle tilfeller mekanismer i styringen av grunnopplæringen.

Klagebehandling er omtalt i kapittel 51 og tilsyn er omtalt i kapittel 52.

Kommuneloven inneholder dessuten regler om lovlighetskontroll. Det følger av kommunelovens kapittel 27 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan henvende seg til departementet for å få kontrollert om en avgjørelse fra for eksempel kommunestyret er lov-

lig. Departementet kan i tillegg på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig hvis særlige grunner tilsier det. Adgangen til å utøve lovlighetskontroll er med visse unntak delegert til fylkesmannen. Ved lovlighetskontroll er det en konkret avgjørelse som skal kontrolleres. Temaet for kontrollen kan for eksempel være om den konkrete avgjørelsen er lovlig sett opp mot kravene i opplæringsloven. Kommuneloven § 27-1 inneholder flere krav til hvordan lovlighetskontrollen skal gjennomføres.

7.5 Forskrifter til opplæringsloven

7.5.1 Innledning

Med hjemmel i opplæringsloven er det fastsatt følgende forskrifter:

- forskrift til opplæringslova
- forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa
- læreplaner for fag og fag- og timefordelingen
- tilbudsstrukturen i videregående opplæring
- forskrift om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner
- forskrift om NKR og EQF

Forskrift til opplæringsloven er omtalt i kapittel 7.5.2. Læreplanverket for Kunnskapsløftet er omtalt i kapittel 7.5.3, mens tilbudsstrukturen i videregående opplæring er omtalt i kapittel 7.5.4. Selv om forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa (overordnet del av læreplanverket) av 2017 ikke har trådt i kraft, viser utvalget gjennomgående til denne forskriften i utredningen.

I forskrift om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner er det fastsatt at kommuner og fylkeskommuner skal være tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale i de grunnskoler og videregående skoler der kommuner eller fylkeskommuner er skoleeier.

Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring gir oversikt over utdanningsnivåer i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert på i forhold til hverandre. Dette regelverket skal stimulere til livslang læring og fremme mobilitet over landegrensene.

Både opplæringsloven og forskriften til opplæringsloven gir på noen områder kommunen hjemmel til å regulere et forhold gjennom lokale forskrifter. For eksempel kan fylkeskommunen gi forskrifter om fag på avvikende trinn med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 1-3 tredje avsnitt. På noen områder har kommunen også plikt til å fastsette en lokal forskrift. Dette gjelder for eksempel for ordensreglement, jf. opplæringsloven § 9 A-10 første avsnitt.

7.5.2 Forskrift til opplæringsloven

Forskrift til opplæringsloven er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i opplæringsloven og inneholder utfyllende regler til opplæringsloven. Forskriften er delt inn i følgende 27 kapitler:

Kapittel 1 Innhaldet i opplæringa
Kapittel 1A Leksehjelp for elevar i grunnskolen
Kapittel 2 Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda
Kapittel 3 Individuell vurdering i grunnskolen og i vidaregåande opplæring
Kapittel 4 Individuell vurdering i grunnopplæring særskild organisert for vaksne
Kapittel 5 Klage på vurdering
Kapittel 6 Inntak til vidaregåande opplæring
Kapittel 6A Formidling til læreplass
Kapittel 7 Alternative opplæringsformer i samisk og finsk
Kapittel 8 Ulykkesforsikring for elevar
Kapittel 9 Rådgivande folkerøysting om målform i grunnskolen
Kapittel 10 Skyss av elevar i vidaregåande opplæring
Kapittel 11 Særskilde reglar om fagopplæringa
Kapittel 12 Tryggleik for elevane
Kapittel 13 Oppfølgingstenesta i vidaregåande opplæring
Kapittel 14 Krav til kompetanse ved tilsetjing og undervisning
Kapittel 14A Krav til forholdstal mellom lærarar og elevar i grunnskolen
Kapittel 15 Krav om politiattest
Kapittel 16 Sakshandsamingsreglar
Kapittel 17 Elevens rett til læremiddel på eiga målform
Kapittel 18 Kommunen sitt økonomiske ansvar for grunnskoleopplæringa
Kapittel 19 Fylkeskommunen sitt økonomiske ansvar for vidaregåande opplæring

Kapittel 20 Foreldresamarbeid i grunnskolen og vidaregåande opplæring
Kapittel 21 Tilgang til skolebibliotek
Kapittel 22 Retten til nødvendig rådgiving
Kapittel 22A Innhenting av opplysningar frå Folkeregisteret
Kapittel 23 Dispensasjon frå forskrifta
Kapittel 24 Innføringstakt for Læreplanverket for Kunnskapsløftet og overgangsordningar frå L97 og Reform 94 til Kunnskapsløftet
Kapittel 25 Ikraftsetjing

Enkelte av kapitlene inneholder bare én bestemmelse, men det finnes også kapitler som inneholder omkring femti bestemmelser og som er delt inn i flere deler. De to største kapitlene i forskriften er kapittel 3 om individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring og kapittel 6 om inntak til videregående opplæring.

Forskriften er i hovedsak delt inn etter tema med regler for både grunnskole og videregående opplæring. Enkelte kapitler gjelder bare for enten grunnskole, videregående opplæring eller grunnopplæring for voksne. For eksempel gjelder kapittel 1A om leksehjelp bare for grunnskolen, kapittel 10 om skyss bare for videregående opplæring og kapittel 4 om individuell vurdering bare for grunnopplæring særskilt organisert for voksne.

De fleste reglene i forskrift til opplæringsloven gjelder grunnopplæringen, men forskriften inneholder også regler om tilbud og aktiviteter som ikke er en del av grunnopplæringen. For eksempel er det i forskriften kapittel 13 fastsatt regler om oppfølgingstjenesten i den videregående opplæringen.

7.5.3 Læreplanverket for Kunnskapsløftet

I forbindelse med innføringen av skolereformen Kunnskapsløftet i 2006 ble det innført et nytt læreplanverk: *Læreplanverket for Kunnskapsløftet*. «Læreplanverk» er en samlebetegnelse for ulike dokumenter som styrer innholdet i opplæringen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet består av en overordnet del, læreplaner for fag og fag- og timefordelingen. Alle delene i læreplanverket er forskrifter til opplæringsloven. Overordnet del er fastsatt med hjemmel i opplæringsloven § 1-6. Læreplaner for fag og fag- og timefordelingen er fastsatt med hjemmel i opplæringsloven § 2-3 tredje avsnitt og § 3-4 første avsnitt.

Overordnet del av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen.

Fag- og timefordelingen gir en overordnet ramme for hvor mange opplæringstimer de enkelte fagene skal ha i grunnskolen og i videregående opplæring. Fordelingen framgår av et eget rundskriv, som revideres årlig.

Læreplanene for fag gir rammer for innholdet i opplæringen i det enkelte fag. Læreplanene for fag inneholder en beskrivelse av formålet med faget, hovedområdene som faget er delt inn i, og hva hver av de fem grunnleggende ferdighetene innebærer i det enkelte fag. De fem ferdighetene er: lesing, regning, skriving, digitale og muntlige ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene er en del av kompetansen elevene skal utvikle i det enkelte fag og nødvendige redskaper for læring og utvikling. De er samtidig en forutsetning for at elevene skal kunne vise sin kompetanse. Læreplanene for fag inneholder kompetansemål, som uttrykker hva eleven skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn, og bestemmelser om sluttvurderingen i faget. Sluttvurdering er standpunktvurdering og eksamen, fag- eller svenneprøve.

Læreplanverket inneholder læreplaner for grunnskolen, læreplaner for fag som er gjennomgående for grunnskolen og videregående opplæring (fellesfag), og læreplaner for programfag innenfor yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. Kunnskapsdepartementet fastsetter læreplanene i grunnskolen og i de gjennomgående læreplanene (fellesfagene). Utdanningsdirektoratet fastsetter læreplaner for programfagene i videregående opplæring, etter delegert myndighet fra departementet.[7] Sametinget fastsetter lærerplaner for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i den videregående opplæringen og læreplaner for særskilte samiske fag i den videregående opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 6-4.

7.5.4 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring viser den fastsatte inndelingen av utdanningsprogrammene i trinn og programområder for Vg1, Vg2, Vg3 eller opplæring i bedrift. For å få vitnemål som gir studie- eller yrkeskompetanse, må kandidaten normalt ha fullført og bestått ett av løpene i den fastsatte tilbudsstrukturen, med de kravene som gjelder til fagsammensetning og timeomfang for det aktuelle utdanningsløpet.

[7] KD, 2013.

Elevene kan velge mellom studieforberedende og yrkesfag. Elever på yrkesfag går normalt to år i skole og blir deretter lærlinger i en bedrift i to år. Elevene på studieforberedende går tre år i skole.

Utdanningsdirektoratet informerer årlig om tilbudsstrukturen i videregående opplæring i rundskrivet Udir-1 Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet.

Det er fem studieforberedende utdanningsprogrammer:

- utdanningsprogram for studiespesialisering
- utdanningsprogram for idrettsfag
- utdanningsprogram for musikk, dans og drama
- utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur
- utdanningsprogram for medier og kommunikasjon

Det er åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer:[8]

- utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk
- utdanningsprogram for design og håndverk
- utdanningsprogram for elektrofag
- utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag
- utdanningsprogram for naturbruk
- utdanningsprogram for restaurant- og matfag
- utdanningsprogram for service og samferdsel
- utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon[9]

Kunnskapsdepartementet har fastsatt ny tilbudsstruktur for yrkesfaglige utdanningsprogram som vil gjelde fra skoleåret 2020–2021.

7.6 Andre lover som er relevante for grunnopplæringen

Innledning

I tillegg til opplæringsloven med forskrifter er det en rekke andre lover og regler som er relevante for skolevirksomheten og opplæringen. Nedenfor omtales de mest sentrale av disse regelverkene.

Kommuneloven

Kommuneloven gjelder for kommuners virksomhet og inneholder den rettslige reguleringen for politisk og administrativ organisering i den enkelte kommune og fylkeskommune. Loven inneholder blant annet regler om informasjonsplikt, interkommunalt samarbeid og delegering. I utredningen viser utvalget til kommuneloven av 2018 selv om ikke alle bestemmelsene har trådt i kraft.

Kapittel 25 i kommuneloven handler om krav til internkontroll. Internkontrollen skal sikre at lover og forskrifter følges, og den skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommuneloven kapittel 30 regulerer statlig tilsyn med kommunen. Kapitlet inneholder blant annet regler om tilsynsmyndighetens rett til innsyn i opplysninger og dokumentasjon, reaksjoner ved regelbrudd og samordning av tilsyn.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, og har som formål å sikre den enkelte innbygger en trygg og grundig saksbehandling og likebehandling fra det offentliges side. Ethvert organ for stat eller kommune regnes som et forvaltningsorgan med unntak for visse offentlige institusjoner, jf. forvaltningsloven § 1, jf. § 4.

Forvaltningsloven stiller krav til forvaltningsorganets saksbehandling. Dersom forvaltningsorganets avgjørelser er bestemmende for rettighetene eller pliktene til private, vil avgjørelsen være et enkeltvedtak, jf. § 2. Forvaltningsloven inneholder regler om saksforberedelser ved enkeltvedtak, om vedtaket og om klage og omgjøring.

Forvaltningsloven inneholder også regler om inhabilitet, veiledningsplikt og taushetsplikt i offentlig forvaltning samt om forberedelse og kunngjøring av forskrifter.

Forvaltningslovens regler har betydning for de offentlige skolenes alminnelige saksbehandling og stiller blant annet krav om veiledning og saksbehandlingstid. Forvaltningslovens definisjoner ligger dessuten til grunn for hvilke avgjørelser i skolesammenheng som regnes som enkeltvedtak. I slike saker må skolene følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, og det er forvaltningsloven som fastsetter hvem som kan klage, klagefrist, regler om klagebehandling mv.

Forvaltningslovens regler gjelder når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. I opplæringsloven er det gjort enkelte unntak fra forvaltningslovens regler.

Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven har som formål å fremme likestilling og hindre diskrimine-

[8] Fra skoleåret 2020–2021 er det ti yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

[9] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2019.

ring. Loven skal dessuten bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes. Loven gjelder på alle samfunnsområder. Som offentlig myndighet skal kommunen «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å oppfylle lovens formål», jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24.

Likestillings- og diskrimineringsloven har betydning for skolene på flere måter, både når det gjelder elevene, og når det gjelder skolens ansatte. For eksempel vil hensynet til likestilling og forbudet mot diskriminering være sentrale hensyn i organiseringen i klasser, tilpasninger i opplæringen, bruk av læremidler og skolebygningens utforming og tilgjengelighet.

Loven hjemler blant annet forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT-løsninger), som også gjelder for IKT-løsninger i utdannings- og opplæringssektoren.[10]

Kravet om universell utforming innebærer at løsningen skal kunne benyttes av flest mulig, også personer med fysiske, sensoriske, kognitive eller intellektuelle funksjonsnedsettelser. Universell utforming av IKT innebærer for eksempel å forstørre tekst, lese tekst høyt, tekste lydfiler og videoer og gi gode kontraster i skjermbildet. Universelt utformede IKT-løsninger skal også kunne virke sammen med IKT-hjelpemidler, som følbart tastatur og lignende.[11]

Sameloven

Opplæringsloven kapittel 6 regulerer retten til samisk opplæring både i grunnskolen og videregående skole. I definisjonen av sentrale begreper viser opplæringsloven til bestemmelser i sameloven. Sameloven har dermed betydning for forståelsen av opplæringslovens regler.

I sameloven § 3-8 er det fastsatt at «enhver har rett til opplæring i samisk», og at reglene i og i medhold av opplæringsloven gjelder for slik opplæring. Bestemmelsen har kun selvstendig betydning for voksenopplæring i samisk. For barn og unge gir opplæringsloven uttømmende regler om hvilke rettigheter elever i grunnskolen og videregående skole har til opplæring i samisk.[12]

Barnelova

Opplæringsloven inneholder flere bestemmelser hvor det kreves samtykke eller søknad fra eleven eller foreldrene. For eksempel følger det av opplæringsloven § 5-4 at det må innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven før det blir gjort en sakkyndig vurdering, og før det blir fattet vedtak om spesialundervisning. Barnelova har regler om foreldreansvaret og om barns selvråderett og barns rett til å være med på å ta avgjørelser. Det er barnelovas regler som er avgjørende for i hvilke tilfeller eleven selv kan gi samtykke, og i hvilke tilfeller foreldrene kan samtykke på vegne av eleven. For eksempel følger det av barnelova § 32 at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Det er dermed ungdommen selv som søker videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 6.

Barnevernloven

Opplæringsloven § 15-3 regulerer opplysningsplikten til barnevernet for de ansatte i skolen. Den lovpålagte opplysningsplikten gjelder også for andre, blant annet alle som arbeider i offentlige instanser og tjenester og for private som utfører arbeid eller tjeneste for stat, fylkeskommune eller kommune. Dette følger av barnevernloven § 6-4.

Opplæringsloven § 15-6 regulerer hvem som kan ta avgjørelser på vegne av barnet i ulike skolesaker i tilfeller der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet eller det er fattet andre vedtak etter nærmere angitte bestemmelser i barnevernloven. Barnevernlovens bestemmelser har derfor betydning for i hvilke tilfeller opplæringsloven § 15-6 kommer til anvendelse.

Opplæringsloven § 13-2 inneholder regler om fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæring i institusjoner etter barnevernloven. Også her har barnevernlovens bestemmelser betydning for hvilke elever og institusjoner plikten omfatter.

Offentleglova

Offentleglova gjelder for blant annet kommuner og har til formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Loven regulerer hvilke dokumenter og opplysninger det kan kreves innsyn i, og hvilke dokumenter og opplysninger som kan unntas innsyn. Offentleglova inneholder også regler om saksbehandlingen ved innsynskrav.

---

[10] At forskriften også gjelder utdanningssektoren ble tatt inn i en endring av 13. september 2017, som trådte i kraft 1. august 2018.

[11] Prop. 81 L (2016–2017), merknad til § 18.

[12] NOU 2016: 18.

Arkivlova

Arkivlova kapittel II inneholder regler om arkiv som gjelder for offentlige organer, som for eksempel kommuner. Loven innebærer en plikt til å ha arkiv. I forskrift om offentlege arkiv er det gitt utfyllende regler om journalføring, arkivrutiner mv.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Forskriften kommer til anvendelse ved planlegging, tilrettelegging og drift av blant annet grunnskoler og videregående skoler. Forskriften er fastsatt med hjemmel i folkehelseloven og tobakkskadeloven og har til formål å bidra til at miljøet i skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade. Forskriften gjelder for både offentlige og private skoler.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens plandel inneholder regler for arealplanleggingen i Norge. Det følger av lovens formålsparagraf at prinsippet om universell utforming og hensynet til barn og unges oppvekstvilkår «skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak». Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene stiller flere krav til den kommunale planleggingsprosessen. Kommunen skal blant annet vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen. Videre er det fastsatt krav til fysisk utforming. Blant annet framgår det av retningslinjene at arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge, skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.

Plan- og bygningslovens byggesaksdel inneholder regler om oppføring av bygninger mv. som kommer til anvendelse ved blant annet oppføring av skolebygg. Også eksisterende skolebygg kan bli berørt av plan- og bygningsloven. Dersom eksisterende byggverk kan medføre fare for skader eller vesentlige ulemper, kan kommunen gi pålegg om at det skal sikres og settes i stand eller eventuelt rives.

Personopplysningsloven

Regler om behandling av personopplysninger er fastsatt i personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning (også omtalt som PVF og GDPR) og forordningen gjelder som lov med visse tilpasninger (personopplysningsloven § 1).

Personopplysningsloven gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register.

Personopplysningsloven setter grenser for skolens behandling av personopplysninger og stiller krav til behandlingen. Loven innebærer blant annet krav om at kommunene, fylkeskommunene og skolene må ha et behandlingsgrunnlag for å kunne behandle personopplysninger. Videre må de gjennom planlagte og systematiske tiltak sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Det betyr at de må ta hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet når de skal behandle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltelev.

Personopplysningsloven oppstiller flere alternative grunnlag for å kunne behandle personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger (tilsvarende det som tidligere ble omtalt som sensitive personopplysninger). Ett mulig grunnlag for å behandle personopplysninger er at det er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse. I vurderingen av om kommunen, fylkeskommunen og skolene kan behandle en bestemt type opplysning på en bestemt måte, er det derfor relevant å vurdere om slik behandling er nødvendig for å oppfylle de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven.

Personopplysningsloven setter også grenser for statens innsamling og behandling av personopplysninger knyttet til kartlegginger, prøver mv.

Forsøksloven

Forsøksloven gjelder for forsøk i den statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningen. Formålet med loven er å bruke forsøk til å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltningen og skape en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Når forsøk godkjennes etter forsøksloven, kan det gjøres unntak fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommu-

nene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver.

Forsøk etter forsøksloven kan være relevante for skolevirksomhet og opplæring. For eksempel er det med hjemmel i forsøksloven blitt godkjent et forsøk om kommunal drift av en videregående skole.[13]

Helseforetaksloven

Opplæringsloven § 13-3 a inneholder regler om fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæring i helseinstitusjoner. Helseforetakslovens bestemmelser har betydning for hvilke elever og institusjoner plikten omfatter.

Sosialtjenesteloven

Opplæringsloven § 15-4 regulerer opplysningsplikt til sosialtjenesten for de ansatte i skolen. Vilkårene for opplysningsplikten er ikke knyttet til konkrete bestemmelser i sosialtjenesteloven, men det gjelder forhold som «bør føre til tiltak frå sosialtenesta». Sosialtjenestelovens regler er derfor relevante for forståelsen av opplæringsloven.

Barnehageloven

Barnehageloven inneholder en bestemmelse (§ 5) som sier at barnehager og skoler i en kommune kan opprette et felles samarbeidsutvalg. I opplæringsloven finnes det en parallell bestemmelse (§ 11-1). I 2018 ble det i barnehageloven (§ 2 a) og opplæringsloven (§ 13-5) tatt inn en bestemmelse om samarbeid mellom barnehage og skole i forbindelse med skolestart. Det er kommunen som har hovedansvaret for samarbeidet.

Friskolelova

Friskolelova inneholder ingen regler som gjelder for offentlige skoler, men den inneholder flere regler som gjelder for kommunen. For eksempel følger det av friskolelova at kommunen skal fatte vedtak om spesialundervisning, særskilt språkopplæring mv. for elever i friskoler.

Helse- og omsorgstjenesteloven

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 at kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasienter og brukergrupper, blant annet elever og lærlinger.

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 regulerer bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Tiltak som er vedtatt med hjemmel i denne, kan også gjennomføres på skolen i skoletiden av personell fra helse- og omsorgstjenesten, forutsatt at vedtakene gjelder også der.

Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven gjelder for de fleste arbeidsforhold i private og offentlige virksomheter. For skolevirksomheten har arbeidsmiljøloven først og fremst betydning for forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og lærere, rektorer og annet personell i skolen som arbeidstakere.

Arbeidsmiljøloven gjelder dessuten for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i læretiden i godkjente lærebedrifter. At disse kandidatene er å regne som arbeidstakere med de rettighetene og pliktene som følger av lover og tariffavtaler, er fastsatt i opplæringsloven § 4-2. Opplæringsloven inneholder enkelte tilpasninger til reglene i arbeidsmiljøloven. For eksempel er det fastsatt at reglene i arbeidsmiljøloven om prøvetid gjelder i enkelte tilfeller selv om det ikke er avtalt prøvetid, jf. opplæringsloven § 4-5 tredje avsnitt.

Skadeserstatningsloven

Skadeserstatningsloven gjelder generelt, og både kommunen og enkeltpersoner kan bli erstatningsansvarlig.

Etter reglene i skadeserstatningsloven kapittel 2 kan for eksempel kommunen bli erstatningsansvarlig overfor den enkelte elev. Et eksempel på dette er høyesterettsdommen gjengitt i Rt. 2012 side 146 som gjaldt erstatningskrav mot en kommune for skader som følge av mobbing i barneskolen i årene 1987 til 1993. Høyesterett fant at det var utvist uaktsomhet ved at skolen ikke på et tidligere tidspunkt sørget for å avklare situasjonen og satte inn egnede tiltak. Høyesterett kom til at de krav som med rimelighet kunne stilles til skolen, var tilsidesatt, og at det dermed var grunnlag for å tilkjenne erstatning i medhold av skadeserstatningsloven § 2-1.

I opplæringsloven § 9 A-15 er det vist til at reglene i skadeserstatningsloven kapittel 2 gjelder i saker som omhandler elevers psykososiale miljø, og det er fastsatt særlige regler om bevisbyrde i slike saker. Reglene innebærer at det skal være

[13] Kommunal- og regionaldepartementet, 2007.

delt bevisbyrde i erstatningssaker om psykososialt miljø, i stedet for de alminnelige bevisbyrdereglene der den skadelidte må påvise at erstatningsvilkårene foreligger.

Elever under 18 år kan også under visse forutsetninger bli erstatningsansvarlige for skade som de volder forsettlig eller uaktsomt, jf. skadeserstatningsloven § 1-1. Etter skadeserstatningsloven § 1-2 kan foreldre under visse forutsetninger også bli erstatningsansvarlige for skade som er voldt av barn og ungdom under 18 år. En del skoler har tatt inn i ordensreglementet at elever og foreldre kan bli erstatningsansvarlige for skade de påfører skolebygg eller skolens eiendeler, etter reglene i skadeserstatningsloven.

Tvisteloven

Tvisteloven skal ivareta den enkeltes behov for å få håndhevet sine rettigheter og løst sine tvister. Den skal også ivareta samfunnets behov for å få rettsreglene respektert og avklart. Loven skal legge til rette for en rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitsskapende behandling av rettstvister gjennom offentlig rettergang for uavhengige og upartiske domstoler. Tvisteloven åpner blant annet for at private kan saksøke kommuner, fylkeskommuner og staten for å få sine rettigheter etter opplæringsloven oppfylt.

Ved en lovendring 16. juni 2017 ble det vedtatt en ny bestemmelse i tvisteloven (§ 1-4 a), som innebærer at kommuner kan reise søksmål om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse. Kommuners søksmålsadgang gjelder for eksempel dersom den statlige avgjørelsen går ut på å oppheve eller omgjøre kommunens eller fylkeskommunens vedtak etter klage eller å pålegge kommunen plikter etter tilsyn. I samme lovendring er det tatt inn i opplæringsloven (§ 15-7) at det som hovedregel ikke er adgang til å omgjøre et vedtak om tjenester etter opplæringsloven til skade for en privat part på grunnlag av at en rettskraftig dom kjenner vedtaket ugyldig.

Straffeloven og straffeprosessloven

For flere av bestemmelsene i opplæringsloven er det slått fast at overtredelser kan straffes. Saker om straff etter opplæringsloven behandles etter reglene i straffeloven og straffeprosessloven. Betydningen av disse reglene på skoleområdet vil bli drøftet der det er relevant.

I noen av bestemmelsene i opplæringsloven er det vist til bestemmelser i straffeloven. Eksempler på det er opplæringsloven § 9 A-14, som handler om straffansvar ved brudd på reglene i kapittel 9 A om skolemiljø, der det er vist bestemmelsen om foretaksstraff i straffeloven § 27.

Kapittel 8
Regelstyringen av grunnopplæringen i andre land

Figur 8.1

8.1 Innledning

I dette kapitlet omtales kort regelstyringen av grunnopplæringen i Danmark, Sverige og Finland. Bakgrunnen for at disse tre landene er valgt, er fordi utvalget anser at dette er land som det kan være mest relevant å sammenligne med.

Funn fra tilsyn på grunnopplæringens område i Danmark og Sverige er omtalt i kapittel 9.4.3. Innholdet i reglene i Danmark, Sverige og Finland er nærmere omtalt i utredningen der hvor dette er relevant for utvalgets vurderinger.

8.2 Danmark

8.2.1 Om skolesystemet

Struktur

Det danske utdanningssystemet består av både et ordinært utdanningssystem og et parallelt utdanningssystem for voksen- og etterutdanning. Det ordinære utdanningssystemet består av *grundskolen*, *ungdomsutdannelsene* (tilsvarer norsk videregående opplæring) og *de videregående utdannelser* (tilsvarer norsk høyere utdanning).

I Danmark har alle barn rett og plikt til å motta undervisning i ti år. Undervisningsplikten trer i kraft det året barnet fyller seks år. Det er *utdanningen* som er obligatorisk, det er ingen skoleplikt. Den obligatoriske opplæringen kan foregå i en offentlig skole, en privat skole eller som hjemmeundervisning. Det er foreldrene som har ansvaret for at barnet får undervisning.

Den danske grunnskolen består av ett obligatorisk barnehageår og 1.–9. trinn i skole. Det er i tillegg et frivillig 10. skoleår i grunnskolen.

Det er fire gymnasiale allmenndannende utdanninger i Danmark som gir studiekompetanse. Tre av disse, studenteksamen (stx), merkantil studentereksamen (hhx) og teknisk studentereksamen (htx), er treårige løp som kan påbegynnes etter det 9. trinnet i grunnskolen. Hf er toårig og krever eksamen fra 10. trinn i grunnskolen.

Det er i tillegg yrkesfaglige utdanninger på videregående opplæringsnivå som kan påbegynnes etter det 9. året i grunnskolen. De yrkesfaglige løpene er normalt to år og består av vekslingsløp med perioder på skole og perioder i praksis. De yrkesfaglige løpene tilpasses individuelt.

Danmark har nylig gjennomført to reformer i videregående opplæring: Det har blitt gjort endringer i strukturen i de yrkesfaglige utdanningene (2015) og endringer i de studieforberedende utdanningene (2017).

Aktører og ansvarsområder

De offentlige grunnskolene (folkeskolen) blir administrert av kommunene, mens det er staten som har ansvaret for de videregående skolene. Det er også private skoler på alle nivåer. Historisk har de private skolene vært en viktig del av det danske skolevesenet. Privatskolesektoren i Danmark er relativt stor. Skoleåret 2018–2019 gikk om lag 18 prosent av de danske grunnskole-

elevene i frie grunnskoler.[1] Dette tilsvarer 18 prosent av de danske grunnskoleelevene.

Det er kommunalbestyrelsen som har det overordnede ansvaret for folkeskolen. Kommunalbestyrelsen beslutter innholdet i kommunens skolepolitikk og har ansvaret for at alle barn i kommunen får den undervisningen i folkeskolen som de har rett til.

Frie grunnskoler er et alternativ til folkeskolen. Mål og planer for undervisningen kan tilpasses skolens verdigrunnlag, og skolen kan planlegge og gjennomføre undervisningen på en annen måte, men det kreves at undervisningen skal «stå mål med» det som alminneligvis kreves i folkeskolen. Det er fri etableringsrett for frie grunnskoler, men for å motta statstilskudd må skolen følge reglene i friskoleloven.

Fram til 2007 var det amtene (fylkene) som hadde ansvaret for de videregående skolene. Etter regionreformen i 2007, hvor de 13 amtene ble erstattet av 5 regioner, drives videregående opplæring av selveide institusjoner godkjent av Undervisningsministeriet. Institusjonene er selveide innenfor den offentlige forvaltningen[2]. Institusjonen ledes av et styre bestående av 6–10 medlemmer. Undervisningsministeriet har vid myndighet til å stille vilkår til den enkelte institusjon. Eksempelvis kan ministeriet gi føringer for institusjonens vedtekter, gi regler om inntak og stille vilkår for nedleggelse. Regionene skal gi anbefalinger om dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet i sine respektive regioner. Det er ministeriet som avgjør tilbudet ved den enkelte skole.

8.2.2 Regelstyringen av grunnopplæringen

Historisk har den danske skolen hatt sterk lokal forankring. Den statlige finansieringen økte betraktelig fra 1930-årene og fram til 1970-årene. Øremerkede midler ble benyttet i begrenset grad, og kommunene hadde stor disposisjonsfrihet over bidragene. De seneste årene har den statlige innblandingen og styringen økt, men kommunenes og skoleledernes lokale frihet er fremdeles forholdsvis stor.[3]

Enhetsskolen ble innført i Danmark i 1975. Den danske skolen har gjennomgått flere reformer i perioden fra 1970 og fram til i dag. I 1989 ble det innført ny lovgivning for skolen som ga den enkelte skole høy grad av selvstyre under brukerorienterte vilkår. Folkeskoleloven fra 1993 styrket desentraliseringen og den lokale handlingsfriheten ytterligere. I 1993 ble også finansieringsordningen endret til stykkprisfinansiering per elev.

På slutten av 1990-årene ble det mye oppmerksomhet rundt de middelmådige resultatene danske elever og skoler oppnådde i internasjonale sammenligninger. Dette førte til en ny skolereform i 2006. Et sentralt grep ved reformen var å skjerpe den statlige evalueringen og den nasjonale kontrollen av skolene. Som del av reformen ble Styrelsen for Undervisning og Kvalitet etablert. Enheten har blant annet ansvar for kvaliteten i undervisningen, tilsyn og veiledning.

I nyere tid har større lokalt handlingsrom vært en del av den politiske trenden i Danmark. I 2009 ble det gjennomført endringer i folkeskoleloven, som tok sikte på å gi kommuner, skoleledere og lærere større innflytelse. Bakgrunnen var regjeringens generelle arbeid med å redusere byråkratiet på kommunalt og regionalt nivå. Det påfølgende året ble det nedfelt i regjeringens politiske plattform at skolene skal få mer innflytelse til å planlegge og utføre undervisningen, i bytte mot skjerpede krav til evaluering og dokumentasjon av resultater.

I 2012 tok den danske regjeringen på nytt initiativ til en omfattende grunnskolereform. Det ble blant annet foreslått at elevene skulle få flere undervisningstimer i matematikk og dansk, og at lærernes kompetanse skulle styrkes. Det ble også foreslått å innføre såkalte læringskonsulenter, bestående av særlig kompetente lærere og rektorer som skulle fungere som støtte for skolene. Lokal frihet var også sentral i satsingen. Kommunene skulle få større frihet til å utforme den daglige undervisningen, og det ble foreslått flere regelverksforenklinger.

I forbindelse med disse endringsforslagene startet det forhandlinger mellom Kommunenes Landsforening (KL, tilsvarer norske KS). Den foreslåtte reformen ville øke behovet for lærerledede undervisningstimer. KL krevde derfor større endringer i lærernes arbeidstid og arbeidsfordeling, endringer som skulle gi skolelederen frihet til å avgjøre hvordan den enkelte lærers arbeidstid skulle fordeles. Lærernes fagforeninger motsatte seg forandringene. De ville sikre lærerne tilstrekkelig tid til forberedelser. To måneder med forsøk på å oppnå enighet gjennom forhandlinger endte med lockout av 69 000 lærere. Etter en måned grep regjeringen inn og avbrøt lockouten med et lovforslag om lærernes arbeidstid, som ble vedtatt av Folketinget. Lovfor-

---

1 Børne- og Undervisningsministeriet, 2019a.

2 Se lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. § 1 stk. 5.

3 SOU 2014:5, s. 103–106.

slaget innebar at lærernes arbeidstidsregler ble likestilt med reglene for andre statlige ansatte. Forslaget lå dermed nær kommunenes krav.

Folkeskolereformen ble iverksatt skoleåret 2014–2015. Kjernen i reformen var sterkere mål- og resultatstyring som styringsinstrument. Et annet mål med reformen var mindre sentral styring og større lokal handlefrihet. En undersøkelse fra 2018 antyder at skolelederne oppfatter at kommunene i større grad enn før styrer skolene med mål og resultater, altså i tråd med folkeskolereformens intensjon.[4]

Danmark har ikke nasjonale læreplaner som legger føringer for undervisningen. Ministeriet har utarbeidet veiledende retningslinjer for skolevirksomheten, men læreplaner for undervisningen utarbeides lokalt. Ordningen har medført store variasjoner når det gjelder metode og faginnhold i undervisningen.[5]

Den danske skolen har tradisjon for lokal innflytelse både på innholdet i skolen og på bruken av offentlige bevilgninger. Også den enkelte skole og brukerorganene har relativt stor innflytelse. Også kommunene og skolelederne har stort handlingsrom. Det er spesielt lærerne som har fått redusert innflytelse, hovedsakelig til fordel for skolelederne.[6]

8.2.3 Tilsyn og kontroll

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (tilsvarer Utdanningsdirektoratet) fører tilsyn med

- folkeskolen (faglig kvalitet og undervisningstid)
- frie grunnskoler (faglig kvalitet, lovlighetstilsyn og økonomi)
- efterskoler (faglig kvalitet, lovlighetstilsyn og økonomi)
- gymnasiale institusjoner (institusjonelle forhold, økonomi og faglig kvalitet)
- ervervsutdannelsene (faglig kvalitet og økonomi)

Faglig tilsyn omfatter undervisning, prøver, resultater og regelverksetterlevelse. Økonomisk tilsyn omfatter økonomi, drift og anvendelse av tilskudd. Tilsyn med institusjonelle forhold omfatter vedtekter, etterlevelse av formelle krav som informasjonsplikt mv. og bruken av resultatkontrakter for ledere.

Styrelsen gjennomfører både risikobaserte tilsyn (indikatorbaserte screeninger), tematiske tilsyn og enkeltsakstilsyn.

En OECD-gjennomgang i 2004 pekte på flere styrker og svakheter ved den danske folkeskolen. En av hovedkonklusjonene var at Danmark mangler en evalueringskultur i skolesystemet.[7] Flere større endringsinitiativ ble tatt i etterkant av denne OECD-rapporten. I 2006 ble det foretatt endringer i folkeskoleloven, som tok sikte på en mer sentral styring av evalueringer og vurderinger på skolenivå. I 2010 var det et mål for regjeringen å gi kommunene og skolene større handlefrihet i bytte mot skjerpede krav til systematisk evaluering og dokumentasjon av resultater.[8] Regelforenkling var en sentral del av regjeringens arbeid for å øke den lokale handlingsfriheten. Blant annet ble minstekravene til undervisningstimer fjernet i flere fag, og det ble åpnet opp for at kommunen kunne ha felles ledelse ved flere folkeskoler eller mellom folkeskoler og barnehager.[9]

8.2.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen

Erfaringer fra tilsyn

Tilsynsberetningen for 2016 viser at styrelsen gjorde en screening av alle folkeskolenes resultater, og at de på bakgrunn av dette innledet en målrettet dialog med de kommunene hvor det var skoler med vedvarende lave resultater. Det ble åpnet tilsyn ved 43 av de 58 skolene som ble fanget opp av screeningen. Skolene fikk i tillegg tilbud om veiledning og rådgivning fra ministeriets læringskonsulenter. 36 av 43 skoler takket ja til veiledning.[10]

Det tematiske tilsynet i 2015 og 2016 gjaldt undervisningstid og minstetimetall. Tilsynet i 2015 viste at vel 500 skoler/avdelinger fordelt på 88 kommuner hadde planlagt med færre timer enn det er lovkrav om å tilby.[11] Tilsynet i 2016 viste at i underkant av 300 skoler/avdelinger fordelt på 87 kommuner hadde planlagt med færre timer enn det er lovkrav om å tilby.[12] Det er vel 1 300 folkeskoler og totalt 98 kommuner. Dette betyr at selv om antallet skoler/avdelinger med

4 Kjer & Jensen, 2018.
5 SOU 2014:5, s. 103.
6 SOU 2014:5, s. 105.
7 Rambøll, 2011, s. 11–14.
8 Rambøll, 2011, s. 14.
9 Regeringen, 2012, s. 49.
10 Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, 2016.
11 Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, 2015, kap. 1.3.
12 Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, 2016, kap. 5.4.

brudd på timetallsreglene ble kraftig redusert, er det fremdeles brudd i nesten alle kommunene.

Andre erfaringer

I 2017 publiserte Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) resultatene fra en undersøkelse av skolenes praksis når det gjelder å overholde forvaltningsrettslige regler og prinsipper i forbindelse med avgjørelser.[13] Med forvaltningsrettslige regler og prinsipper siktes det til ordinære saksbehandlingsregler som begrunnelse, kontradiksjon (partshøring), skriftlighet, orientering av foresatte og informasjon om klageadgang. Undersøkelsen gjaldt avgjørelser knyttet til sanksjoner, som blant annet bortvisning, overflytting til annen klasse/skole og gjensitting.

KORA-undersøkelsen fra 2017 viste at skolesjefene i stor grad (89 prosent) hadde tiltro til at skolelederne i deres kommune i høy (31 prosent) eller noen grad (58 prosent) er oppmerksomme på de aktuelle forvaltningsrettslige reglene og prinsippene som gjelder for disiplinærsaker. Kun noen få skoleledere oppga å ikke ha den nødvendige kjennskapen til reglene. Eksempelvis oppga 14 prosent av skolelederne at de ikke har nødvendig kjennskap til reglene om partshøring. Selv om de fleste skolelederne vurderte at de i høy eller noen grad har den nødvendige kjennskapen til regelverket, opplyste 27 prosent at de i noen tilfeller har vært i tvil om de forvaltningsrettslige reglene skulle følges. Som eksempel viste enkelte skoleledere til at de har vært i tvil om det er nødvendig å fatte et skriftlig vedtak når foreldrene har fått en muntlig begrunnelse i forkant av beslutningen. Dette taler i retning av at skolelederne ikke nødvendigvis er i tvil *om* at regler skal følges, men snarere *hvordan* reglene skal følges.

22 prosent av skolelederne opplyste at de enkelte ganger ikke har overholdt skriftlighetskravet, og 11 prosent oppga at de ikke alltid har overholdt kravet om partshøring. På spørsmål knyttet til årsakene til manglende regelverksetterlevelse antyder spørreundersøkelsen at det muligens er tale om praktiske barrierer. Eksempelvis oppga en fjerdedel av skolelederne at enkelte regler kan være vanskelige å overholde i praksis. Dette gjaldt særlig reglene om partshøring (28 prosent), krav til begrunnelse (18 prosent) og skriftlighetskrav (20 prosent). Som grunn til at det kan være vanskelig å overholde reglene, nevner skolelederne oftest at foranstaltningen kan være så liten at det kan virke voldsomt å fatte et vedtak eller lignende. Flere skoleledere nevner også at manglende kjennskap til regelverket kan være en barriere. Dette står i motsetning til at de fleste skolelederne oppgir at de har kjennskap til regelverket, og at de som oftest følger det.

[13] Mehlbye & Nøhr, 2017.

8.3 Sverige

8.3.1 Om skolesystemet

Struktur

Barn i Sverige har rett og plikt til grunnskoleopplæring. Den svenske grunnskolen består av ni klassetrinn. Fra og med høsten 2018 er det i tillegg obligatorisk for barn å gå i førskoleklasse året før skolestart.

Barn får grunnskoleopplæringen enten i grunnskole, «grundsärskola», spesialskole eller sameskole. «Grundsärskolan» er et alternativ til grunnskole for elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne (utvecklingsstörning) ikke anses å kunne oppnå grunnskolens kompetansekrav. Spesialskoler er for elever som er døve eller har nedsatt hørsel eller store språkvansker (språkstörning) som ikke kan gå i ordinær grunnskole. Samiske skoler er et tilbud til samiske elever og består av årskursene 1–6. Deretter går elevene videre i den ordinære grunnskolen. Det finnes både kommunale og private (frittstående) grunnskoler.

Alle ungdommer i Sverige som har fullført grunnskolen, har rett til videregående opplæring. Videregående opplæring omfatter «gymnasieskolan» og «gymnasiesärskolan». «Gymnasieskolan» er en treårig utdanning. Den dekker alle videregående utdanninger – både studieforberedende og yrkesrettede. Det finns 18 nasjonale programmer, seks høyskoleforberedende og tolv yrkesprogram. I tillegg finns fem introduksjonsprogrammer for elever som ikke har oppnådd kravene til et nasjonalt program. Det finnes to måter å ta yrkesrettet videregående utdanning på. Den ene måten er opplæring i skole, hvor minst 15 uker og maksimalt halve opplæringstiden gjennomføres på en arbeidsplass. Den andre måten er «gymnasial lärlingsutbildning», hvor den største delen av opplæringen skjer på en arbeidsplass. «Gymnasiesärskolan» er en fireårig utdanning som er rettet mot unge med nedsatt funksjonsevne.

Aktører og ansvarsområder

Grunnskole og videregående opplæring er regulert i skollag 2010:800. Loven gjelder både offentlige og private (fristående) skoler. Barnehager, skolefritidsordning og voksenopplæring reguleres også i loven.

I den svenske skollagen er det regulert hvem som er «huvudman»,[14] som vil si den som har det overordnede ansvaret for en skole. Kommuner har ansvaret for barnehager, førskoleklasser grunnskoler, «grundsärskolar», videregående opplæring, fritidshjem og voksenopplæring. Landsting (regionalt folkevalgt organ) kan også være ansvarlig for noen programmer i videregående skoler og voksenopplæring, mens staten er ansvarlig for spesialskoler og sameskoler samt førskoleklasser og fritidshjem i tilknytning til disse skolene. Private kan få godkjenning til å drive grunnskoler, videregående skoler og fritidshjem. Den private aktøren har da det overordnede ansvaret for skolene. Skolinspektionen godkjenner og inspiserer de fristående skolene og elevens hjemmekommune betaler «skolpeng» til den fristående skolen. Alle aktører følger skollagen og læreplanene og det er ikke tillat å kreve betaling fra elever og foreldre.

I Sverige ble privatskolesektoren liberalisert tidlig i 1990-årene, og siden den gang har det vært en sterk vekst i antallet elever som går på private skoler, både i grunnskole og i videregående opplæring. I skoleåret 2018–2019 gikk cirka 15 prosent av elevene i private grunnskoler og cirka 28 prosent av elevene i private videregående skoler.[15]

8.3.2 Regelstyringen av grunnopplæringen

Fra 1970-årene og framover endret styringen av den svenske grunnskolen seg gradvis fra å ha vært en sentral- og regelstyrt skole til å bli desentralisert, mål- og resultatstyrt. Fra og med 1991 er kommunene eller den fristående skolen arbeidsgivere for lærere og skoleledere. I 2010 ble det vedtatt en ny lov (*skollag*) som ble tilpasset og modernisert for å passe inn i et mål- og resultatstyrt skolesystem der kunnskapsoppdraget er i fokus. Loven skulle gjenspeile ansvarsfordelingen mellom staten og kommunen og de ulike oppgavene som beslutningstakere og virksomheter bør ha i et desentralisert system.[16]

En ønsket effekt av sterkere målstyring er redusert detaljregulering. Det gir skoler og kommuner større frihet til å organisere sin virksomhet, noe som også var ett av utgangspunktene for regjeringens forslag til den nye skollagen. I den nye loven ble enkelte regler tatt ut, og det ble antydet at det skulle gjøres ytterligere deregulering ved gjennomgang av forskriftene.[17] For eksempel ble det mindre regulering av hvordan kvalitetsarbeidet skal utføres lokalt, da det ikke ble ansett å være samme behov for slik regulering på grunn av blant annet utvidelse av tilsynsvirksomheten og nasjonale prøver.[18] Loven inneholdt også økt regulering, for eksempel i form av en utvidet mulighet til å påklage beslutninger og skjerpede krav til lærere. Den juridiske styringen ble derfor på den ene siden redusert, ved at det ble færre regler på noen områder, men på den annen side ble det også innført strengere regler.[19]

I en offentlig utredning om kommunaliseringen av den svenske skolen ble det konstatert at reformene som har blitt gjennomført de senere år, har ført til at regjeringen i større utstrekning enn i 1990-årene styrer skolen, til tross for en formelt uendret ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Videre pekes det på at etter reformene de siste årene – gjennomført omtrent tjue år etter kommunaliseringen – ligner ansvarsfordelingen mellom sentrale og lokale aktører i skolesystemet mer på fordelingen som var grunnlaget for forslaget om kommunaliseringen, enn det den gjorde tidligere.[20]

Et bærende prinsipp i utformingen av den svenske skollagen av 2010 var at alle virksomheter og skoleformer i størst mulig grad skulle ha felles regulering, uavhengig av om det var kommunen, fylkeskommunen (landstinget), private eller staten som var ansvarlige for driften. Videre var et element i forslaget til en ny skollag at regler som før var i forskrifter, i stedet skulle fastsettes direkte i loven, for eksempel gjaldt det karaktersetting. Det ble likevel beholdt forskriftshjemler med henvisning til at loven ikke kan være helt uttømmende.[21] Med skollagen fra 2010 ble lover, forskrifter og andre bindende regler dermed samlet i én lov. Loven består av 29 kapitler og over 700 paragrafer.[22]

---

14 Omtales i det videre som skoleeier.

15 Skolverket, Statistik.

16 Prop. 2009/10:165, kap. 4.1.

17 Prop. 2009/10:165, kap. 4.2.1.

18 SOU 2014:5, kap. 2.7.14.

19 Leo, 2016, s. 248.

20 SOU 2014:5, kap. 6.7.

21 Prop. 2009/10:165, kap. 4.2.1.

22 Prop. 2009/10:165, bilag 18.

Den svenske skollagen er en såkalt rammelov. Tyngdepunktet ligger på hvem som skal handle, og hvordan det skal foregå rent formelt, og på hvem som skal være med på å fatte beslutningen, og hvordan det skal gjøres. Meningen er at rammelovene skal få sitt innhold gjennom forhandlinger og kompromisser mellom dem som berøres, eller gjennom den ekspertisen som pekes ut i loven.[23]

Det er skoleeier, som oftest kommunestyret eller styret ved private skoler, som har ansvaret for at skollagen oppfylles. Det pedagogiske arbeidet ved den enkelte skole skal ledes og samordnes av en rektor. I skollagen finnes bestemmelser som retter seg direkte til rektor. Det er uvanlig for virksomheter som drives av kommunen. Oftest ligger ansvaret på *huvudmannnen*, dvs. den politisk utnevnte nemnden i kommunen, som deretter bestemmer hvilken tjenestemann som skal utføre bestemte oppgaver. Læreplanverket fastsettes av regjeringen, eller i noen tilfeller Skolverket, og skal sammen med skollagen styre virksomheten i skolen.

8.3.3 Tilsyn og kontroll

Tilsynsmyndigheten er i Sverige lagt til den statlige myndigheten Skolinspektionen.[24] Skolinspektionen har tilsynsansvar for skole, voksenopplæring, skolefritidsordning og barnehagen. Kommunen inspiserer og godkjenner fristående førskoler og annen pedagogisk virksomhet. Skolinspektionen gjennomfører lovlighetstilsyn og kvalitetsgranskning. Lovlighetstilsyn har til formål å kontrollere om virksomhetene oppfyller kravene som følger av lover og forskrifter. Kvalitetsgranskning er å vurdere kvaliteten på skolesystemet og bidra til utvikling ved å framheve viktige utviklingsområder.

Sverige har, fra 2018, gjennomført tilsyn på en ny måte. Med utgangspunkt i spørreundersøkelser og elevresultater gjennomfører Skolinspektionen en behovsanalyse, med halvparten av landets skoler. Ut fra denne behovsanalysen velges skolene som skal få inspeksjon. Hva som skal undersøkes velges også ut fra behovsanalysen. Tilsynet gjennomføres på skoler der det er grunn til å tro at det er avvik og på skoler der det er grunn til å tro at tilsynet kan bidra til skoleutvikling.

Dersom Skolinspektionen avdekker brudd på regelverket, kan den benytte ulike reaksjoner. Skolinspektionen kan gi pålegg om retting, og slike pålegg kan kombineres med en tvangsmulkt som skoleeier må betale dersom bruddet ikke rettes. Hvis en skole har mindre alvorlige brudd, kan Skolinspektionen gi en bemerkning. Skoleeier er forpliktet til å rette opp regelbruddene, og Skolinspektionen følger opp at bruddene rettes. En bemerkning kan ikke kombineres med en tvangsmulkt.

Ved hjelp av kvalitetsgranskninger studerer Skolinspektionen ulike deler av skolens arbeid grundigere. Vurderingene tar utgangspunkt i nasjonale mål og retningslinjer basert på forskningsresultater og erfaring. Læreplanens mål og retningslinjer definerer god kvalitet for de ulike virksomhetene på et overordnet nivå, men hver skole har stor frihet til å utforme sitt arbeid slik at de når målene. Når Skolinspektionen bedømmer kvaliteten i en virksomhet, tar den utgangspunkt i hvordan virksomheten lykkes med å nå de nasjonale målene. Aktuell forskning, utprøvd erfaring, lover og regler er viktige grunnlag for hvordan granskningen gjennomføres. Oftest innebærer en granskning at inspektørene samler inn skriftlig dokumentasjon og besøker skolene, observerer undervisning og intervjuer rektorer, lærere og elever. Granskningen innrettes mot ulike kvalitetsaspekter, for eksempel undervisningens innhold og form i et fag, arbeidet med å følge opp og vurdere elevenes kunnskaper eller rektors rolle som pedagogisk leder. Skolinspektionen vurderer virksomheten til noen tilfeldig utvalgte skoler og viser styrker og svakheter. Målet er bedre utdanning på de reviderte skolene, med en særlig oppmerksomhet på elevens læringsresultat. Et formål er også å beskrive suksessfaktorer og løfte fram gode eksempler, slik at flere kan dra nytte av positive erfaringer.

Etter at Skolinspektionen har gjennomført en kvalitetsgranskning, får skolen en virksomhetsrapport. Virksomhetsrapporten gir en grundig oversikt over hva granskningen har vist på den aktuelle skolen. I rapporten peker Skolinspektionen på viktige utviklingsområder. Skolinspektionen følger opp at virksomhetene gjennomfører nødvendige tiltak. Det gis ikke pålegg om retting eller tvangsmulkt i forbindelse med kvalitetsgranskning.

Fra 1. desember 2013 ble det innført krav om sertifisering for lærere. For å bli sertifisert som lærer, må man ha en kvalifiserende lærer- eller førskolelærerutdanning. Hovedregelen er at bare sertifiserte lærere får undervise og sette karakterer. Det er Skolverket som behandler søknader om sertifisering. Rektorer, kollegaer og foreldre

---

[23] Leo, 2016, s. 249.

[24] Informasjonen nedenfor om Skolinspektionen er hentet fra skolinspektionen.se.

kan melde fra til Skolinspektionen dersom de mener det er forhold som tilsier at en lærers sertifisering skal trekkes tilbake. Skolinspektionen vurderer om forholdet skal meldes inn for Lärarnas ansvarsnämnd. Nemnda tar stilling til om læreren skal bli fratatt sin sertifisering eller få en advarsel.[25]

I 2006 opprettet regjeringen Barn- och elevombudet (BEO). BEO er en del av Skolinspektionen, men har samtidig et selvstendig tilsynsoppdrag. BEO overvåker sammen med Skolinspektionen kapittel 6 i skollagen om krenkende behandling. BEO utreder varsler om krenkende behandling og kan føre saker om oppreisning og erstatning for barn og elever i domstolene.[26]

8.3.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen

Tilbakemelding fra lovrådet

I Sverige er det etablert et lovråd («lagråd») som har i oppgave å vurdere og uttale seg om viktige lovforslag før de behandles av Riksdagen. Medlemmene i lovrådet er dommere og tidligere dommere i Högsta Domstolen (Sveriges høyesterett). Lovrådet skal vurdere hvordan lovforslaget forholder seg til grunnloven og rettssystemet for øvrig, hvordan forslagets bestemmelser er knyttet til hverandre, hvordan forslaget forholder seg til krav om rettssikkerhet, om forslaget er utformet slik at loven kan antas å oppfylle bestemte formål, og hvilke problemer som kan oppstå ved implementering.

Lovrådet vurderte forslaget til den nye skollagen av 2010 før denne ble vedtatt. Lovrådet uttalte at den foreslåtte skollagen var veldig omfattende. Selv om dette gjør loven noe uoversiktlig, mente Lovrådet det var hensiktsmessig å samle store deler av skolelovgivningen i én lov. En ulempe med den valgte metoden er etter lovrådets vurdering at det har medført et stort antall forskriftshjemler (totalt cirka 150).

De fleste forskriftsfullmaktene i skollagen er plassert i den lovbestemmelsen som fullmakten refererer til. Lovrådet ga innspill om at det vil være gunstig hvis forskriftsfullmakter ble gjort mer generelle og dermed færre. Lovrådet argumenterer ut fra brukervennlighet og lesbarhet og drøfter ikke eventuelle ulemper ved at Riksdagen gir generelle fullmakter i lov.

Lovrådet kommenterer at forslaget til ny skollag inneholder flere opplysningsbestemmelser, som vil si bestemmelser som ikke innebærer rettigheter, plikter eller fullmakter, men kun informasjon. For eksempel inneholder skollagen bestemmelser om hva som er innholdet i de ulike delene og kapitlene. I den grad loven skal inneholde opplysningsbestemmelser, bør de etter rådets vurdering være utformet slik at det ikke er tvil om deres karakter.[27]

Erfaring fra lovlighetstilsyn

I dette avsnittet gis en kort redegjørelse for funn fra lovlighetstilsyn i Sverige. Funnene er fra 2016. Tilsynet ble da gjennomført på en annen måte enn i dag (se omtalt i kapittel 8.3.3). Funn fra kvalitetsgranskninger er ikke omtalt, da Skolinspektionen ikke publiserer samlerapporter eller statistikk om slike granskninger.

I 2016 gjennomførte Skolinspektionen regelmessig tilsyn[28] med 932 grunnskoler og videregående skoler, inkludert «särskolar», hos til sammen 310 skoleeiere. Tilsynene viste at det forekom regelbrudd hos 85 prosent av de videregående skolene og 77 prosent av grunnskolene hvor det var gjennomført såkalt prioritert tilsyn, altså hvor skolen er valgt ut på grunnlag av risiko. De områdene hvor det ble avdekket flest lovbrudd, gjaldt forutsetninger for læring og trygghet, rektors arbeid med å følge opp, analysere og evaluere virksomheten (videregående skoler 39 prosent og grunnskoler 34 prosent) og skolens arbeid med å skape trygghet og ro i undervisningen (videregående skoler 32 prosent og grunnskoler 40 prosent). I 2016 gjennomførte Skolinspektionen basistilsyn med totalt 165 grunnskoler og 106 videregående skoler.[29] I tilsynet ble det avdekket brudd på regelverket hos 26 prosent av grunnskolene og 24 prosent av de videregående skolene. De vanligste bruddene i basistilsyn for både grunnskoler og videregående skoler var innen styring og utvikling av virksomheten.

I 2016 ga Skolinspektionen totalt 101 pålegg med tvangsmulkt. De fleste påleggene ble gitt i forbindelse med de regelmessige tilsynene. De fleste mulktene var i 2016 på mellom 30 000 og 2 500 000 svenske kroner. I de aller fleste tilfellene

[25] Informasjonen er hentet fra skolverket.se.

[26] NOU 2015: 2.

[27] Prop. 2009/10:165, bilag 18.

[28] Lovlighetstilsyn som ble gjennomført med alle skoleeiere hvert tredje år.

[29] Basistilsyn er et mindre grundig tilsyn enn prioritert tilsyn og det ble gjennomført der man ikke så behov for prioritert tilsyn.

retter skoleeier regelbruddene og slipper dermed å betale mulkten. I 2016 har myndigheten utarbeidet 22 pålegg om betaling av mulkter.[30]

Varsler om krenkende behandling og manglende støtte

I 2016 kom det inn 4 792 varsler til Skolinspektionen og Barn- och elevombudet. Det var 19 prosent flere enn året før. Flest varsler gjaldt elever i grunnskolen. Krenkende behandling og at elever opplever at de ikke får den støtten (tilretteleggingen) de trenger for å nå målene, var de vanligste begrunnelsene i varslene. Myndighetene fattet 4 808 beslutninger på grunnlag av varslene, hvorav 1 440 inneholdt kritikk mot skoler og skoleeiere. I 2016 har Barn- och elevombudet begjært erstatning eller oppreisning for en elev som har blitt mobbet eller krenket, i 58 tilfeller.

Varsler som gjelder læreres evne og kompetanse

I 2016 har Skolinspektionen fått 347 varsler knyttet til en sertifisert lærers evner og kompetanse. Skolinspektionen varslet elleve av lærerne videre til Lärarnas ansvarsnämnd. Lärarnas ansvarsnämnd hadde ved årsskiftet 2016/2017 fattet beslutning i ni av disse elleve sakene. I sju saker fikk læreren en advarsel, én sak ble avsluttet da lærersertifikatet ble trukket tilbake etter begjæring fra læreren selv, og én sak ble avsluttet uten noe tiltak.

Andre erfaringer

Det er få studier av hvordan styringen av den svenske skolen i praksis fungerer i kommunene med hensyn til ansvar og rollefordeling. I SOU 2007:28 pekte man på at ansvarsmodellen for den svenske skolen, det vil si mål- og resultatstyring, ikke var tydelig for nasjonalt, kommunalt eller lokalt nivå. Det ble vist til at det var mange eksempler på at rollefordelingen mellom kommune og skole ikke hadde blitt forstått og opprettholdt. I SOU 2014:5 ble det pekt på at staten over tid dessuten hadde handlet på en måte som kunne ha bidratt til tvetydighet.[31]

Skolverket publiserte i 2011 en undersøkelse av det kommunale skoleeierskapet to tiår etter kommunaliseringsreformen. Samlet sett viste studien hvordan kommunenes tolkning av skoleeieroppgaven kan forhindre dem i å handle for å øke likeverdigheten og vesentlig forbedre måloppnåelsen i skolene. Studien viste at det er stor uklarhet omkring ansvarsfordeling, styring og oppfølging, og at dette vanskeliggjør samspillet mellom administrasjonen, «nämnden»[32] og kommunestyret. Styringen har en tendens til å skje mer ensidig mot visse nøkkeltall og sammenlignbare resultater. Studien peker på at dette kan bidra til å forklare de eksisterende manglene i grunnleggende forutsetninger for kvaliteten i skolen som rektors lederskap, lærernes kvalifikasjoner, kvaliteten på undervisningen og ressursfordeling ut fra de ulike skolenes behov. Den viser for øvrig til at den statlige styringen i form av mål, lover og forskrifter også er omfattende på andre områder enn skoleområdet, og at studien ikke har sett på om det totale «kravbildet» fra staten er rimelig, koordinert og forankret. Videre understrekes det at studien bare omfattet åtte kommuner, og at resultatene ikke kan generaliseres.[33]

Sveriges kommuner och landsting (SKL) var kritiske til undersøkelsen fra Skolverket og pekte på at studien bare omfattet noen få kommuner. SKL mente at en veldig liten del av myndighetenes arbeid var rettet mot skoleeier. I stedet rettet myndighetens arbeid seg nesten alltid direkte mot rektorer og lærere. Ifølge SKL hadde Skolverket gjennom å «köre slalom runt kommuneledningen» bidratt til den uklarheten som man hevdet rådde i noen av landets kommuner.[34]

I 2012 publiserte forskeren Maria Jarl en studie basert på to kasusstudier av kommunenes styring av skolen og hvordan kommunene hadde håndtert sitt oppdrag som skoleeier.[35] Kasusstudiene ble gjort i én stor og én liten kommune målt i innbyggertall. Studien viste at rektorene opplevde konflikter mellom den statlige og den kommunale styringen. De opplevde til og med at konflikter noen ganger kunne oppstå mellom den kommunale styringen og lærerkorpsets krav og forventninger til virksomheten. Måten rektorene i den lille kommunen håndterte konfliktene på, skilte seg fra måten rektorene i den store kommunen håndterte dem på. Rektorene i den store kommunen identifiserte seg først og fremst med rollen som leder i den kommunale virksomheten, mens rektorene i den lille kommunen syntes å

[30] Skolinspektionen, 2017a.
[31] SOU 2014:5, kap. 2.7.12.
[32] Det følger av skollagen kapittel 2 at kommunestyret («fullmäktige») skal bruke én eller flere «nämnder» til å oppfylle nasjonale mål og gjennomføre opplæring i samsvar med loven.
[33] Skolverket, 2012.
[34] SOU 2014:5, kap. 2.7.12.
[35] Jarl, 2012.

sette sin lojalitet til det statlige oppdraget og lærerkorpsets profesjonelle vurdering først.[36]

Judit Novak har studert rettsliggjøringen av det svenske skolesystemet og Skolinspektionens rolle. Et hovedargument i hennes avhandling er at den svenske skollagen av 2010, sammen med håndhevelsen fra Skolinspektionen, er uttrykk for en institusjonalisering av et rettsliggjort skolesystem. Novak viser til at det med skollagen av 2010 ble innført flere lovbestemmelser som har til formål å styrke elevers stilling og rettssikkerhet, og at det har vært en forskyvning i tyngdepunktet fra regler om kommunens ansvar til regler om elevens rettigheter.

Novak mener at Skolinspektionen i økende utstrekning har rettet innsatsen mot regelverksetterlevelse, mens vurderingen av pedagogiske prosesser har havnet i skyggen. Hun oppgir at dette har ført til en endret tilnærming hos skoler og skoleledere, som i mange tilfeller tilpasser virksomheten etter de rettslige bestemmelsene som Skolinspektionen kontrollerer. Samtidig med denne utviklingen har antallet varsler til Skolinspektionen og Barn- och elevombudet økt hvert år, noen som Novak mener også kan være et uttrykk for rettsliggjøring av skolen og sterkere tiltro til å løse konflikter gjennom å henvise til loven.

Ifølge Novak har rettsreglene og rettighetsdiskusjonene de siste tiårene i økende utstrekning handlet om at staten på ulike måter skal støtte elevene så de kan ta velbegrunnede beslutninger om utdanning. Novak mener det er flere problematiske konsekvenser av en markedsstyrt skolesektor. Én konsekvens er at når man ser på eleven som kunde og utdanningen som en vare, så vil eleven bare være en konsument og ikke en produsent av kunnskap. En slik tilnærming er problematisk, da elevenes aktive tolkning og forsøk på å forstå er forutsetninger for at elevene skal kunne få læringsutbytte. Det individualistiske utgangspunktet kan også være problematisk dersom det legges til grunn at skolens oppgave er å sette elevene i stand til å tre ut i samfunnslivet som ansvarsbevisste medborgere som kan ta egne politiske og religiøse valg, og som kan ta beslutninger for et kollektivs beste.[37]

8.4 Finland

8.4.1 Om skolesystemet

Struktur

Finske barn har læreplikt. Læreplikten innebærer en plikt til å innhente grunnskoleopplæring, slik det er regulert og fastsatt i lover og læreplanverk. Plikten kan oppfylles ved å gå på skole eller gjennom hjemmeundervisning. Normalt inntrer plikten det året barnet fyller sju år, og den varer til grunnskoleopplæringen er fullført, eller til det har gått ti år siden plikten inntrådte. For noen elever er det utvidet læreplikt. Hvis det er åpenbart at et barn som følge av nedsatt funksjonsevne eller sykdom ikke kan nå målene for grunnskoleopplæringen i løpet av ni år, inntrer læreplikten det året barnet fyller seks år, og varer i elleve år. Det er den som har ansvaret for barnet, som har ansvaret for at læreplikten oppfylles. Den som har ansvaret, kan straffes med bøter dersom læreplikten ikke etterleves.

Den finske grunnskolen omfatter ni årstrinn. Elevene kan velge å gå et frivillig tiende år i grunnskolen, så framt kommunen tilbyr dette. Kun 2 prosent av elevene velger å benytte seg av dette tilbudet.

De aller fleste begynner i den videregående skolen det året de fyller 16 år. Det skilles mellom allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring. Det tar vanligvis tre år å fullføre hver av retningene. Begge retningene muliggjør høyere utdanning. Den videregående utdanningen er gratis, men lærebøker og annet materiell blir ikke dekket av det offentlige.

Våren 2018 fullførte 56 701 elever grunnskolen og av disse var det 29 503 som søkte og tok imot studieplass til gymnasutdanning. Dette utgjør 52 prosent. Det var 22 340 elever som søkte og tok imot studieplass innen yrkesutdanning. Dette utgjør 39 prosent.[38]

Det videregående skolesystemet er sammensatt og gir elevene stor valgfrihet. Det finnes 43 yrkesfaglige grunngrader, 65 yrkesfag og 56 spesialiserte yrkesfag. De allmennfaglige studieprogrammene er organisert slik at hver elev må gjennomføre minimum 75 kurs. Disse består som oftest av 38 leksjoner à 45 minutter. Hvert studieprogram har mellom 47 og 51 obligatoriske kurs, resten er valgfrie emner. Organiseringen gjør at elevene kan ta både allmennfaglige og yrkesfaglige kurs. I tillegg åpner den for at elever kan

[36] SOU 2014:5, kap. 2.7.12.

[37] Novak, 2018.

[38] Utbildningsstyrelsen, e-post datert 30. oktober 2019.

bruke kortere enn normert tid på å fullføre skolen, ettersom emnene ikke er årsspesifikke.

Grunnskoleopplæringen for voksne følger egne læreplaner. Opplæringen skal ta hensyn til at deltakeren er voksen, og tilsvarer normalt opplæring for de tre siste trinnene i grunnskolen.

Aktører og ansvarsområder

Per 2017 var det 311 finske kommuner. De mange små kommunene har samarbeidet om oppgaveløsningen, og den viktigste og mest utbredte formen for interkommunalt samarbeid er ordningen med samkommuner. En samkommune er en juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet, basert på indirekte valg og finansiert av de deltakende kommunene. Medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av medlemskommunenes kommunestyrer. Myndigheten til å ivareta bestemte oppgaver er fastsatt i lov og/eller i grunnavtalen. Det er to typer samkommuner: obligatoriske og frivillige. Det er obligatoriske samkommuner på områdene psykisk helsevern, folkehelsearbeid og utdanning.[39]

Det er om lag 2 300 grunnskoler i Finland. Størstedelen av disse er kommunale. I tillegg til kommunale skoler finnes det private og statlige skoler som tilbyr grunnskoleopplæring. Det er i underkant av 2 prosent av elevgruppen som deltar i privat eller statlig grunnskoleopplæring. De aller fleste privatskolene følger nasjonale læreplaner, mottar offentlige tilskudd og er underlagt offentlig kontroll.

Det er flere private utdanningstilbydere på høyere nivå. Om lag 30 prosent av tilbyderne innen yrkesfaglige studieretninger, spesialskoler og voksenopplæring er private. Antallet spesialskoler minker. I 2018 var det 63 spesialskoler med grunnleggende opplæring med til sammen 4 149 elever.[40]

Grunnskoleopplæring for voksne tilbys ved voksengymnaser eller ved folkehøyskoler som har godkjenning for å tilby grunnskoleopplæring. Det meste av voksenopplæringen er drevet av voksenopplæringssentre. Disse blir i stor grad finansiert av staten, og de fleste programmene er gratis for deltakerne. Universiteter og tekniske høyskoler tilbyr også voksenopplæring. Det er voksengymnas i rundt førti byer. Det er om lag 30 folkehøyskoler som tilbyr grunnskoleopplæring.

Videregående opplæring tilbys ved gymnaser, voksengymnaser og øvrige læresteder som har godkjenning for å tilby videregående opplæring.

8.4.2 Regelstyringen av grunnopplæringen

En reform med omfattende regelverksendringer knyttet til grunnskoleopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring ble innført i januar 1999. En sentral del av reformen var et mer ensartet regelverk med vekt på mål, innhold og utdanningsnivåer, i tillegg til elevenes rettigheter og plikter. Det nye regelverket ga også det lokale nivået betydelig mer handlefrihet.[41]

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er regulert i lover og forskrifter. Det er regler som gir elevene rettigheter, og som pålegger kommunen eller skolen plikter. Noen områder er regulert relativt inngående, eksempelvis spesialundervisning. Totalt sett har regelverket likevel et begrenset omfang. For eksempel har grunnskoleloven i underkant av 70 bestemmelser.

8.4.3 Tilsyn og kontroll

Tilsynet med opplæringen opphørte tidlig i 90-årene. Tilsyn ble da erstattet av informasjon, støtte/veiledning og finansiering. Dagens utdanningslovgivning, som ble innført i 1999, er basert på et desentraliseringsprinsipp, hvor utdanningstilbyderes selvevaluering og de eksterne evalueringene gjennomført av nasjonale ekspertorganer bygger grunnlaget for kvalitetssikring.

Skoleaktiviteten og tilbyderne styres og veiledes gjennom regelverk, læreplanverk og kompetansekrav. Systemet bygger i stor grad på kompetansen til lærerprofesjonen og annet personale i skolen.[42]

I stedet for tilsyn er det stor oppmerksomhet om egenevaluering på skoler og obligatoriske nasjonale evalueringer av læringsutbytte. Nasjonale evalueringer gjennomføres jevnlig av det Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU). NCU er en uavhengig regjeringsorganisasjon som har vært i drift siden mai 2014. Det er en sammenslutning av tre tidligere organisasjoner: enheten for læringsutbytte ved Finlands utdanningsstyrke, Finlands utdanningsvurderingsråd ved Utdanningsministeriet og Finlands utdanningsvurderingsråd. NCU gjennomfører evalueringer på alle utdanningsnivåer fra barnehage til høyere utdanning.

---

39 Ekspertutvalg, 2018, kap. 3.8.3.

40 Utbildningsstyrelsen, e-post datert 30. oktober 2019.

41 UNESCO, 2010, s. 3.

42 Undervisnings- och kulturministeriet, 2017, s. 12 og s. 24.

NCU fører ikke tilsyn med skoler eller tilbydere (kommuner). NCU gjennomfører eksterne vurderinger av læringsutbytte på alle utdanningsnivåer. Målet med evalueringene er å utvikle utdanning og å støtte læring samtidig som kvaliteten på utdanningen sikres. Evalueringene gir også informasjon for lokal, regional og nasjonal beslutningstaking om utdanning, utviklingsarbeid og internasjonal sammenligning.

Det gjennomføres årlige evalueringer av læringsutbyttet i enten morsmål eller matematikk. I tillegg gjennomføres det evalueringer i andre fag bestemt av ministeriet. Det gjennomføres også evalueringer i praktisk-estetiske fag.[43] Hovedformålet med de nasjonale evalueringene er å gi informasjon om i hvilken grad læreplanverket følges, og om læringsmålene blir nådd. Funnene brukes i utviklingen av læreplanverket og for lærerprofesjonens faglige utvikling.[44] Evalueringene måler ikke elevenes resultater, men er rettet mot det pedagogiske arbeidet utført av lærere og skoleledere. En sentral del av evalueringen er også å formidle forutsetninger for gode tilbud, utvikling og læring. Nasjonale evalueringer har altså ikke til hensikt å kontrollere, men tar sikte på å bidra til utvikling og styring. Skolene og tilbyderne mottar egne resultater og informasjon om hvordan disse er sammenlignet med det nasjonale resultatet. Hensikten er at resultatene skal kunne brukes til lokalt utviklingsarbeid. Resultater blir ikke publisert på skolenivå.

Nasjonale evalueringer kan også omfatte skolebesøk. I de fleste tilfeller er utvalg av skoler basert på resultater. Skolebesøk kan omfatte observasjon av undervisning og samtaler med elever, ansatte og representanter for skoleeieren. Skolene kan få tilbakemelding om resultatet av funnene/observasjonene, men hensikten med skolebesøket er å bidra til innsikt i den tematiske evalueringen.

8.4.4 Erfaringer med den juridiske styringen av grunnopplæringen

Erfaringer fra tilsyn

Selv om loven og forskriftene for grunnskoleopplæring og videregående opplæring har regler om rettigheter og plikter, gjennomføres det ikke lovlighetstilsyn.

Andre erfaringer

Skoleresultater kan ikke gi informasjon om regelverksetterlevelsen eller om regelstyringen. Resultater kan imidlertid gi en indikasjon på kvaliteten på opplæringen.

Helt siden starten av PISA-undersøkelsene har finske elever prestert veldig godt. De fire første undersøkelsene var Finland øverst på «the overall ranking». Finske 15-åringer har særlig prestert godt i lesing og naturfag, men har også vært i toppsjiktet i matematikk. Selv om resultatene har gått litt ned de seneste årene, er finske 15-åringer fremdeles blant dem som skårer høyest. Nedgangen i prestasjonene har likevel ført til at det tas grep nasjonalt. Tiltak har vært læreplanendringer og ulike satsinger/utviklingsprogrammer.[45]

På hjemmesiden til Nationella centret för utbildningsutvärdering omtales funn fra en evaluering gjennomført på oppdrag fra ministeriet i perioden 2016–17.[46] Evalueringen gjaldt gjennomføringen av student- og elevvelferdsloven, som ble innført i 2013. Evalueringen viste at loven mange steder har ført til et mer strømlinjeformet og effektivisert tilbud til elever og studenter på alle nivåer. Elevhelsen oppleves bedre etter at loven trådte i kraft enn før. Tilgangen til elevhelsetjenester (inkludert psykologtjenester) var imidlertid i hovedsak uforandret. Evalueringen viste at det fremdeles finnes skoler der tilgangen til skolehelsetjenesten er svak. Det ble også konstatert at det enkelte steder gjenstår mye arbeid for å oppfylle lovens mål.

I 2014 ble det gjort lovendringer knyttet til læringsmiljø. I en evaluering av hvordan endringene hadde blitt implementert, kom det fram at nesten ni av ti elever var kjent med at skolen har ordensregler. Samtidig viste evalueringen at bare en fjerdedel av åttendeklassingene og elevene i videregående opplæring var kjent med at skolen hadde en handlingsplan for å beskytte elevene mot vold, mobbing og trakassering. Kun én av tre åttendeklassinger var kjent med at skolen hadde regler og rutiner for blant annet disiplinærvedtak. Evalueringen viste også at elevenes deltakelse i utarbeidelsen av planene var begrenset.[47]

---

43 Undervisnings- och kulturministeriet, 2017, s. 13.
44 UNESCO, 2010, s. 32 flg.
45 Välijärvi & Sulkunen, 2016, s. 4 flg.
46 Nationella centret för utbildningsutvärdering 2018a.
47 Nationella centret för utbildningsutvärdering, 2018b.

Del III
Utfordringer med dagens regelstyring

Kapittel 9
Utfordringer med dagens lov og regelstyring

Figur 9.1

9.1 Innledning

Det følger av mandatet til Opplæringslovutvalget at målet for utredningsarbeidet er et regelverk som «ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen». For å oppnå dette må reglene være egnede til å oppnå målet og de må forstås og etterleves i praksis.

I dette kapitlet vurderer utvalget om dagens lov bidrar til å oppnå målene med reguleringen og hvilke utfordringer det er med dagens regler. Videre omtales enkelte trekk ved regelverksforvaltningen på opplæringsområdet som kan ha medvirket til at lovgivningen på opplæringsområdet ikke får den kvaliteten den kunne ha fått.

Utfordringene som beskrives i dette kapitlet gjelder i noen grad også for forskrifter.

9.2 Om reglene er egnede

9.2.1 Innledning

For å vurdere om reglene på opplæringsområdet er egnede, må man for det første vurdere om reglene bidrar til å oppnå formålet med reguleringene. Videre er det relevant å vurdere om reglene har noen negative virkninger eller konsekvenser, som gjør at reglene ikke er egnede selv om formålet oppnås.

For å fullt ut kunne vurdere hvilke konsekvenser reglene har, ville det vært nødvendig å evaluere alle lovreglene, både hver for seg og samlet. Dette vil være svært ressurskrevende og er ikke nødvendig for å svare på utvalgets mandat. I dette kapitlet drøfter utvalget noen hovedtyper av virkninger av opplæringsloven.

9.2.2 Formålet med reglene

Det overordnede målet med reglene i opplæringsloven er å bidra til at barn, unge og voksne får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Retten til utdanning følger av Grunnloven § 109. Dessuten skal opplæringsloven ivareta internasjonale forpliktelser og andre rettigheter etter Grunnloven. Relevante bestemmelser i Grunnloven er omtalt i kapittel 7.2 og sentrale internasjonale forpliktelser er omtalt i kapittel 7.3. Sentrale mål med reglene i opplæringsloven er å gi alle barn, unge og voksne et likeverdig opplæringstilbud og dermed legge til rette for at den enkelte skal kunne få arbeid og fungere godt i samfunnet. Det er også et sentralt mål å ivareta behovet til elever som av ulike årsaker ikke blir godt nok ivaretatt gjennom generelle regler. Målene for grunnopplæringen er nærmere omtalt i kapittel 5.2.

I tillegg til målene for grunnopplæringen, er det er også relevant å se hen til politiske mål for kommunesektoren generelt. Det har lenge vært bred politisk enighet om rammestyring av kommunene og at et tilstrekkelig handlingsrom er nødvendig for et velfungerende lokaldemokrati.[1] Én utfordring kan være at de generelle målene for styringen av kommunesektoren ikke alltid drar i samme retning som målene for å regulere opplæringen. Kommunens handlingsrom er nærmere omtalt i kapittel 10.

[1] Se blant annet Meld. St. 12 (2011–2012), Meld. St. 29 (2016–2017), NOU 2016: 4 og Meld. St. 14 (2014–2015).

9.2.3 Bidrar reglene til at målene for grunnopplæringen blir oppnådd?

En gjennomgang av lovproposisjonene på opplæringsområdet viser at mange av reglene i loven er begrunnet med at de skal bidra til å nå mål for grunnopplæringen som det er stor enighet om. For eksempel er regelen om at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring og regelen om praksisbrevordningen begrunnet ut fra målet om høyere gjennomføringsgrad. Målet om likeverdig opplæring ligger også til grunn for mange av reglene i opplæringsloven, blant annet reglene om spesialundervisning.

En del lovproposisjoner viser til forskning. Forskningen er da gjerne knyttet til det tiltaket eller den tilstanden man vil oppnå, ikke til hva man kan oppnå med å regulere forholdet. For eksempel ble det i høringen om intensiv opplæring, som nå er tatt inn i opplæringsloven § 1-4, vist til positive effekter av smågruppeundervisning, men det ble i liten grad underbygd at en *regulering* av intensiv opplæring vil bidra til slike effekter.

Lovreglene på opplæringsområdet har i liten grad blitt evaluert. Det finnes derfor lite kunnskap om reglene har hatt de virkningene de var ment å ha. I praksis kan det også være vanskelig å finne ut hva som er effekten av lover, da det sjelden lar seg gjøre å isolere hva som skyldes lovreglene, og hva som skyldes andre forhold.

Mange av reglene i opplæringsloven har virket i lang tid. Det er dermed en risiko for at loven inneholder regler som ikke virker slik de var ment, og at de heller ikke lenger foreskriver handlinger som samsvarer med dagens kunnskapsgrunnlag.

Ett område i regelverket som har vært evaluert, er reglene om underveisvurdering i forskrift til opplæringsloven. Forskningsrapporter, kartlegginger og tilbakemeldinger fra deltakere viser forbedringer i vurderingspraksisen, men også at det til dels er store variasjoner. Samtidig er det viktig å være klar over at reglene om underveisvurdering bare var ett element i satsingen *Vurdering for læring*. Satsingen bygget på forskning og erfaringer, og en viktig del av satsingen var kapasitetsbygging hos kommunene. Det er dermed vanskelig å isolere hva som skyldes reglene, hva som skyldes andre deler av satsingen, og hva som skyldes kombinasjonen av virkemidler.

Om reglene er *egnede*, handler ikke bare om regler er riktig virkemiddel. Det handler også om reglene foreskriver de riktige tiltakene. Opplæringsloven med forskrifter regulerer flere faktorer som forskning viser at kan gi et positivt bidrag til elevenes læring og utvikling. Dette gjelder blant annet krav om tidlig innsats, kompetansekrav til lærere, krav til forsvarlig, pedagogisk og administrativ ledelse, krav til vurdering og krav til skolemiljø. Opplæringsloven med forskrifter inneholder også regler om tiltak det ikke finnes forskning som viser at har en nytteeffekt.

Flere trekker fram reglene om underveisvurdering som et eksempel på gode regler, fordi de nettopp er forankret i forskning. Samtidig er mange opptatt av at reglene ikke skal gripe for langt inn i den profesjonelle skjønnsutøvelsen. For eksempel har Norsk Lektorlag gitt innspill til utvalget om at «forskriftsgiveren har gått for langt i å gripe inn i lærernes vurderingsoppdrag». Se mer om profesjonelt skjønn i kapittel 10.3.

At det mangler forskning som viser effekt, betyr ikke at reglene er lite egnede. Selv dersom man ikke har noen kunnskap om hvordan et tiltak kan virke, kan man ha rimelige antakelser. Reglene kan også bygge på et bredere kunnskapsgrunnlag enn bare forskning om effekt. Kvalitative undersøkelser og erfaring med tiltakene som reglene foreskriver, er også relevant. Dessuten kan det være andre motiver bak reglene enn at de vil ha en bestemt virkning eller effekt. Mange av reglene i opplæringsloven er verdibaserte, og slike regler kan være egnede for formålet selv om det ikke kan vises til en bestemt virkning.

9.2.4 Bidrar reglene til et likeverdig opplæringstilbud?

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* pekes det på at staten har stått overfor et grunnleggende styringsparadoks: De faktorene som har størst betydning for elevenes læring og utvikling, som lærerne og undervisningsmetodene, er de som staten i minst grad kan styre. Den samme meldingen viser til at undersøkelser indikerer at norske skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Ifølge meldingen er forskjellene for store både mellom klasserom på samme skole, mellom skoler i samme kommune og mellom kommuner og landsdeler.

Et sentralt mål med mange av reglene i opplæringsloven er at alle barn, unge og voksne skal få et likeverdig opplæringstilbud. Samtidig er de fleste kravene til kommunene minimumskrav. Kommunene kan bruke større ressurser til opplæring enn minimumskravene. Dette fører til at ressursene som brukes på hver elev, varierer. Det

er viktig å være klar over at dette er en tilsiktet konsekvens av å ha en slik minimumsregulering. En måte å unngå ulikhet på, vil være å fastsette presise krav, men dette vil frata kommunen muligheten til å prioritere, og dermed svekke lokaldemokratiet. Kommunens innbyggere kan gjennom valg påvirke kommunens prioriteringer utover minstekravene og dermed bidra til at prioriteringene gjøres med utgangspunkt i lokale forhold og forutsetninger.

Regler kan fastsette bestemte handlinger eller framgangsmåter, men dette er ikke en garanti for et likeverdig opplæringstilbud i alle kommuner. En undersøkelse fra Telemarksforskning viser at innbyggere ikke opplever likhet og frihet som motsetninger. Et av funnene i undersøkelsen er tvert imot at frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd.[2]

Samtidig er regler viktig for å sikre en forsvarlig minstestandard og for å ivareta grunnleggende rettigheter for barn, unge og voksne. Barn og unge har ikke samme forutsetninger for å ivareta egne interesser som voksne, og det er derfor et særlig behov for at staten gjennom regler og andre virkemidler ivaretar deres interesser.

I 2016 konkluderte likestillings- og diskrimineringsnemnda med at forskrift til opplæringsloven § 1-10 er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5 ved at den ikke gir adgang til å gjøre unntak fra kravet om to fremmedspråk ved studiespesialiserende program i videregående skole.[3] På bakgrunn av uttalelsen fra nemnda ble det etablert en ordning der elever kunne søke om fritak fra forskriftskravet om 2. fremmedspråk og et forslag om å endre forskriften har vært på høring. Saken viser at det er behov for å gå gjennom regelverket på det aktuelle området. Samtidig er det ikke grunn til å mene at regelverket på opplæringsområdet generelt er diskrimerende. I mange tilfeller er reglene i seg selv gode, men manglende etterlevelse av reglene kan føre til at elever likevel blir diskriminert.[4]

9.2.5 Oppleves reglene som nyttige?

Spørreundersøkelsen til Skole-Norge i 2017 viste at henholdsvis 72 og 63 prosent av skoleeierne i stor eller svært stor grad opplever fylkesmannens veiledning om og tilsyn med regelverket som et viktig virkemiddel for å sikre utvikling, læring og god kvalitet i skoletilbudet til barn og unge. Til sammenligning svarte 47 prosent at de i stor eller svært stor grad opplevde fylkesmannens støtterolle innenfor kompetanseutviklingstiltak som et viktig tiltak. Tilfredsheten med de ulike virkemidlene var forholdsvis stabil over de tre årene temaet ble undersøkt. Undersøkelsen viste at det er variasjon etter kommunestørrelse, og at det er de minste kommunene som er mest tilfredse. At kommunene opplever at virkemidler knyttet til regelverket bidrar til å sikre utvikling, læring og god kvalitet i skoletilbudet, kan indikere at kommunene opplever at regelverket bidrar til å nå målene for grunnopplæringen. Det kan også vise at veiledning og tilsyn har vært rettet mot temaer som oppleves som sentrale for skolevirksomheten. I perioden da spørreundersøkelsen ble gjennomført, var skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse i tilknytning til særskilt tilrettelegging og skolebasert vurdering temaer i det felles nasjonale tilsynet.[5]

En tilbakemelding som utvalget har fått, er at kommuner, rektorer og lærere ikke alltid opplever kravene i loven som nyttige. For eksempel kan det være vanskelig å se hva man oppnår med krav til systemer, saksbehandling og skriftlighet. Når det i tilsyn konkluderes med lovbrudd på slike krav, omtales det i noen tilfeller som «papiravvik», noe som underforstått antyder at lovbruddet ikke har noen faktiske konsekvenser for opplæringen eller opplæringssituasjonen til den enkelte elev.

Brudd på systemkrav vil ikke alltid ha en direkte og alvorlig konsekvens, og nytten av slike krav kan isolert sett synes liten. Samtidig kan mangelfulle systemer føre til at lovens krav ikke oppfylles overfor den enkelte elev. Systemsvikt kan beskrives slik: «Det som først og fremst særkjenner systemsvikt, er at det går galt eller står i fare for å gå galt ikke bare ved én enkelt anledning, det kan komme til å gjøre det gang på gang».[6] Brudd på systemkrav kan føre til at rettigheter ikke oppfylles, eller at plikter ikke overholdes.

På tilsvarende måte kan det være vanskelig å se nytten av formkrav og saksbehandlingskrav, da brudd på slike krav ikke nødvendigvis får en alvorlig konsekvens i det enkelte tilfelle. Krav til form og saksbehandling i enkeltsaker har en rettssikrende funksjon. Konsekvensen av brudd på slike regler vil dermed være at man mangler de mekanismene som skal sikre at den enkelte elev får oppfylt rettighetene sine. Hvis kommunen for eksempel ikke fatter enkeltvedtak, har elevene ingen reell mulighet til å klage. Fravær av klage-

2 Haukelien et al., 2011.
3 LDN-2015-73.
4 Sivilt samfunn i Norge, 2015, kap. 9.4.2.
5 Federici et al., 2017.
6 Boe, 2018.

muligheter kan igjen føre til at elevenes rettigheter ikke blir oppfylt. Mangler ved kommuners og skolers saksbehandling kan, på samme måte som ved brudd på systemkrav, få konsekvenser for mange elever.

9.2.6 Gjør reglene det vanskelig å ivareta kollektive interesser?

Opplæringsloven inneholder flere ulike rettigheter for den enkelte elev. At den enkelte elev har en individuell rettighet, innebærer blant annet at eleven kan kreve retten oppfylt og få oppfyllelsen av retten overprøvd av en klageinstans.

Utvalget har fått innspill om at oppfyllelsen av individuelle rettigheter for en enkeltelev i noen tilfeller kan gå ut over den innsatsen som rettes mot øvrige elever eller fellesskapet. Samtidig vil individuelle rettigheter gi en rettssikkerhet der den generelle innsatsen ikke er god nok.

Flere opplever at rettighetsfesting legger føringer på kommunale prioriteringer, og at det kan gi utilsiktede konsekvenser for tjenesteområder som ikke er regulert som individuelle rettigheter. Ett eksempel som trekkes fram for å illustrere dette, er at det kan bli et misforhold mellom de ressursene som brukes på spesialundervisning, og de ressursene som brukes på den ordinære opplæringen og generell kvalitetsutvikling i skolen.[7]

Det vil alltid være begrenset med ressurser. Dersom stadig flere – med loven i hånd – gjør krav på flere og mer spesifikke ytelser, vil det aldri være nok til alle. Det er lite hensiktsmessig dersom elever gjennom lovgivningen forespeiles et opplæringstilbud som det i realiteten er utopisk å kunne oppfylle.[8]

Innenfor spesialundervisning og skolemiljø oppleves det særlig at det er en spenning mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til alle elevene. Delvis skyldes dette at regelverket i stor grad er orientert mot den enkelte elev. Men det kan kanskje også skyldes at det er utfordrende å gjøre de faglig-pedagogiske vurderingene som reglene legger opp til.[9] Utfordringene er nærmere omtalt i kapittel 31 om universell opplæring og individuell tilrettelegging og kapittel 36 om skolemiljø.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at opplæringsloven med forskrifter i for stor grad ivaretar individuelle hensyn på bekostning av fellesskapet. Flere undersøkelser viser tvert imot at enkeltelevers særskilte behov i for liten grad ivaretas i praksis.[10] Se også omtale av denne problemstillingen i 9.2.3, 9.2.4 og 9.2.7.

Samtidig ser utvalget at det er en sammenheng mellom omfanget av individrettigheter og den innsatsen som kan rettes mot generelle forhold i skolen. Dersom de individuelle rettighetene er behovsprøvd, kan en manglende innsats rettet mot generelle forhold dessuten bety at flere elever oppfyller vilkårene for den individuelle retten. At flere elever får individuelle rettigheter, er først og fremst et gode for elevene. Men jo flere elever som har individuelle rettigheter, desto større blir risikoen for at individrettet arbeid går ut over det generelle arbeidet på skolen og den ordinære opplæringen.

9.2.7 Ivaretar reglene individuelle behov?

Hensikten med detaljerte regler og individuelle rettigheter er ofte å ivareta sårbare elever og elever med særskilte behov. Et spørsmål er hvilke elever som i realiteten er best tjent med detaljerte regler og individuelle rettigheter.

Enkelte mener at det er de ressurssterke som i størst grad klarer å nyttiggjøre seg av rettighetene fordi det er de ressurssterke som har kunnskap om og muligheter til å hevde sine rettigheter.[11] Samtidig er det også flere som mener at ressurssterke grupper er best tjent med skjønnsmessige regler, mens de med færre økonomiske ressurser er best tjent med klare rettigheter og plikter.[12]

Hvem som i praksis blir tilgodesett av de individuelle rettighetene i opplæringsloven, vet vi lite om. Det er mulig at elever med foreldre som har tilstrekkelig kunnskap og muligheter til å hevde rettigheter, i større grad vil kunne nyttiggjøre seg av rettighetene. Samtidig er det mye som taler for at rettighetsfesting er et bedre juridisk virkemiddel for å ivareta elever med særskilte behov enn mer overordnede, generelle plikter.

Spørsmålet er kanskje heller om bruk av individuelle rettigheter i opplæringsloven ivaretar sårbare elever godt nok, eller om det er grep man bør ta for å sikre enda bedre ivaretakelse av sårbare elever. Et eksempel på et område hvor en annen type regulering er forsøkt, er de nye reglene om skolemiljø i opplæringsloven kapittel 9 A. I tillegg til en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø for den enkelte elev, har skolen fått en selvstendig plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt og til å gripe inn, undersøke saken og sette

7 Difi, 2010. Difi, 2015a.
8 Welstad, 2016, s. 90 flg.
9 Mausethagen et al., 2019, s. 97–98.
10 Barneombudet, 2017 og Barneombudet, 2018b.
11 Se blant annet Eriksen & Molander, 2008.
12 Se blant annet Andenæs, 2006, s. 592.

inn tiltak. Videre er det innført en håndhevingsordning som blant annet innebærer at elevene kan melde fra til fylkesmannen, og at det er fylkesmannen som utreder saken. Det er ikke krav til skriftlighet eller begrunnelse. Til sammenligning måtte elevene etter den tidligere klageordningen klage skriftlig på et enkeltvedtak, og vedtaket og klagen lå til grunn for fylkesmannens behandling. Hensikten med den nye håndhevingsordningen var blant annet at den skal være enklere og mer tilgjengelig og brukervennlig.[13] Endringen har ført til økning i antallet saker som tas opp med fylkesmannen, noe som kan indikere at det har blitt lettere å få en sak overprøvd av en instans utenfor kommunen. Dersom det er enklere å kreve en rettighet oppfylt og å få en vurdering fra en uavhengig instans, vil dette trolig kunne gagne elever som ikke har mulighet til hjelp hjemmefra eller juridisk bistand. Reglene om skolemiljø er nærmere omtalt i kapittel 36.

9.2.8 Fører reglene i loven til unødvendig dokumentasjon og byråkrati?

En påstand som stadig kommer opp i forbindelse med både opplæringsloven og annen lovgivning, er at lovgivning fører til mer dokumentasjon og byråkrati.

På grunnskoleområdet og andre velferdsområder blir det flere prosedyre- og dokumentasjonskrav.[14] På oppdrag fra KS og Kunnskapsdepartementet ble det fra november 2013 til desember 2014 gjennomført en utredning om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen. Utredningen pekte på enkelte regler som medførte unødig byråkrati, men viste også at en del av de såkalte tidstyvene er lokale.[15]

Selv om mange er bekymret for mengden rapporterings- og dokumentasjonskravene i skolen, har det vært fremmet få konkrete forslag til hvilke krav som skal endres.[16] Regjeringen har nylig satt ned en arbeidsgruppe som blant annet skal diskutere og komme med innspill om krav til rapportering og dokumentasjon i skolen. Arbeidsgruppen består av representanter fra Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkesmennene og utvalgte organisasjoner.[17]

I utredningen fra 2014 om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen ble det vist til at myndighetene og de ulike nivåene i kommunen pålegger skolene krav som går utover lovkravene. Ifølge rapporten kan dette henge sammen med kravet om at kommuner skal ha et forsvarlig system for å sikre etterlevelse av regelverket, og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig. Men økningen i lokale dokumentasjonskrav kan også henge sammen med økt bruk av statlig tilsyn og veiledning. Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget også vist til at kravet i opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system «fører til at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen, gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og vurdering».[18]

I flere sammenhenger har også rettighetsfesting blitt trukket fram som en mulig årsak til økt dokumentasjon i skolen. Utredningen om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen fra 2014 viser for eksempel at mange opplever at dokumentasjonen av underveisvurderingen først og fremst handler om å ha ryggen fri ved eventuelle klager fra elever og foresatte. Evalueringen av regler om skolemiljø viser også at en styrking av elevenes rettigheter har ført til en økt dokumentasjonsbyrde.[19]

Norsk Lektorlag har i innspill til utvalget vist til sin medlemsundersøkelse, hvor det ifølge Lektorlaget kommer fram at den enkelte lektor oppfatter dokumentasjonskravene i skolen som langt flere i dag enn for 20 år siden. Ifølge Norsk Lektorlag har ikke denne økningen nødvendigvis vært en tilsiktet utvikling, men den er en konsekvens av at skolen må passe på at den har dokumentasjon som kan bevise at elevene har mottatt det de etter loven har krav på. Norske Lektorlag viser til at rapporteringspliktene i loven er få, men at det allikevel er en tung dokumentasjonsbyrde i opplæringssektoren.[20] Også Utdanningsforbundet mener at dokumentasjonskravene har økt de siste 20 årene som følge av flere elevrettigheter og erstatningskrav rettet mot skolesektoren.[21] Enkelte av dem utvalget har møtt, har også trukket fram endringer i regelverket som en årsak til de økte dokumentasjonskravene til skolene.

Skolenes landsforbund mener at en ny opplæringslov bør søke å begrense mulighetene til kom-

13 Prop. 57 L (2016–2017).
14 Difi, 2015a.
15 Grindheim et al., 2014.
16 Se blant annet Dokument 8:194 S (2017–2018) og Innst. 378 S (2017–2018).
17 Regjeringen, 2018a.
18 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
19 Deloitte, 2019.
20 Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.
21 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

muner og skoleledelse til å pålegge rapportering, kartlegging og evaluering ut over det som er nasjonalt bestemt. Skolenes landsforbund viser til at veldig mange av «tidstyvene» i skolen er innført lokalt.[22]

Det er liten tvil om at en del mener at rapporterings- og dokumentasjonsbyrden i skolen er for tung, og at dette reduserer skolens og lærerens tid til undervisning. Derimot er det mer uklart i hvilken grad dette skyldes nasjonale regler, og om det faktisk er uønsket dokumentasjon og rapportering. At kommunen pålegger virksomhetene sine å rapportere og dokumentere, er en naturlig og nødvendig konsekvens av å ha et forsvarlig system. Uten noen form for skriftlighet er det vanskelig å oppnå noe mer enn tilfeldig etterlevelse av reglene.

At endringer i regelverket utløser lokale dokumentasjonskrav, er heller ikke nødvendigvis negativt. Nye regler forutsetter et implementeringsarbeid fra kommunene, som øverste ansvarlige for opplæringen. Krav til dokumentasjon og rapportering kan være en måte for kommunen å sikre at reglene etterleves på, og det vil dermed kunne være en naturlig del av et implementeringsarbeid.

En undersøkelse som OsloMet har gjennomført på oppdrag fra utvalget, viser at både innføringen av regler og håndheving av regler gjennom tilsyn kan føre til at det etableres rutiner. Rutiner og prosedyrer kan også komme som resultat av kommunalt kvalitetsarbeid. I rapporten pekes det på at etablering og styrking av rutiner åpenbart kan bidra til å styrke både regelverksetterlevelsen og skjønnsutøvelsen i skolen, men at dette fordrer at rutinene medfører bedre prosedyrer som styrker beslutningsgrunnlaget og den faglig-pedagogiske så vel som den rettslige resonneringen.[23]

Når det gjelder dokumentasjon som følge av flere elevrettigheter, er både årsaken til og virkningen av økt dokumentasjon sammensatt. Selv om det har blitt noen flere regler og rettigheter på opplæringsområdet, kan nok opplevelsen av økningen også henge sammen med økt rettighetsbevissthet i samfunnet, i tillegg til at reglene håndheves i større grad enn tidligere, blant annet som følge av etableringen av Utdanningsdirektoratet. Det kan dermed være at noe av økningen i bruk av dokumentasjon er positivt dersom dette er en følge av økt etterlevelse av reglene.

Det er også viktig å være klar over at krav til skriftlighet og kontradiksjon med videre har en rettssikrende funksjon. Det er ikke sikkert at det er til det beste for elevene at lærerne har mer tid til undervisning dersom dette går på bekostning av ivaretakelse av rettigheter som slike rettssikkerhetsmekanismer skal ivareta. Samtidig er det uheldig dersom skolene dokumenterer mer enn det som er nødvendig «for sikkerhets skyld» eller fordi det er usikkerhet om hva reglene krever.

9.2.9 Fører «rettsliggjøring» til konflikt og endring av sakens karakter?

Et spørsmål er om noen av reglene i opplæringsloven fører til konflikt eller at sakene endrer karakter på en uheldig måte, for eksempel ved at saken ender med å handle om prosessen framfor å finne gode løsninger for elevene.

Regler er ikke like godt egnet til å løse alle type problemer. Det er for eksempel ikke lett å regulere kompliserte mellommenneskelige forhold, hvor detaljene ofte bare er kjent av de involverte partene. En rettsliggjøring av slike relasjoner kan gjennom forenkling og omformulering innebære at problemene endrer karakter.[24]

At saker endrer karakter i en rettslig prosess, er særlig aktuelt ved klage, da det er relativt få saker på opplæringsområdet som bringes inn for domstolen. En påstand som tas opp i mange sammenhenger, er at det er stadig flere saker mellom foreldre og skoler som påklages eller søkes løst rettslig.[25]

Selv om man i skolen opplever at klagemengden har økt, viser en gjennomgang av fylkesmennenes klagesaksbehandling fra 2006, 2011 og 2016 ingen systematisk økning i antallet klagesaker på skoleområdet. Innenfor noen saksområder, som for eksempel spesialundervisning og standpunktkarakter i grunnskolen, har antallet klagesaker gått ned i denne perioden. For andre saksområder, som for eksempel skolemiljø, har antallet klagesaker økt.[26] Det er heller ingen betydelig økning i antallet saker for domstolen.

Det har altså i liten grad vært en «rettsliggjøring» av skolen i form av en økning i rettslig oppfølging av sakene.[27] Når skolene likevel oppfatter det slik, kan det kanskje tyde på at reglene har fått en mer sentral plass i dialogen mellom elever og

[22] Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

[23] Mausethagen et al., 2019, s. 98 og s. 106.

[24] Andenæs, 2006, s. 588.

[25] Se for eksempel Difi, 2010 og Fjørtoft et al., 2017, s. 10 flg.

[26] Utdanningsdirektoratet, 2007c. Utdanningsdirektoratet, 2012b. Utdanningsdirektoratet, 2017b.

[27] Det er her lagt til grunn en snever forståelse av «rettsliggjøring» ved at det knyttet til rettslig oppfølging av saken. Med rettslig oppfølging menes behandling av et klageorgan eller domstolen. I mange tilfeller hvor det vises til økt rettsliggjøring, benyttes det en videre definisjon av «rettsliggjøring».

foreldre, selv om det ikke nødvendigvis resulterer i flere klagesaker eller søksmål. At bevisstheten om rettigheter og regelverk har økt etter forrige lovgjennomgang, er et gjennomgående trekk i samfunnet. Trolig har også medialiseringen av samfunnet og økningen i tilsyn og kontroll bidratt til opplevelsen av at det er flere regler og flere saker som løses rettslig.

At det gjennomgående er større bevissthet om regler nå enn for 20 år siden, er i all hovedsak positivt, fordi det kan bidra til at flere faktisk får oppfylt rettighetene sine. Samtidig er det viktig at reglene er klare, slik at det blir samsvar mellom forventningene fra elever, foreldre og samfunnet for øvrig og kommunenes og skolenes forståelse av hva som ligger i deres rettslige forpliktelser.

Selv om klagesaker tar tid og ressurser fra annet arbeid i skolen eller endrer sakens karakter til å handle om de mer formelle sidene av saken, er det viktig å være klar over at enkeltelevers mulighet til å klage på skolens og kommunens avgjørelser er en tilsiktet konsekvens av at det er fastsatt individuelle rettigheter. Klageordningen skal bidra til å sikre at rettighetene i loven blir oppfylt. Samtidig kan det være en utfordring dersom regelverket ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for samarbeid.[28]

Det er heller ikke nødvendigvis noen motsetning mellom formkrav og saksbehandlingsregler og gode tiltak. Hensikten med reglene er blant annet å sikre at skolen og kommunen har et godt grunnlag for avgjørelsen, at elevene blir hørt, og at myndighetsutøvelsen er i samsvar med loven. Reglene skal dermed nettopp bidra til at det blir en «god» avgjørelse. Undersøkelsen som OsloMet har gjennomført på oppdrag fra utvalget, viser at slike rutiner og prosedyrer oppleves som greie å forholde seg til, men samtidig bare til en viss grad støtter skjønnsutøvelsen.

Tilbakemeldingene fra aktører i opplæringssektoren og de ovennevnte undersøkelsene kan tyde på at elevenes rettssikkerhet kommer med en kostnad som skolene selv ikke opplever tilsvarende nytte av. Dette kan delvis skyldes at det ikke er god nok forståelse blant lærere og rektorer av hvilke hensyn som ligger til grunn for kravene til saksbehandling mv. eller at man i praksis ikke klarer å benytte handlingsrommet reglene gir, på en god måte. Men det kan også være at reglene ikke er godt nok tilpasset den komplekse virkeligheten de skal fungere i.

[28] Mausethagen et al., 2019, s. 115.

9.3 Om reglene forstås

9.3.1 Innledning

For at reglene skal bidra til å oppnå målet med reguleringen, er det ikke tilstrekkelig at reglene er egnede. Reglene må også forstås av dem som skal følge og anvende dem i praksis.

Det følger av utvalgets mandat at lovforslaget skal utformes i et klart og godt språk, og at det skal tas hensyn til «forenkling, oversiktlighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet». I lys av disse målsettingene har utvalget vurdert brukernes forståelse av dagens lov.

9.3.2 Lovens tilgjengelighet

For at opplæringsloven skal forstås, er det en forutsetning at loven er tilgjengelig. Med tilgjengelighet menes at de som har rettigheter eller plikter etter loven, kan skaffe seg oversikt og finne fram til hvilke regler som gjelder for dem. Elevorganisasjonen har i møte med utvalget framhevet at det er viktig at elevene kjenner til hvilke rettigheter de har. Dersom elevene ikke vet hvilke rettigheter de har, kan de heller ikke kreve dem oppfylt.[29]

Som gjennomgangen i kapittel 7.4 viser, er det et relativt omfangsrikt regelverk på grunnopplæringens område. Dersom det blir for mange regler, kan det være vanskelig for aktørene å finne fram i regelverket og få kjennskap til relevante regler. Av Difis kartlegging fra perioden 2010–2015 framgår det at opplæringslovens omfang oppleves å være en utfordring for realiseringen av nasjonale mål.[30] Tilsvarende kom fram i en undersøkelse gjennomført av Oxford Research, hvor informanter fra den statlige forvaltningen ga uttrykk for at opplæringsloven har et stort omfang og en forholdsvis krevende struktur, og at dette gjør loven mindre tilgjengelig enn den kunne vært.[31]

Opplæringslovens struktur kan gjøre at enkelte regler blir mindre tilgjengelige for dem reglene retter seg mot. Sametinget har gitt innspill om at det er uheldig at samiske elevers rettigheter er samlet i et eget kapittel i loven. Sametinget mener at disse reglene bør framkomme gjennomgående i lovverket der de naturlig hører hjemme, slik at ikke samiske rettigheter bare framgår av et eget kapittel for særlig interesserte.[32]

[29] Elevorganisasjonen, innspill til utvalget.
[30] Difi, 2015a.
[31] Viblemo et al., 2015.

Ett av virksomhetsmålene for Utdanningsdirektoratet er at regelverket skal forstås og etterleves. I årsrapporten for 2015[33] har Utdanningsdirektoratet kommentert opplæringslovens omfang og betydningen det har for tilgjengeligheten:

> Direktoratet ser at det er rom for forenkling av regelverket, blant annet å gjøre forskrift til opplæringsloven lettere tilgjengelig. […] Vi bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å redusere omfanget av minimumskrav i lov og forskrift. På den annen side ser vi at det vil være vanskelig å prioritere hva som fortsatt 'må' være felles i grunnopplæringen, og hvilke krav som kan tas bort, for på den måten å sikre bedre regelverksetterlevelse på de prioriterte områdene – som vi eventuelt velger å prioritere. Direktoratet anbefaler at regelverket gjennomgås med sikte på å vurdere om det bør åpnes for større lokal handlefrihet på noen områder.

Det er flere grunner til at regelverket er omfangsrikt. De viktigste grunnene er at grunnopplæring til barn, unge og voksne er en viktig samfunnsoppgave, og at regler er brukt som virkemidler for å nå politiske mål for grunnopplæringen.

Ett moment som også bidrar til at regelverket samlet sett blir omfangsrikt, er at det i tillegg til lov og forskrifter er gitt en rekke tolkninger av reglene i veiledninger og rundskriv. En viktig årsak til at det blir gitt tolkninger, er at opplæringsloven med forskrifter inneholder en del skjønnsmessige regler. Av en rapport fra Difi framgår det for eksempel at behovet for en veileder om reklame i skolen kom av at reklameforbudet i skolen som kom i 2009, er skjønnsmessig.[34] Det pekes også på at en utvikling i skolesektoren der flere og mer kompliserte regler og regler på ulike nivåer supplert av retningslinjer i sum har skapt et regelverk som er komplisert og uoversiktlig.[35]

En annen årsak til at regelverket blir omfangsrikt, er dobbeltreguleringer. Opplæringsloven inneholder noen regler som også framgår av sektorovergripende lover, som forvaltningsloven og kommuneloven. I noen tilfeller fravikes de generelle lovene, noe som kan gjøre det vanskelig for brukerne å vite hvilke regler som gjelder. KS viser for eksempel til at kommuneloven har et kapittel om kommunalt samarbeid (kapittel 5) som det er vanskelig å se at ikke er dekkende for det kommunale samarbeidet som er regulert i opplæringsloven § 8-1 andre avsnitt.[36] Det forekommer også dobbeltregulering mellom lov og forskrift ved at forskrift til opplæringsloven i mange tilfeller gjentar hovedregelen i loven. For eksempel er første setning i forskrift til opplæringsloven § 8-1 den samme som første setning i opplæringsloven § 13-3b. I noen tilfeller er det eksplisitt uttalt i lovens forarbeider at det er ønskelig med dobbeltregulering for å sikre at en regel er tilgjengelig i den loven aktørene normalt forholder seg til. Dette gjelder for eksempel opplæringsloven § 15-3 om opplysningsplikt til barneverntjenesten, som er en sektortilpasset versjon av den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i barnevernloven § 6-4.

Flere i referansegruppen har gitt innspill til utvalget om at det er utfordrende at regler som berører opplæringsvirksomheten og elevenes rettigheter, er fordelt på ulike sektorlover. Det kan gjøre det vanskelig å få oversikt, og det er ikke alltid god sammenheng mellom reglene. FUG mener at opplæringsloven må inneholde noen dobbeltreguleringer eller henvisninger for at ikkejurister skal forstå hvilke regler som gjelder.[37]

Utvalget vil peke på at det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle reglene i opplæringsloven og andre lover som gjelder for den kommunale virksomheten (se kapittel 7.6). Dersom et utvalg av regler fra de generelle lovene tas inn i de ulike sektorlovene, kan dette bidra til at kommuner og kommunale virksomheter ikke forholder seg til de generelle lovene. Det må kunne forventes at kommuner, som offentlige forvaltningsorganer og myndighetsutøvere, kan forholde seg til de ulike lovene som gjelder for kommunens virksomhet. Dette kan være annerledes for regler som retter seg mer direkte mot enkeltpersoner.

Hyppige lovendringer kan også gjøre opplæringsloven mindre tilgjengelig for brukerne. I oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn på grunnopplæringens område viser Utdanningsdirektoratet til at det over lengre tid har vært gjort en rekke enkeltstående endringer i opplæringsloven, og at en konsekvens er at lovgivningen på flere sentrale områder ikke fremstår som helhetlig.[38] Tilsvarende kom fram i en kartlegging av hvordan opplæringsloven forstås og virker i praksis.[39] Der beskriver informantene opplæringslo-

---

32 Sametinget, innspill til utvalget.
33 Utdanningsdirektoratet, 2016a.
34 Difi, 2010.
35 Andenæs, 2016, s. 135.
36 KS, innspill til utvalget.
37 FUG, innspill til utvalget.
38 Utdanningsdirektoratet, 2009a.
39 Viblemo et al., 2015.

ven som «en kladdelov» der det gjøres mindre revideringer nesten årlig. I en tekstanalyse av opplæringsloven var et hovedfunn at opplæringsloven bærer preg av å ha vært revidert mange ganger.[40] Årsakene til at loven endres, er omtalt i kapittel 9.5.2 og kapittel 9.5.5.

Også referansegruppen har gitt uttrykk for at opplæringsloven er lite tilgjengelig. For eksempel opplever Skolelederforbundet at dagens regelverk er svært detaljert og til tider uoversiktlig, og at hyppige endringer i regelverket er en utfordring for dem som skal følge det. Barneombudet viser til at regelverket for grunnopplæringen er omfangsrikt og fragmentert og at dette er en utfordring for rettssikkerheten.[41]

9.3.3 Kjennskap til loven

I tillegg til at loven må være tilgjengelig, er det en forutsetning for forståelsen av regelverket at brukerne faktisk kjenner til reglene. Utvalgets referansegruppe mener at manglende kunnskap om loven er en utfordring med dagens regelstyring. For eksempel opplever Norsk Lektorlag at dagens regelverk er komplekst, at det er manglende kunnskap om opplæringsloven blant aktørene i sektoren og at dette bidrar til lokale krav som går utover nasjonale krav.[42]

Den ovennevnte kartleggingen av hvordan opplæringsloven forstås og virker viser at forvaltningen bruker opplæringsloven mye, mens borgerne i liten grad leser lovteksten direkte.[43] Flere undersøkelser viser at rektorer og kommunale ledere stort sett mener at de har ganske god kunnskap om regelverket for grunnopplæringen.[44] Samtidig viser også undersøkelser at rektorer ønsker mer kompetanse om regelverket.[45]

Flere undersøkelser viser også at rektorer opplever at nyutdannede lærer har lav kompetanse på lover og forskrifter, og noen rektorer ønsker mer juridisk kompetanse i lærerutdanningen.[46] Samtidig viser undersøkelser at rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i dialogen med lærerne, og at det i liten grad er formaliserte systemer på skolene for å sikre at lærerne oppdateres fortløpende på lovverkets bestemmelser.[47]

I dagens rammeplaner for de ulike lærerutdanningene er det krav om kunnskap om gjeldende lov- og planverk for grunnopplæringen. I praksis er det nok likevel slik at mange av dagens lærere ikke har inngående kunnskap om opplæringsloven med forskrifter idet de begynner i læreryrket. Det er usikkert om dette vil være annerledes for dem som utdanner seg etter dagens rammeplaner.

Utvalget har gjennom sitt arbeid møtt mange, med ulike roller, i opplæringssektoren. Utvalgets inntrykk er at ansatte i kommuneadministrasjonen og rektorer har god kunnskap om de områdene i loven som de opplever som viktigst, som spesialundervisning og skolemiljø. De synes å ha mindre kunnskap om andre deler av loven. Lærerne synes generelt å ha mindre kunnskap om regelverket enn rektorene. Flere av rektorene og de ansatte i kommuneadministrasjonen mener at lærere bør ha bedre kjennskap til loven, og at de bør ta større ansvar for å etterleve reglene. Samtidig reflekterer de ansatte i kommuneadministrasjonen og rektorene lite over hvilket ansvar de selv har for at lærerne får den kunnskapen de trenger.

Etter utvalgets oppfatning er det klart at lærerne ikke trenger den samme kunnskapen om reglene som rektorene trenger. Det er trolig ikke realistisk å tenke seg at lærerne skal opparbeide seg vesentlig bedre generell kunnskap om regelverket enn hva tilfellet er i dag. Rektorer og lærere både har og bør ha ulike roller. Rektor har ansvaret for driften av den enkelte skolen, mens lærerens hovedoppgave er elevenes opplæring.

Mange av reglene i opplæringsloven med forskrifter gjelder ytre rammebetingelser, slik som skolebygg, inntak, system med videre, som ikke er direkte relevante for lærernes kjerneoppgave. Samtidig er det flere regler som gjelder elevenes opplæring og relasjonen mellom elever og mellom elever og lærere, og som i praksis må oppfylles av den enkelte lærer. Det vil være nyttig at lærerne har god kjennskap til reglenes funksjon og rolle i skolen, og at de kjenner til de reglene som er mest sentrale for lærernes oppgaver. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at reglene er rammebetingelser for opplæringen, mens det faglige fundamentet er kjernen i lærernes oppgaver. Det er viktig at mer kunnskap om reglene hos lærerne ikke går på bekostning av den faglige kunnskapen. Lærerne trenger ikke nødvendigvis

---

40 Vatn et al., 2015.

41 Skolelederforbundet og Barneombudet, innspill til utvalget.

42 Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.

43 Viblemo et al., 2015.

44 Se blant annet Vibe & Hovdhaugen, 2012. Frederici et al., 2017. Møller & Sivesind, 2016, s. 177. Mausethagen et al., 2018, s. 96.

45 Se blant annet Mausethagen et al., 2018, s. 108.

46 Skolelederforbundet, 2016. Mausethagen et al., 2018, s.103.

47 Mausethagen et al., 2018, s. 107. Møller & Sivesind, 2016, s. 177.

å kjenne alle reglene i detalj for å kunne følge dem i praksis. For å oppnå etterlevelse av reglene over tid og uavhengig av enkeltpersoner, bør reglene heller integreres i skolens rutiner og praksis. Det er kommunen via rektor som i hovedsak må sørge for at reglene integreres i skolens praksis. Se mer om rektorers og læreres rolle i kapittel 9.3.6.

9.3.4 Uklart språk og ulik forståelse

Lovens språk og hvordan reglene er utformet, har betydning for om brukerne forstår innholdet i reglene. En utfordring kan være at terminologien i loven ikke er tilpasset aktørene den retter seg mot, eller den virksomheten loven skal regulere. Opplæringslovens språkbruk er farget av at den er skrevet av jurister, og at det er avstand til lærerne som i sin daglige praksis skal sikre at lovens krav blir oppfylt.[48] Dette spennet mellom ulike fagprofesjoners bruk av språk og metode er krevende. Difi peker på den samme utfordringen og mener at det kan være krevende for kommunen å få hjelp til å forstå regelverket, og at direktoratet i liten grad kan bistå ettersom de ikke har nok kjennskap til hvordan ting virker i praksis.[49]

Forståelse handler om mer enn en språklige forståelse av ordene i loven. Forståelse handler om å forstå innholdet i rettsreglene. I en kartlegging av hvordan opplæringsloven forstås og virker, uttrykte informanter fra den statlige delen av forvaltningen stor bekymring for at lovspråket i opplæringsloven er for komplekst, mens brukerne og kommunene i større grad ga uttrykk for at opplæringsloven er enkel å forstå.[50] Det ble derimot ikke kartlagt om brukerne faktisk forstod loven. Dersom brukere tror de forstår loven, uten å skjønne at de trenger ytterligere kilder for å forstå innholdet, er dette en utfordring for forståelsen av loven. Det viktigste problemet er trolig ikke at det er vanskelig å forstå lovtekstene, men å anvende lovteksten i konkrete saker. For en lovleser er det for eksempel ganske lett å forstå en skjønnsmessig bestemmelse, men vanskelig å anvende den i en enkeltsak.[51]

En leseundersøkelse om opplæringsloven viser at alle informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå.[52] Blant annet nevnes uttrykkene *tilpasset opplæring* og *tilfredsstillende utbytte*. Informantene peker også på at det er utfordrende å finne fram i loven, og at det er lange og tunge setninger.

Elevorganisasjonen har i møte med utvalget også gitt uttrykk for at mange ikke forstår regelverket og at det derfor er vanskelig å vite hva man har krav på. Konsekvensen av at elevene ikke forstår regelverket, kan være at elevene ikke krever å få oppfylt sine rettigheter etter loven. Hvis loven er uklar, kan den gi elevene en uriktig oppfatning av rettighetene deres, noe som kan føre til misnøye, konflikter og merarbeid. En klar lovtekst kan gi elevene en mer korrekt oppfatning av hvor grensen går for egne rettigheter.[53]

Medlemmene i referansegruppen har gitt utvalget eksempler på uklare regler i opplæringsloven. Blant reglene som trekkes fram, er nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1, reglene om organisering av elevene i klasser i opplæringsloven § 8-2 og reglene om opplæring spesielt organisert for voksne i kapittel 4A.

Særlige problemstillinger oppstår der myndighetene og adressatene for loven, forstår loven ulikt. KS peker blant annet på denne utfordringen.[54] Flere kommuner som utvalget har møtt, har også gitt uttrykk for at den forståelsen som Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene legger til grunn for sine tolkninger, ikke alltid er den samme som kommunen selv har lagt til grunn. Barneombudet peker på at utdanningsrett ikke er etablert som et fagområde på universitetet og høgskoler, og at byråkratiet derfor i liten grad blir utfordret av universitetsmiljøer, slik de blir på for eksempel barnevernsområdet eller helseområdet.[55] Se også kapittel 9.5.4 om behov for økt utdanningsrettslig forskning.

I praksis er det sjelden at kommuner klager på vedtak i tilsynssaker. Men dette er ikke nødvendigvis en god indikasjon på om kommunene er enige i regelverksforståelsen som blir lagt til grunn. Ettersom tolkningen i mange tilfeller kommer fra Utdanningsdirektoratet, som er klageinstans for vedtak fra fylkesmannen i tilsyn, vil det kanskje oppleves som lite hensiktsmessig å klage på vedtaket. Tvisteloven ble endret fra 1. januar 2018 slik at kommuner nå kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelser i blant annet klagesaker og tilsyn. Lovendringen ble blant annet begrunnet med at kommunene er egne rettssubjekter som ikke er underlagt instruksjonsmyndighet fra staten, og bare kan sty-

48 Aune, 2016, s. 54, 55 og 71.
49 Difi, 2013.
50 Viblemo et al., 2015.
51 Se også Mausethagen et al., 2019, s. 104.
52 Vatn et al., 2015.
53 Elevorganisasjonen, innspill til utvalget.
54 KS, innspill til utvalget.
55 Barneombudet, innspill til utvalget.

res gjennom lov. En adgang for kommuner til å reise søksmål mot staten vil innebære en mulighet for uavhengig kontroll av statsforvaltningens lovanvendelse.[56] Ordningen har foreløpig ikke avdekket uenighet om regelverksforståelsen på opplæringsområdet. På den annen side skal det trolig en del til før kommunene velger å saksøke staten i slike spørsmål.

Det kan være flere mulige årsaker til at statlige myndigheter og aktørene i opplæringssektoren forstår loven ulikt. Én mulig årsak kan være at aktørene bruker ulike kilder og framgangsmåter for tolke regeltekstene. Statlige myndigheter og til en viss grad også kommunene har mer juridisk kompetanse og bruker dermed trolig forarbeider og andre rettskilder i større grad enn for eksempel rektorer og lærere. Rektorer og lærere, og også mange kommuner, forankrer forståelsen i selve lovteksten eller støtter seg til veiledningsmateriell og tolkninger fra enten statlige myndigheter eller kommunen. En annen forskjell er at rektorer og lærere skal anvende loven i en kompleks virkelighet hvor de må ta raske avgjørelser og ivareta ulike hensyn, mens statlige myndigheter sitter lenger fra praksisfeltet og gjør gjerne en grundigere, men kanskje også mer teoretisk, tolkning av reglene.

Det kan også ha betydning at det mangler fagmiljøer som kan være en kritisk og uavhengig stemme til utdanningsmyndighetene. Se om manglende forskning på utdanningsrettslige spørsmål i kapittel 9.5.4.

9.3.5 Skjønnsmessige regler

Når det i lover brukes skjønnsmessige ord og uttrykk, er det sentralt at brukerne forstår at det skal gjøres en vurdering, hvem som skal gjøre vurderingen, og hvilke kilder som skal ligge til grunn for vurderingen.

Flere undersøkelser viser at skjønnsmessige ord og uttrykk utløser særlige behov for tolkning og avklaring, noe som skaper en spenning mellom aktører og virksomheter.[57] Elevorganisasjonen peker på at skjønnsmessige regler gir rom for ulike tolkninger. KS peker på at skjønnsmessige regler i stor grad er nødvendige blant annet fordi reglene skal regulere så ulike forhold, fordi innholdet i normen beror på et faglig skjønn eller fordi det er ønskelig med en konkret vurdering i den enkelte sak. Utdanningsdirektoratet viser til at en skjønnsmessig reguleringsform i mange tilfeller er nødvendig, men at dette bør ledsages av anvendbare vurderingskriterier som tilrettelegger for forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet.[58] Flere av medlemmene i referansegruppen, blant annet Norsk Lektorlag og Skolenes landsforbund, mener også at slike skjønnsmessige uttrykk bør defineres eller forklares i lovteksten.[59]

Problemstillingen om forståelsen av skjønnsmessige regler handler i noen grad om uklarheter rundt eller uenighet om hva som skal være grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen. På opplæringsområdet vil det særlig være spørsmål om det skal utøves faglig-pedagogisk skjønn, eller om det er andre momenter enn faglig kunnskap og erfaring som skal ligge til grunn for skjønnsutøvelsen. Skjønnsmessige vurderinger som utøves på et faglig grunnlag, omtales gjerne som profesjonelt skjønn. Profesjonelt skjønn er nærmere omtalt i kapittel 10.3 og kapittel 12.6.

Problemstillingen om forståelsen av skjønnsmessige regler handler også i noen grad om hvem som har myndighet til å bestemme det rettslige innholdet, og da særlig i hvilken grad staten gjennom regelverkstolkninger og tilsyn kan overprøve kommunens vurdering. Hva staten kan overprøve gjennom tilsyn, henger igjen sammen med hva slags skjønn loven gir anvisning om. Se omtale av ulike typer skjønn i kapittel 12.6.

Innspillene fra aktørene i opplæringssektoren viser at det ikke alltid oppleves som klart hva slags skjønn lovgiver har lagt opp til. Dersom kommunene oppfatter at en regel overlater en vurdering til kommunens forvaltningsskjønn, mens staten mener at kommunens skjønnsutøvelse kan overprøves fullt ut, er dette en betydelig utfordring ved regelstyringen. Dette vil innebære en risiko både for ulik praksis og for konflikt mellom aktørene.

En siste utfordring med skjønnsmessige regler er at det er risiko for at den skjønnsmessige vurderingen i for stor grad påvirkes av økonomiske hensyn dersom slike hensyn taler for et bestemt resultat. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 9.4.4.

9.3.6 Roller og ansvar

Som omtalt i kapittel 7.4.1, er kommunen pliktsubjekt i de fleste bestemmelsene i opplæringsloven,

[56] Prop. 64 L (2016–2017).

[57] Se blant annet Fjørtoft et al., 2017. Mausethagen et al., 2018, s. 94. Andenæs & Møller, 2016.

[58] Utdanningsdirektoratet, 2009a.

[59] Norsk Lektorlag, innspill til utvalget. Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

mens det i enkelte bestemmelser er skolen, rektor, undervisningspersonale eller alle ansatte i skolen som er pliktsubjektene.

KS mener det begrenser det lokale handlingsrommet når loven legger plikter og oppgaver på skolene. KS peker på at det er kommunen som er rettssubjekt, ikke skolen, og at språkbruken i loven kan tilsløre de egentlige ansvarsforholdene. Ved at lovteksten legger ansvar og plikter på skolen, kan lovteksten etter KS' oppfatning implisitt gi inntrykk av at det skal gjøres en interndelegering, som det eventuelt ligger til kommunen å foreta.[60]

Også Utdanningsforbundet peker på at rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene i opplæringssektoren er utydelige. Ifølge Utdanningsforbundet griper lokale myndigheter inn på en styrende måte i beslutninger som Utdanningsforbundet mener bør ligge hos lærerprofesjonen. Forbundet mener at «grensene for instruksjonsmyndigheten til lokal skolemyndighet er uklare».

Flere av aktørene utvalget har møtt, forteller også om uklarheter i rolle- og ansvarsdelingen. Lærere etterspør avklaring om hvem som bestemmer innholdet i en skjønnsmessig regulering og om hvor langt rektorer og kommunen kan gå i å overprøve lærerens vurdering. Rektorer på sin side viser til utfordringer med å styre skolen. De mener også at det kan være vanskelig å få lærere med på den utviklingen som skoleledelsen og kommunen mener er nødvendig.

Forholdet mellom kommunens styringsrett og det profesjonelle handlingsrommet er omtalt i kapittel 10.3.

9.4 Om reglene etterleves

9.4.1 Innledning

For at regelverket skal være et effektivt styringsvirkemiddel som bidrar til å nå målene for grunnopplæringen, er det en forutsetning at reglene etterleves. Med etterlevelse menes om innholdet i rettsreglene oppfylles, uavhengig av hva årsaken er og om etterlevelsen er bevisst eller ubevisst.

Dette kapitlet gjennomgår hva tilstanden er når det gjelder etterlevelsen av reglene på opplæringsområdet. Det inneholder også en sammenligning med andre land og sektorer og omtale av mulige årsaker til at reglene ikke etterleves.

[60] KS, innspill til utvalget.

9.4.2 Kunnskap om etterlevelse av reglene for grunnopplæringen

Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannens tilsyn viser at det ofte avdekkes brudd på reglene i opplæringsloven med forskrifter. Et felles nasjonalt tilsyn ble første gang gjennomført i 2006, og det ble da funnet brudd på regelverket hos 70 prosent av kommunene. Året etter var andelen 90 prosent, og andelen var høy også de etterfølgende årene. Disse tallene omfatter alle lovbrudd fra mindre alvorlige til alvorlige, og gir i seg selv ikke et dekkende uttrykk for hvor god regeletterlevelsen er i opplæringssektoren.

I perioden 2010–2013 ble det ført tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, og andelen kommuner hvor det ble avdekket regelbrudd, var i disse årene mellom cirka 75 og 85 prosent. I perioden 2014–2017 ble det gjennomført tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging. I denne tilsynssatsingen ble det funnet brudd hos om lag 80 prosent av de kontrollerte kommunene. Oppsummeringen av fylkesmennenes øvrige tilsyn viser også en høy andel kommuner hvor det ble funnet brudd på regelverket.[61] I perioden 2018–2021 er hovedtemaene i det felles nasjonale tilsynet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering, spesialundervisning, kommunens forsvarlige system og opplæring for voksne. Det ble i 2018 til sammen ført 98 tilsyn med disse temaene, og i bare syv tilsyn ble det ikke funnet brudd på regelverket.[62]

Når Utdanningsdirektoratet velger ut tema for felles nasjonalt tilsyn, og når fylkesmennene velger ut kommuner, fylkeskommuner, skoler og tidspunkter for tilsyn, baserer de seg på risikovurderinger. Det betyr at direktoratet og fylkesmennene vurderer sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvensene av eventuelle brudd er. Dersom fylkesmennene har gjort gode risikovurderinger, kan det forventes at tilsynet vil avdekke regelbrudd. Tilsynsresultatene gir dermed ikke et representativt bilde av tilstanden i opplæringssektoren. På den annen side er det siden 2006 ført tilsyn med et betydelig antall kommuner og skoler og en rekke ulike

[61] Utdanningsdirektoratet, 2012a, Utdanningsdirektoratet, 2013a, Utdanningsdirektoratet, 2014a, Utdanningsdirektoratet, 2015a, Utdanningsdirektoratet, 2016b og Utdanningsdirektoratet, 2017b.

[62] Utdanningsdirektoratet, 2019j.

temaer, og mange av tilsynene har avdekket regelbrudd. Dette kan tyde på at etterlevelsen av opplæringsloven med forskrifter ikke er god nok.

At fylkesmennene finner brudd på regelverket i et tilsyn, er ikke ensbetydende med at kommunen eller skolen generelt har lav regelverksetterlevelse. I tilsynet kontrolleres utvalgte temaer og mange kontrollpunkter innenfor dette temaet. Dersom en skole har brudd på ett eller noen få kontrollpunkter, vil den regnes med i andelen skoler med regelbrudd selv om skolen for øvrig etterlever regelverket. Det er heller ikke slik at alle regelbruddene er like alvorlige, selv om tilsynet ofte rettes mot viktige temaer i loven.

Klagesaker

Hvor mange klagesaker det er, gir ikke grunnlag for klare konklusjoner om manglende regelverksetterlevelse. Mange klagesaker kan vise at klageordningen fungerer etter sin hensikt. Derimot kan det være en indikasjon på manglende regelverksetterlevelse dersom klageren gis medhold i mange klagesaker.

I 2018 fikk fylkesmennene til sammen 2009 klagesaker som gjaldt offentlig grunnskole. Flest klager gjaldt avgjørelser om skyss, permisjon fra opplæringen, spesialundervisning, standpunktkarakterer og skoleplass. Klage på standpunktkarakterer utgjorde den største andelen med 900 klager. Av disse sakene var det bare 28 klager på standpunktkarakter som endte med medhold, mens 315 saker endte med avslag og 546 saker ble opphevet. I klager på permisjon ble det ikke gitt noen medhold, i klager på skoleplassering ble det gitt medhold i 18 av 317 saker, i klager på spesialundervisning ble det gitt medhold i 37 av 315 saker og i klager på skyss ble det gitt medhold i 93 av 407 saker.

I 2018 fikk fylkesmennene til sammen 64 klagesaker som gjaldt videregående opplæring. I 16 av sakene ble det gitt medhold til klager. Flest klager gjaldt rett til ekstra tid, spesialundervisning og videregående opplæring for voksne.[63] Klage på standpunkt er ikke omfattet da fylkesmannen ikke er klageinstans for disse avgjørelsene i videregående opplæring.

I 2018 ble saker om psykososialt skolemiljø behandlet etter den nye håndhevingsordningen i opplæringsloven § 9 A-6. Det er derfor ikke informasjon om medhold i klagesaker om psykososialt skolemiljø fra 2018. Se om funn fra håndhevingsordningen i kapittel 36.3.2. Fylkesmennenes klagebehandling i 2016 viser at klager ble gitt helt eller delvis medhold i 97 av 165 klagesaker om skolemiljø som ble tatt til behandling.[64]

Andelen klager som gis medhold, var også et tema i en spørreundersøkelse om rektors syn på den rettslige reguleringen på opplæringsområdet. Av rektorene som ble spurt, oppga 29 prosent at de har erfart at klager er sendt inn, og at foreldrene fikk medhold i 17 prosent av tilfellene.[65]

Sivilombudsmannens praksis

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen. Borgere kan klage til Sivilombudsmannen dersom de mener å ha blitt utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen. Ombudsmannen avgjør selv hvilke saker som skal undersøkes. Fra 2013 og fram til 2018 har Sivilombudsmannen mottatt 275 saker som gjelder grunnskoleopplæring, og 95 saker som gjelder videregående opplæring. Sivilombudsmannen har avvist omtrent halvparten av sakene. Bare et fåtall av sakene ender med kritikk fra Sivilombudsmannen. På grunnskoleområdet har Sivilombudsmannen mottatt flest saker om nærskole og skolebytte, mens det i saker om skoleskyss er størst andel saker som har resultert i kritikk fra ombudsmannen. I saker om nærskole og skolebytte har 3 av 79 resultert i kritikk, og i saker om skoleskyss har 7 av 39 saker resultert i kritikk. Sivilombudsmannen mottar også en del saker om spesialundervisning og karakterer. Innenfor videregående opplæring gjelder flest saker karakterer. Sivilombudsmannen har fra 2013 og fram til i dag mottatt 49 slike saker, og 6 av sakene har resultert i kritikk fra ombudsmannen. Andre sakstyper som går igjen på videregående nivå, er inntak, skoleskyss og spesialundervisning.[66]

Rettspraksis

En gjennomgang av rettspraksis fra 2000 viser at det er relativt få saker på opplæringsområdet. De fleste sakene har dreid seg om skolemiljø. Selv om det er få saker som når domstolene, kan det likevel være manglende oppfyllelse av rettigheter på opplæringsområdet. Det er ressurs- og tidkrevende å bringe en sak inn for domstolen, og terskelen for å gjøre dette er høy. Det er heller ikke

63 Utdanningsdirektoratet, 2019r.

64 Utdanningsdirektoratet, 2017b.

65 Møller & Sivesind, 2016.

66 Presentasjon fra Sivilombudsmannen i møte med Opplæringslovutvalget 19. september 2018.

nødvendigvis slik at en rettslig prosess, enten gjennom forvaltningsklage, klage til Sivilombudsmannen eller søksmål, nødvendigvis oppleves som den beste måten å få oppfylt rettigheter på. Elevorganisasjonen har i møte med utvalget fortalt at de anbefaler sine medlemmer å ta kontakt med media i stedet for å forfølge saken rettslig.

Riksrevisjonens undersøkelser

Riksrevisjonens undersøkelser på grunnopplæringens område viser også mangelfull etterlevelse av kravene i opplæringsloven. For eksempel viste Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift at lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen, er mangelfull.[67] Et annet eksempel er Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen, som viste omfattende svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisningstilbudet.[68]

Andre undersøkelser og innspill

Barneombudets prosjekt om spesialundervisning i grunnskolen konkluderer med at det er mangelfull etterlevelse av reglene om spesialundervisning. Barneombudet mener at funnene i prosjektet tyder på at mange av elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke selv i opplæringen.[69]

I 2015 publiserte paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner og Unge funksjonshemmede en rapport om Norges implementering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I rapporten konkluderes det med at reglene i opplæringsloven er gode, men at de ikke etterleves i praksis. Det pekes blant annet på store kommunale forskjeller, manglende tilrettelegging av opplæringstilbudet og manglende inkludering.[70]

Både medlemmene i referansegruppen og de aktørene i opplæringssektoren som utvalget har møtt, framhever at regelverksetterlevelse er en utfordring i opplæringssektoren. Samtidig er det flere som understreker at det ofte er de dårlige eksemplene som belyses, og at regelverket tross alt stort sett etterleves.

Variasjon i regelverksetterlevelsen

Verken tilsyn, klagebehandling, rettspraksis eller de ovennevnte rapportene gir grunnlag for å gi noen konklusjon om hvilke regler som har særlig lav eller høy grad av etterlevelse. Gjennomgående er det god dokumentasjon av brudd på reglene når det gjelder temaer som skolemiljø, prosedyrer for fastsettelse av standpunktkarakter, spesialundervisning og annen særskilt tilrettelegging. Det er derimot uklart om årsaken er høyere forekomst av regelbrudd på disse områdene, eller om det oftere avdekkes brudd på disse områdene fordi etterlevelsen av disse reglene undersøkes oftere enn etterlevelsen av andre regler.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at utfordringen med regelverksetterlevelse er større enkelte steder i landet eller i enkelte typer kommuner. NIFU har gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere om blant annet regelbrudd som avdekkes i tilsyn. Forskerne fant ingen signifikante forskjeller mellom gruppene ut fra kommunestørrelse og region.[71] I oppsummeringene fra det felles nasjonale tilsynet i perioden 2014–2017 er det vist til noen forskjeller mellom små og store kommuner og skoler. Tilsynet med regler om elevenes utbytte av opplæringen viser at det er flest brudd på regelverket i de minste kommunene. Når det gjelder kommunenes forvaltningskompetanse, er det avdekket noe færre brudd på regelverket i de små kommunene enn i de store og mellomstore kommunene. Tilsynet med reglene om skolebasert vurdering viser at det også her er avdekket flere brudd på regelverket i de små kommunene enn i de store og mellomstore. Når det gjelder skolestørrelse, er det avdekket noe flere brudd på regelverket ved de minste skolene utenom i tilsynet med forvaltningskompetanse, hvor det er avdekket like mange brudd på regelverket ved store som ved små skoler.[72]

Selv om man ikke har funnet systematiske forskjeller i regelverksetterlevelsen, er det varierende i hvor stor grad regelverket etterleves. Årsakene til manglende etterlevelse (omtalt i kapittel 9.4.4) kan bidra til å belyse hvorfor det er variasjon. Undersøkelser viser at det er store forskjeller i resultater både mellom klasser på samme skole, mellom skoler i samme kommune og mel-

67 Dokument 3:6 (2012–2013).
68 Dokument 3:7 (2010–2011).
69 Barneombudet, 2017.
70 Sivilt samfunn i Norge, 2015.
71 Waagene et al., 2017.
72 Utdanningsdirektoratet, 2019a.

lom kommuner og landsdeler (omtalt i 9.2.3). Det er ikke gjort undersøkelser av sammenhengene mellom regelverksetterlevelse og resultater, og det er dermed uklart om det er noen sammenheng, og hva denne i så fall består i.

9.4.3 Sammenligning med etterlevelse i andre land og i andre sektorer

Hvorfor sammenligne med andre land og sektorer

For å kunne vurdere hvor stor utfordringen med regelverksetterlevelsen på opplæringsområdet er, kan det være nyttig å sammenligne med andre områder og andre land. Utvalget har derfor sett på tilsynsresultater fra andre velferdssektorer i Norge og fra grunnopplæringen i Sverige og Danmark. Det er store ulikheter både i forutsetninger og regelverk, så en sammenligning av tilsynsresultatene vil ikke kunne vise hvor det er best etterlevelse. Sammenligningen tjener først og fremst til å avdekke om det er vesentlige forskjeller i tilsynsresultatene. Slike forskjeller kan gi en indikasjon på om det er særlige utfordringer med etterlevelse av regelverket på opplæringsområdet i Norge.

Tilsynsresultater i Sverige og Danmark

Tilsynsresultater fra Sverige og Danmark viser at det også der er mangelfull etterlevelse av reglene for grunnopplæringen. I Danmark ble det i tilsynet med undervisningstid og minstetimetall i 2015 og 2016 avdekket brudd hos henholdsvis 500 og 300 av de vel 1 300 folkeskolene. Tilsynet avdekket brudd i nesten alle landets kommuner. Tilsynene som den svenske Skolinspektionen gjennomførte i 2016, viste at det var regelbrudd hos 77 prosent av grunnskolene og 85 prosent av de videregående skolene hvor det var gjennomført såkalt prioritert tilsyn, altså hvor skolen er valgt ut på grunnlag av risiko. Blant skoler som ikke var valgt ut på grunnlag av risiko og hvor det ble gjennomført såkalt basistilsyn, fant Skolinspektionen brudd på regelverket hos 26 prosent av grunnskolene og 24 prosent av de videregående skolene.[73]

Tilsynsresultater på andre velferdsområder

Helse-, sosial- og barneverntjenester er velferdstjenester der kommunene, som for grunnskoleopplæringen, har ansvaret for tilbudet. Disse tjenesteområdene kan dermed være relevante sammenligningsgrunnlag. En gjennomgang av de senere års samlerapporter fra landsomfattende tilsyn viser at det også innenfor helse-, sosial- og barneverntjenester avdekkes regelbrudd hos mange kommuner.

Ett eksempel fra helsesektoren er det landsomfattende tilsynet med kommunenes tilbud av helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming som ble gjennomført i 2016. Tilsynet ble gjennomført med 57 kommuner. I 12 kommuner fant fylkesmennene ingen lovbrudd. I de øvrige 45 kommunene (79 prosent) fant fylkesmennene til dels alvorlig svikt i tjenestetilbudet.[74]

Innenfor sosialtjenester er fylkesmennenes landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 et eksempel. Tilsynet gjaldt arbeidet kommunene gjør gjennom NAV-kontorene med opplysning, råd og veiledning og økonomisk støtte til ungdom i alderen 17–23 år. Det ble gjennomført 71 tilsyn med til sammen 73 kommuner og bydeler. I 43 av 73 kommuner (59 prosent) fant fylkesmennene brudd på regelverket.[75]

Et eksempel fra barnevernsektoren er det landsomfattende tilsynet som fylkesmennene gjennomførte i 2013 og 2014 med den kommunale barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Tilsynet ble gjennomført hos 94 barneverntjenester som representerer til sammen 151 kommuner. På de områdene som ble undersøkt, fant fylkesmennene svikt (i betydningen lovbrudd) eller forbedringsområder i 71 av 94 barneverntjenester. De 71 barneverntjenestene representerer til sammen 123 kommuner (81 prosent).[76]

Samlet vurdering

Samlet ser det ikke ut til at regelverksetterlevelsen på andre velferdsområder eller i andre land skiller seg i vesentlig grad fra etterlevelsen på opplæringsområdet i Norge. Det er også slik at det, særlig i en så sammensatt og stor sektor som opplæringssektoren, ikke er mulig å tenke seg full regeletterlevelse. Det vil forekomme lovbrudd. Men det er viktig å sørge for at risikoen for lovbrudd er så lav som mulig, og at det – særlig for de viktigste reglene – er mekanismer som bidrar sterkt til etterlevelse. For å oppnå dette kan det være nyttig å se hen til hvordan regelstyringen er organisert i andre land og andre sektorer. Men utvalget understreker at det er viktig å erkjenne at

[73] Skolinspektionen, 2017a og 2017b.

[74] Helsetilsynet, 2017a.

[75] Helsetilsynet, 2017b.

[76] Helsetilsynet. 2015.

dette er utfordringer med regelstyring generelt og ikke bare et spørsmål om rammebetingelsene i opplæringssektoren.

9.4.4 Årsaker til manglende etterlevelse

Generelt om årsaker til manglende etterlevelse av reglene

Det kan være mange ulike årsaker til at regler ikke alltid etterleves. Hvis en lov ikke virker som forutsatt, skyldes det ofte forhold utenfor loven selv. Manglende økonomiske ressurser eller at reglene ikke håndheves, er eksempler på årsaker til at regler ikke etterleves. For å oppnå etterlevelse må disse forholdene, sammen med forhold som moralen og innstillingen til dem reglene retter seg mot, trekke i samme retning som loven.

Selv om trekk ved regelverket sjelden er den eneste årsaken til at reglene ikke etterleves, er det klart at det har stor betydning for etterlevelsen om aktørene har kjennskap til og forstår regelverket (omtalt i kapittel 9.3). I tillegg kan det være trekk ved regelverket og bruken av regler som styringsvirkemiddel som påvirker innstillingen til aktørene og kulturen for etterlevelse.

Det vil også være relevant å belyse andre årsaker til manglende etterlevelse enn trekk ved selve loven. For det første vil det kunne gi en retning for mulige tiltak. Dersom årsakene utenfor loven ikke er mulige eller ønskelige å endre, vil disse årsakene være rammebetingelser som må legges til grunn dersom en ny lovgivning skal tilpasses den sektoren den skal virke i.

I det følgende vurderer utvalget årsaker til regelbrudd på opplæringsområdet.

Mangelfull og ulik forståelse av regelverket

I forbindelse med årsrapporteringen for 2009 ba Utdanningsdirektoratet om fylkesmennenes vurdering av hva som var årsaken til manglende regelverksetterlevelse. Av oppsummeringen framgår det at fylkesmennene mente at årsaken til manglende etterlevelse var at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne og vanskelig å forstå.[77] I en undersøkelse som OsloMet har utført på oppdrag fra utvalget, er det derimot lite som tyder på at manglende regelverksetterlevelse i stor grad handler om trekk ved selve regelverket på et gitt saksområde. Det er heller manglende kompetanse i koblingene mellom den faglig-pedagogiske og juridisk kompetansen som står fram som den fremste utfordringen, og også som en mulig forklaring på variasjon i regelverksetterlevelse.[78] Utfordringer med lovens tilgjengelighet og forståelse av loven er nærmere omtalt i kapittel 9.3.

Utdanningsdirektoratet mener også at hyppige endringer i kombinasjon med et omfattende regelverk gjør det utfordrende for sektoren å forvalte regelverket.[79] Samtidig viser en gjennomgang av klagesaker, funn fra tilsyn mv. også mangelfull etterlevelse av krav som har virket en stund. Utfordringer som følge av hyppige endringer er omtalt i kapittel 9.3.2 og 9.5.5.

At regelverket oppleves som omfangsrikt, kan også være en utfordring for etterlevelsen. Som omtalt i kapittel 9.3.2, kan det være krevende for aktørene i opplæringssektoren å finne fram i et omfangsrikt regelverk, noe som vil gjøre reglene mindre tilgjengelige. Det kan også svekke regelverkets gjennomslagskraft dersom regelverket inneholder så mange og detaljerte regler at det er urealistisk å oppfylle i praksis.

Arbeidsbelastning og prioritering av oppgaver

Det er en stor og viktig samfunnsoppgave å sørge for grunnopplæringen til barn, unge og voksne. Denne oppgaven har blitt gitt til kommunene, og må i stor grad løses på den enkelte skole.

Rektorer er etter opplæringsloven ansvarlig for opplæringen i skolen. Rektorer har dessuten ansvar for økonomi og andre sider ved driften av skolen, i tillegg til at de har et lederansvar overfor de ansatte. En gjennomgang av skoleledelse i 22 utdanningssystemer, inkludert Norge, viser at mange vegrer seg for å bli skoleledere fordi oppgavene er for mange og uklare, arbeidspresset for stort, og opplæringen utilstrekkelig.[80] Mange av de utvalget har snakket med, har også tatt opp denne problemstillingen. Én side av denne problemstillingen er at rektorer i noen tilfeller opplever å måtte prioritere mellom å følge reglene og å gjøre andre oppgaver som også er viktige. Som en rektor sa: «Dersom jeg må velge mellom å gjøre det jeg mener er best for elevene og å oppfylle alle dokumentasjonskrav, velger jeg elevene.» En årsak til at reglene ikke alltid etterleves, kan derfor være at den totale arbeidsbyrden er for stor, og at mange gode formål konkurrerer med hverandre. Se mer om skolens brede samfunnsmandat i kapittel 5.2.

---

77 Utdanningsdirektoratet, 2009a.

78 Mausethagen et al., 2019, s. 95.

79 Utdanningsdirektoratet, 2009a.

80 OECD, 2008.

Boks 9.1 Anbefalinger fra «Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen»

Høsten 2018 gjennomførte OsloMet en studie av regelverksetterlevelse i grunnopplæringen på oppdrag av Opplæringslovutvalget. Formålet med prosjektet var å få økt kunnskap om regelverksetterlevelse i norske fylkeskommuner, kommuner og skoler, og å utlede noen anbefalinger for hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, fylker, kommuner og lærerutdanning.

Noen av anbefalingene var:

- å styrke utviklingen av rettslig kompetanse i lærerutdanningene og i etter- og videreutdanninger, og legge til rette for diskusjoner på ulike arenaer hva læreres «rettslige kompetanse» innebærer
- at utviklingsarbeid lokalt kan knyttes tettere til arbeid med regelverket og iverksetting i praksis
- økt oppmerksomhet og diskusjon rundt tilsynets muligheter og begrensninger
- større grad av problematisering rundt spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn når regelverket skal etterleves
- at mer oppmerksomhet bør rettes mot mulig økt konfliktorientering i sektoren, særlig på området elevenes skolemiljø
- å myndiggjøre PP-tjenesten som en samhandlende faginstans i skolen og styrke deres mandat for å bidra i skolenes kompetanse- og organisasjonsutvikling
- at økt oppmerksomhet bør rettes mot spenninger mellom vurderingsfeltet og ulike sider av opplæringsloven
- mer forskning på bruk av regler og regeltolkning i skolefeltet
- fortsatt diskusjon rundt ressursspørsmålet

Kilde: Mausethagen, et al., 2019.

En tilsvarende utfordring kan også gjelde for lærere. Lærernes kjerneoppgave er elevenes opplæring. Reglene kan føre til flere oppgaver for lærerne, som så konkurrerer med denne kjerneoppgaven. Norsk Lektorlag har pekt på at dokumentasjonskravene for den enkelte lærer har økt som følge av flere elevrettigheter, og at dette går ut over lærernes tid til å undervise. Det vil også etter utvalgets oppfatning være en risiko for at regelverksetterlevelse ikke prioriteres når tiden ikke strekker til.

Kultur for at reglene er styrende for virksomheten

For at lover skal virke etter sin hensikt, må dem som loven retter seg mot, være innstilt på å følge loven lojalt. Erfaringene til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet er at kommunene lojalt følger opp funn i tilsyn og pålegg om retting. Samtidig er dette noe annet enn å følge loven på eget initiativ og å ha loven som et sentralt styringsdokument for skolevirksomheten.

I en spørreundersøkelse i skoleåret 2016–2017 ble skoleledere og lærere spurt om i hvilken grad de blir fulgt opp av sin leder når det gjelder en rekke resultattyper. Svarene viser at både lærere og skoleledere opplever at de blir fulgt opp i større grad når det gjelder overholdelse av regelverket, enn når det gjelder en del andre resultattyper som elevenes eksamens- og standpunktkarakterer. Hovedandelen av lærerne svarer likevel at de bare «i noen grad følges opp» når det gjelder overholdelse av regelverket.[81] Som omtalt i kapittel 9.3.3, er det også undersøkelser som viser at rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i dialogen med lærerne, og at det i liten grad er formaliserte systemer på skolene for å sikre at lærerne oppdateres fortløpende om lovverkets bestemmelser.

Utvalgets erfaring fra møter med ulike aktører, er at aktørene i opplæringssektoren er innstilt på å følge loven. Samtidig er det klart at mange i liten grad forholder seg til loven i skolehverdagen. Det er andre dokumenter, som for eksempel læreplaner og interne retningslinjer, som i praksis oppleves som viktigere for dem som jobber i skolen. Undersøkelsen som OsloMet utførte på oppdrag fra utvalget, viser at lærerne i relativt liten grad eksplisitt trekker inn regelverket i sine resonneringer, selv om vurderingene i stor grad sammenfaller med regelverket.[82]

Etter utvalgets oppfatning er det ikke nødvendig at alle som jobber i grunnopplæringen, har et

[81] Mausethagen et al., 2018, s. 61.
[82] Mausethagen et al., 2019, s. 113.

eksplisitt forhold til opplæringsloven med forskrifter. Men det må være felles forståelse av regelverkets funksjon, og reglene må være integrert i skolens praksis, for at man skal kunne oppnå noe mer enn tilfeldig etterlevelse. Det er dessuten viktig at det arbeides med koblingen mellom reglene og de faglig-pedagogiske resonneringene som gjøres i skolen.

Det kan være at rektorer og lærere prioriterer andre oppgaver framfor å oppfylle kravene i opplæringsloven med forskrifter, fordi det er vanskeligere å se nytten av regelverksetterlevelse enn å se nytten av andre tiltak og oppgaver. Dette kan bety at reglene ikke er gode nok (se også kapittel 9.2). Men det kan også bety at det er for lite bevissthet om reglenes funksjon. Det synes for eksempel som at etterlevelse av krav til systemer, prosedyrer og dokumentasjon taper i konkurransen med å hjelpe det enkelte barn i den aktuelle situasjonen. Dette kan være fordi effekten av handlingen i situasjonen er mer umiddelbar og synlig enn effekten av regelverksetterlevelsen. Det er naturlig at aktørene ønsker det som er best for eleven. Men det er ikke sikkert at en slik prioritering alltid er den riktige, hvis man tar hensyn til alle elevene og ser på skolens oppgave i et litt større perspektiv. Som omtalt i kapittel 9.2 kan mangler ved skolens systemer være alvorlig og få konsekvenser for opplæringen til mange elever.

Utvalget har fått tilbakemeldinger som kan tyde på at aktørene i opplæringssektoren i praksis anser det som urealistisk å oppfylle alle krav og forventninger til skolen til enhver tid. For noen framstår det som umulig å i det hele tatt skaffe seg oversikt over hvilke regler som gjelder. En risiko ved overdreven bruk av regler som styringsvirkemiddel kan dermed være at reglene ikke tas på alvor av aktørene i opplæringssektoren. Trekk ved regelverket kan på denne måten påvirke kulturen for regelverksetterlevelse. På den annen side kan det tenkes at dersom det i utgangspunktet i større grad hadde vært kultur for at reglene skal være styrende for opplæringsdriften, ville sektoren i større grad kunne håndtert et omfattende regelverk.

Dersom de som skal etterleve reglene, ikke ser nytten av reglene eller sin egen rolle i oppfyllelsen av dem, kan det føre til at regelverksetterlevelse nedprioriteres til fordel for andre oppgaver. Det vil også kunne ha betydning for hvilken innsats man legger ned i å skaffe seg kunnskap om reglene.

Regelverkets omfang, med lov, forskrifter og tilhørende tolkninger, er momenter som synes å gjøre det vanskelig å skape en kultur for regelverksetterlevelse i skolen. Regelverket er så omfattende at ingen kan kjenne til alt. Rektorer opplever dessuten at de må gjøre prioriteringer, og at de noen ganger må nedprioritere å følge de reglene som de mener er minst viktige.

Samlet ser det ut til at aktørene på opplæringsområdet generelt ønsker å etterleve loven. Samtidig mener utvalget at manglende anerkjennelse av regelverkets funksjon og manglende integrering av reglene i den generelle styringen av skolen kan være en medvirkende årsak til at reglene ikke alltid etterleves.

Manglende ressurser

Flertallet av informantene i undersøkelsen som OsloMet utførte på oppdrag av utvalget, er enige om at manglende økonomiske ressurser er noe som gjør det utfordrende å leve opp til intensjonene i regelverket og å gi alle elevene det forsvarlige opplæringstilbudet de skal ha.[83]

Grunnopplæringen blir hovedsakelig finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene. En utfordring kan være at de ulike tjenesteområdene i kommunen konkurrerer om de samme midlene, og at prioriteringen innad i kommunen gjør at de økonomiske rammene for grunnopplæringen eller den enkelte skole blir for stramme. En annen årsak kan være at de økonomiske bevilgningene fra staten ikke dekker de faktiske kostnadene for grunnopplæringen. En gjennomgang av lovendringene på området viser at staten i mange tilfeller har konkludert med at et lovforslag ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, og kommunene har dermed ikke blitt kompensert økonomisk. Utvalget har ikke grunnlag for å tro at kommunen har for lave bevilgninger, eller at lovendringene har hatt høyere kostnader enn det som er lagt til grunn. Utvalget vil likevel peke på at en mulig utfordring ved de mange og hyppige endringene på opplæringsområdet er at staten ikke ser totaliteten av endringene, ei heller kostnadssiden.

Tiden som har gått siden forrige store lovrevisjon, samt at opplæringsloven i liten grad har vært evaluert, innebærer også en risiko for at kostnadene ved tiltakene som loven foreskriver, ikke er de samme som da loven ble vedtatt. Samfunnet er endret på mange områder, og endringene kan ha betydning for kostnadene ved etterlevelse av loven. For eksempel kan økningen i antallet barn og unge med delt bosted, ha betydning for skysskostnadene. Det kan også ha skjedd

[83] Mausethagen et al., 2019, s. 109.

endringer som gjør det mindre ressurskrevende å oppfylle loven, som for eksempel utvikling av ny teknologi, som digitale systemer.

Manglende mulighet for håndheving og sanksjoner

En faktor som har betydning for regelverksetterlevelsen, er mulighetene til å håndheve reglene og sanksjonere regelbrudd.

Oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn viser at kommunene ønsker å rette opp regelbrudd som avdekkes i tilsyn. For eksempel framgår det av oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn fra 2014 at om lag 60 prosent av regelbruddene rettes på bakgrunn av forhåndsvarsel og før fylkesmannen vedtar pålegg om retting.[84] Også en studie av hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever regelverket, viser at skolene lojalt følger opp når de får pålegg om endringer av rutiner fra fylkesmannen. Samtidig viser denne studien nødvendigheten av et eksternt tilsyn for å sikre elevenes rettigheter og forebygge tilfeldig lovanvendelse.[85]

Selv om fylkesmannen fører tilsyn med reglene i opplæringsloven, kan noen av reglene være vanskelige å håndheve i praksis. Et tydelig regelverk er et premiss for hensiktsmessige tilsyn og det innebærer at tilsynet ikke kan bli bedre enn regelverket det skal føres tilsyn med.[86] Tilsyn med skjønnsmessige ord og uttrykk kan være vanskelig. En gjennomgang av tilsynet på opplæringsområdet viser at tilsynet ofte undersøker prosesser og dokumentasjon. Én side av dette er at tilsynet i liten grad overprøver innholdet i skjønnsmessige vurderinger, noe som bidrar til å gi kommunen handlingsrom. En annen side av dette er at tilsynet kan innebære en vridning fra innholdet i tiltakene til mer byråkratiske elementer.

I dag kan fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet vedta tvangsmulkt hvis kommunene ikke etterkommer pålegg om retting i saker om skolemiljø. I alle andre saker er pålegg om retting eneste mulige reaksjon. Flere i referansegruppen etterlyser flere forvaltningsreaksjoner og sanksjoner i opplæringsloven. Blant annet peker enkelte på at tvangsmulkt kan være en aktuell reaksjon i saker om spesialundervisning i tillegg til i saker om skolemiljø.[87]

Utvalget har tatt opp spørsmålet om behovet for reaksjoner og sanksjoner med fylkesmannsembetene. En tydelig tilbakemelding var at det ikke er behov for flere reaksjoner og sanksjoner. Fylkesmennenes erfaring er at kommunene i stor grad har vilje til å etterleve regelverket, men at utfordringen er evnen til å etterleve det. Flere ga uttrykk for at økonomiske reaksjoner og sanksjoner bare bør brukes dersom årsaken er manglende vilje, og at det derfor verken er nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel på opplæringsområdet.

Samlet sett er det få holdepunkter for at manglende reaksjons- og sanksjonsmulighet er en stor utfordring på opplæringsområdet.

9.5 Utfordringer med dagens regelverksforvaltning

9.5.1 Innledning

En grundig lovprosess bidrar til at reglene blir gode. Utfordringer med regelverket er omtalt i kapittel 9.2 og 9.3. I det følgende omtales enkelte trekk ved lovprosessen på opplæringsområdet som kan ha medvirket til disse utfordringene, eller som kan medføre at lovgivningen ikke får den kvaliteten den kunne ha fått. Utfordringene som beskrives i dette kapitlet, gjelder i noen grad også for forskrifter.

9.5.2 Medias innflytelse og troen på regler som virkemiddel

I oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn fra 2009 gir Utdanningsdirektoratet uttrykk for at lovgivning er et foretrukket styringsvirkemiddel i opplæringssektoren.[88] Mange av aktørene som utvalget har snakket med, er enig i dette og mener det er en overdreven tro på regler på grunnopplæringens område.

Et spørsmål er hvorfor lovgivning er et foretrukket styringsvirkemiddel i opplæringssektoren. Difi viser til at både direktoratet og departementet erfarer at det ikke er kommunene som får kritikk i riksdekkende medier når det oppdages svakheter i skolen. Det er statsråden som holdes ansvarlig, og det forventes tiltak fra statens side.[89] I en artikkel blir nasjonale politikeres inngripen overfor kommunene kommentert slik: «Etter noen få negativt vinklede TV-reportasjer om kommunale tjenester kommer det raskt en statsråd på

84 Utdanningsdirektoratet, 2015a.
85 Holm & Møller, 2016, s 276.
86 Statskonsult, 2000.
87 Barneombudet. Foreldreutvalget for grunnopplæringen. Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.
88 Utdanningsdirektoratet, 2009a.
89 Difi, 2013.

banen med forslag om inngrep overfor kommunene for å rette opp påståtte mangler og skjevheter.»[90]

Det er et generelt samfunnstrekk at media setter dagsordenen og at politisk og annen styring påvirkes av medias dagsorden. Det er likevel tegn som tyder på at medias påvirkning er særlig sterk på opplæringsområdet. Skole er et tema som engasjerer mange, og i norske medier er det daglig mange saker om skole. Enkeltsaker om skole får gjerne stor oppmerksomhet, og medieoppslag kan fungere som et pressmiddel mot skoler, kommuner og nasjonale myndigheter.

I noen tilfeller er det Stortinget som tar initiativ til lovendringer gjennom anmodningsvedtak til regjeringen. I stortingssesjonen 2015–2016 ble det fremmet 477 anmodningsvedtak, inkludert underpunktene som følger noen av anmodningsvedtakene. Flere av disse omhandler grunnopplæringen (se nedenfor). Antallet anmodningsvedtak i 2015–2016 var nesten dobbelt så mange som ble fremmet under den siste toppen i stortingssesjonen 2002–2003 (247 anmodningsvedtak). Ved årtusenskiftet førte det høye antallet anmodningsvedtak til en debatt om stortingsregjereri og utfordringene et høyt antall anmodningsvedtak kan gi i ansvarsfordelingen mellom den lovgivende og den utøvende makt. Etter 2003 sank antallet anmodningsvedtak betraktelig. Nedgangen ble godt hjulpet av at den rødgrønne regjeringen var en flertallsregjering. Fra 2005 til 2013 lå antallet anmodningsvedtak på mellom 9 og 58 per sesjon.[91]

En utfordring med lovendringer som er initiert av Stortinget, er at stortingsrepresentantene ikke har samme apparat som regjeringen til å utrede konsekvensene av forslagene. Frøilandutvalget, som ble nedsatt i 2000 for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, omtaler alle anmodningsvedtakene som ble vedtatt i sesjonene 1999–2000 og 2000–2001 som «en tankevekker»: «En del av dem var rene anmodninger om videre utredning av saker som Stortinget ønsket å få nærmere belyst. Men det gjenstår likevel en stor kategori, der Stortinget kan hevdes å ha grepet inn med bindende pålegg i enkeltsaker av til dels detaljert og forvaltningspreget karakter, på en måte som reiser spørsmål om dette er hensiktsmessig og forsvarlig.»[92]

Det store antallet anmodningsvedtak gjelder ikke spesielt for opplæringsområdet, men slike vedtak blir i stor grad brukt også her. I noen vedtak ber Stortinget regjeringen utrede behovet for et tiltak eller en lovendring, som for eksempel i anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016, hvor Stortinget «ber regjeringen utrede en endring av opplæringslova § 2-5 og andre mulige tiltak som kan sikre elever på ungdomsskolen rett til opplæring på hovedmålet og rett til å tilhøre en egen målformgruppe, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte». I andre tilfeller ber Stortinget regjeringen mer direkte om å gjøre lovendringer, som anmodningsvedtak nr. 672 av 22. mai 2017, hvor Stortinget «ber regjeringen foreta en gjennomgang av de statlige oppreisningsordningene med sikte på å innlemme en kompensasjons- og oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap som følge av mobbing».

Et eksempel på et anmodningsvedtak fra Stortinget som har ført til endring i opplæringsloven, er anmodningsvedtak nr. 599 av 12. april 2016, hvor Stortinget ba regjeringen «sikre at lærere utdannet før 1. januar 2014 får dispensasjon fra kompetansekravene, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med forslag til nødvendige lovendringer […]». Anmodningsvedtaket førte til endring i opplæringsloven § 10-2 tredje avsnitt.

Det er også et trekk i samfunnet at det er større bevissthet om rettigheter og regler enn tidligere. I flere sammenhenger vises det til økt bevissthet om rettigheter som en medvirkende årsak til mer regulering.

I mange tilfeller er regelendringen et uttrykk for et politisk mål og kan ha sin bakgrunn i politiske plattformer. Regelendringer kan også ha sin bakgrunn i tilbakemeldinger fra opplæringssektoren om at regelverket er uklart, enkeltsaker som synliggjør nye problemstillinger, enkeltsaker og problemstillinger som får stor oppmerksomhet i media, ulik praksis i skolene og manglende regelverksetterlevelse. I noen tilfeller innføres det en forpliktelse samtidig som kommunen gis økt rammetilskudd. I slike tilfeller brukes lovregulering til å sikre at økningen i rammetilskuddet brukes i samsvar med nasjonale intensjoner. En slik framgangsmåte er et alternativ til øremerkede tilskudd.

Når det innføres nasjonale regler på et område, er dette et uttrykk for nasjonale prioriteringer. At de regulerte områdene i noen grad prioriteres på bekostning av områder som ikke er regulert, kan føre til at stadig flere områder reguleres, noe som innebærer at kommunen får lite handlingsrom, og som kan føre til at regler får mindre gjennomslagskraft. På denne måten kan

---

90 Rose, 2011.

91 Thorsen, 2018.

92 Dokument nr. 14 (2002–2003).

reguleringen på ett velferdsområde, føre til ytterligere regulering på andre velferdsområder.

At regelverket allerede er relativt omfattende og detaljert, kan også være et moment som forsterker bruken av regler som virkemiddel. Dersom regelverket blir en «oppskrift» på hvordan skolen skal drives, vil det være naturlig å søke i loven når man skal ta et valg. Dersom loven ikke gir svar, kan det misforstås som at et tiltak eller en løsning ikke er lov. Det kan dermed oppstå behov for å innføre nye regler.

9.5.3 Mangelfulle utredninger

I forbindelse med at ny utredningsinstruks ble iverksatt i 2016, gjennomførte DFØ en nullpunktsmåling for å undersøke etterlevelsen av utredningsinstruksen. Undersøkelsen viste at departementene i størst grad tilfredsstiller kravene til å ha problembeskrivelser, til å gi klare anbefalinger av tiltak og til å redegjøre for relevante forutsetninger for vellykket gjennomføring. Departementene tilfredsstiller i mindre grad kravene knyttet til å beskrive positive og negative virkninger av tiltaket og til å formulere klare mål for det aktuelle tiltaket. Ifølge undersøkelsen knytter den klart største utfordringen seg til å utrede flere alternative tiltak. Å identifisere og utrede reelt alternative tiltak er nødvendig for å kunne vurdere hvor effektivt et tiltak er. I over sju av ti utredninger som DFØ har gjennomgått, har departementene bundet seg til ett tiltak.[93]

Utvalgets gjennomgang av høringer og lovproposisjoner de senere år viser at de generelle funnene i stor grad stemmer for opplæringsområdet. I høringene og lovproposisjonene er det i liten eller ingen grad drøftet om regler er et hensiktsmessig virkemiddel, eller hva som kunne vært oppnådd med andre virkemidler. En annen utfordring er at man gjennomgående sammenligner dagens faktiske situasjon med den ideelle situasjonen som man ønsker å oppnå gjennom lovendringen. Det tas sjelden høyde for at de nye reglene ikke nødvendigvis vil etterleves fullt ut, heller ikke i tilfeller hvor mangelfull etterlevelse av gjeldende regelverk er en del av bakgrunnen for forslaget.

Det gjøres ikke barnekonsekvensvurderinger når det foreslås endringer i opplæringsloven, til tross for at de fleste reglene i loven berører rettighetene og opplæringstilbudet til barn og unge. I flere lovproposisjoner omtales hensynet til elevene, ofte som en del av begrunnelsen for at reglene innføres. Men det er sjelden forslagene blir vurdert opp mot sentrale artikler i barnekonvensjonen, som for eksempel barns beste, ivaretakelsen av retten til å bli hørt, ikkediskriminering og retten til utdanning. Det er sjelden barn og unge involveres i lovarbeidet på andre måter enn gjennom ordinære offentlige høringer til organisasjoner som representerer barn og unge.

Lovproposisjonene på opplæringsområdet inneholder ofte en overordnet beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Utover dette er det sjelden at andre forutsetninger for å lykkes med tiltaket blir vurdert. Lovproposisjonene viser også i liten grad forslagets betydning for det lokale selvstyret.

9.5.4 Manglende kunnskaper om utdanningsrettslige spørsmål

Det gjør det enklere å lage gode regler dersom myndighetene har tilgang til forskning og forskningsmiljøer. Utvalget har fått flere innspill om, og har selv erfart, at det er påfallende lite forskning om utdanningsrettslige spørsmål og i realiteten ingen forskningsmiljøer. Dette kan ha flere konsekvenser som kan bidra negativt til regelverksforvaltningen innen utdanningsfeltet.

I noen grad er det et generelt problem at det er lite forskning og kunnskap om rettslige styringsinstrumenter.[94] Men det er særlig påfallende for utdanningsretten. Det er svært få forskere innen utdanningsrett, og det avlegges få juridiske eller tverrvitenskapelige doktorgrader som berører utdanningsrettslige problemstillinger. Rettsdogmatisk forskning kunne bidratt til å avdekke og i noen grad avklare svakheter og uklarheter i utdanningsretten.

Det er også få generelle utdanningsrettslige framstillinger eller lærebøker.[95] Dette fraværet kan medvirke til usikkerheten som oppleves i sektoren rundt rettslige styringsinstrumenter. Fraværet av allmenne framstillinger gjør også at det er vanskelig å finne svar og å lese seg opp om utdanningsrettslige spørsmål. Det kan også være en grunn til at kunnskapene i sektoren om utdanningsrett er urovekkende lave. Et eksempel er Skolelederforbundets undersøkelse fra 2016, der rektorene rapporterte at den kunnskapen nyut-

93 DFØ, 2017.

94 Dette er påpekt av Stortinget og fra andre hold i flere sammenhenger, se Nordrum, 2017, s. 43–49 med videre henvisninger.

95 Jakhelln & Welstad, 2012. Wilhelm, 1987.

dannede lærere i minst grad besatt, var kunnskapen om sentrale lover og regler på skolefeltet.

Mangelen på rettsvitenskapelige forskningsmiljøer innen utdanningsrett svekker mulighetene utdanningsmyndighetene og andre har til å innhente betenkninger, utredninger eller finne eksperter som kan bidra på utdanningsfeltet.

Det er ingen av de juridiske fakultetene som tilbyr utdanningsrett som fag, slik det for eksempel er innen helserett, sosialrett, trygderett, barnevernsrett og kommunalrett. Det er heller ingen forskningsmiljøer som forsker på utdanningsrettslige problemstillinger. Det er urovekkende gitt hvor viktig opplæringssektoren er for samfunnet.

Fraværet av utdanningsrettslige forskere og forskningsmiljøer kan også føre til at den offentlige debatten om utdanningsrettslige spørsmål blir mindre informert, og forsterke utfordringene medieoppmerksomheten på området kan innebære (se kapittel 9.5.2). Det er eksempler på debatter som over tid bærer preg av fravær av juridisk-faglige synspunkter fra uavhengig forskerhold. Én side av dette er at spørsmål kan framstå som mer uavklarte i media enn det de faktisk er.

En annen sak er at forskningsmiljøer kan være en kritisk og uavhengig stemme til utdanningsmyndighetene, som kan tjene til for eksempel å avdekke ulovligheter, uholdbare tolkninger av gjeldende rett og å reise nødvendige debatter om bruken av rettslige styringsinstrumenter. Det kan også være at mer forskning på gjeldende rett og virkninger av utdanningsrettslige virkemidler, ville bidra til et mer realistisk syn på hva som kan oppnås med rettslig regulering.

9.5.5 Hyppige endringer i regelverket

En utfordring med dagens regelstyring, som også er omtalt i 9.3.2, er at det skjer hyppige endringer i regelverket på opplæringsområdet. Dette gjør det vanskelig for aktørene i opplæringssektoren å holde oversikt over reglene, og implementeringsarbeidet blir uforutsigbart og krevende. Nedenfor ser utvalget på hva slags endringer som gjøres, og årsakene til endringen.

Ifølge en kartlegging fra Difi ble det gjennomført 17 lovendringer og 24 forskriftsendringer på grunnopplæringens område i perioden 1999–2009. Kartleggingen viser at det i denne perioden har vært ulik utvikling i bruken og omfanget av juridiske styringsvirkemidler i miljø-, helse- og opplæringssektoren. Antallet lovendringer som innebærer substansiell endring for kommunene, er mye større på utdanningsområdet og helseområdet enn på miljøvernområdet. Ifølge rapporten reflekterer dette de mange politiske initiativene på de to velferdssektorene, mens man på miljøvernområdet har hatt et tiår der det ikke har vært gitt nye oppgaver til kommunene.[96]

Fra 2010 og fram til i dag er det lagt fram 23 lovproposisjoner med forslag om endringer i opplæringsloven. Antallet proposisjoner gir ikke nødvendigvis et godt bilde av hvor mye endring som skjer. Også på andre velferdsområder legges det fram mange lovproposisjoner. For eksempel var det i samme periode 199 lovproposisjoner hvor det ble foreslått endringer i barnevernloven. En stor andel av disse gjaldt primært endringer av andre lover med følgeendringer i barnevernloven. De fleste lovproposisjonene som legges fram for opplæringsloven, gjelder flere lovendringer. Noen av forslagene innebærer dessuten omfattende endringer. I tillegg er det de fleste årene gjennomført flere endringer i forskrift til opplæringsloven.

Regelendringene som gjennomføres, er av ulik art. En del endringer er presiseringer og tydeliggjøringer, som for eksempel lovendringen om skolebytte i mobbesaker.[97] Andre endringer er av mer teknisk art, som flytting av bestemmelse om retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder fra opplæringsloven til barnehageloven.[98] Det er også enkelte endringer av mer symbolsk karakter, som endring av navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).[99] De fleste endringene som gjennomføres, innebærer reelle endringer i form av nye eller endrede rettigheter og plikter. Eksempler på dette er nye skolemiljøregler[100] og utvidelse av retten til videregående opplæring[101].

Det er også mange av bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter som ikke har vært endret siden forrige store lovgjennomgang. Dette gjelder for eksempel § 5-1 om rett til spesialundervisning og § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

---

96 Difi, 2010.
97 Prop. 68 L (2013–2014).
98 Prop. 103 L (2015–2016).
99 Prop. 82 L (2014–2015).
100 Prop. 57 L (2016–2017).
101 Prop. 79 L (2016–2017).

9.5.6 Mangelfull tilrettelegging for implementering

Det tar tid å implementere lovregler. Lovendringene vil ikke ha en umiddelbar effekt fra det tidspunktet Stortinget har vedtatt loven. Det er mange nivåer og aktører beslutningen skal gjennom før en lovendring kan effektueres ute i den enkelte skole eller i det enkelte klasserom.

En generell tilbakemelding fra aktørene i opplæringssektoren er at det ikke legges godt nok til rette for at nye regler skal implementeres i opplæringssektoren. Én utfordring er tiden som settes av til implementering. Vanlig praksis på opplæringsområdet er at lovforslag vedtas i vårsesjonen, ofte i juni, og trer i kraft 1. august samme år. Kommuner og skoler gis dermed i praksis ingen tid til å forbedrede seg til lovendringen eller til å igangsette nødvendige implementeringstiltak.

En annen utfordring er at lovvedtakene i mange tilfeller ikke følges opp med implementeringstiltak fra statlig hold. Et unntak er de nye skolemiljøreglene i opplæringsloven kapittel 9 A. Flere av dem utvalget har snakket med, har opplevd god støtte i implementeringen av disse reglene, men etterlyst tilsvarende implementeringstiltak ved andre lovendringer. Et annet eksempel på god implementering av regler er reglene om vurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Noe av det som er felles for disse implementeringene, er samspillet mellom juridiske og pedagogiske virkemidler og at det har vært større satsinger på fagområdet samtidig som regelverket ble endret.

At myndighetene ikke legger til rette for implementering, vil for det første innebære en betydelig risiko for at reglene ikke blir fulgt. Et annet aspekt er at denne framgangsmåten kan svekke effekten av lov som virkemiddel. Det er vanskelig å ta lovkravene på alvor dersom man ikke får noen reell sjanse til å følge dem. Det skaper et inntrykk av at lovreglene handler mer om at myndighetene skal vise at de tar grep, og mindre om at det faktisk skal skje en reell endring i skolesektoren.

Det er likevel ikke tilstrekkelig at det er nok tid til implementering. Det er eksempler på regler i opplæringsloven som har vært uendret de siste tjue årene, men som likevel ikke er godt nok implementert ute i skolene. Dette gjelder for eksempel reglene om spesialundervisning.

Enkelte har pekt på at en fordel med en helt ny opplæringslov vil være at loven endelig kan bli implementert i praksis. Dagens regelverk, med lover, forskrifter og tolkningsuttalelser, framstår som så omfangsrikt og fragmentert at det er vanskelig å ta igjen implementeringen. Med en ny lov, vil man kunne få en ny start.

Se mer om implementering av regler i kapittel 55.

9.6 Oppsummering

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at reglene i dagens lov er uegnet til å nå målet med regelstyringen. Det kan derimot være at regelverket ikke nødvendigvis er rettet mot de riktige faktorene. Det ser også ut til at reglene har noen virkninger som kan være uheldige.

Én utfordring er at aktørene i opplæringssektoren opplever at reglene bidrar til mer dokumentasjon og rapportering. Det er særlig individuelle rettigheter og kravet til at kommunen skal ha et forsvarlig system, som oppleves å utløse mer dokumentasjon og rapportering. Det er uheldig dersom *unødvendig* dokumentasjon og rapportering tar tid og ressurser bort fra kommunenes og skolens kjerneoppgaver. Hensikten med dokumentasjons- og rapporteringskravene er å ivareta elevenes behov på kort og på lang sikt. Hvis kravene ikke bidrar til dette, er de unødvendige. Dokumentasjon og rapportering kan framstå som tungvint i vanlig drift, men kan samtidig være avgjørende for elevenes rettssikkerhet i enkeltsaker.

Når det gjelder individuelle rettigheter, er utfordringen todelt. Én utfordring er at opplæringsloven med forskrifter ikke ivaretar elever med særlige behov godt nok. En annen utfordring, som til en viss grad står i et motsetningsforhold til den første, er at bruken av individuelle rettigheter i noen tilfeller går ut over den innsatsen som kan rettes mot fellesskapet. Disse to utfordringene kan tyde på at dagens regelverk ikke er treffsikkert nok.

På enkelte områder kan det være en utfordring at reglene ikke tar hensyn til rettssikkerheten til de ansatte i skolen, men ut fra de tilbakemeldingene utvalget har fått, er det ikke grunn til å tro at dette er en gjennomgående utfordring med dagens regelverk.

Kunnskapsgrunnlaget viser at jussen i noen grad har fått for stor plass, og at det kan bli for mye oppmerksomhet på prosesser og dokumentasjon framfor innhold og kvaliteten i vurderingene. Samtidig vil utvalget understreke at rettssikkerhetsmekanismer, som for eksempel saksbehandlingsregler, ikke står i motsetning til gode vurderinger, snarere tvert imot. Utfordringen er å skape

god nok sammenheng mellom reglene og skolens kjerneoppgaver.

Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunnlag for å konkludere med at det har vært en sterk rettsliggjøring av opplæringssektoren. Verken antallet klagesaker eller antallet saker for domstolen har økt vesentlig. At aktørene i skolen opplever økt rettsliggjøring, handler trolig mer om generelle utviklingstrekk i samfunnet, som økt rettighetsbevissthet og medias innflytelse. At samfunnet stiller større krav til det offentlige tjenestetilbudet, er først og fremst positivt. Men dette gjør det desto viktigere med klare regler som skaper en riktig forventning om hva man har krav på og ikke minst hvem som kan avgjøre kravet.

En utfordring på opplæringsområdet er at det samlede regelverket oppleves som omfattende, fragmentert og komplekst. Både regelverkets struktur, det totale omfanget av lovregler, forskriftsregler og tolkninger og detaljnivået på reguleringen oppleves som utfordrende. Disse trekkene gjør at det er vanskelig å finne fram i regelverket, og gjør dermed regelverket lite tilgjengelig for brukerne. At regelverket oppleves som for omfangsrikt og detaljert, er dessuten egnet til å svekke regelverkets legitimitet og gjennomslagskraft. Når regelverket blir for omfattende, vil det i praksis oppleves som umulig å oppfylle. Selv om det totale omfanget oppleves som utfordrende, er det ikke lett å peke på regler som overflødige. Den generelle oppfatningen synes å være at den enkelte regel kan være fornuftig og god, men at det er summen av alle reglene som skaper problemer.

Språket i opplæringsloven oppleves ikke som vanskelig å forstå, selv om undersøkelser viser at det også er mulig å forbedre språket. Utfordringen er heller at den språklige forståelsen ikke alltid samsvarer med det juridiske innholdet, eller at det er vanskelig å bruke loven i praksis.

Skjønnsmessige regler gir særlige utfordringer. Det er flere eksempler på skjønnsmessige ord og uttrykk som skaper usikkerhet. Det er usikkerhet om hva som menes, hvem som skal vurdere, og om vurderingene kan overprøves av statlige myndigheter. Det er særlig to spenningsforhold. Det ene er i hvilken grad staten kan overprøve kommunens vurderinger i tilsyn. Det andre spenningsforholdet er mellom faglig-pedagogiske hensyn og andre hensyn.

Det er mangelfull etterlevelse av reglene på opplæringsområdet. En sammenligning med andre sektorer og andre land viser at utfordring med mangelfull etterlevelse ikke er noe særegent for opplæringssektoren. Likefullt er det klart at regelverksetterlevelsen på opplæringsområdet bør forbedres.

Årsakene til at reglene ikke alltid etterleves, er sammensatte. Én viktig årsak er manglende ressurser. En annen årsak synes å være manglende og ulik forståelse av loven og at det er utfordrende å koble den faglig-pedagogiske kompetansen og vurderingen til anvendelsen av reglene. En medvirkende årsak er også den totale arbeidsbyrden til aktørene i skolen. Den totale arbeidsbyrden, i kombinasjon med et omfattende regelverk og andre styringsvirkemidler, gjør at aktørene i noen tilfeller ikke prioriterer etterlevelse av regler i tilstrekkelig grad. Det framstår som ganske klart at aktørene i opplæringssektoren gjennomgående har stor vilje til å etterleve regelverket, men at det i noen grad er manglende anerkjennelse av regelverkets funksjon og manglende integrering av reglene i den generelle styringen av skolen. Denne utfordringen kan igjen ha en sammenheng med at regelverket oppfattes som for omfangsrikt og for lite treffsikkert.

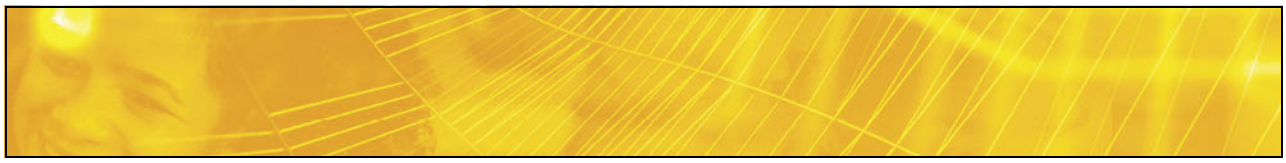
Etter utvalgets oppfatning er det enkelte trekk ved lovprosessen og den generelle regelverksforvaltningen på opplæringsområdet som bidrar til å svekke loven som styringsvirkemiddel og som fører til at kvaliteten på regelverket blir dårligere enn den kunne vært.

Troen på regler som styringsvirkemiddel er et slikt trekk. Mange av aktørene i opplæringssektoren opplever at det er en overdreven tro på at regler skal føre til endring. Samtidig er det et paradoks at det sjelden settes av tid eller igangsettes tiltak for implementering. Regelstyring framstår derfor i noen tilfeller som et forsvar mot kritikk og som et vern mot ubehagelige saker mer enn et reelt forsøk på å gjøre endringer ute i skolene.

En annen utfordring som har nær tilknytning til troen på regelstyring, er at det sjelden vurderes om en ønsket handling eller tilstand kunne vært nådd på andre måter enn gjennom lovregulering. Etter utvalgets oppfatning vurderes det dessuten i for liten grad hva som skal til for at en lovregel fungerer etter hensikten. Det tas ikke høyde for at loven ikke vil bli etterlevd fullt ut, og det gjennomføres i de fleste tilfeller heller ikke tiltak fra nasjonalt hold for å sikre at lovreglene blir implementert og evaluert.

Kapittel 10

Loven skal sikre tilstrekkelig handlingsrom for kvalitetsutvikling og profesjonelt skjønn



Figur 10.1

10.1 Innledning

I utvalgets mandatet står det at målet for arbeidet er et regelverk som «sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen». Videre skal utvalget «ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov og at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse».

Både kommunene og profesjonsutøverne ønsker å gi elevene et godt opplæringstilbud. Et lokalt handlingsrom[1] står dermed ikke i motsetning til målet om å ivareta elevenes behov og ivareta deres rettigheter. Samtidig vil det med et stort lokalt handlingsrom være en risiko for at barn, unge og voksne ikke får et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av bosted. Videre er det en risiko for at lokale prioriteringer, og vektleggingen av hensynet til for eksempel økonomi, kan gå utover elevenes rettigheter. I vurderingen av hvor stort det kommunale og profesjonelle handlingsrommet bør være, må det dermed tas hensyn til hvilke regler som er nødvendige for å sikre elevene en opplæring i samsvar med målene for grunnopplæringen. Se utvalgets generelle vurderinger av når nasjonale regler er nødvendig, i kapittel 12.2.

[1] Lokalt handlingsrom brukes her som en fellesbetegnelse for kommunalt og profesjonelt handlingsrom.

Profesjonsutøverne i skolen er ansatte i kommunen. Et kommunalt og et profesjonelt handlingsrom vil derfor i noen grad være sammenfallende. Dersom staten i liten grad griper inn i det kommunale handlingsrommet, vil det også ligge til rette for et profesjonelt handlingsrom. Hvis staten derimot begrenser det profesjonelle handlingsrommet gjennom lov, vil dette også være en begrensning av det kommunale handlingsrommet.

Hensynet til det kommunale handlingsrommet står også i noen grad i motsetning til profesjonsutøvernes handlingsrom, ved at kommunen som øverste ansvarlig og arbeidsgiver har styringsrett overfor rektorer og lærere som arbeidstakere.

I dette kapitlet drøftes hva som menes med «tilstrekkelig handlingsrom» for kommunalt og profesjonelt skjønn, i hvilken grad staten gjennom regelstyring griper inn i skjønnsutøvelsen og hvordan ny opplæringslov kan gi tilstrekkelig handlingsrom. Utvalget drøfter også i noen grad begrensninger i den profesjonelle skjønnsutøvelsen som følge av kommunal styring, og da særlig hvordan nasjonale regler kan føre til økt kommunal styring utover det som er nødvendig og hensiktsmessig.

Drøftingen i dette kapitlet omfatter ikke den styringen av profesjonen som staten, ved Kunnskapsdepartementet, gjør ved å fastsette rammeplaner for lærerutdanningen.

10.2 Handlingsrom for kommunen til å fremme kvalitetsutvikling

10.2.1 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Et paradoks som tas opp i flere sammenhenger, er at de nasjonale overordnede målsettingene går i retning av større kommunalt handlingsrom, mens utviklingen på velferdsområdene i realiteten går i retning av mer regelstyring.[2] Ifølge Meld. St. 12 (2011–2012) viser ulike kunnskapskilder at det over tid har skjedd en økning både i mengden og i detaljeringsgraden av den statlige styringen av kommunesektoren, og særlig regelstyringen. Regjeringen understreker i denne meldingen prinsippet om rammestyring og mener at det over tid må bli samsvar mellom prinsipp og praksis. Prinsippet om rammestyring er også understreket i forarbeidene til kommuneloven, og det ligger til grunn for lovfestingen av prinsippene for nasjonal styring av kommunene i kommuneloven § 2-2.[3]

I et FOU-prosjekt på oppdrag fra KS er det gjennomført en studie av statlig styring av kommunene på blant annet opplæringsområdet. Analyse viser blant annet at ulike partier og regjeringskonstellasjoner – på tvers av ideologiske skillelinjer – i stor grad forfekter verdien av kommunalt handlingsrom i programerklæringer, men blir gjennomgående mer orienterte mot sentral styring når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via særlovene. Analysen viser ifølge forskerne også at det jevnlig avvikes fra retningslinjene om rammestyring, og avvikene blir tydeligere jo nærmere man kommer *måten* kommunene faktisk styres på gjennom lovkrav og tilsyn med kommunenes etterlevelse av disse.[4]

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har kartlagt bruken av virkemidler i den statlige styringen av blant annet grunnopplæringen i perioden 1999–2015.[5] Difi konkluderer med at det til tross for et fortsatt detaljert regelverk på grunnskoleområdet er grunn til å hevde at kommunenes handlingsrom har økt når det gjelder organiseringen av og innholdet i undervisningen og tilsetting til visse stillinger. Ifølge rapporten er det imidlertid også innført flere rettigheter og strengere krav i perioden 1999–2015. Blant annet er kravene til lærerens kompetanse skjerpet betydelig. I rapporten vises det også til at kommunene i noen tilfeller er gitt større handlingsrom for deretter å få dette innstrammet igjen. Et eksempel på dette er reglene om klassestørrelse og normtall. I 2003 fikk kommunene større frihet til selv å definere egnet størrelse på undervisningsgruppene og klassebegrepet ble fjernet. I 2009 kom det en lovendring som gjeninnførte klassebegrepet, og som fastslo at elevene skal ha tilhørighet i en basisgruppe eller klasse. I 2013 ble det innført en hjemmel i opplæringsloven for at Kunnskapsdepartementet kan vedta forskrift om forholdstall mellom antall elever og lærere, og 1. august 2018 ble det innført en lærernorm i kapittel 14A i forskrift til opplæringsloven.

I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det varslet at lovverket på blant annet opplæringsområdet ville bli vurdert for å se om det ga nødvendig lokal handlefrihet. Det ble også varslet noen konkrete endringer som skulle føre til større lokalt handlingsrom. Oppfølgingen resulterte likevel ikke i noen omfattende deregulering. Bare én av de varslede endringene ble gjennomført. Dette gjaldt opphevingen av den tidligere § 9-5 i opplæringsloven om anbefalt skolestørrelse.

En undersøkelse gjennomført av Difi viser at kommunene generelt erfarer at deres handlingsrom krymper. Kommunene opplever at de får færre muligheter til å ta egne initiativ og til å velge egne løsninger. Dette skjer både ved at områder som tidligere har vært politisk styrt på kommunalt nivå, blir styrt gjennom nasjonale regler, og gjennom at staten følger opp reguleringene gjennom veiledning, kontroll og tilsyn.[6] Norsk institutt for by og regionforskning har tidligere undersøkt kommunale aktørers opplevelse av hvor sterk den statlige styringen av omsorgssektoren er, sammenlignet med andre sektorer. Flere av dem som ble spurt, mente at skolesektoren var sterkere statlig styrt enn omsorgssektoren, og mange av disse informantene hadde erfaring fra skolesektoren.[7]

Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget tatt opp at det er en spenning mellom rammestyring og rettssikkerheten til elevene. Utdanningsforbundet mener at kommunens handlingsrom ikke kan vurderes på samme måte for et utdanningstilbud som har livslange konsekvenser for barn og unge, som for andre kommunale tilbud. Etter deres syn bør det tas hensyn til at barn og unge i

2 Se blant annet Difi, 2013. Nguyên-Duy, 2011.
3 NOU 2016: 4, kap. 4. Prop. 46 L (2017–2018), kap. 5.
4 Danielsen et al., 2019.
5 Difi, 2015a.
6 Difi, 2013.
7 NIBR, 2012.

skolealder ikke kan påvirke kommunale myndigheters beslutninger i samme grad som resten av befolkningen kan.[8]

Flere av de andre i referansegruppen, blant annet Barneombudet og Skolelederforbundet, har også gitt uttrykk for at regelverket er for omfattende. Skolelederforbundet mener for eksempel at dagens regelverk er svært detaljert, og at det ideelle ville være at loven gir et generelt rammeverk som gir gode muligheter for lokal tilpasning.[9]

Med unntak av KS har medlemmene i referansegruppen i liten grad pekt på konkrete regler som er overflødige, eller som innebærer en for detaljert eller stram styring av kommunene. KS har i sitt innspill pekt på mange områder i loven hvor det bør gis mer handlingsrom.[10] KS har blant annet gitt innspill om at enkelte av reglene i opplæringsloven er overflødige fordi innholdet følger av annet regelverk, eller det er unødvendig med særregulering på opplæringsområdet. Flere av innspillene fra KS går også ut på at det ikke bør fastsettes nasjonale regler om hvordan oppgaveløsningen organiseres i kommunen og at kommunen bør ha større handlingsrom når det gjelder kompetansen til ansatte i kommunen, inkludert skolenivået. KS har også gitt innspill om at å styre innsatsen i form av normtall ikke samsvarer med retningslinjene i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.[11]

KS har videre gitt innspill til utvalget om at mange presiseringer i loven bidrar til en detaljeringsgrad som er uhensiktsmessig. KS peker på at presiseringene bidrar til at loven får karakter av en oppskriftsbok for riktige handlinger, der jussen ofte gis forrang framfor pedagogiske og etiske vurderinger som må foretas lokalt.[12]

De øvrige medlemmene i referansegruppen har ikke konkrete forslag til områder hvor det bør legges opp til større kommunalt handlingsrom, selv om det er flere forslag til regler som kan tas ut med andre begrunnelser.[13] Flere i referansegruppen har derimot vist til områder i dagens lov hvor det *ikke* bør gis større handlingsrom, eller hvor det tvert imot bør være strengere, tydeligere eller mer detaljerte regler. Dette gjelder særlig tilpasset opplæring, spesialundervisning, vurdering, opplæring i og på samisk, skolemiljø og fysisk inngrep overfor eleven (ofte omtalt som tvang). Flere av medlemmene har konkrete forslag til hvordan dagens regler kan forbedres og tydeliggjøres.

Barneombudet er blant dem som peker på flere områder hvor opplæringsloven bør være mer detaljert eller stille tydeligere krav. Barneombudet mener blant annet at det er få og uklare kvalitetskrav til spesialundervisningen, og at man bør vurdere å innføre nasjonale standarder eller krav i lov eller forskrift for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres. Ombudet mener også at kravene til den pedagogisk-psykologiske tjenesten må tydeliggjøres i lov eller forskrift, og at tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevenes utbytte av spesialundervisningen. Videre mener ombudet at det bør være en tydeligere plikt for skolene til å tilpasse opplæringen.[14]

Et generelt innspill fra Utdanningsforbundet går ut på at skjønnsrommet for kommunen i noen tilfeller er for vidt, eller at skjønnstemaet er uavklart. En risiko ved dette er ifølge Utdanningsforbundet at økonomiske hensyn blir tillagt for stor vekt i skjønnsvurderingen, på bekostning av det som er faglig forsvarlig. Utdanningsforbundet mener at det innenfor noen sentrale bestemmelser er behov for klare retningslinjer for angivelse av skjønnet, og at det bør vurderes om slike retningslinjer bør nedfelles i lovteksten. Eksemplene som nevnes, er *tilfredsstillende* utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i § 5-1, pedagogisk og sikkerhetsmessig *forsvarlig* i § 8-2 og bestemmelser i kapittel 9 A om elevenes skolemiljø.[15]

Innspillene fra referansegruppen til konkrete bestemmelser i dagens lov er omtalt under det aktuelle temaet i del IV av utredningen.

10.2.2 Utvalgets vurdering

Om kommunalt handlingsrom for å fremme kvalitetsutvikling

Kommunene forstår handlingsrom som det å kunne handle innenfor rammer som gir mulighet til å ta egne initiativ og beslutninger, forfølge egne mål, gjøre egne prioriteringer og å velge egne organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder og virkemidler. Handlingsrom knyttes også i vesentlig grad til tilgangen på ressurser. Juridisk handlefrihet anses som lite verdt dersom det ikke finnes ressurser som gjør det mulig å utnytte den.[16]

---

8 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
9 Skolelederforbundet, innspill til utvalget.
10 KS, innspill til utvalget.
11 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.
12 KS, innspill til utvalget.
13 Se innspill til utvalget.
14 Barneombudet, innspill til utvalget.
15 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
16 Difi, 2013.

Kvaliteten på opplæringen påvirkes av en rekke faktorer, og alle beslutninger som tas i forbindelse med skoledriften, kan ha betydning for kvaliteten i skolen. Kommunens handlingsrom for kvalitetsutvikling forstås dermed som den myndigheten kommunen har til å styre opplæringen slik at den kan opprettholde eller forbedre kvaliteten på opplæringen. Uttrykket *kvalitet* forstås her som i hvilken grad målene for grunnopplæringen nås. Se om målene for grunnopplæringen i kapittel 5.2.

Regelstyringens betydning for det kommunale handlingsrommet

Kommunens handlingsrom kan i hovedsak begrenses på to måter. For det første ved at nasjonale myndigheter i lov eller med hjemmel i lov fastsetter plikter, forbud og andre regler om hvordan aktiviteter skal utføres. Kommunen står da ikke fritt til å handle som den vil på det lovregulerte området. For det andre kan kommunens myndighet begrenses ved at nasjonale myndigheter i loven legger myndigheten til å avgjøre saker i skolen til andre enn kommunen. Kommunen vil da ikke fullt ut rå over alle virkemidlene for kvalitetsutvikling. På opplæringsområdet handler denne problemstillingen om forholdet mellom kommunens handlingsrom og profesjonsutøvernes handlingsrom. Denne problemstillingen er omtalt i kapittel 10.3.2.

Det synes å være relativt stor enighet blant kommunene om at opplæringsloven med forskrifter i for stor grad detaljregulerer opplæringsområdet, og at regelverket dermed griper for mye inn i deres handlingsrom. Samtidig er det flere av dem som utvalget har møtt, som også mener at loven er en trygghet og en støtte i skoledriften og i samhandlingen med elever og foreldre.

Lovkrav kan også være en måte å sikre ressurser til skolene på, noe som igjen vil være viktig for handlingsrommet. For eksempel mente mange av de sektoransvarlige innenfor utdanning at kommunene hadde større administrativ kapasitet og kompetanse tidligere, da skolesjefstillingen var lovfestet.[17]

Når det gjelder hvilke regler som oppleves å begrense handlingsrommet, er det ofte individuelle rettigheter som trekkes fram.[18] Årsaken er at individuelle rettigheter gir borgerne krav på å få en bestemt tjeneste, og at dette fratar kommunen muligheten til å prioritere helhetlig ut fra lokale behov og forutsetninger.

Når det i opplæringsloven er benyttet skjønnsmessige regler, er dette i utgangspunktet en reguleringsform som gir et visst handlingsrom til kommunene. Samtidig kan det være risiko for at det kommunale handlingsrommet innsnevres gjennom statlige kontrollorganers tolkning og praktisering av reglene. På den annen side kan tilbakeholdenhet med å håndheve eller presisere innholdet i slike skjønnsmessige regler gå ut over dem som er tilgodesett av reglene – som gjerne er elevene i grunnopplæringen. Se mer om skjønnsmessige regler i kapittel 9.3.5 og kapittel 12.6.

Hvor stort det kommunale handlingsrommet bør være

At kommunene har handlingsrom til å utvikle kvaliteten i de kommunale tjenestene, er en forutsetning for at kommunene skal kunne fungere som lokale demokratier som kan gjøre egne veivalg og prioriteringer for sine innbyggere.

En fordel med kommunalt handlingsrom er at vurderinger og valg kan gjøres på grunnlag av lokale forhold. Tiltakene kan dermed tilpasses bedre både til de faktiske utfordringene og til forutsetningene for å kunne gjennomføre tiltakene. Det vil dessuten ligge bedre til rette for å forankre kvalitetsutviklingen i lokalsamfunnet og trekke veksler på lokale ressurser. Dersom kommunene gis større handlingsrom, kan det også føre til at kommunen tar større ansvar.

Målet i mandatet er at kommunene skal sikres «tilstrekkelig» handlingsrom. Utvalget forstår det slik at nytten av et kommunalt handlingsrom må veies opp mot andre hensyn. Et sentralt hensyn, som også er omtalt i mandatet, er at loven skal beskytte og hjemle elevers rettigheter og behov. Det er ikke nødvendigvis motstrid mellom disse hensynene, da kommunene også ønsker å ivareta elevenes behov. En fordel med å gi kommunen handlingsrom vil være den nærheten kommunen har til elevene sammenlignet med lovgiver. På den annen side er det lovfestede rettigheter med tilhørende klagemulighet som vil gi størst rettssikkerhet for elevene, og som i størst grad vil sikre et likeverdig opplæringstilbud til barn, unge og voksne.

Utvalget er enig med Utdanningsforbundet i at det i utformingen av loven må tas hensyn til at retten til opplæring er en helt grunnleggende rettighet, og at barn og unge ikke har samme mulighet som voksne til å ivareta egne interesser. Samtidig står kommunene i en særposisjon sammenlignet

---

17 Difi, 2010.

18 Se blant annet Difi, 2010.

med andre aktører ettersom de er demokratisk folkevalgte organer. Representantene i kommunestyret og fylkestinget må dermed stå til ansvar overfor velgerne for de beslutningene de tar. I tillegg inneholder kommuneloven andre mekanismer for ansvarliggjøring, som kontrollutvalg og internrevisjon.

Det å gi kommunene handlingsrom betyr dermed ikke at kommunen står fritt i sine valg eller at de ikke må stå til ansvar for valgene de tar. Kommunene er ansvarlige for vurderingene og valgene innenfor handlingsrommet og må kunne gjøre rede for og begrunne sine beslutninger. Når loven legger opp til at det skal gjøres faglige vurderinger, må kommunen legge til rette for et godt profesjonelt skjønn. Kommunen må blant annet legge til rette for dialog og samarbeid mellom profesjonsutøverne og for utvikling og oppdatering av kompetanse og erfaring. Se mer om faglig-pedagogisk skjønnsutøvelse og forholdet mellom kommunalt handlingsrom og profesjonelt skjønn i kapittel 10.3.2 og kapittel 12.6.2.

Hvordan opplæringsloven kan sikre tilstrekkelig handlingsrom for kvalitetsutvikling

Etter utvalgets vurdering er det ikke grunnlag for å konkludere generelt med at det er for stort eller for lite kommunalt handlingsrom i dagens opplæringsloven.

På noen områder mener utvalget at kommunene er for detaljert styrt og foreslår endringer som vil gi større handlingsrom til kommunene. Utvalget foreslår blant annet økt fleksibilitet i fag- og timefordeling, færre krav til sakkyndig vurdering og færre krav om hvordan samarbeid og involvering organiseres. Utvalget foreslår også tydeliggjøring av regelverket på flere områder, noe som også kan gjøre det lettere for kommunene å benytte handlingsrommet som loven gir. Når regelverket er uklart, kan det føre til at det oppleves mer begrensende enn det egentlig er.

På andre områder mener utvalget at hensynet til elevene tilsier flere og strengere regler, noe som vil gi mindre handlingsrom for kommunene. Utvalget mener det bør være nasjonale regler når det er avgjørende for å nå sentrale mål for grunnopplæringen, som læring, danning og et trygt og godt skolemiljø. Videre er det nødvendig med individuelle rettigheter hvis generelle regler ikke vil ivareta enkeltelevers behov. Individuelle rettigheter kan også være nødvendig for å oppnå likeverdighet uavhengig av funksjonsnivå, bakgrunn mv. Se mer om utvalgets generelle vurderinger om bruk av regler og individuelle rettigheter i kapittel 12.2 og 12.3.

Utvalget foreslår flere nye regler og innstramminger av reglene for å gi elevene den best mulige opplæringen. Blant annet krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer og at en lærer normalt må være til stede i opplæringen. Utvalget foreslår dessuten generelle regler om at elever skal høres og at hensynet til elevens beste skal tillegges vekt. Utvalget viderefører også elevenes individuelle rettigheter og utvider enkelte rettigheter og plikter. Blant annet foreslår utvalget en plikt for kommunen til å gi forsterket innsats som er videre enn dagens plikt til å gi intensiv opplæring.

Utvalget tydeliggjør på noen områder at et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag skal ligge til grunn for skjønnsutøvelsen som reglene legger opp til. Dette vil på én måte gripe inn i det kommunale handlingsrommet ved at det utgjør rammer for skjønnsutøvelsen og hindrer kommunen å legge vekt på andre hensyn enn faglig-pedagogiske. Samtidig legger utvalget opp til at staten som hovedregel skal være tilbakeholden med å overprøve resultatet av slik skjønnsutøvelse. Dette vil bidra til et større kommunalt og profesjonelt handlingsrom. Se mer om utvalgets generelle vurderinger om bruk av skjønnsmessige regler i kapittel 12.6. De ulike aktørenes rolle i utøvelsen av det profesjonelle skjønnet er omtalt i kapittel 10.3.2.

10.3 Handlingsrom for profesjonsutøvelse i skolen

10.3.1 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Om handlingsrommet for profesjonelt skjønn

Enkelte undersøkelser tyder på at den rettslige reguleringen på opplæringsområdet ikke er for stram, og at den ikke fratar profesjonen det handlingsrommet den trenger for å fatte beslutninger til det beste for eleven.[19] Det er samtidig undersøkelser og tilbakemeldinger som tyder på at nasjonale regler bidrar til å innskrenke det profesjonelle handlingsrommet. I lærerrollerapporten konkluderes det med at mengden av tiltak og kontroll som ble innført i forbindelse med Kunnskapsløftet, kombinert med en generell rettsliggjøring av utdanningsfeltet og forsterket tilsyns-

[19] Møller & Karseth, 2016, s. 213 og Møller & Sivesind, 2016, s. 178.

virksomhet, kan ha gitt mindre handlingsrom for utøvelse av profesjonelt skjønn og en følelse av overstyring, i strid med intensjonen i Kunnskapsløftet.[20]

Som omtalt i kapittel 9.2.8 opplever mange at rettighetsfesting fører til at kommunene pålegger skoler å dokumentere handlinger og vurderinger i tilfelle det skulle bli en klagesak. Slike dokumentasjonskrav er det lærere og rektorer som må oppfylle i praksis. Et annet innspill som utvalget har fått, er at nye regler nødvendiggjør implementeringsarbeid fra kommunens side, som kan innebære at kommunen innfører rapporteringskrav for lærere og rektorer. I lærerrollerapporten pekes det også på at den kommunale styringen i mange sammenhenger kan forsterke den nasjonale.[21]

Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen er i flere sammenhenger tatt opp som en utfordring for det profesjonelle handlingsrommet.[22] En utredning av rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen konkluderte med at de statlige kravene i skolesektoren er få, men at tilsynsordningens veiledere og anbefalinger likevel skaper et stort behov for kontroll. Videre pekes det på en «snøballeffekt» der nivåene nedover i forvaltningen legger på flere og flere krav. Dermed er det i realiteten veldig mange krav til dokumentasjon og rapportering for den enkelte lærer og skoleleder. Ifølge rapporten er det lærerne som bruker mest tid på dette arbeidet, og som i mindre grad opplever at nytten av kravene tilfaller deres hverdag.[23]

I lærerrollerapporten pekes det på at det kan oppstå spenninger mellom utdanningspolitikk og læreres handlingsrom dersom styringen blir for omfattende eller detaljert, eller om den setter verdier og kunnskap som er sentral for lærere, under press. Ifølge rapporten er det grunn til å mene at lærerrollen i økende grad er blitt politisk og byråkratisk styrt, men kanskje først og fremst med vekt på å støtte og veilede.[24]

Bruken av skjønnsmessige regler kan for eksempel føre til at de ulike nivåene legger til flere detaljer i tolkningen av regelverket (se nærmere omtale av skjønnsmessige regler i kapittel 9.3.5). Et regelverk som i utgangspunktet var overordnet, kan for den enkelte lærer og rektor bli detaljerte prosedyrer uten særlig handlingsrom.[25]

En annen problemstilling er om nasjonale myndigheter i for stor grad griper inn i selve skjønnsvurderingen. Analyser av tilsynet med opplæringssektoren konkluderer med at tilsynsmyndighetene nå i større grad enn tidligere går inn og vurderer skolens praksis, ikke bare opp mot lovverket, men også hvordan skoler sørger for at alle elever får tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Det pekes på at rettslige, administrative og profesjonelle standarder innføres som en kjernekomponent i reguleringen av utdanningssystemet, og spørsmålet som reises, er hvordan den nødvendige distansen mellom lovgivende myndighet og profesjonelle aktører skal ivaretas med nye former for tilsyn.[26]

Gjennom strategien *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen* er det stilt flere krav til lærere, og det er gjennomført tiltak for å forbedre forutsetningene for en videre profesjonalisering av lærerrollen.[27] Det er også eksempler på at lærerprofesjonen selv har tatt initiativ til å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag. Utdanningsforbundet har blant annet utviklet en egen etisk plattform for lærerprofesjonen og en nettside der utdanningsforskning er tilgjengelig for alle.

I lærerrollerapporten drøftes også profesjonalisering av lærerrollen. Rapporten understreker betydningen av et profesjonsfellesskap som kan forvalte normer og standarder, bidra til å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive aktiv skoleutvikling i samarbeid med skoleledelsen, skoleeier og eksterne interessenter. I noen profesjoner er dette profesjonsfellesskapet sterkt, og noe som setter tydelige rammer for profesjonsutøvelsen. For lærerne er slike interne, felles standarder ifølge rapporten mindre tydelig og uttalt. Profesjonsfellesskapene vil også være viktige for å styrke skjønnsutøvelsen. Rapporten peker på at det fra sentralt hold har vært gjennomført en rekke tiltak siden årtusenskiftet, som i alle fall delvis har hatt til hensikt å kompensere for en manglende profesjonalitet innenfra. Samtidig er det ifølge rapporten grunn til å hevde at lærere ikke har fått tilstrekkelig mulighet til å utvikle egne profesjonsstandarder for å sikre kvalitet i yrkesutøvelsen, standarder som dagens styringssystem på mange måter forutsetter og forventer. Den peker også på at lærerne kanskje heller ikke har grepet muligheten i tilstrekkelig grad.[28]

---

20 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

21 Dahl et al., 2016.

22 Se blant annet Innst. 378 S (2017–2018).

23 Grindheim et al., 2014.

24 Dahl et al., 2016.

25 Mausethagen, et al., 2019, s. 93 viser til en økning i lokale dokumentasjonskrav på skoler som har hatt tilsyn.

26 Hall, 2016, s. 293 og Sivesind, et al., 2016, s.118.

27 Kunnskapsdepartementet, 2014.

28 Dahl, et al., 2016.

Styringsrett og lojalitetsplikt

Alle arbeidstakere har en lojalitetsplikt overfor virksomheten og ledelsen der de arbeider. Denne lojalitetsplikten følger av den enkeltes arbeidsavtale og av den styringsretten arbeidsgiver har overfor sine ansatte. Arbeidsgivers styringsrett kan defineres som arbeidsgivers rett til å ansette og til å si opp arbeidstakere, til å lede, fordele og kontrollere arbeider. Arbeidsgivers styringsrett er ulovfestet. Styringsretten kan bare begrenses gjennom lov, tariffavtaler og arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Forholdet mellom kommunens styringsrett som arbeidsgiver og profesjonens autonomi er i liten grad drøftet i lovproposisjoner og meldinger til Stortinget. I juridisk litteratur er det lagt til grunn at læreren i utgangspunktet må ha stor grad av frihet til å styre innholdet i undervisningen, og at rektor ikke i detalj kan styre innholdet i hver enkelt undervisningstime. Det er imidlertid lagt til grunn at rektor har plikt til å styre læreren dersom undervisningen framstår som uforsvarlig. For å illustrere rektors styringsrett og styringsplikt i slike tilfeller, er det vist til en sak fra Agder lagmannsrett (RG 2000 s. 683). Her fant lagmannsretten at manglende pedagogisk opplegg for elevene var grunnlag for avskjed av en lærer. Lagmannsretten la også vekt på at det var dårlig samarbeid med kolleger, foresatte og elever. Et annet eksempel hvor rektor i kraft av sin styringsrett grep inn på grunn av manglende undervisning, er en dom fra Eidsivating lagmannsrett (RG 1976 s. 487). Læreren hadde drevet ensidig politisk virksomhet overfor elevene, uten å sette denne undervisningen i en større sammenheng eller gi en motvekt til undervisningen som ble gitt. Læreren fikk pålegg fra skoleledelsen og ble så avskjediget da han nektet å etterkomme pålegget. Lagmannsretten fant at avskjeden var rettmessig.[29]

Enkelte har tatt til orde for at profesjonens autonomi er å betrakte som et element på lik linje med, og med samme effekt som, en hvilken som helst annen lov eller regulering som griper inn i og begrenser arbeidsgivers styringsrett. Med dette utgangspunktet argumenteres det for at lærerprofesjonen i prinsippet kan styre sin virksomhet ved en mer eller mindre eksklusiv fagkunnskap og en yrkesetikk.[30]

Utvalget har innhentet en juridisk betenkning om forholdet mellom styringsretten og profesjonens autonomi. Denne betenkningen konkluderer med at lærerprofesjonen ikke er i en særstilling, men at styringsretten likevel ikke er ubegrenset. Styringen må være saklig. Dette saklighetskravet innebærer krav om forsvarlig saksbehandling og at styringen bygger på korrekt faktisk grunnlag. Videre innebærer saklighetskravet at det ikke kan tas utenforliggende hensyn, og at det i styringen må gjøres en avveining mellom arbeidsgivers og arbeidstakers behov.[31]

Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at utvalget bør problematisere utfordringene knyttet til dokumentasjonskrav, byråkratisering og øvrige faktorer som stjeler tid og tar bort oppmerksomhet fra det pedagogiske og relasjonelle arbeidet som er kjernen i skolens brede samfunnsmandat.[32]

Utdanningsforbundet mener videre at det er en betydelig utfordring at lokale skolemyndigheter griper inn i profesjonens handlingsrom med detaljstyring som gjør at profesjonens mulighet til å utøve sitt faglige skjønn overstyres. Et nasjonalt krav som blant annet Utdanningsforbundet mener at bidrar til mer kommunal styring, er opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system.[33]

Norsk Lektorlag har gitt innspill til utvalget om at det må gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse i profesjonsrollen, uten at et eventuelt «maktvakuum» fylles av fylkeskommunens veiledninger. For å dempe mellomnivåets inngripen trengs det ifølge Norsk Lektorlag mindre rammepreget regelstyring og tydeligere, mer detaljert regulering.[34]

Et spørsmål som er tatt opp av flere i referansegruppen, er forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett og profesjonell autonomi. Spørsmålet handler om hvilke vurderinger og valg den enkelte lærer eller rektor kan gjøre i kraft av sin profesjonalitet, og som ikke kan overstyres av kommunen som arbeidsgiver.

Utdanningsforbundet har gitt innspill til utvalget om at grensene for instruksjonsmyndigheten til lokale skolemyndigheter er uklare, og at det dermed er uklart hvor langt lærerprofesjonens skjønnsutøvelse strekker seg.[35] KS mener at juridiske styringsvirkemidler ikke er egnet til å

[29] Se nærmere om dommen i Eriksen, 2019.

[30] Garbo & Raugland, 2017.

[31] Eriksen, 2019.

[32] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

[33] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

[34] Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.

[35] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

trekke opp grensen mellom kommunalt og profesjonelt skjønn. I og med at kommunen har det demokratiske, juridiske og økonomiske ansvaret for elevene, kan det profesjonelle skjønnet ifølge KS ikke leve uavhengig av dette, og dermed heller ikke av arbeidsgivers styringsrett.[36]

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) kapittel 4.3.1 pekes det på at det innenfor rammene av klare, forpliktende kompetansemål er et profesjonelt ansvar hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk for å nå disse målene. I behandlingen av Meld. St. 28 (2015–2016) ba Stortinget regjeringen om å sikre at «det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat». Utdanningsforbundet mener Stortingets vedtak legger et større ansvar på lærerne, og samtidig skaper et større handlingsrom for lærerprofesjonen.[37]

Ifølge Utdanningsforbundet betyr ikke profesjonelt handlingsrom at den enkelte lærer står fritt til å gjennomføre enhver undervisningsform uten å redegjøre for sine valg eller åpne for innsyn utenfra. Lærerens valg av metode går for seg i et faglig, pedagogisk og etisk tolkningsfellesskap som er definert av lærerkollegiet, myndigheter, elever, foresatte og andre aktører. Læreren har ifølge Utdanningsforbundet ansvar for å begrunne framgangsmåten sin i relevant forskning, praktisk erfaring, kjennskap til den aktuelle konteksten samt etisk og didaktisk refleksjon.[38]

10.3.2 Utvalgets vurdering

Om profesjonelt skjønn

I mandatet står det at utvalget skal ta hensyn til profesjonsutøvernes rom til å utøve *profesjonelt skjønn*.

I flere sammenhenger er det drøftet hva som skal til for at et yrke skal være en profesjon, og *om* læreryrket er en profesjon eller ikke.[39] Ut fra utvalgets mandat er det ikke nødvendig å gå inn i denne drøftingen. Utvalget legger til grunn at læreryrket er en profesjon.[40] Det kan drøftes om lærere og rektorer tilhører samme profesjon. For utvalgets mandat er det ikke avgjørende å ta stilling til dette. I det følgende siktes det til både lærere og rektorer med begrepet «profesjonsutøverne i skolen», med mindre det framgår at det kun siktes til én av yrkesgruppene. Lærere og rektorer deler i stor grad en faglig kunnskapsbase, og de fleste rektorer har jobbet som lærere tidligere.

Det er ingen klar og entydig definisjon av hva profesjonelt skjønn er, samtidig som utøvelse av skjønn kan beskrives som kjernen i alt profesjonelt arbeid.[41] Ifølge lærerrollerapporten (*Om lærerrollen*) må profesjonelt skjønn innebære bruk av en sammensatt kunnskapsbase, der erfaringsbasert kunnskap brukes sammen med forskning og informasjon om elevenes læringsresultater. Samtidig handler utøvelsen av profesjonelt skjønn om (ofte umiddelbare) situasjoner der profesjonsutøveren kan velge mellom ulike handlingsalternativer.

Det er etter utvalgets oppfatning klart at profesjonelt skjønn er noe annet og noe mer enn den enkelte lærers subjektive vurdering. For å være et profesjonelt skjønn må vurderingen ta utgangspunkt i en kunnskapsbase som gir grunnlag for å håndtere komplekse spørsmål knyttet til læring og undervisning.[42] I tillegg vil sterke profesjonsfellesskap, både lokalt og nasjonalt, være en måte å «kvalitetssikre» og styrke skjønnsutøvelsen på. Når skjønn delegeres, er dette basert på tillit til at lærere og rektorer utfører arbeidet sitt på en hensiktsmessig måte og kan redegjøre for sine vurderinger og beslutninger.[43]

Et spørsmål er om det er profesjonen som sådan, profesjonsfellesskapet på den enkelte skole eller den enkelte lærer som skal sikres tilstrekkelig handlingsrom. Etter utvalgets oppfatning er det klart at det ikke bare er lærerprofesjonen som sådan det siktes til i mandatet, men også skjønnsutøvelsen som utøves av profesjonsutøverne på den enkelte skole. Derimot er det ikke klart om det er et mål at loven skal ta hensyn til tilstrekkelig handlingsrom for den enkelte lærer og rektor, eller om det er den kollektive skjønnsutøvelsen som utvikles i dialog og samhandling med kollegaer, det primært siktes til.

I vedtak nr. 855 til representantforslag i dokument 8:194 S (2017–2018) om tillitsreform i skolen har Stortinget bedt regjeringen «sørge for at arbeidet med fagfornyelsen og revidering av opp-

---

36 KS, innspill til utvalget.

37 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

38 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

39 Se blant annet Molander & Terum, 2008 og Mausethagen, 2015.

40 Det er også en lengre, historisk tradisjon for å omtale læreryrket som en profesjon. Se f.eks. Brusling, 2001.

41 Freidson, 2001.

42 Jf. definisjonen av lærerprofesjonalitet som er lagt til grunn i Dahl et al., 2016.

43 Molander, 2013.

læringsloven ivaretar lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom, i tråd med Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen». Det er derfor relevant å se hen til hvordan lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom er omtalt i Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. I punkt 3.5 står det der blant annet følgende:

> Lærerprofesjonen bygger sin profesjonsutøvelse på felles verdier og et felles forskningsog erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag. Profesjonen og den enkelte lærer forvalter et ansvar for å utøve skjønn i komplekse spørsmål. Lærere og ledere utvikler faglig, pedagogisk, didaktisk og fagdidaktisk dømmekraft i dialog og samhandling med kolleger. Utøvelse og utvikling av det profesjonelle skjønnet skjer både individuelt og sammen med andre. Faglig dømmekraft forutsetter også jevnlig oppdatering. Lærerprofesjonen må derfor vurdere sin pedagogiske praksis for å møte enkeltelever og elevgrupper best mulig.

Utvalget legger på denne bakgrunn til grunn at det skal tas hensyn til tilstrekkelig handlingsrom både for den enkelte lærer, for den kollektive skjønnsutøvelse på den enkelte skole og for profesjonen som sådan.

Regelstyringens betydning for det profesjonelle handlingsrommet

Nasjonale regler kan ha betydning for det profesjonelle handlingsrommet på flere måter. For det første kan reglene gripe direkte inn i og styre profesjonsutøvelsen.

Nasjonale regler kan også innskrenke det profesjonelle handlingsrommet ved at oppfyllelsen av nasjonale regler kan legge beslag på tid og ressurser som kunne vært brukt til profesjonens kjerneoppgave – nemlig opplæring. For eksempel mener flere at reglene om skolemiljø, vurdering og fravær innebærer krav til dokumentasjon, som legger beslag på tid som kunne vært brukt til undervisning.

Nasjonale regler kan dessuten ha indirekte betydning for det profesjonelle handlingsrommet ved at reglene bidrar til mer kommunal styring av profesjonsutøvelsen. Det er særlige individuelle rettigheter og systemkrav som synes å føre til mer kommunal styring. Videre kan uklare regler og skjønnsmessige regler føre til at kommunen går lenger enn de nasjonale kravene for å forsikre seg om at loven oppfylles.

Etter utvalgets oppfatning er det få regler i dagens lov og forskrift som direkte begrenser det profesjonelle skjønnet. At reglene i opplæringsloven med forskrifter i seg selv i liten grad begrenser profesjonsutøvernes handlingsrom for skjønnsutøvelse, stemmer også i stor grad med de tilbakemeldingene utvalget har fått. Derimot er muligens den totale styringen, både nasjonalt og kommunalt, og med ulike verktøy, samlet sett for inngripende. Videre blir det profesjonelle handlingsrommet i noen tilfeller begrenset ved at andre hensyn enn faglig-pedagogiske blir styrende på områder som naturlig hører inn under profesjonsutøvelsen.

Hvor stort bør handlingsrommet være

Mandatet gir anvisning om et «tilstrekkelig» handlingsrom. Fordelene med et profesjonelt handlingsrom må derfor veies opp mot andre hensyn, som elevenes behov og kommunens mulighet til å drive kvalitetsutvikling.

Skolehverdagen og opplæringssituasjonen består av pedagogiske spørsmål som sjelden har sikre svar. For å ta stilling til disse spørsmålene må profesjonsutøverne bruke sin vurderingsevne ut fra et profesjonelt kunnskapsgrunnlag og grunnopplæringens verdigrunnlag. For å kunne bruke sine vurderingsevner til det beste for elevene trenger lærere og rektorer handlingsrom og aksept for den kunnskapen de besitter. Videre har økonomiske rammer og støttestrukturer stor betydning for lærernes mulighet til å utøve godt profesjonelt skjønn.[44]

Å gi handlingsrom er ikke det samme som å gi frihet til å gjøre vurderinger som man ikke må stå til ansvar for. Tvert imot innebærer et handlingsrom for profesjonelt skjønn et krav om å kunne redegjøre for og å begrunne sine vurderinger og handlinger ut fra et profesjonelt kunnskapsgrunnlag. Hvor stort handlingsrom som bør gis, vil blant annet avhenge av hvor stor tillit det er grunnlag for å ha til profesjonsutøvelsen, og hvordan profesjonsfellesskapet både lokalt og nasjonalt bidrar til å styrke skjønnsutøvelsen.[45]

Profesjonelt skjønn avgrenses både av regler og av det faglige grunnlaget. Det faglige grunnlaget innebærer dermed også en begrensning ved at det ikke kan tas beslutninger eller gjøres tiltak som det ikke er faglig grunnlag for.[46] Profesjonen,

---

44 Mausethagen et al., 2019, s. 107–108.

45 Dahl et al., 2016. Mausethagen et al., 2018.

46 Molander, 2013.

både nasjonalt og lokalt, har et ansvar for å kvalitetssikre den profesjonelle skjønnsutøvelsen.

En mulig utfordring er at det ikke alltid er et sterkt faglig grunnlag for den skjønnsutøvelsen som må foretas. OECD har i flere sammenhenger påpekt at sammenlignet med andre sektorer er kunnskapsbasen på utdanningsområdet tynn.[47] Tidligere undersøkelser av norsk utdanningsforskning har også konkludert med at det er behov for et sterkere fagmiljø.[48] Samtidig vil utvalget framheve at, til forskjell fra andre profesjoner, handler lærerprofesjonen først og fremst om relasjonen mellom to personer: profesjonsutøveren og mottakeren. Lærere må håndtere mange relasjoner på samme tid, både med elever og mellom elever, som til enhver tid vil påvirke det som skjer i klasserommet. Undervisningssituasjoner er altså preget av at man må ta kontinuerlige og ofte raske avgjørelser, og av usikkerhet i mange beslutningssituasjoner.[49] Kompleksiteten i lærerarbeidet kan derfor også ha betydning for hva slags kunnskapsgrunnlag det er behov for.

Samtidig er det noen utfordringer ved læreres bruk av kunnskap og særlig forskningsbasert kunnskap. En studie fra 2008 viste for eksempel at lærere opplevde at ansvaret for oppdatering og videre læring i stor grad var overlatt til personlige initiativer hos den enkelte lærer. Lærerne rapporterte at de får lite støtte til å dra nytte av forskningsbasert kunnskap om skole, deres undervisningshverdag eller pedagogikk. Lærerne oppga at muntlig erfaringsutveksling med kolleger var den viktigste kunnskapskilden – de ser gjerne til personlig erfaring hos kolleger heller enn til utdanningsvitenskap som forskningsfelt.[50] I en undersøkelse fra TNS Gallup oppga lærere mangel på tid, mangel på nettverk og fravær av relevans som grunner til at forskning ble viet liten oppmerksomhet.[51]

De ovennevnte undersøkelsene er over ti år gamle og det er grunn til å tro at det har skjedd en utvikling på dette området. Kunnskapsdepartementet har på bakgrunn av blant annet denne situasjonsbeskrivelsen satt i gang flere tiltak som kan styrke utdanningsforskningen og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for profesjonsutøvelsen i skolen.[52] Lærerutdanningen har blitt lengre og mer spesialisert, lærere og rektorer har fått etter- og videreutdanning og det har blitt gjennomført nasjonale kompetansehevingsprosjekter. Profesjonen selv har også initiert tiltak for å forbedre forutsetningene for en videre profesjonalisering av lærerrollen (se 10.3.1). En undersøkelse som OsloMet har gjennomført på oppdrag fra utvalget, viser likevel at flertallet av informantene er enige om at utilstrekkelighet ved den tilgjengelige faglig-pedagogiske kompetansen er noe av det som gjør det utfordrende å leve opp til intensjonene i regelverket og å gi alle elevene det forsvarlige opplæringstilbudet de skal ha.[53] Dette skyldes trolig kompleksiteten i oppgavene som skolen skal løse.

Hvordan opplæringsloven kan sikre profesjonelt handlingsrom

Én måte å sikre at profesjonsutøverne har tilstrekkelig handlingsrom på, er å legge beslutningsmyndigheten direkte til profesjonsutøverne i loven. Utvalget har ikke gått inn for dette. Kommunelovens ordning er at det er kommunestyret og fylkestinget som er øverste ansvarlig, og som kan delegere myndighet internt i kommunen.

Utvalget mener det ikke er grunnlag for å fravike de generelle reglene i kommuneloven. Utvalget mener det må være sammenheng mellom myndighet og ansvar, og det er kommunen som er juridisk, økonomisk og administrativt ansvarlig overfor elevene. Se utvalgets generelle vurderinger av hvem som bør pålegges plikter i opplæringsloven, i kapittel 12.4. Utvalget foreslår enkelte steder å gå bort fra at pliktene i loven legges direkte på rektorer og lærere. Samtidig foreslår utvalget regler som vil styrke profesjonsutøvernes rolle i skolen. Utvalget foreslår at det innføres krav om at det bare er lærere som kan forberede og følge opp opplæringen, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene. Utvalget foreslår også å videreføre kravet om at en skole skal ledes av en rektor med pedagogisk kompetanse.

En annen måte å bidra til profesjonelt handlingsrom på er å være tilbakeholden med å lage nasjonale regler som griper inn i den profesjonelle skjønnsutøvelsen. Det er få nasjonale regler som begrenser dette handlingsrommet i dag. Utvalget foreslår enkelte endringer som vil gi større både kommunalt og profesjonelt handlingsrom, som ikke å videreføre kravet om leirskole. Utvalget foreslår også noen endringer som vil begrense det

47 OECD, 2005.
48 Utdanningsforbundet, 2008.
49 Mausethagen et al., 2019, s. 115.
50 Jensen, 2008.
51 TNS Gallup, 2008.
52 Se blant annet Kunnskapsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 89.
53 Mausethagen et al., 2019, s. 109.

profesjonelle handlingsrommet, som en tydeligere og mer detaljert plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen (aktivitetsplikt). Utvalget mener denne innstrammingen er nødvendig for å sikre at elevene får et likeverdig opplæringstilbud og tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Flere undersøkelser og tilbakemeldinger som utvalget har fått fra aktørene i opplæringssektoren, tyder på at rektorer og lærere på noen områder opplever at de er for detaljstyrt selv om det ikke er regler i lov og forskrift som er begrensende. I en del tilfeller vises det til at den kommunale styringen av skolene i for stor grad griper inn i profesjonsutøvernes handlingsrom.

I noen tilfeller er den kommunale styringen en konsekvens av de nasjonale reglene. At kommunen styrer skolene er en naturlig følge av at ansvaret for grunnopplæringen er lagt til kommunene. Det er fra nasjonalt hold ønske og forventning om at kommunene skal ha god styring av skolene. Når det i opplæringsloven er stilt krav om forsvarlig system, er hensikten nettopp å tydeliggjøre kommunens styringsansvar. Når elevene gis individuelle rettigheter, er prosedyrer og dokumentasjon som gir rettssikkerhet, en ønsket konsekvens. Videre er det ønskelig at kommunen sørger for implementering av nye regler, og nye rutiner og rapporteringskrav kan være en naturlig del av et slikt implementeringsarbeid.

Kommunal styring er dermed både nødvendig og ønskelig. Samtidig er det uheldig dersom uklare regler eller usikkerhet om reglenes innhold fører til en større dokumentasjonsbyrde for skolene enn det som er nødvendig og hensiktsmessig for å ivareta elevene og deres rettssikkerhet. Utvalget foreslår å tydeliggjøre loven på en rekke områder, blant annet for å avklare hvor langt den rettslige forpliktelsen går. Et eksempel er at utvalget foreslår at det presiseres i loven at det er en terskel for dokumentasjonsplikten i skolemiljøsaker.

Selv om kommunal styring av skolene ikke er et problem i seg selv, er det en utfordring dersom andre hensyn enn faglig-pedagogiske får for stor betydning i spørsmål som er av faglig-pedagogisk karakter. I praksis vil det typisk være økonomiske hensyn som konkurrerer med de faglig-pedagogiske hensynene.

Én måte å sikre et tilstrekkelig profesjonelt handlingsrom på, er dermed å relatere reglene til et faglig-pedagogisk grunnlag. Innholdet i lovkravet vil da bli fastsatt ut fra faglige standarder eller annet faglig-pedagogisk kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. I utviklingen av dette kunnskapsgrunnlaget kan og bør profesjonsutøverne selv spille en rolle, sammen med profesjonens organisasjoner, forskningsmiljøene og utdanningsinstitusjonene.

Etter utvalgets vurdering er det større grunn til å legge opp til et faglig-pedagogisk grunnlag for skjønnsutøvelsen etter loven jo nærmere klasserommet man kommer. Videre legger utvalget opp til at faglig skjønn normalt bør være et forvaltningsskjønn som ikke kan overprøves av staten gjennom tilsyn. Dette vil gi lokalt handlingsrom.

Dersom en lovtekst refererer til det faglig-pedagogiske kunnskapsgrunnlaget, betyr det ikke at det er opp til den enkelte lærer å gjøre vurderingen alene. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og kommunen vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen. Aktørene har tilgang til den samme kunnskapsbasen, men har ulike roller og oppgaver som sammen kan fremme et godt profesjonelt skjønn. Kommunen må for eksempel sørge for at lærere og rektorer får tilgang til oppdatert kunnskap, gjennom blant annet etterutdanning og ved å legge til rette for erfaringsutveksling mellom skoler. Rektorer kan bidra ved å sørge for at lærerne drøfter kunnskapsgrunnlaget i lys av egen praksis og erfaring, og å skape arenaer for faglig diskusjon. Den enkelte lærer kan bidra i faglige diskusjoner, holde seg oppdatert og anvende kunnskapen og erfaringen i sin undervisningspraksis.

Kommunen har som arbeidsgiver styringsrett overfor profesjonsutøverne, da disse er ansatte i kommunen. Utvalget kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å konkludere med at profesjonsutøverne i skolen står i en særstilling, men spørsmålet har ikke vært prøvd rettslig. Styringsretten er uansett ikke ubegrenset. Styringen må være saklig (se omtale av saklighetskravet i 10.3.1). I mange spørsmål som gjelder opplæringen eller opplæringssituasjonen, er det lærere og rektorer som kjenner den faktiske situasjonen best, og som ofte har best og mest oppdatert faglig-pedagogisk kunnskap. Dersom kommunen skal gripe inn i de faglig-pedagogiske vurderingene, må kommunen ha et saklig grunnlag. Reglene i opplæringsloven vil ha betydning for hva som er et saklig grunnlag. Dersom loven legger opp til faglig-pedagogiske vurderinger, vil for eksempel hensynet til økonomi være et utenforliggende hensyn, som det ikke vil være saklig å ta hensyn til.

At det skal være et faglig-pedagogisk grunnlag, handler ikke bare om å vise til et kunnskapsgrunnlag. Som på andre områder vil det ofte være mulig å finne undersøkelser som understøtter en konklusjon. At en vurdering eller beslutning skal bygge på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunn-

lag, innebærer å bruke et sammensatt og fyldig faglig kunnskapsgrunnlag og i lys av både erfaringer, forskningsgrunnlag og den lokale konteksten. Profesjonsutøverne i skolen har en sentral rolle i utøvelsen av det faglig skjønnet. Men kommunen har også en viktig rolle med å legge til rette for faglig utvikling og dialog mellom aktørene og ved å etterspørre faglige begrunnelser.

Det vil være en vekselvirkning mellom styringen og det profesjonelle skjønnet, ved at det skal mer til for at det er saklig å overprøve vurderinger jo bedre den faglige begrunnelsen er. Profesjonen som sådan og profesjonsutøverne på den enkelte skole har dermed også mulighet til å påvirke handlingsrommet for det profesjonelle skjønnet ved å videreutvikle og «kvalitetssikre» kunnskapsgrunnlaget for avgjørelser som tas. Det handler dermed mer om å ta profesjonsansvar enn å ha profesjonsfrihet.

Kapittel 11
Endrede samfunnsforhold

Figur 11.1

11.1 Innledning

Samfunnslivet lokalt, regionalt og globalt påvirkes og endres på bakgrunn av mange ulike forhold. Teknologiutvikling, globalisering, kulturelt mangfold og demokrati, klima og miljø og den raske utviklingen i kunnskapssamfunnet er kjente utviklingstrekk som virker alene og i samspill med hverandre, og som bidrar til at samfunnslivet endrer seg over tid. Noen endringer skjer raskt, mens andre endringer skjer over lengre tid. Disse utviklingstrekkene ligger også til grunn for en rekke internasjonale prosjekter som aktualiserer sammenhengen mellom opplæring og kompetansebehov i arbeids- og samfunnsliv.[1]

Opplæringsloven trådte i kraft i 1998, og i løpet av de siste tjue årene har det norske skolesystemet og hverdagen i skolene vært i stor endring. Blant de større endringene er at det er innført skolestart for 6-åringer, utdannings- og lærerutdanningsreformer er gjennomført, nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er innført, og IKT spiller en helt annen og større rolle i skolehverdagen enn tidligere. Like fullt er det mange trekk ved skolen som har bestått. En betydelig del av opplæringen skjer fremdeles i et fysisk klasserom med elever og lærer, karakterene settes først på ungdomstrinnet, eksamener er forbeholdt siste år på ungdomstrinnet og videregående skole, og fagene er langt på vei de samme.[2]

I samme periode har opplæringsloven blitt endret en rekke ganger, i snitt én gang per år. Det er et mål at loven skal kunne tåle videre samfunnsutvikling uten hyppige endringer og tilføyelser. Samtidig er det vanskelig å forutse hvilke problemstillinger som vil kunne gjøre det nødvendig å endre eller presisere innholdet i loven. Noe av framtidig utvikling kan med relativt stor sikkerhet forutses på bakgrunn av tidligere utviklingstrekk, som for eksempel befolkningsframskrivinger. Men også her skjer utviklingen i et komplekst samspill mellom nasjonale og internasjonale hendelser og politiske avtaler og avgjørelser, noe som kan føre til en noe annen kurs enn forventet. På andre områder vet vi at endringene skjer raskt og uforutsigbart – slik som for eksempel den teknologiske utviklingen.

I dette kapitlet gis det en oversikt når det gjelder den teknologiske utviklingen, globalisering og demografi, folkehelse, utviklingstrender i arbeidsmarkedet og endringer i kommune- og regionsstruktur. Det gis en beskrivelse fra 1998 og fram til dagens situasjon. Utvalget har også vurdert hva som kan forventes av videre utvikling, og hvilken betydning dette kan forventes å få for reguleringen av grunnopplæringen.

11.2 Den teknologiske utviklingen

Beskrivelse

Fra 1980-årene har det foregått en teknologisk utvikling som har fått stor betydning for samfunnsutviklingen og endret livet vårt radikalt. Teknologien har revolusjonert måten vi finner informasjon, kommuniserer med hverandre og blir underholdt på. Mye av utviklingen skjer i et svært raskt tempo. Dagens opplæringslov trådte eksempelvis i kraft samme år som det amerikanske tek-

[1] NOU 2014: 7, punkt 1.1.5.

[2] Björnson & Olsen (red.), 2018.

nologiselskapet Google ble grunnlagt, av to ungdommer i en garasje i California.

Teknologiske trender som automasjon, kunstig intelligens, utvidet og virtuell virkelighet, 3D-printing og nanoteknologi gir både utfordringer og åpner for nye muligheter innen næringslivet og offentlig sektor. Det hevdes gjerne at vi står overfor «den fjerde industrielle revolusjon» eller «industri 4.0», med helt nye muligheter som følge av tilgang til store mengder data, kraftige digitale regneressurser og bedre algoritmer.

Like revolusjonerende er den direkte betydning av den nye teknologien for folk flest gjennom sosiale medier. Fra å være et marginalt fenomen har sosiale medier i løpet av om lag ti år utviklet seg til å bli en sterk utfordrer til etablerte medier.

I dag er sosiale medier en integrert del av de fleste barns og unges hverdag. Sosiale medier er ikke bare en informasjonskanal, men også viktig for å skape relasjoner. Det handler ikke bare om deling av informasjon, men også deling av ideer, personlige meldinger og videoer og om en arena for utvikling av identitet. [3]

Dette står i sterk kontrast til hverdagslivet i 1998 da kun rundt 20 prosent av barn mellom 9 og 12 år i Norge hadde mobiltelefon, og bruken i all hovedsak begrenset seg til telefonsamtaler og tekstmeldinger.[4] I dag har omtrent alle barn tilgang til mobiltelefon ved 10-årsalderen, og over 90 prosent har smarttelefon. Fra 12–13-årsalderen bruker omtrent alle barn sosiale medier. Sosiale medier oppgis som den mest benyttede kilden til nyheter for barn og unge.[5]

Skolen må ta innover seg betydningen av teknologiutvikling og digitaliseringen av samfunnet som elevene lever i og skal møte etter endt utdanning.

Bruk av digital teknologi blir stadig mer utbredt i opplæringssammenheng og utfordrer den tradisjonelle måten å tenke undervisning og læring på. Eksempelvis kan ny teknologi, som kunstig intelligens, åpne for høy grad av individualisering av undervisningen. Det kan også føre til at man vil se endringer i lærerrollen. Smarte digitale læremidler kan gi læreren en analyse av elevens prestasjoner, som kan hjelpe læreren til å tilpasse opplæringen til hver enkelt elev. Samtidig kreves det kompetanse for å bruke smarte læremidler og læringsanalyse på en mest mulig konstruktiv måte, og at man er bevisst for eksempel personvern, sikkerhet og hvem som eier dataene som samles inn.

Av andre eksempler på endring av tradisjonell undervisning er såkalt omvendt undervisning – eller «flipped classroom» – som er en metodikk hvor innføring av nytt fagstoff flyttes fra skoletid til hjemmearbeid. Ofte brukes video, men man kan også bruke podkast, spill, multimodale tekster med mer. Undervisningstiden kan dermed i større grad brukes til avklaringer, oppgaveløsning og drøftinger, noe som kan gi mer tid til individuell tilrettelegging for læring og mulighet for inkludering.[6]

Teknologi for virtuell, utvidet og blandet virkelighet, som briller og annet utstyr, er også i rask utvikling. Dette kan endre betingelsene for utdanning og opplæring på sikt.[7]

Fjernundervisning er undervisning der eleven helt eller delvis har kontakt med læreren uten å behøve å være fysisk til stede på skolen. I dag åpner opplæringsloven med forskrift eksplisitt for bruk av fjernundervisning som alternativ form for opplæring i samisk og finsk og i opplæring spesielt organisert for voksne.

Et annet eksempel på fjernundervisning er undervisning ved hjelp av en robot som sitter på elevens plass når eleven på grunn av sykdom eller skade ikke kan være på skolen. Via nettbrett kan eleven logge seg på roboten og se, høre og snakke med klassekameratene sine. Det rettslige grunnlaget for denne bruken oppleves imidlertid ikke tydelig i dagens opplæringslov.

Det finnes etter hvert en god del forskning som dokumenterer god læringseffekt ved bruk av digital teknologi i undervisningen. Samtidig finnes det også forskning som viser negative effekter for konsentrasjon, skoleresultater og det psykososiale miljøet. Ifølge forskere knytter utfordringene seg ikke først og fremst til elevenes manglende evne til selvregulering, men til at skolene i for liten grad klarer å gi god opplæring i hvordan digital teknologi kan brukes til læring, kombinert med manglende grensesetting og forventninger i klasserommet.[8]

Mye tyder på at potensialet for læring og sosial tilhørighet er stort gjennom bruk av digital teknologi i opplæringen, men at en viktig forutsetning er at skolen har nok kompetanse og utstyr og en klar bevissthet rundt bruken.[9]

---

3 NOU 2015: 2, kap. 6.2.

4 Ling & Vaage, 2006.

5 Medietilsynet, 2018.

6 Statped, u.å., omvendt undervisning.

7 Teknologirådet, 2018, s. 13.

8 Spurkland & Blikstad-Balas, 2016.

9 Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 22.

Bruk av ny teknologi kan medføre utfordringer for personvernet. Kjernen i prinsippet om personvern er at den enkelte skal ha kontroll over og i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger, ha rett til å få vite hvilke opplysninger andre kjenner til om en selv, og hva opplysningene brukes til. Med økt bruk av digitale verktøy øker muligheten for lagring og spredning av data om elevene. Spredning av elevdata fra skolens administrative systemer og lekkasjer av eksamensoppgaver er bare noen av eksemplene skoleeiere har måttet håndtere. Å ivareta informasjonssikkerhet og personvern blir en stadig viktigere oppgave for kommuner og er en utfordring med hensyn både til kompetanse, systemutvikling og styring.[10]

Betydning for utvalget

Den nye opplæringsloven skal fungere i en opplæringssektor som ønsker å ta i bruk ny teknologi. Det betyr at loven bør være mest mulig teknologinøytral, det vil si et regelverk som ikke er til hinder for at det lokalt tas i bruk gode teknologiske løsninger. En generell utfordring på dette området er at utviklingen skjer raskt og ofte uforutsett. Det er derfor vanskelig å ta hensyn til alle framtidige problemstillinger, men det er av betydning at det tas høyde for de utfordringene ny teknologi kan medføre. Noen utviklingstrekk og problemstillinger er imidlertid allerede kjent.

At teknologien, gjennom blant annet fjernundervisning, gir mulighet for å organisere opplæringen på nye måter, vil kunne få følger for blant annet det fysiske og sosiale skolemiljøet og fagtilbudet på den enkelte skole.

En annen aktuell problemstilling er betydningen av hvordan man definerer en undervisningstime, og hvilke kompetansekrav som bør stilles til lærere.

Internett er en stor kanal for reklame, og ved bruk av gratis teknologiske verktøy vil reklame kunne være en utfordring for skolen. Nok et spørsmål er hva som skal regnes som et læremiddel i framtidens skole, sett i sammenheng med krav om målform og krav om at digitale læremidler skal være universelt utformet fra 2021.

Digitalisering av opplæringen kan også føre til at elevene er avhengige av tilgang til IKT-utstyr til skolearbeid og informasjon utenfor skoletiden. Dette kan bidra til et økt press om å ha tilgang til internett og utstyr hjemme.

Med en mer glidende overgang mellom hva som er privat og hva som er skole, blant annet på grunn av bruk av sosiale medier, vil det også kunne bli nye utfordringer når det gjelder hva som kan og bør reguleres i skolereglene.

11.3 Demografi og globalisering

Beskrivelse

De siste 20 årene har folketallet i Norge økt med om lag en million. Drivere for befolkningsvekst er fødselsoverskudd, økt levealder og innvandring. I SSBs befolkningsframskriving fra 2018 er det forventet at befolkningsveksten i Norge vil fortsette, men på et lavere nivå enn i det siste tiåret. Ifølge SSB vil veksten komme først og fremst i sentrale strøk, mens mange distriktskommuner vil få nedgang i folketallet.[11]

Økt mangfold i familieformer og mer likestilt foreldreskap har også skapt endringer i familiestrukturen, og flere barn enn tidligere vokser opp med delt bosted. Ved årsskiftet 2013–2014 var det 1,1 millioner barn under 18 år i Norge. Tre av fire bodde i husstand med begge foreldrene, mens en fjerdedel hadde foreldre som ikke bodde sammen. Andelen barn som bor med begge foreldrene, synker etter hvert som barna blir eldre. Nesten ni av ti barn under ett år hadde foreldre som bor sammen. Ved 17-års alder var det bare seks av ti som bodde med begge foreldrene.[12] Forskningen viser samtidig at det er stor økning av foreldre som avtaler delt bosted. Andelen barn med delt bosted økte fra 8 prosent i 2002 til 25 prosent i 2012.[13]

Gjennom globalisering knyttes verden tettere sammen. Globalisering påvirker alle sider av samfunnslivet og har tydelig innflytelse på blant annet politikk, kultur, økonomi og arbeidsliv. Migrasjon og internasjonal handel ses gjerne på som sterke drivkrefter bak globalisering. At verden «blir mindre», betyr også at viktige hendelser utenfor nasjonale grenser får økt betydning. De siste årene har det vært flere eksempler på hvordan Norge blir og kan bli påvirket av politiske avgjørelser i andre land, eksempelvis presidentvalg i USA og brexit i Storbritannia. I tillegg har klimaendringer og konflikter ført til store og uforutsigbare flyktningstrømmer i verden.

Drøyt 17 prosent av dagens befolkning i Norge har selv innvandret eller er norskfødte av foreldre

[10] Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 25.

[11] Leknes et al., 2018, s. 10.

[12] Lyngstad et al., 2014.

[13] Kitterød et al., 2015.

som har innvandret til Norge. De siste ti årene har antallet innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge blitt tredoblet. Dette skyldes blant annet arbeidsinnvandringen fra EUs medlemsland i Øst-Europa og flyktninger. Mange av dem som innvandrer til Norge, blir her. Av de 789 000 ikke-nordiske statsborgere som innvandret til Norge i perioden 1990–2016, var 73 prosent fortsatt bosatt i Norge ved utgangen av 2016.[14]

Innvandringen har falt de siste årene, og i framskrivingene forutsetter SSB at nedgangen fortsetter fram mot 2030. Det skyldes først og fremst forventet lavere innvandring fra Øst-Europa. Etter 2030 forutsettes det en svak økning i innvandringen, som avspeiler en forventet befolkningsvekst ellers i verden.[15] Innvandring er i stor grad også et politisk spørsmål. Hvor mye innvandring som kan forventes framover, vil derfor også styres av nasjonale og internasjonale avtaler og avgjørelser.

Innvandring fører til at skolen har fått og vil fortsette å få elever med et annet morsmål enn norsk. Noen av disse elevene har også ingen eller mangelfull skolebakgrunn fra hjemlandet. Det har blitt lagt fram flere utredninger knyttet til elever fra språklige minoriteter i perioden mellom NOU 1995: 18 og i dag. I denne perioden har det også blitt gjort flere lovendringer. Det har blant annet blitt lovfestet rett til særskilt språkopplæring, det har blitt utarbeidet særskilte læreplaner i norsk rettet mot elever fra språklige minoriteter, og det har blitt åpnet for å bruke innføringsklasser.

Retten til grunnskoleopplæring for voksne trådte i kraft høsten 2002.[16] De siste årene har det vært en kraftig økning i antallet deltakere, noe som skyldes at det har blitt langt flere deltakere med innvandrerbakgrunn. Skoleåret 2017–2018 var det om lag 9 800 deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Av disse var 97 prosent innvandrere. I videregående opplæring for voksne utgjorde innvandrere om lag 36 prosent.[17]

De siste åtte årene har over 1 500 barn ikke møtt til skolestart.[18] Trenden er økende. Det kan være ulike grunner til at barn ikke møter til skolestart, og grunnene kan være sammensatte. De fleste av barna dette gjelder bor i Oslo.

Det foreligger lite forskning på effekten av tiltak som særskilt språkopplæring. Statistikk over skoleresultater og gjennomføring for minoritetsspråklige elever antyder likevel at dagens system ikke er tilpasset denne elevgruppens behov for opplæring.

Rambøll har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført en evaluering av ordningen med særskilt språkopplæring. Målet med evalueringen var å se på i hvilken grad tilbudet bidrar til å gi elevene tilstrekkelige ferdigheter i norsk, slik at de kan følge vanlig undervisning. Blant funnene var at særskilt språkopplæring er viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å styrke målgruppens mulighet for å fullføre og bestå opplæringen. På bakgrunn av funn fra evalueringen konkluderer Rambøll med at det å sikre minoritetsspråklige elever et godt og tilpasset opplæringstilbud vil være en viktig samfunnsoppgave i årene framover.[19]

Flere gutter med innvandrerbakgrunn[20] på yrkesfaglige utdanningsprogrammer fullfører i løpet av fem år sammenlignet med 2004-kullet, men det er fremdeles mange flere som slutter og ikke fullfører, enn blant andre gutter og jenter på videregående, uansett utdanningsprogram.

Elever med innvandrerbakgrunn fortsetter direkte over til høyere utdanning i større grad enn elever uten innvandrerbakgrunn. Blant norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere som fullførte videregående opplæring våren 2014, begynte henholdsvis 64 og 60 prosent i høyere utdanning høsten 2014, sammenlignet med 42 prosent for de øvrige elevene.[21]

Betydning for utvalget

Elever med innvandrerbakgrunn har svakere resultater på nasjonale prøver enn de andre elevene, og en større andel av innvandrere oppnår ikke grunnskolepoeng. Opplysninger om gjennomføring i videregående opplæring viser at en større andel av disse elevene slutter underveis enn det norskfødte elever med innvandrerforeldre og de øvrige elevene gjør. Det å sikre minoritetsspråklige elever et godt og tilpasset opplæringstilbud vil være en viktig samfunnsoppgave i årene framover.

---

14 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018.

15 Leknes et al., 2018.

16 Opplæringsloven § 4A-1.

17 NOU 2018: 13, kapittel 3.2.

18 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

19 Rambøll, 2016, s. 90.

20 SSB definerer innvandrere som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som har fire utenlandsfødte besteforeldre.

21 Steinkellner, 2017.

I voksenopplæringen har andelen elever med innvandrerbakgrunn økt kraftig, og det er derfor grunn til å vurdere om dagens regler om særskilt tilrettelagt opplæring for voksne er hensiktsmessige.

Endrede familieformer og mer likestilt foreldreskap vil kunne ha betydning for skole–hjem samarbeidet. Det har også oppstått nye og flere problemstillinger om blant annet skolested og skoleskyss for barn som har delt bosted.

Mange elever vil gå på store skoler i urbane strøk, men det vil fortsatt være elever som bor spredt, og som vil få sitt opplæringstilbud på små skoler. Loven må ikke være til hinder for kommunenes valg når det gjelder organisering av skoletilbudet. Kommunene må også ha det nødvendige handlingsrommet slik at de kan løse situasjoner når elever ikke møter på skolen.

11.4 Folkehelsen

Beskrivelse

Folkehelsen er noe annet og mer enn summen av de enkelte innbyggeres helsetilstand. Begrepet tar også opp i seg økonomiske, fysiske, psykiske og miljømessige forhold som påvirker helsetilstanden.[22] Forbedringer i folks levekår og den medisinske utviklingen har ført til en gradvis forbedring av folkehelsen i Norge, og helsetilstanden i landet er i hovedsak god. Forventet levealder var 84,3 år for kvinner og 80,9 år for menn i 2017. Dette er blant de høyeste i verden.[23]

De viktigste årsakene til sykdom og redusert helse er muskel- og skjelettsykdommer, hjerte- og karsykdommer, kreft og psykiske plager og lidelser. Psykiske lidelser kommer ofte i ung alder og har ofte et langvarig forløp. I løpet av ett år vil én av fem voksne ha en psykisk lidelse, og vanligst er angst og depresjon.[24]

Helsetilstanden til barn og unge er generelt god i Norge sammenlignet med i resten av verden. På mange områder har det også vært en klar bedring over tid her i landet. Det likevel mange barn som utsettes for belastninger. Familieforhold, omsorg, vennskap, trivsel på skolen, kosthold, søvn og miljøforhold ute og inne er noen av faktorene som påvirker barns oppvekstsvilkår og deres fysiske og psykiske helse.[25]

Nesten 40 prosent av alle barn opplever samlivsbrudd mellom foreldrene i løpet av barndommen. Ifølge Folkehelserapporten fra 2018 har flere studier vist at foreldres samlivsbrudd, og spesielt dersom det er konflikt mellom foreldrene, har sammenheng med både psykiske helseplager hos barna, skoleproblemer og frafall fra skolen. Folkehelserapporten viser også at antallet barn som lever i lavinntektsfamilier, øker og omfatter om lag 100 000 barn i alderen 0–17 år i Norge, det vil si nær 10 prosent av norske barn, over en treårsperiode. I enkelte byer vokser omkring ett av tre barn opp i en husstand med vedvarende lav inntekt. En vesentlig del av disse familiene har innvandringsbakgrunn.

Manglende mestring i skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene for ungdoms psykiske helse. Elever som synes skolearbeidet er belastende, og som mener at foreldre og lærere utsetter dem for høyt forventningspress, rapporterer over tid mer psykiske og fysiske helseplager.[26] I en artikkel publisert på forskning.no vises det til at forskning avdekker at lekser eller tidspress om å bli ferdig med skolearbeid gjør elever stresset. Jenter opplever mer stress knyttet til skolen enn det gutter gjør.[27]

Også tidlige vansker i skolefagene, særlig lese- og skrivevansker, kan ifølge Folkehelserapporten føre til psykiske problemer senere i livet. Videre bidrar mobbing fra medelever til psykiske helseproblemer i barndommen og dessuten til psykiske lidelser, selvmord og kriminalitet i voksen alder.[28]

Psykiske plager og lidelser er blant de viktigste årsakene til sykdom, og psykiske helseplager ser ut til å ha økt blant barn og unge. Psykiske lidelser, inkludert rusbrukslidelser, er den klart største årsaken til tap av helse blant barn, unge og voksne i arbeidsfør alder. I motsetning til mange fysiske sykdommer debuterer psykiske lidelser vanligvis før fylte 30 år. Depressive lidelser og angstlidelser er de to vanligste konsultasjonsgrunnene for psykiske lidelser i primærhelsetjenesten. I Norge behandles rundt 5 prosent og av barn og ungdom i alderen 0–17 år hvert år i psykisk helsevern for barn og unge (BUP).[29]

Folkehelseinstituttet opplyser at man vet lite om de spesifikke utviklingsveiene for psykiske lidelser. Trolig oppstår mange psykiske lidelser i et samspill mellom miljømessige og genetiske risikofaktorer. Noen av de sentrale risikofaktorene er

22 Nylenna & Braut, 2014.
23 Folkehelseinstituttet, 2018a, s. 8.
24 Folkehelseinstituttet, 2018a, s. 8.
25 Folkehelseinstituttet, 2018b.
26 Folkehelseinstituttet, 2018b.
27 Amundsen, 2017.
28 Folkehelseinstituttet, 2018b.
29 Folkehelseinstituttet, 2018c.

vold, overgrep, mobbing samt vedvarende psykososiale belastninger.[30] I Elevundersøkelsen 2018 er det 6,1 prosent av elevene som oppgir at de i en eller annen kombinasjon er mobbet av medelever, digitalt mobbet av noen på skolen eller mobbet av voksne på skolen. Når det gjelder kjønns- og aldersfordeling av mobbing, viser resultatene at andelen som opplever at de blir mobbet, stort sett avtar med alder/årstrinn. Det er små kjønnsforskjeller i svarfordelingen på spørsmålet om mobbing. Resultatene indikerer imidlertid at det er en tendens til at gutter og jenter opplever ulike måter å bli mobbet på. Jenter opplever mer indirekte mobbing ved å bli holdt utenfor og baksnakket på skolen, mens gutter opplever mer direkte fysisk mobbing som å bli slått, dyttet eller holdt fast.[31]

Av fysiske plager blant barn og unge er hodepine vanligst. Blant ungdomsskoleelever oppgir 26 prosent at de har hodepine daglig eller mange ganger i måneden, mens tilsvarende tall er 31 prosent hos elever på videregående. Andre vanlige helseplager er nakke- og skuldersmerter, magesmerter og ledd- og muskelsmerter. Alle typer smerter rapporteres oftere hos jenter enn hos gutter. Jenter har også høyere forbruk av reseptfrie medikamenter, blant annet reseptfrie smertestillende preparater.[32]

Godt inneklima har stor betydning for helse og trivsel, særlig fordi mye av tiden tilbringes innendørs. Bygningsmessige forhold som påvirker inneklima og helse, har i liten grad blitt systematisk kartlagt i Norge. Mye tyder på at mange skoler i Norge har dårlig inneklima på grunn av manglende vedlikehold. I et utvalg på 301 skoler fant Arbeidstilsynet at om lag halvparten hadde eller hadde hatt problemer med vannlekkasjer og/eller fukt.[33] Temperatur og ventilasjon kan påvirke trivsel, skoleprestasjoner og arbeidsevne.

Andelen unge med overvekt har økt de siste tiårene.[34] Folkehelserapporten avdekker at for lite fysisk aktivitet og dårlig kosthold er et helseproblem. Barn og unge bør være i fysisk aktivitet med moderat eller høy intensitet i minimum 60 minutter daglig, og i fysisk aktivitet med høy intensitet minst tre ganger i uken. Målinger fra 2018 viser at om lag 90 prosent av seksåringene, 72 prosent av niåringene og under halvparten av femtenåringene oppfyller anbefalingene.[35]

Det er anbefalt at elevene sikres nok tid til å spise på barnetrinnet og i skolefritidsordningen, minimum 20 minutter.[36] Det er færre og færre barn i grunnskolen som får myndighetenes anbefalte 20 minutter til spisepause.[37]

Det er godt dokumentert at frafall fra videregående opplæring er knyttet til senere helseproblemer og at det øker risikoen for dårligere levekår og helse. Mindre frafall i videregående opplæring kan ha stort potensial til å bidra til økt velferd. I Folkehelserapporten er det pekt på at konsentrasjonsvansker og atferdsproblemer kan påvirke elevenes prestasjoner negativt. Dersom man klarer å redusere denne typen vansker hos unge, vil det kunne føre til at flere klarer å gjennomføre videregående skole.

En undersøkelse av skolehelsetjenestetilbudet viste at avstanden til anbefalte normtall for helsesøsterdekning var stor for alle skoletyper i Norge. Størst var avstanden i barneskolen, der ingen fylker oppfylte Helsedirektoratets anbefalinger. Store skoler var lengst unna anbefalt norm, og helsesøsterbemanningen var lavere jo større kommunene var.[38]

I en undersøkelse Ipsos MMI har gjennomført for Barneombudet i 2018, oppgir 40 prosent av barn og ungdom i alderen 8–19 år at de har en helsesøster på skolen som de kan stikke innom hvis de trenger det.[39] I 2018 ble tittelen helsesøster erstattet med helsesykepleier. [40]

Utdanning er eksempel på en bakenforliggende faktor som har betydning for helsen gjennom hele livet. Folkehelserapporten viser at sosiale forskjeller skaper helseforskjeller. Innsatsen for å gjøre noe med levekårene, som for eksempel utdanning, kan derfor bidra til å fremme helsen.

Betydning for utvalget

Når det gjelder å fremme barn og unges helse, er det flere aktuelle problemstillinger som er relevante for utarbeidelsen av ny opplæringslov.

Reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning skal sikre at barn og unge får den tilpasningen og oppfølgingen de har behov for. Det er derfor av særlig betydning for utvalget å vurdere om dette regelverket er hensiktsmessig. Bestemmelsen om organisering av elevene i grupper vil også kunne være av betydning.

30 Folkehelseinstituttet, 2018a, s. 26.
31 Wendelborg, 2019, s. 11.
32 Folkehelseinstituttet, 2018d.
33 Arbeidstilsynet, 2013.
34 Folkehelseinstituttet, 2018.
35 Helsedirektoratet, 2018.
36 Helsedirektoratet, 2015.
37 Hjelle, 2014.
38 Waldum-Grevbo & Haugland, 2015.
39 Barneombudet, 2018a.
40 Regjeringen, 2018b.

Reglene om det fysiske og psykososiale skolemiljøet skal sikre at alle elever er i et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Selv om deler av dette regelverket er nytt, kan det være relevant å se om det er behov for enkelte justeringer i ny opplæringslov.

Mange elever etterlyser en helsesykepleier som er mer til stede i skolehverdagen. Tilgangen til helsesykepleier, men også sosialpedagogisk rådgiver eller andre voksne vil kunne ha betydning for barn og unges helse.

Mange elever forteller at de opplever et høyt forventningspress. Et aktuelt spørsmål i den sammenheng er om det skal gis adgang til å gi lekser *etter* skoletid eller ikke. Norske skoler er i dag ikke pålagt å gi lekser, og det er heller ikke en tydelig hjemmel i opplæringsloven for å kunne gi lekser. Det foreligger dessuten ingen norm for hvor mye lekser eller hva slags lekser som er passelig på de ulike trinnene.

Antallet lavinntektsfamilier øker, noe som vil ha betydning for hva det kan forventes at familien har og kan bidra med.

11.5 Utviklingstrender i arbeidsmarkedet

Beskrivelse

Arbeidsmarkedet er i stadig forandring. Teknologisk utvikling, globalisering og innvandring er eksempler på globale trender som påvirker arbeidsmarkedet i Norge. En økende andel eldre i befolkningen og økende sentralisering er eksempler på nasjonale utviklingstrender. Felles for disse endringene er at de vil ha betydning for hvordan arbeidsmarkedet i Norge vil utvikle seg framover.

Mens enkelte utviklingstrender i arbeidsmarkedet i stor grad følger av næringsutvikling og demografiske endringer, er andre utviklingsmønstre langt vanskeligere å forutse. OECD[41] mener vi står overfor store teknologiske gjennombrudd som vil endre arbeidsmarkedet på måter som er vanskelige å forutsi. Arbeidslivets behov for omstilling som følge av teknologisk utvikling ligger til grunn for den nasjonale IKT-politikken.[42] Teknologiske endringer har ført til et mer kunnskaps- og kompetanseintensivt arbeids- og samfunnsliv, og ny teknologi og kunnskap påvirker hvordan varer og tjenester utvikles og arbeidsoppgaver løses. Også Kompetansebehovsutvalget[43] peker på at digitalisering og automatisering vil ha stor betydning for framtidens kompetansebehov.

Siden 2004 har det vært en betydelig arbeidsinnvandring til Norge fra EU/EØS-området. Blant annet på grunn av svakere konjunktursituasjon i Norge, har arbeidsinnvandringen falt gradvis etter 2011. Arbeidsinnvandrere har bidratt til å dekke kompetanse- og arbeidskraftbehovet i alle landsdeler, særlig innen helse- og omsorgstjenester, tjenester innen bygg og anlegg og innen forretningsmessig tjenesteyting. Omfanget av arbeidsinnvandringen har blitt redusert i senere år, men innvandring gjennom familiegjenforening har økt gradvis over tid. Antallet flyktninger er mer varierende. Blant flyktningene er det mange med svake grunnleggende ferdigheter som trenger god opplæring for å kunne integreres i det norske arbeidsmarkedet.[44]

I tråd med historiske forskjeller forventer SSB at arbeidsledigheten vil være tydelig høyere for arbeidskraft med grunnskoleutdanning eller studieforberedende videregående opplæring enn for arbeidskraft som har fullført enten fag- og yrkesopplæring eller en universitets- eller høyskoleutdanning. SSB har beregnet en framtidig mangel, samlet sett, på arbeidskraft med videregående fag- og yrkesopplæring. Mangelen kan reduseres ved økt gjennomføring i videregående opplæring, samt kvalifisering av ufaglærte på arbeidsplassen.[45]

SSB antar videre at det blir en nedgang i antallet jobber som ikke stiller formelle utdanningskrav, og at dette vil føre til at arbeidsledigheten for arbeidskraft som ikke har fullført en utdanning utover studieforberedende videregående opplæring blir høyere i framskrivingsperioden enn den har vært historisk.[46]

Kompetansebehovsutvalget har understreket betydningen av arbeidslivet som en læringsarena. Utvalget bemerker at behovet for og tilgangen på kompetanse ikke bare er et spørsmål om hva som skjer i Utdannings-Norge, men også om hva som skjer på arbeidsplassen. Med andre ord er både det formelle utdanningssystemet og arbeidslivet sentrale læringsarenaer for innbyggerne.

På oppdrag fra Norges forskningsråd har Menon Economics og inFuture gjennomført en framsynsstudie innen digitalisering. I rapporten vises det til at utdanningssystemet i Norge har en relativt lang responstid på å skape endret innhold

41 OECD, 2017.
42 Meld. St. 27 (2015–2016).
43 NOU 2018: 2.
44 NOU 2018: 2.
45 NOU 2018: 15.
46 NOU 2018: 2.

i utdanningene, og at det tar tid før nye kull blir tilgjengelige for arbeidsgivere. I rapporten konkluderes det med at det er behov for et tettere samspill mellom skole og samfunn i utdanningen av kandidater, blant annet ved å legge bedre til rette for å integrere praktisk erfaring som en del av utdanningsløpet.

Betydning for utvalget

Utviklingen i arbeidsmarkedet har stor betydning for hvilken kompetanse det er behov for i framtiden. Kvaliteten på grunnopplæringen og høyere utdanning og om utdanningen er relevant for det framtidige arbeidsmarkedet, er derfor viktig. Å vurdere og eventuelt foreslå endringer i det faglige innholdet og hovedstrukturen i grunnopplæringen faller utenfor Opplæringslovutvalgets mandat. Endringene i arbeidsmarkedet vil derfor i utgangspunktet ikke ha direkte betydning for utvalgets arbeid.

Ny opplæringslov bør imidlertid bidra til at flest mulig ungdommer og voksne fullfører videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. Både hvilke oppgaver man pålegger kommunene og hvilke forventninger man stiller til elevene vil kunne ha betydning her. Her kan blant annet kravene til den ordinære opplæringen, individuell tilrettelegging, skolemiljøet og elevenes oppmøte ha betydning.

Utviklingen av arbeidsmarkedet og samfunnets behov for kompetanse har også relevans for fylkeskommunenes planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet. Dette kan ha betydning for eventuelle krav til fylkeskommunenes dimensjonering av videregående opplæring.

11.6 Endringer i kommune- og regionstruktur

Beskrivelse

Kommunereformen

Kommunereformen ble satt i gang i 2014. Sentralt i kommunereformen er målet om større kommuner. Utgangspunktet for kommunereformen er frivillighet, men Stortinget har også vedtatt sammenslåing av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene. Alle sammenslåinger vil tre i kraft innen 1. januar 2020. Før reformen ble igangsatt, var det 428 kommuner i Norge. 1. januar 2020 vil det være 356 kommuner i Norge, dersom sammenslåing gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak av 8. juni 2017.

I Prop. 95 S (2013–2014) peker regjeringen på viktige utfordringer for kommunene som underbygger behovet for en kommunereform. Det gjelder blant annet befolkningsutvikling, sentralisering og manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger. Dessuten viser regjeringen til at mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene, og at økt statlig detaljstyring og interkommunalt arbeid fører med seg utfordringer for lokaldemokratiet.

Senter for økonomisk forskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en nullpunktsmåling for senere å kunne evaluere effekter av kommunereformen. Som en del av nullpunktsmålingen ble det utført en rådmannsundersøkelse for å kartlegge kommunenes faglige og administrative kapasitet og bruk av kvalitetsutviklingsverktøy. Undersøkelsen viser at de minste kommunene i gjennomsnitt har bedre økonomiske rammebetingelser enn de større, noe som gir seg utslag i bedre tjenestetilbud målt ved indikatorer som gruppestørrelse og dekningsgrader. De minste kommunene har imidlertid utfordringer knyttet til innhold og kvalitet i tjenestene, og de vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav.

Det vil fortsatt være en heterogen kommunestruktur i Norge etter reformen. Gjennomsnittlig innbyggertall i norske kommuner vil være 14 771 i 2020, mot 11 937 innbyggere i 2014. 29 av de nye kommunene vil få over 15 000 innbyggere, mens nesten halvparten av kommunene fortsatt vil ha under 5 000 innbyggere.[47]

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver* gikk regjeringen gjennom hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvar for. På skoleområdet konkluderte regjeringen med at ansvaret for videregående opplæring kunne overføres til de største kommunene. Videre var konklusjonen at ansvaret for skoleskyssen kunne overføres til kommuner som overtok ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen gikk inn for at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå (som vil si fylkeskommunen).

[47] Innst. 386 S (2016–2017), kap. 1.5.19.

Regionreformen

Regionreformen ble satt i gang i juni 2015 da Stortinget vedtok at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. I juni 2016 ga Stortinget sin tilslutning til et forslag fra regjeringen om å redusere antallet regioner. I juni 2018 behandlet Stortinget regjeringens forslag til nye fylkeskommuner. Stortingets vedtak innebærer at det fra 2020 vil være 11 fylker inkludert Oslo til erstatning for 19 fylker før reformen. I den nye fylkesstrukturen vil det være i gjennomsnitt 475 000 innbyggere per fylke, mot 275 000 før reformen.

I Prop. 84 S (2016–2017) redegjør regjeringen for behovet for regionreformen. Regjeringen viser blant annet til at fylkesinndelingen har stått urørt i mer enn 150 år, og at den er tilpasset en annen tid. Videre pekes det på at fylkesgrensene går på tvers av reisemønstre, bosteds- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer.

Sentrale mål for regionreformen er blant annet bedre samordning og større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen.[48]

I juni 2017 satte regjeringen ned et ekspertutvalg som skulle foreslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv. Ekspertutvalget[49] leverte sin rapport 1. februar 2018. Utvalget foreslår ytterligere utredninger på enkelte områder. Blant annet foreslår det at dagens tilsyns- og klagehjemler overfor fylkeskommunene kartlegges med sikte på en reduksjon av antallet hjemler og en sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen.

Når det gjelder oppgaver som kan overføres til fylkeskommunen på opplæringsområdet, foreslår ekspertutvalget blant annet at fylkeskommunen skal ha ansvaret for flere av veilednings- og støttetjenestene overfor kommunene, som i dag ligger i det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped). Det foreslås at Statpeds øvrige oppgaver fordeles til andre, og at Statped nedlegges.

I Meld. St. 6 (2018–2019) har regjeringen vurdert forslagene om overføring av oppgaver til fylkeskommunen. Regjeringen viser i meldingen til at Kunnskapsdepartementet høsten 2019 vil legge fram en stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap, der forslagene fra ekspertutvalget vil bli fulgt opp.

I meldingen vises det videre til at fylkeskommunenes strategiske rolle i utvikling av regional kompetansepolitikk skal styrkes. Regjeringen varsler også at Kunnskapsdepartementet vil utrede om fylkeskommunene kan få et utvidet og mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for alle unge i alderen fra 16 til 24 år. Formålet er å gi alle elever med svak grunnskolekompetanse en mer reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring. Det pekes blant annet på at det kan være aktuelt for fylkeskommunen å tilby forkurs og egne opplegg for elever som trenger det, og at fylkeskommunene bør ta ansvar for god kontakt med Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og andre aktuelle instanser.

Intensjonen med kommunereformen er å få større kommuner, som igjen kan få flere oppgaver og større handlingsrom. Kommunereformen vil føre til flere større kommuner, men det vil også etter reformen være mange, små kommuner i Norge.

I hvilken grad kommunereformen gjør kommunene, bedre rustet til oppgaveløsning, er for tidlig å si. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført en nullpunktsmåling for å senere kunne vurdere effektene av reformen. Det er ikke klart når en effektevaluering vil foreligge, men det vil trolig først bli noen år etter at reformen er fullført.

At det blir færre og større fylkeskommuner, kan tilsi at fylkeskommunen kan få større ansvar og mer handlingsrom på opplæringsområdet. Samtidig vil det være relevant at de nye fylkeskommunene kan få en rekke nye oppgaver, jf. forslaget fra ekspertutvalget og Meld. St. 6 (2018–2019). I hvilken grad regionreformen faktisk gjør fylkeskommunene bedre rustet til oppgaveløsning, er for tidlig å si. Utvalget er ikke kjent med at det er planlagt noen effektevaluering på samme måte som ved kommunereformen.

Betydning for utvalget

Etter utvalgets oppfatning tilsier ikke kommune- og regionreformen i seg selv at reglene på opplæringsområdet bør endres. Samtidig er det klart at færre og større kommuner og fylkeskommuner er et relevant moment når utvalget skal finne fram til en hensiktsmessig balanse i styringen av kommuner og fylkeskommuner på grunnopplæringens område. Videre har det betydning hvilken rolle de nye regionene skal ha, blant annet når det gjelder kompetansepolitikk. Det kan være aktuelt å gjennomføre endringer i opplæringsloven som et ledd i å konkretisere et slikt utvidet ansvar.

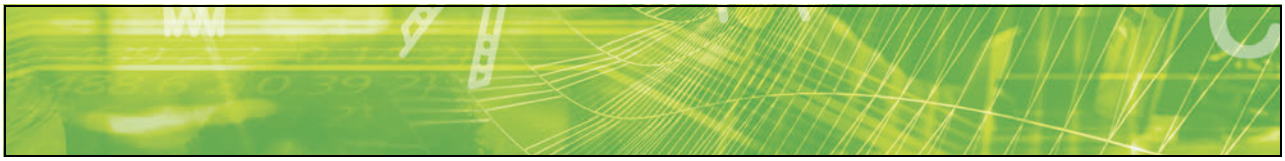
---

48 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016c.

49 Ekspertutvalg, 2018.

Del IV
Utvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 12
Prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen



Figur 12.1

12.1 Innledning

Utvalget har fått i mandat å foreslå overordnede prinsipper for styring gjennom regelverk og føringer for forskriftsarbeidet. Hensikten med slike prinsipper og føringer er å bidra til at utvalgets vurderinger og konklusjoner videreføres i den framtidige styringen av grunnopplæringen. Se nærmere om utvalgets forståelse av mandatet i kapittel 3.3.

Det finnes allerede flere generelle retningslinjer om regelstyring, som det kan være relevant for utvalget å se hen til. Det følger av mandatet at utvalget skal legge Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner[1] til grunn for arbeidet. Det er også andre føringer for regelstyring som er bindende for utvalget, blant disse utredningsinstruksen og Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse.[2] I tillegg er det nylig vedtatt prinsipper for styring av kommunene i kommuneloven § 2-2.

Utvalgets mål er å gi føringer for de prinsipielle spørsmålene som er særlig viktige for at regelverket på opplæringsområdet over tid skal fungere som et godt og effektivt virkemiddel. På områder hvor det finnes instrukser eller generelle føringer for regelstyring, er utvalgets oppgave å konkretisere og utdype hva disse betyr på opplæringsområdet og avveie ulike hensyn. På områder hvor det ikke finnes instrukser eller generelle føringer, er utvalgets oppgave å vurdere hvilke prinsipper som bør legges til grunn. Utfordringene med dagens regelverk og regelverksforvaltning er et sentralt grunnlag for utvalgets vurderinger. Samtidig er utvalget opptatt av at prinsippene skal bli nyttige verktøy for framtidig regelstyring, og ikke bare løse dagens utfordringer.

I kapittel 9.5 har utvalget beskrevet utfordringer med dagens regelverksforvaltning. Utvalgets oppfatning er at gjeldende instrukser og veiledere i praksis ikke følges fullt ut. Utvalget mener det er flere sider ved utarbeidelsen og innføringen av reglene på opplæringsområdet som bør forbedres. Se kapittel 4 om involvering av barn og unge i lovarbeid og kapittel 55 om implementering.

Utvalgets føringer i dette kapitlet handler om når og hvordan regler bør brukes som virkemiddel på opplæringsområdet. Med «regler» sikter utvalget til nasjonale regler i form av lov eller forskrift. Mange av de prinsipielle føringene er likevel også relevante for lokale regler som kommuner kan fastsette med hjemmel i opplæringsloven og forskrifter til denne.

Føringene som utvalget foreslår i dette kapitlet, retter seg først og fremst mot Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, men er også aktuelle for Stortinget i tilfeller hvor Stortinget tar initiativ til lovendringer (se kapittel 9.5.2).

Utvalget har også utarbeidet en sjekkliste til bruk i lovarbeidet på opplæringsområdet (se vedlegg 2).

---

1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

2 Justisdepartementet, 2000.

12.2 I hvilke tilfeller er det nødvendig å bruke regler?

12.2.1 Gjeldende rett

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre har som klar forutsetning at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse, og slår fast at prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning og i grunnlov (se om det europeiske charteret i kapittel 7.3). Det er fastsatt i Grunnloven § 49 andre avsnitt at kommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer.

I kommuneloven § 2-1 er det lovfestet at kommunen er eget rettssubjekt, og at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Det følger av legalitetsprinsippet at inngrep overfor private personer også må ha hjemmel i lov. Kravet om lovhjemmel bidrar til at viktige spørsmål av inngripende karakter behandles av Stortinget, noe som er sentralt ut fra demokratiske hensyn. En lovprosess vil sikre en grundig utredning og vurdering av saken og en mulighet for berørte parter til å komme med synspunkter.

Organiseringen av offentlig forvaltning, inkludert fordelingen av oppgaver mellom forskjellige organer innenfor samme offentlige rettssubjekt, kan skje uten bruk av lov. Forvaltningen, inkludert kommunene, kan også gi andre rettigheter ved å binde seg selv på andre måter enn med lov, for eksempel ved å inngå kontrakter. Dersom staten skal gi individrettigheter som kommunen skal oppfylle, må dette gjøres i lovs form.

I kommuneloven § 2-2 første avsnitt er det fastsatt følgende: «Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.» Bestemmelsen understreker det kommunale selvstyret og lovfester et forholdsmessighetsprinsipp for statlig styring av kommunene. Bestemmelsen er utformet som en *bør-bestemmelse* og er ikke ment som et absolutt krav. Prinsippet innebærer at hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt selvstyre må avveies mot hverandre. Begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvor begrensninger derfor er nødvendig.[3]

I kommuneloven § 2-2 andre avsnitt er det fastsatt følgende: «Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.» Denne bestemmelsen er mindre sentral for utvalget ettersom det følger av mandatet at «[a]nsvarsdelingen mellom staten, kommune og fylkeskommune […] skal videreføres». Samtidig vil dette nærhetsprinsippet også være et argument for få regler eller overordnede regler, da stram styring av kommunenes oppgaveløsning kan innebære at man ikke oppnår fordelene med å plassere oppgavene på lokalt nivå.

Det følger av utredningsinstruksen punkt 2-1 at første steg i en utredning skal være å utrede hva som er problemet, og hva man vil oppnå. Ifølge veilederen til instruksen bør det blant annet vurderes om problemet er akutt, tiltakende eller avtakende, hvordan berørte parter stiller seg til problemet, hva som er årsaken, om problemet lar seg løse, og om problemet er av en slik karakter at det bør løses av nasjonal myndighet eller om det heller bør løses av kommunen eller andre. Hensikten med dette kravet i utredningsinstruksen er å sikre at staten ikke griper inn med tiltak, som for eksempel lovregulering, når dette ikke er nødvendig, og å sikre at problemet løses på det best egnede beslutningsnivået.

I valget mellom å vedta en lov eller å la det være kan man også ta utgangspunkt i skadefølgeprinsippet: Lovgiverne bør bare gripe inn mot handlinger og praksiser som volder, eller kan volde skade. Skadefølgeprinsippet er sentralt i diskusjonene om straffverdighet, men har betydning også for annen forbudslovgivning.[4]

Både problemtilnærmingen, skadefølgeprinsippet, forholdsmessighetsprinsippet og nærhetsprinsippet tilsier en generell tilbakeholdenhet med å bruke nasjonale regler som virkemiddel. Prinsippene kan også oppsummeres slik at beslutninger ikke bør tas på et høyere nivå i regelhierarkiet enn det som er nødvendig, og at beslutninger i alminnelighet bør tas nærmest mulig dem beslutningen gjelder.

I praksis brukes nasjonale regler som virkemiddel til andre formål enn ren problemløsning. Blant annet tjener enkelte lovbestemmelser først og fremst til å stadfeste visse oppgaver for det offentlige. Lovgivning er også et viktig virkemiddel for å fordele byrder og goder, plassere myndighet og ansvar, sikre forutberegnelighet av rettsstillingen til private og sikre demokratiske prosesser. Lovregulering brukes i praksis også til å gi uttrykk for verdier.

Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven innebærer at det må foretas en interesseavveining hvor behovet for nasjonal styring veies opp mot nytteeffekten av desentralisering.[5] Retnings-

[3] Prop. 46 L (2017–2018), merknaden til § 2-2 første avsnitt.

[4] Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

[5] Prop. 46 L (2017–2018), merknaden til § 2-2 første avsnitt.

linjene for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner[6] vil i praksis fylle ut og gi føringer for interesseavveiningene. I veilederen punkt 1.8 står det at følgende nasjonale mål og hensyn kan tilsi statlig regelstyring som begrenser friheten til kommunene:

- rettssikkerhet
- likeverd
- nasjonaløkonomiske mål som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger
- å sikre hensynet til samer som urfolk og nasjonale minoriteter
- å ta hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling, inkludert klima

I veilederen pekes det også på at staten har et overordnet ansvar for at ressursene i samfunnet brukes på en mest mulig effektiv måte. Ifølge veilederen betyr dette å organisere offentlig forvaltning på en måte som fremmer helhetlige og effektive løsninger, og at kommunesektoren har handlefrihet slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Videre følger det av veilederen at det ikke bør fastsettes særregler om forhold som er regulert i sektorovergripende regelverk, med mindre det er nødvendig av hensyn til rettssikkerhet eller et av de andre ovennevnte hensynene som kan begrunne nasjonale regler.[7]

Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 første avsnitt er også relevant for valg av virkemiddel. Ifølge forarbeidene innebærer prinsippet at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket og at fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.[8]

Det følger av utredningsinstruksen punkt 2-1 at det skal vurderes hvilke tiltak som er aktuelle og hva som er de positive og negative virkningene av tiltakene. I veilederen Lovteknikk og lovforberedelse er det i punkt 1.2 også slått fast at valget av virkemiddel alltid skal bygge på en bevisst vurdering og at en oppgave ikke bør forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.

Gjeldende regler og instrukser tilsier dermed en generell tilbakeholdenhet med å bruke regler som styringsvirkemidler og at man så langt som mulig bør bruke andre, mykere virkemidler.

12.2.2 Utvalgets vurdering

Regler som er avgjørende for å nå målene for grunnopplæringen

Utgangspunktet er at kommunens virksomhet bare skal reguleres dersom det er nødvendig. Utvalget har vurdert hvilke momenter og hensyn som taler for at nasjonale regler er eller ikke er nødvendig på opplæringsområdet.

I noen tilfeller er det åpenbart at det er nødvendig med nasjonale regler. Blant annet for å sikre oppfyllelsen av reglene i Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser. Det er også nødvendig med regler i lov eller med hjemmel i lov dersom private eller kommuner skal pålegges ansvar eller plikter, eller det skal kunne benyttes reaksjoner og sanksjoner overfor dem. Det må likevel alltid vurderes om det er nødvendig å pålegge kommunen eller private plikter.

Utvalget mener at nasjonale regler bør brukes for tiltak som er *avgjørende* for å nå målene for grunnopplæring. Se om målene for grunnopplæringen i kapittel 5.2. I vurderingen av om regler er nødvendig må det tas hensyn til hvor sentralt målet er. Jo nærmere kjernen i grunnopplæringen, desto større grunn til å bruke nasjonale regler. Læring og danning er sentrale mål for grunnopplæringen. Et trygt og godt skolemiljø er også et sentralt mål og dessuten en forutsetning for å nå målene om læring og danning.

Etter utvalgets vurdering er det ikke nok at et tiltak kan være nyttig for sentrale mål for grunnopplæringen. Tiltakene som reglene foreskriver, må være av avgjørende betydning. Dette betyr at det må være betydelig risiko for å ikke nå målene for grunnopplæringen, enten generelt eller for den enkelte elev, dersom reglene ikke innføres. Utvalget mener derimot ikke at det alltid må foreligge forskning som viser at tiltaket vil ha ønsket effekt.

Stoltenbergutvalget argumenterer for et prinsipp om kunnskapsbasert regelstyring, der forskning om effekten av tiltakene står sentralt.[9] Opplæringslovutvalget mener det ikke vil være mulig med et prinsipp om at man bare skal regulere det man vet vil virke. Selv dersom man ikke har noen kunnskap om hvordan et tiltak kan virke, kan man ha rimelige antakelser. Kunnskapsgrunnlaget er dessuten videre enn bare

6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a. Se bl.a. retningslinjene punkt 5 og 10.

8 Prop. 46 L (2017–2018), merknad til § 2-2 første avsnitt.

9 NOU 2019: 13, kap. 11.1.

forskning om effekt. I mange spørsmål har man ikke annet enn kvalitative undersøkelser og erfaringer å bygge på.

Nasjonale regler bør være kunnskapsbaserte, men kravet til kunnskap bør være et gradsspørsmål. Jo mer konkrete tiltakene som reguleres er, desto sikrere grunnlag bør man ha for at tiltakene er fornuftige. I tillegg er det større grunn til å evaluere reglene jo mer usikkert kunnskapsgrunnlaget var før reglene ble innført.

Det kan også være andre årsaker til å regulere et forhold enn at det vil ha en bestemt virkning eller effekt. Det er mange av reglene i dagens opplæringslov som er verdibasert. Reglenes formål er i slike tilfeller å fastsette verdier som skal innebære en skranke eller gi føringer for vurderinger og valg. I noen tilfeller kan reglenes formål være å avveie hensynet til oppnåelse av viktige mål mot sentrale nasjonale verdier. Se for eksempel kapittel 26.4 om inndeling av elever i grupper etter nivå.

Regler for å bidra til likhet og likeverd

Nasjonale regler kan også være nødvendig når det er viktig med like regler i hele landet, og ikke bare innad i den enkelte kommune eller skole. For eksempel bør det være nasjonale regler som legger til rette for at barn, unge og voksne i ulike steder av landet har samme mulighet til å nyttiggjøre seg av retten til opplæring. Reglene bør også legge til rette for at barn, unge og voksne fra ulike steder i landet konkurrerer på likt og rettferdig grunnlag når det gjelder mulighetene for høyere utdanning og arbeid.

Utvalget vil understreke at målet er at barn, unge og voksne over hele landet, uavhengig av bakgrunn mv., får et *likeverdig* opplæringstilbud, ikke nødvendigvis et *likt* tilbud. I et likeverdig opplæringstilbud ligger det en forutsetning om at det tas hensyn til at elevene er ulike og at tilbudet må tilpasses og tilrettelegges etter deres ulike behov. Det må vurderes konkret om det er like regler eller muligheter til å tilpasse til lokale forhold og individuelle behov som gir best grunnlag for et likeverdig tilbud. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig med en kombinasjon der nasjonale regler fastsetter minstekrav og kommunen gis et handlingsrom til lokal og individuell tilpasning utover minstekravet.

For at barn, unge og voksne skal få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted, kjønn, bakgrunn mv., bør det fastsettes nasjonale regler dersom det er risiko for at enkeltpersoners behov ikke blir ivaretatt i det ordinære opplæringstilbudet og gjennom de generelle reglene. Det kan typisk være en risiko dersom en elev har særskilte utfordringer med å nyttiggjøre seg av retten til opplæring eller med å få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Det bør også fastsettes nasjonale regler for å ivareta minoriteter så langt det er nødvendig for å sikre ikke-diskriminering og likeverdighet. Med minoriteter siktes det til grupper som utgjør et mindretall i samfunnet. Det kan være tale om minoriteter av livssynsmessig, språklig, nasjonal, religiøs eller etnisk art.

Dobbeltregulering, særregulering og presiseringer

Utover de ovennevnte tilfellene hvor regler er nødvendig, bør ikke kommunens virksomhet på opplæringsområdet reguleres. I det følgende omtales noen hovedkategorier av regler som ikke er nødvendige.

Dobbeltregulering og særregulering bør normalt unngås. Med dobbeltregulering forstås regler som i innhold er de samme som regler i annet regelverk. Med særregulering forstås regler for opplæringssektoren som avviker fra generelle sektorovergripende regler for det samme forholdet. Utvalget mener slik regulering kan forsterke sektortenkningen og bidra til å svekke de sektorovergripende lovene, som forvaltningsloven, kommuneloven mv. Dobbeltregulering kan også føre til rettsuklarhet og inkonsekvens i regelverket da det er risiko for at reglene i særlovene ikke endres når de generelle reglene endres.

Det bør bare innføres særregler dersom opplæringsområdet i vesentlig grad skiller seg fra andre områder som den generelle reguleringen omfatter, eller dersom det er vesentlig andre behov på opplæringsområdet. Et argument for å regulere et forhold flere steder er at reglene da kan blir mer tilgjengelige i den loven som målgruppen forholder seg til. Hvor sterkt dette argumentet gjør seg gjeldende, beror på hvem som er adressatene for reglene. Argumentet står sterkest når det gjelder regler som retter seg mot elever og foreldre, men også ansatte i skolen kan ha begrenset kapasitet til å orientere seg i regelverket. Derimot bør man forvente at kommuner forholder seg til både sektorlover og de generelle lovene som gjelder for deres virksomhet. En mellomløsning kan være å henvise til regler i andre lover som er særlig relevante for grunnopplæringen. Hvis noen generelle regler skal tas inn i opplæringsloven, må det gjøres slik at brukerne av loven forstår at også generelle regler som *ikke* er tatt inn i opplæringsloven, gjelder for den kommunale virksomheten.

Ved en helhetlig gjennomgang av loven, slik dette utvalget gjør, er det en sentral oppgave å oppklare rettsuklarhet. For øvrig bør man være varsom med å gjøre lovendringer for å oppklare rettsuklarhet. Mange presiseringer i loven for å avklare rettsuklarhet fører til hyppige endringer i regelverket og et stort regelomfang. Presiseringer kan dessuten i seg selv skape rettsuklarhet, og presiseringer for å løse rettsuklarhet på ett område, kan skape nye tolkningsspørsmål på andre områder. Mange presiseringer kan også begrense faglig og lokalt handlingsrom og bidra til at det ikke gjøres helhetlige, konkrete vurderinger. Det bør alltid vurderes om rettsuklarhet kan avklares med andre tiltak, som regelverksinformasjon og kompetansetiltak. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt innebærer at en utvidelse av kommunens plikter må fastsettes i lov eller med hjemmel i lov.

Det er ikke nødvendig med hjemmel i lov dersom staten ønsker å gi veiledning til kommuner. Det er dessuten uheldig dersom det er uklart om noe er ment som en rettslig forpliktelse eller veiledning. Veiledning kan og bør derfor gis gjennom andre virkemidler enn regler. Derimot kan det være aktuelt å gi tolkningsveiledning for å forklare reglene i lov eller forskrift.

12.3 I hvilke tilfeller skal det være individuelle rettigheter?

12.3.1 Gjeldende instrukser og føringer

Dersom det lovfestes individuelle rettigheter, betyr det at den enkelte som er omfattet av retten, har rettskrav på å få den oppfylt. En sentral rettssikkerhetsgaranti er at enkeltpersoner kan klage dersom forvaltningsorganet ikke gir rettigheten i første omgang. Klagen rettes til et overordnet forvaltningsorgan, som kan prøve vedtaket fullt ut. Dersom klageren ikke får medhold, kan man saksøke for domstolen. Domstolene kan prøve om vedtaket er i samsvar med loven. Dersom vedtaket ikke er i samsvar med loven, vil domstolene oppheve vedtaket som ugyldig.

Dersom det ikke er ønskelig å lovfeste individuelle rettigheter, kan det i stedet lovfestes en plikt for det offentlige til å gi visse ytelser og tjenester uten noen korresponderende rettighet for privatpersoner. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse[10] bør man i slike tilfeller samtidig overveie hvordan man kan sikre at plikten blir oppfylt, slik at man unngår at bestemmelsen mister sitt reelle innhold. I veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner pekes det på at generelle plikter i form av regler med *sørge-for-ansvar* gir den største fleksibiliteten for kommunene og er det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenesteområder.[11]

Individuelle rettigheter anses som en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet. I veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner punkt 4.5 vises det til at lovfastsatte rettigheter må prioriteres foran andre oppgaver. Videre vises det til at slik lovgivning kan være nødvendig å ta i bruk for å sikre tjenestetilbud og rettssikkerhet for særskilt utsatte grupper. Ved utforming av lovregler som individuelle rettskrav, skal det ifølge veilederen alltid angis ett eller flere nasjonale hensyn som tilsier en slik tilnærming.

Barnekomiteen har understreket at statene bør ha en *rettighetsbasert tilnærming* («child rights based approach») til omsorg og beskyttelse av barn. Barnekomiteen har gitt følgende definisjon av en rettighetsbasert tilnærming:

> Respekten for barnet som rettighetsbærende individ, dvs. respekten for barnets verdighet og rett til liv, overlevelse, velferd, helse, utvikling, medvirkning og ikke-diskriminering, skal etableres og fremmes som det overordnede målet for statene når det gjelder barn. Dette målet oppfylles best ved at man sikrer alle rettigheter barnet har i henhold til konvensjonen (og konvensjonens valgfrie protokoller). Det forutsetter et paradigmeskifte fra tilnærmingsmåter der barn ses på og behandles som «objekter» som trenger hjelp, til en oppfatning av barn som rettighetshavere som har en umistelig rett til beskyttelse. En tilnærming basert på barnets rettigheter er en tilnærming som fremmer virkeliggjøringen av alle barns rettigheter, slik de framgår av konvensjonen, gjennom utvikling av de ansvarliges evne til å oppfylle plikten de har til å sikre rettigheter (artikkel 4) og rettighetshavernes evne til å kreve sine rettigheter, hele tiden veiledet av retten til ikke-diskriminering (artikkel 2), hensynet til barnets beste (artikkel 3 nr. 1), retten til liv, overlevelse og utvikling (artikkel 6) og respekten for barnets synspunkter (artikkel 12). Barn har også rett til å få orientering og veiledning i utøvelsen av sine rettigheter fra omsorgsgivere, foreldre og medlemmer av fel-

[10] Justisdepartementet, 2000.

[11] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

lesskapet, i samsvar med sin gradvise utvikling (artikkel 5). En slik rettighetsbasert tilnærming er holistisk og legger vekt på å styrke barnets egne ressurser og alle sosiale systemer som barnet er en del av: familien, skolen, lokalsamfunnet, institusjoner og religiøse og kulturelle systemer.[12]

12.3.2 Utvalgets vurdering

I opplæringsloven med forskrifter bør det i størst mulig grad være generelle regler som dekker alle uavhengig av individuelle forutsetninger. Individuelle rettigheter skal bare brukes i tilfeller hvor det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner.

Med individuelle rettigheter menes her rettigheter som den enkelte kan kreve å få oppfylt, *og* hvor avgjørelsen kan klages inn for en klageinstans. Selv om det ikke er fastsatt individuelle rettigheter, er ikke det enkelte barn, den enkelte unge eller den enkelte voksne uten rettsvern. Det har lenge vært lagt til grunn at det gjelder visse minimumskrav til opplæringens innhold. Se nærmere omtale i kapittel 15 om forsvarlighetskrav.

Det er større grunn til å bruk individuelle rettigheter jo nærmere man er kjernen i grunnopplæringen. Individuelle rettigheter kan for eksempel være nødvendige dersom generelle regler ikke vil ivareta enkeltelevers mulighet til å gjøre seg nytte av retten til opplæring, til et forsvarlig utbytte av opplæringen eller til sosial tilhørighet. Individuelle rettigheter kan også være nødvendig for å oppnå likeverdighet uavhengig av funksjonsnivå, bakgrunn med videre.

Fordelene med individuelle rettigheter må alltid veies opp mot potensielle ulemper, som at det kan gå ut over innsatsen mot felleskapet eller være tidkrevende og byråkratisk.

12.4 Hvem skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet?

12.4.1 Gjeldende instrukser og føringer

Med pliktsubjekt menes den som er forpliktet etter regler, og som kan holdes økonomisk og juridisk ansvarlig for manglende etterlevelse. Et generelt utgangspunkt er at den som rår over virkemidlene som er nødvendige for å etterleve plikten, skal være pliktsubjekt.

I en lov kan det være flere pliktsubjekter. Dersom hovedtyngden av pliktene i en lov retter seg mot én aktør, omtales denne gjerne som hovedpliktsubjekt. Det kan også være forskjellige nivåer av pliktsubjekter. Det kan for eksempel skilles mellom den som har det overordnede ansvaret, den som har den selvstendige handlingsplikten, og den som har plikt til å medvirke til en handling.[13]

Det følger av veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner at ansvaret for en oppgave eller plikt på et særlovsområde skal legges til «kommunen».[14] Ifølge veilederen er en slik innretning av særlovgivningen i overensstemmelse med kommuneloven, som slår fast at kommunestyret er de øverste kommunale organet.[15] Det bør ifølge veilederen ikke gis myndighet til bestemte organer i kommunen. Unntak fra dette prinsippet bør ifølge veilederen begrunnes særskilt i ett eller flere nasjonalt hensyn (omtalt i kapittel 12.2.1).

12.4.2 Utvalgets vurdering

Sammenheng mellom myndighet og ansvar

Utvalget mener det må være sammenheng mellom myndighet og ansvar. Med ansvar menes økonomisk og juridisk ansvar. Den som skal være pliktsubjekt, må kunne stilles til ansvar av rettighetshaver, håndhevingsmyndighetene eller domstolen. At en aktør kan stilles til ansvar, innebærer rettslige og økonomiske konsekvenser for aktøren. Det kan for eksempel være tale om erstatnings-, sanksjons- eller straffansvar.

Det er kommunestyret, som øverste ansvarlig i kommunen, som er juridisk og økonomisk ansvarlig for grunnopplæringen. Kommunestyret har dessuten et demokratisk ansvar overfor borgerne.

Utvalget mener at den klare hovedregelen bør være at kommunen er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven. Kommunen rår over de juridiske, økonomiske, administrative og fysiske virkemidlene som er nødvendige for å oppfylle pliktene på opplæringsområdet. I mange tilfeller vil det være nødvendig med faglig-pedagogisk kompetanse og kjennskap til elevene og skoledriften for å oppfylle reglene. Kommunen må derfor sørge for å ha nødvending kunnskap og kompetanse i virksomhetene til å utføre de lovpålagte oppgavene.

---

12 FNs barnekomité, 2011, V.

13 Se for eksempel NOU 2005: 14, kap. 6.7.4.

14 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

15 I veilederen er det vist til kommuneloven § 6. I kommuneloven er dette regulert i § 5-3.

Skolen er ikke et eget rettssubjekt og kan dermed ikke ha myndighet eller ansvar. «Skolen» kan likevel brukes som pliktsubjekt i loven for oppgaver som naturlig skjer på skolenivå. Det må da framgå av loven eller forarbeidene at det er kommunen som rettslig sett har myndighet og ansvar for oppfyllelsen.

Juridisk og økonomisk ansvar versus faglig ansvar

Utvalget mener det bør skilles mellom juridisk og økonomisk ansvar på den ene side og faglig ansvar på den annen. Det er ingen tvil om at lærere og rektorer opplever et betydelig ansvar overfor elevene, og at de besitter en kompetanse og en nærhet til elevene som er helt avgjørende for å kunne gi elevene opplæring i samsvar med reglene. Utvalget mener likevel at lærere og rektorer ikke bør kunne holdes økonomisk og juridisk ansvarlig for oppfyllelsen av pliktene i opplæringsloven med forskrifter. Lærere og rektorer rår ikke over alle de nødvendige virkemidlene, og vil dermed bare kunne være ansvarlige for sitt bidrag.

Dersom lærere og rektorer i større grad skal ha et selvstendig ansvar etter loven, må det etter utvalgets vurdering også etableres muligheter for reaksjoner mot den enkelte, som for eksempel autorisasjonsordninger med mulighet for inndragelse og suspensjon. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å innføre autorisasjonsordning eller sertifiseringsordning for lærere og rektorer. Opplæringen skjer kollektivt og både lærere, rektor og kommunen har sine roller i oppfyllelsen av retten til opplæring. I samtaler med utvalget har flere rektorer og lærere omtalt at det har vært en positiv utvikling i skolen ved at man nå i større grad enn før opplever et felles ansvar for elevene, og at det ikke handler om «mine» og «dine» elever. Et større ansvar på individnivå, som en autorisasjonsordning vil innebære, kan være et steg i motsatt retning.

Selv om kommunen skal være pliktsubjekt, verken kan eller bør politisk nivå eller ansatte i kommuneadministrasjonen ta alle avgjørelser på egen hånd. Kommunens viktigste oppgave er å sørge for de ressursene og rammebetingelsene som er nødvendig for at de ansatte i virksomhetene kan gi et godt opplæringstilbud i samsvar med reglene. Rektor har en sentral oppgave med å sørge for at lærerne har tid og mulighet til profesjonelt samarbeid og til å utvikle sin profesjonelle kompetanse. Lærerne på sin side har den viktigste oppgaven da det er i deres møte med elevene at opplæringen skjer. Lærerne må holde seg oppdatert og bruke sin faglig-pedagogiske kompetanse og erfaring for å gi elevene best mulig opplæring. Kommuner, rektorer og lærere har alle viktige roller, men det er kommunen som rår over de juridisk og økonomiske virkemidlene, og som dermed bør være ansvarlig for oppfyllelsen av reglene.

Utvalget er opptatt av at profesjonsutøverne i skolen skal ha tilstrekkelig handlingsrom for profesjonelt skjønn. Utvalget mener dette best kan oppnås ved å unngå regler som griper inn i det profesjonelle handlingsrommet, eller som bidrar til at kommunen pålegger rutiner og rapporteringer utover det som er nødvendig. Dessuten kan regelverket i større grad knyttes til faglig-pedagogiske terskler og vurderinger, slik at innholdet i lovkravet blir fastsatt ut fra et faglig kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. I utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for faglig-pedagogiske vurderinger kan og bør profesjonsutøverne selv spille en rolle, sammen med profesjonens organisasjoner, forskningsmiljøene og utdanningsinstitusjonene. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og kommunene vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen. Se mer om profesjonelt skjønn og de ulike rollene i kapittel 10.3.

Utvalget mener på denne bakgrunn at rektor, lærere og andre ansatte som hovedregel ikke bør være pliktsubjekter i opplæringsloven og forskrifter til loven. Ansatte kan likevel være pliktsubjekter der det er meningen at den ansatte, i kraft av å være voksen, skal ha et personlig ansvar for å passe på og beskytte elevene, og det handler om noe mer enn å bidra til at kommunen oppfyller opplæringsansvaret overfor elevene. Ansvaret for å gi elevene den opplæringen de skal ha, bør derimot ikke plasseres på den enkelte rektor eller lærer i loven.

Myndighet til å fatte vedtak

Opplæringsloven med forskrifter fastsetter ikke bare plikter, men gir også beslutningsmyndighet. Kommuneloven § 5-3 tredje avsnitt regulerer adgangen for kommunestyret til å delegere beslutningsmyndighet. Hovedregelen er at beslutningsmyndigheten kan delegeres internt i kommunen med mindre det er fastsatt i lov at den ikke kan delegeres. Se nærmere omtale av delegering i kapittel 6.4.

Myndigheten til å ta beslutninger etter opplæringsloven bør som hovedregel legges til kommunen. Det vil da være opp til kommunestyret å beslutte om myndigheten skal delegeres til for

eksempel rektor. Utvalget mener likevel at det kan være aktuelt å legge beslutningsmyndigheten direkte til rektor i loven, dersom det er åpenbart at en avgjørelse må skje på skolenivå. Ved å plassere beslutningsmyndigheten direkte hos rektor slipper kommunene å delegere myndighet. Samtidig bør ikke kommunens styringsrett innskrenkes, ettersom de fortsatt vil ha det overordnede ansvaret for beslutningene som tas. Dersom rektor skal gis beslutningsmyndighet direkte i loven, bør det derfor framgå av forarbeidene at styringsretten ikke innskrenkes. Se nærmere om arbeidsgivers styringsrett i kapittel 10.3.

12.5 Er det innsatsen, framgangsmåten, målet eller resultatet som skal reguleres?

12.5.1 Gjeldende instrukser og føringer

I veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner er det retningslinjer om at noen typer regler skal unngås, mens andre typer regler skal utformes slik at de sikrer fleksibilitet og rom for lokal tilpasning i den enkelte kommune.[16] Generelt er disse retningslinjene et uttrykk for at den statlige regelstyringen av kommunene skal være minst mulig inngripende. Det samme følger av forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 første avsnitt.

At reglene er minst mulig inngripende, innebærer at de i størst mulig grad overlater til kommunen å løse en oppgave. I veilederen vises det, som tidligere nevnt, til at bestemmelser om at «kommunen skal sørge for», er den foretrukne måten å styre kommunene på gjennom regler. Regler med presis angivelse av vilkår og virkning er mer inngripende enn skjønnsmessige regler. Videre peker veilederen på enkelte andre typer regler som bør unngås, eller begrenses. Blant annet nevnes:

- regler om bestemte organer i kommuner
- regler om bestemte måter å løse en oppgave på
- regler om intern delegering
- faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnorm mv.
- særskilte saksbehandlingskrav

Nasjonale hensyn som kan begrunne at det skal brukes lov som virkemiddel, vil etter veilederen også være relevante for vurderingene av hvor inngående et forhold skal reguleres. Se om de nasjonale hensynene i kapittel 12.2.1.

I Lovteknikk og lovforberedelse punkt 4.2 er det noen betraktninger om hvordan et forhold skal reguleres. Ifølge veilederen kan det for eksempel i praksis ofte være aktuelt å regulere det begivenhetsforløp som leder fram til eller vekk fra målet, framfor å regulere målet. Det understrekes at det er en viktig lovgivningspolitisk oppgave å vurdere hva reglene bør rette seg mot for å bidra til å nå målet bak dem. I denne vurderingen har det også betydning å få regler som det er mulig å kontrollere etterlevelsen av.[17]

Når det ikke anses hensiktsmessig å regulere en ønsket eller uønsket atferd direkte, vises det i Lovteknikk og lovforberedelse til at man i stedet kan bruke stimulanseregler med insentiver eller disinsentiver til en bestemt atferd. Regler om tilskudd og avgifter er typiske eksempler på slike stimulanseregler.

12.5.2 Utvalgets vurdering

Krav til innsats, mål og resultat eller prosess

Reguleringsmåten bør ikke være mer inngripende enn nødvendig. Det er grovt inndelt tre måter å regulere på: (1) å stille krav til resultatet eller målet, (2) å stille krav til innsats eller (3) å stille krav til prosessen.

Et utgangspunkt bør være å vurdere om det er tilstrekkelig å regulere målet eller resultatet, da dette vil gi størst handlingsrom for kommunen. I vurderingen av om en slik reguleringsmåte er tilstrekkelig, må det tas hensyn til at krav til resultat og mål kan være vanskelig å håndheve og kan gi liten rettssikkerhet for det enkelte barn, og den enkelte unge og voksne med rett til opplæring. Det vil dessuten være risiko for at man trekker feil slutninger eller ikke måler de riktige tingene. I tillegg er det en del resultater som det kan ta lang tid før man kan måle. Dersom reglene fastsetter mål som ikke kan oppnås, kan dette svekke rettslig styring som virkemiddel. Dersom loven skal inneholde mål eller ideal, må det i hvert fall være klart hva den rettslige forpliktelsen er (for eksempel arbeide mot et mål), og hva den ikke er (oppnå målet).

Krav til innsats og krav til prosess innskrenker kommunens handlingsrom på ulike måter. Hva som er den beste reguleringsmåten, må vurderes konkret. Nedenfor går utvalget gjennom noen momenter i denne vurderingen.

Med krav til innsats er hensikten å pålegge kommunen en bestemt aktivitet, handling eller res-

[16] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

[17] Justisdepartementet, 2000.

sursinnsats. Innsatskrav forutsetter at bestemte tiltak passer for alle kommuner og skoler til tross for at de har ulike rammebetingelser. Jo mer presist tiltakene reguleres, desto større krav må stilles til kunnskapsgrunnlaget (se kapittel 12.2). Hensynet til barn, unge og voksne som har rett til opplæring, kan begrunne slike regler. Krav til innsats vil i størst grad sikre at det gjennomføres bestemte handlinger og aktiviteter. Slike krav bør ikke utformes mer konkret enn nødvendig og det bør tas høyde for om målet med reguleringen kan oppnås på mer enn én måte.

Med krav til prosess er hensikten å legge til rette for et best mulig beslutningsgrunnlag og på denne måten oppnå best mulig beslutning. For eksempel kan det stilles krav om at elever eller andre skal få uttale seg, eller at bestemte utredninger mv. må foreligge. Krav til prosess kan bidra til rettssikkerhet for barn, unge og voksne som har rettigheter etter loven. Krav til prosess kan oppleves som lite nyttig av dem som må følge dem, og det kan være risiko for at slike krav i liten grad bidrar til at det gjøres gode vurderinger.[18] Det må vurderes hvilke prosesskrav som er nødvendig, og kravene bør ikke være mer detaljert enn nødvendig. Det bør dessuten vurderes om prosesskrav skal kombineres med andre virkemidler som i større grad støtter opp under selve skjønnsutøvelsen. Det bør som hovedregel unngås å stille prosesskrav som allerede følger av forvaltningsloven (se kapittel 12.2).

På områder som er av særlig stor betydning, kan det være aktuelt å regulere forholdet på flere måter ved at det stilles krav til mål, handling og prosess. Et eksempel fra dagens lov hvor flere reguleringsmåter er brukt, er reglene om skolemiljø.

Krav til organisering og kompetanse

Organisering av oppgavene i kommunen og kompetansekrav bør normalt ikke reguleres. Regulering av organisering kan føre til at oppmerksomheten rettes mot organiseringen, ikke oppgaven eller målet. Det kan redusere refleksjoner og ansvar. Slike regler fører dessuten til at man ikke får tatt lokale valg.

Riktig og nødvendig kompetanse er en forutsetning for et godt opplæringstilbud. Krav til kompetanse kan være et virkemiddel dersom kommunen kan ha økonomiske motiver til ansette personer som ikke har riktig og nødvendig kompetanse. Samtidig griper kompetansekrav inn i kommunens måte løse oppgaver på, og det hindrer kommunen i å ta hensyn til lokale behov. Utvalgets vurdering er derfor at kompetansekrav bør begrenses til den pedagogiske virksomheten, som er skolens hovedoppgave.

12.6 Når og hvordan skal det brukes skjønnsmessige regler?

12.6.1 Gjeldende instrukser og føringer

Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 innebærer at staten ikke skal regulere den kommunale virksomheten mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Se nærmere om forholdsmessighetsprinsippet i kapittel 12.2. Prinsippet har betydning både for om et forhold bør reguleres, og for *hvordan* det bør reguleres. Regler som er utformet skjønnsmessig, gir større handlingsrom enn objektive regler.

I veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner[19] er det omtalt at individuelle rettigheter som er utformet skjønnspreget gir kommunene en viss handlefrihet til å avgjøre hvordan den individuelle rettigheten kan innfris for den enkelte. I veilederen er det vist til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, hvor det er lagt til grunn at kommunene så langt som mulig bør ha reell handlefrihet ved oppfylling av individuelle rettigheter som ikke er knyttet til objektive, hendelsesbaserte forhold, som for eksempel alder. Ved innføring av ny lovgivning om individuelle rettigheter som ikke blir utløst av objektive forhold, skal regelverket utformes slik at det er rom for å ta hensyn til variasjonene i lokale forhold og til individuelle behov.

Ifølge Lovteknikk og lovforberedelse punkt 6.1.3 bør lovgiver unngå ord og uttrykk med uklart eller flertydig innhold med mindre lovgiver ønsker å overlate et spørsmål til forvaltningens eller domstolens skjønnsmessige vurderinger. I punkt 2.3 i veilederen er det vist til at momenter i en skjønnsmessig vurdering kan omtales i lovens forarbeider eller i lovteksten. For lover som retter seg til et alminnelig publikum, bør det ifølge veilederen legges betydelig vekt på at lovteksten gir en så utfyllende veiledning som mulig, ettersom brukerne ikke har adgang til andre rettskilder enn selve lovteksten. Samtidig bør man unngå at det skjer en vesentlig økning i lovenes tekstmengde. All informasjon som det kan være ønskelig å gi i et regelverk, kan aldri inntas i lovteksten.

[18] Se blant annet Mausethagen et al., 2019. s. 103 om støtte til skjønnsutøvelsen.

[19] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a, pkt. 4.

12.6.2 Utvalgets vurdering

Hva er skjønnsmessige regler?

Skjønnsmessige regler er regler hvor det er opp til forvaltningen å bestemme hva beslutningen skal gå ut på. Dette uttrykkes ofte som at kommunen «kan» avgjøre noe. I andre tilfeller inneholder regelen skjønnsmessige ord og uttrykk som innebærer at det må gjøres en skjønnsmessig vurdering for at regelen skal få et rettslig innhold. I slike regler brukes ofte uttrykk som «nødvendig», «forsvarlig» og «særlig».

Regler består gjerne av informasjon om hvem regelen gjelder, i hvilke tilfeller den gjelder, og hva som er følgen av at regelen gjelder. I noen tilfeller er hele regelen skjønnsmessig utformet, men ofte er det bare deler av regelen som er skjønnsmessig.

Skjønn kan deles inn på ulike måter. Det er særlig to inndelinger som er relevante for vurderingen av når og hvordan skjønnsmessige regler skal brukes. Den ene inndelingen handler om grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen. Den andre handler om i hvilken grad skjønnsutøvelsen kan overprøves av domstolen og tilsynsmyndighetene.

Ulike grunnlag for skjønnsutøvelsen

På opplæringsområdet kan man skille mellom vurderinger som gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, og vurderinger der det er andre momenter enn faglig kunnskap og erfaring som skal ligge til grunn for skjønnsutøvelsen. Skjønnsmessige vurderinger som utøves på et faglig-pedagogisk grunnlag, omtales gjerne som faglig skjønn eller profesjonelt skjønn. Dersom det legges opp til mer generelle juridiske og moralske vurderinger, omtales dette som allment skjønn.

Når en skjønnsmessig vurdering skal gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, bestemmes innholdet i reglene av faglige normer utenfor loven. Slike normer omtales i noe tilfeller som faglige standarder.

I hvilken grad skjønnsutøvelsen overprøves av domstolen og tilsynsmyndighetene

Det er et hovedskille mellom det som i domstolspraksis ofte refereres til som «lovbundet skjønn» og «fritt skjønn». Det første sikter til vurderinger som domstolen kan prøve fullt ut, det siste til vurderinger som domstolen i mindre grad kan prøve. Uttrykket «fritt skjønn» er misvisende, da skjønnsutøveren (forvaltningen) aldri står *fritt* i sine vurderinger. I det følgende brukes derfor uttrykkene «forvaltningsskjønn» og «lovbundet skjønn».

Hva slags skjønn regelverket gir anvisning om, har altså betydning for hva som kan overprøves av domstolen. Spørsmålet om hva som kan prøves og hvor intenst domstolen kan prøve utøvelse av skjønn ved anvendelse av loven, settes ikke ofte på spissen på opplæringsområdet, i og med at det er sjelden at saker fra dette området føres for domstolene. Disse grensene har imidlertid også betydning for statlige myndigheters tilsyn med kommunen, fordi dette tilsynet er underlagt de samme avgrensningene som domstolen.[20] I det følgende drøftes «tilsynsmyndighetens» prøvelsesadgang ettersom dette er den mest praktiske problemstillingen på opplæringsområdet.

For ordens skyld opplyses det om at skillet mellom de ulike skjønnstypene ikke har tilsvarende betydning for klagebehandlingen. Statlige myndigheter kan som *klageorgan* prøve alle sider av saken også når loven gir anvisning om forvaltningsskjønn, men det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.[21]

Når en lovbestemmelse gir anvisning om forvaltningsskjønn, er prøvelsesadgangen som nevnt begrenset. Tilsynsmyndighetene kan i slike tilfeller kontrollere at kommunen har holdt seg innenfor lovens rammer, at avgjørelsen bygger på korrekt saksbehandling og på et riktig faktum, og at det ikke foreligger brudd på de ulovfestede prinsippene om saklighet, likhet og forsvarlighet. Tilsynsmyndighetene kan imidlertid ikke sette seg i kommunens sted og erstatte den konkrete vurderingen som kommunen har foretatt, med sin egen. Det er dette som er kjernen i et «forvaltningsskjønn». Ved et lovbundet skjønn kan derimot tilsynsmyndighetene prøve kommunens skjønnsutøvelse fullt ut.

Om og i tilfellet i hvilken utstrekning en vurdering er overlatt til forvaltningsskjønnet, vil bero på en tolkning av den aktuelle lovbestemmelsen. Dersom lovteksten slår fast at kommunen «kan» avgjøre noe, eller det slås fast at en avgjørelse beror på «kommunens skjønn» eller lignende, er det et sterkt holdepunkt for at tilsynsmyndighetene ikke kan prøve kommunens vedtak. Men i en del tilfeller kan det være tvilsomt om, eller kanskje helst hvor langt, statlige tilsynsmyndigheter

---

[20] Prop. 46 L (2017–2018), merknad til § 30-2.

[21] Se forvaltningsloven § 34. I denne bestemmelsen brukes uttrykket «fritt skjønn» om det som her omtales som «forvaltningsskjønn».

kan prøve kommunens skjønnsutøvelse. Dette kan særlig være en utfordring ved lovbestemmelser som inneholder vage eller skjønnspregede ord og uttrykk, som for eksempel «nødvendig», «særlig» og «tilfredsstillende».

Høyesterett har i enkelte saker på andre områder lagt til grunn at jo vagere og jo mer skjønnsmessig lovens formulering er, desto mer trekker det i retning av at det er et forvaltningsskjønn. At den skjønnsmessige vurderingen er av faglig eller politisk karakter, i motsetning til juridisk og moralsk, er også momenter som trekker i retning av at det er tale om et forvaltningsskjønn.[22] I saker der rettssikkerhetssyn i særlig stor grad gjør seg gjeldende vil domstolen også prøve faglige og lokale vurderinger. På flere områder har lovgiver valgt å lovfeste denne prøvingen. Dette er realiteten på områder der forvaltningen fatter sterkt inngripende vedtak overfor borgerne, som for eksempel innen barnevern, der det er gitt særlige regler om domstolsprøving i tvisteloven kapittel 36.

Boks 12.1 Forvaltningsskjønn og lovbundet skjønn

Med «forvaltningsskjønn» menes tilfeller der domstolens og tilsynsmyndighetens prøvelsesadgang er begrenset. Domstolen og tilsynsmyndigheten kan i slike tilfeller kontrollere at kommunen har holdt seg innenfor lovens rammer, at avgjørelsen bygger på korrekt saksbehandling og på et riktig faktum, og at det ikke foreligger brudd på de ulovfestede prinsippene om saklighet, likhet og forsvarlighet. Domstolen og tilsynsmyndigheten kan imidlertid ikke sette seg i kommunens sted, og erstatte den konkrete vurderingen som kommunen har foretatt, med sin egen.

Med «lovbundet skjønn» menes tilfeller der domstolen og tilsynsmyndigheten kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse fullt ut. Domstolen og tilsynsmyndigheten kan sette seg i kommunens sted og erstatte dens vurdering med sin egen.

Når bør man bruke skjønnsmessige regler?

Opplæringsloven kan ikke utformes så konkret at lovens ordlyd gir svar på alle spørsmål som måtte oppstå. Loven må være av en viss overordnet og vag karakter. Det fører til at all rettsanvendelse innebærer bruk av skjønn. Jo mer presis enn lov er, desto mindre rom er det for skjønn i anvendelsen av loven.

Hensynet til likebehandling og muligheter for håndhevelse av reglene kan tilsi entydige og presise regler. Hensynet til lokalt handlingsrom kan tilsi skjønnsmessige regler, der skjønnet gir vurderingsrom for lokale prioriteringer. Skjønnsmessige regler kan også brukes på områder der det er hensiktsmessig at presiseringer skjer med grunnlag i faglig kunnskap og erfaring.

Skjønnsmessige regler gir rom til å finne gode løsninger for ulike situasjoner. Dersom en situasjon kan løses på flere måter, eller dersom man ikke har god nok oversikt over hvem regelen bør omfatte og hvordan situasjonen kan løses, kan det tale for skjønnsmessige regler.

Skjønnsmessige vurderinger kan påvirkes av økonomiske motiver. Formål som søkes oppnådd gjennom skjønnsmessige regler som gir lokalt handlingsrom, kan tape i konkurranse med sterke økonomiske motiver. Dersom tiltaket er avgjørende for elevenes opplæring, skolemiljø eller andre sentrale mål, kan dette være et argument mot å gi for stort handlingsrom gjennom skjønnsmessige regler. Samtidig er det en viktig del av det kommunale selvstyret å gjøre økonomiske prioriteringer. Lokaldemokratiet vil dessuten også kunne bidra til at oppgaveløsningen (inkludert skjønnsutøvelsen) blir forsvarlig.

Det bør være tydelig hva slags skjønn loven legger opp til

Når det skal brukes skjønnsmessige regler, bør det være klart hva som skal være grunnlaget for skjønnsutøvelsen. Det bør være klart ut fra lovteksten eller lovens forarbeider om det skal være faglig skjønn eller allment skjønn.

I skolehverdagen og opplæringssituasjonen er det mange pedagogiske spørsmål. For å ivareta elevene på best måte, bør disse spørsmålene vurderes ut fra et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Loven bør da legge opp til faglig skjønn. Det er større grunn til å legge opp til faglig skjønn jo nærmere klasserommet man kommer.

Allment skjønn vil normalt være lovbundet skjønn som kan overprøves fullt ut av domstolen og tilsynsmyndigheten. Faglig skjønn kan være lovbundet skjønn eller forvaltningsskjønn. At profesjonsutøverne i skolen har best forutsetninger for å utøve det faglige skjønnet, taler for at faglig

[22] Innjord, 1996.

skjønn som hovedregel bør være et forvaltningsskjønn der domstolen og tilsynsmyndigheten har begrenset adgang til å overprøve vurderingen. Det tungtveiende hensynet til rettssikkerheten til barn, unge og voksne kan likevel tale for at også faglige skjønnsutøvelser bør kunne prøves delvis eller fullt ut av domstolen og tilsynsmyndigheten.

Generelt bør det legges opp til forvaltningsskjønn når det er akseptabelt med ulike løsninger ut fra lokale forhold. Fordelen med muligheten for lokal tilpasning må veies opp mot behovet for likhet for barn, unge og voksne uavhengig av bosted. Det bør være lovbundet skjønn der det er ønskelig med likebehandling over hele landet, men hvor det er ulike forhold som må vurderes konkret. Med lovbundet skjønn er ikke hensikten å gi en frihet til kommunen eller andre som i loven har fått kompetanse til å ta en avgjørelse. Lovbundet skjønn skal gi rom for tilpasning til det enkelte tilfelle, men målet er at like saker skal behandles likt uavhengig av hvilken kommune som utøver skjønnet.

12.7 Hvordan skal reglene fordeles mellom lov og forskrift?

12.7.1 Gjeldende rett

Legalitetsprinsippet og kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt innebærer at inngrep overfor private og overfor kommuner må ha hjemmel i lov. Verken tiltak overfor kommunen eller private må fullt ut reguleres i lovs form. Det er tilstrekkelig med hjemmel i lov. Utfyllende regler kan gis i forskrift eller enkeltvedtak.

I Lovteknikk og lovforberedelse punkt 2.2.3 er det redegjort for relevante hensyn i valget mellom lov og forskrift. I veilederen vises det blant annet til Innst. S. nr. 296 (1995–96) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, hvor det framheves at et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Dessuten peker komiteen på at hensynet til borgernes rettssikkerhet er relevant i vurderingen av hva Stortinget bør ta stiling til.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte at det generelt er særlig grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter for borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad framgå av loven.

Ifølge Lovteknikk og lovforberedelse kan tekniske detaljregler ofte med fordel plasseres i forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg mot en avgrenset brukergruppe (fagpersonale). Det samme kan ifølge veilederen ofte gjelde hvis det må ventes hyppige endringer i regelverket. I noen tilfeller fastsettes reglene i forskrift i første omgang og senere i lov på grunnlag av erfaringen med forskriftsreglene.

Ifølge veilederen kan en fordel ved å bruke lovs form være at loven er den rettskilden som brukerne lettest kan skaffe seg adgang til. Dette hensynet ble for eksempel tillagt stor vekt da man i folketrygdloven av 1997 valgte å ta inn store deler av det regelverket som tidligere hadde vært å finne i forskrifter.

12.7.2 Utvalgets vurdering

Det klare utgangspunktet bør være at sentrale plikter og rettigheter skal reguleres i lov. Med sentrale plikter og rettigheter menes regler som i stor grad griper inn i privates og kommuners rettsstilling, og regler som har betydning for mange elever eller stor betydning for enkelte elever.

Dersom en regel har stor betydning, kan dette tale for at den plasseres i loven selv om regelen bare er aktuell for få personer. Temaer hvor det er stort politisk engasjement og uenighet, bør løftes til Stortinget og dermed vedtas i lovs form. Bruk av lovs form innebærer en «endringstreghet», noe som spesielt kan være en fordel på områder med politisk uenighet. Dersom det er stor politisk uenighet om et tema, kan dette dessuten tyde på at reguleringen av temaet er av stor betydning, noe som igjen tilsier regulering i lov framfor forskrift. Nye sentrale regler kan prøves ut i forskrift før de eventuelt vedtas i lovs form. I så fall bør det legges opp til at reglene evalueres og at de flyttes til lovs nivå dersom de skal beholdes etter en utprøvingsperiode.

Generelle regler bør være i lov, mens spesifikke og detaljerte regler bør fastsettes i forskrift. På denne måten unngår man at loven blir for omfangsrik. Samtidig må hensynet til lovens omfang veies opp mot ulempene med et fragmentarisk regelverk. Oppdeling mellom lov og forskrift bør unngås dersom det gjør reglene unødvendig fragmentariske, for eksempel dersom det bare er et fåtall bestemmelser om det aktuelle temaet i forskriften. I vurderingen av om et tema skal behandles i sin helhet i loven eller deles mel-

lom lov og forskrift, bør man ta hensyn til hvem reglene retter seg mot, og hvilke forutsetninger disse har for å finne fram i regelverket.

Dobbeltregulering i lov og forskrift bør unngås. Dobbeltregulering gjør regelverket mer omfangsrikt og gir risiko for misforståelser og feil. Å gjenta lovregelen i forskriften kan gi bedre sammenheng for leseren, men det samme kan oppnås med andre og bedre teknikker som henvisninger i regelverket, god formidling av reglene og god veiledning.

Demokratiske hensyn tilsier at Stortinget ikke bør overføre myndighet som det ikke er klart hva skal brukes til. Det bør derfor bare vedtas forskriftshjemler når man vet hovedlinjene i hva som skal reguleres i forskrift. Å gi forskriftshjemler for «sikkerhets skyld» kan fungere som en hvilepute i lovforberedelsen, som gjør at det ikke tenkes godt nok igjennom hvordan regelverket bør være. Ubrukte forskriftshjemler kan dessuten skape rettsuklarhet hos brukerne.

12.8 I hvilke tilfeller skal det kunne ilegges reaksjoner?

12.8.1 Gjeldende instrukser og føringer

Ifølge Lovteknikk og lovforberedelse bør lover inneholde sanksjonsnormer som angir en reaksjon dersom primærnormen blir overtrådt, for å unngå at lovgivningen blir et slag i luften. Sanksjonsnormer kan være av ulike slag og ta sikte på å få etterlevd primærnormen eller sikre ulike former for sanksjon eller kompensasjon ved regelbrudd. For å klargjøre om loven blir etterlevd, kan det ifølge veilederen også være behov for kontrollnormer. Eksempler på slike kontrollnormer kan være regler om opplysningsplikt og inspeksjonsadgang.

I Prop. 96 L (2010–2011) er det lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel, skal kunne forsvares etter en kost- og nytteanalyse.

Forvaltningsloven kapittel IX og X gir generelle bestemmelser om administrative sanksjoner og tvangsmulkt. Det følger av § 43 at det med administrativ sanksjon «menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon». Forvaltningsloven gir ikke hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner og tvangsmulkt, men kommer til anvendelse dersom det er fastsatt i en lov at det skal være adgang til å ilegge denne typen sanksjoner eller reaksjoner.

Forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner og tvangsmulkt gjelder ikke bruk av tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av kommuneplikter.[23] Reglene og vurderingene som ligger til grunn, er likevel relevante for vurderinger om bruk av administrative sanksjoner og tvangsmulkt overfor kommuner.

De ulike reaksjonsformene er nærmere drøftet i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* og Prop. 62 L (2015–2016), som er forarbeidet til de nevnte kapitlene i forvaltningsloven.

I Prop. 62 L (2015–2016) er det gitt lovgivningspolitiske anbefalinger, som Stortinget har sluttet seg til. Oppsummert er det gitt følgende anbefalinger om i hvilke tilfeller det bør innføres sanksjoner for å sikre etterlevelse av lovgivningen, og om det i tilfelle bør velges administrative sanksjoner eller straff:

- Et mer inngripende virkemiddel bør ikke brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler. Dette gjelder både ved valget mellom bruk av sanksjoner og andre tiltak, og ved valget mellom straff og administrative sanksjoner.
- Om en lovovertredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm.
- Det bør være en forutsetning for å gi hjemmel for å sanksjonere et lovbrudd at lovbruddene i praksis blir søkt avdekket og håndhevet.

Særlig med sikte på straff gjelder følgende:

- De interessene straffesanksjonen skal beskytte, bør i et samfunnsperspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.

Særlig med sikte på administrative sanksjoner gjelder følgende:

- Bruk av administrative sanksjoner må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig.[24]

I forarbeidene til straffeloven er det gjort nærmere rede for når straff bør benyttes. Det grunnleggende prinsippet er skadefølgeprinsippet, som innebærer at bare handlinger som medfører skade eller fare for skade, skal straffesanksjoneres. Skadefølgeprinsippet bygger på at individet i størst mulig grad bør kunne handle fritt, og at

[23] Prop. 62 L (2015–2016) kap. 31.4.3.
[24] Prop. 62 L (2015–2016) s. 59.

straff bare bør anvendes når tungtveiende grunner taler for det. I tillegg pekes det i forarbeidene på hensyn som kan tale for å begrense bruken av straff på skadevoldende handlinger. For eksempel pekes det på at straffen må ha nyttevirkninger og være en hensiktsmessig reaksjon mot handlingstypen.[25]

Prinsippene for kriminalisering gjør seg sterkest gjeldende ved nykriminalisering. For handlinger som har vært straffbare over lengre tid, vil det være lavere terskel for å beholde straffebudet.

12.8.2 Utvalgets vurdering

De fleste reglene i dagens opplæringslov, retter seg mot kommuner. Statlig tilsyn med kommuner står i en særstilling ettersom kommunen har egen folkevalgt ledelse og utfører sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Som folkevalgt organ er kommunestyret underlagt demokratiske kontrollmekanismer, som krav om kontrollutvalg og revisjon. Dersom innbyggerne ikke er fornøyde med kommunale tjenester, vil dette få betydning for muligheten til gjenvalg. Det kan derfor argumenteres med at behovet for tilsyn og reaksjoner er mindre for plikter som er lagt til kommunen, enn for plikter som er lagt til private aktører. På den annen side har kommunen, i hvert fall langt på vei, monopol på tjenestene på opplæringsområdet, slik at konkurranse i liten grad fungerer som en kontrollmekanisme. Alminnelige regler om erstatning har i praksis også liten betydning da det er høy terskel for at privatpersoner skal saksøke kommunen.

Utvalget mener det som hovedregel bør være mulig å håndheve reglene i opplæringsloven med forskrifter gjennom tilsyn (se også kapittel 52). Videre mener utvalget at det bør være mest mulig klart hva tilsynsmyndighetene kan overprøve. Slik klarhet er viktig for å gi forutsigbarhet og riktige forventninger for barn, unge og voksne som tilgodeses av reglene. Klarhet i hva tilsynsmyndighetene kan overprøve, er også viktig for rettssikkerheten til kommuner. Når det brukes skjønnsmessige regler, kan det ofte være uklart i hvilken grad tilsynsmyndighetene kan overprøve kommunens vurderinger og beslutninger. Se nærmere om skjønnsmessige regler i kapittel 12.6.

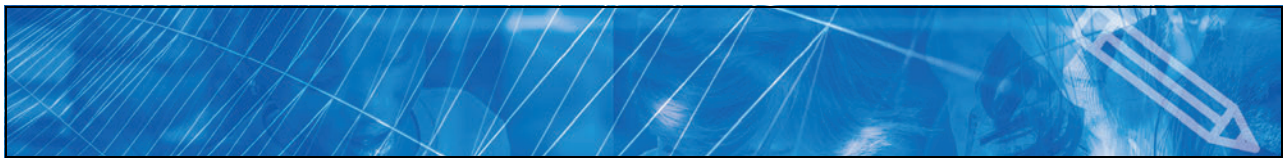
Samlet sett er det få holdepunkter for at manglende reaksjonsmulighet er en stor utfordring på opplæringsområdet (se kapittel 9.4.4). I tråd med sanksjoneringsprinsippene (se kapittel 12.8.1) mener utvalget at det som hovedregel ikke bør legges opp til administrative reaksjoner utover pålegg om retting ved brudd på reglene i opplæringsloven med forskrifter. Med administrative reaksjoner menes administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak som ikke er sanksjon, som tvangsmulkt (se kapittel 12.8.1).

Det kan tenkes områder hvor det kan være behov for andre administrative reaksjoner for eksempel fordi manglende etterlevelse har særlig store konsekvenser for elevene, eller fordi kommunen har sterke økonomiske insentiver til å ikke etterleve reglene. Spørsmålet om administrative reaksjoner bør derfor vurderes på hvert enkelt område.

Utvalget mener det som hovedregel ikke bør være straffbart å bryte opplæringslovens bestemmelser. Straff kan likevel være aktuelt ved handlinger som i stor grad kan gå ut over barn og unges opplæring og hvordan de har det på skolen. Utvalget mener at det i samsvar med prinsippene for bruk av straff også bør tas hensyn til om handlinger har vært straffbare over lengre tid. Det sender uheldige signaler å oppheve et straffebud, og det kan dermed være noe lavere terskel for å videreføres straffebud framfor å innføre nye.

[25] Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Kapittel 13
Klart lovspråk og god lovstruktur



Figur 13.1

13.1 Innledning

I utvalgets mandat er det slått fast at «[i] utformingen av lovforslaget skal det [...] tas hensyn til forenkling, oversiktlighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet. Loven skal utformes i et klart og godt språk.» Det er også pekt på at Kunnskapsdepartementets lovforslag gjennom prosjektet Klart lovspråk med brukerundersøkelser, skal inngå i kunnskapsgrunnlaget til utvalget.

Utvalgets arbeid med språk har bestått i å kartlegge språklige utfordringer med dagens lov gjennom samtale og møter med aktører på opplæringsfeltet og gjennom undersøkelser av opplæringslovens språk i prosjektet Klart lovspråk.[1] Det er flere utfordringer med den språklige utformingen og oppbyggningen av dagens lov; disse er nærmere beskrevet i kapittel 9.3.

For å forbedre språket i forslaget til ny lov har utvalget gjort flere grep.

For det første har utvalget tatt utgangspunkt i det språkreviderte lovutkastet som ble utviklet i samarbeid med Språkrådet og Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling som en del av prosjektet Klart lovspråk.

For det andre har utvalget vært oppmerksom på behovet for å lage en lov med god struktur og godt språk fra starten av arbeidet. På det første utvalgsmøtet ble erfaringene og lovutkastet fra prosjektet Klart lovspråk, presentert av ansvarlig for prosjektet Elisabeth Harlem Eide. Eide har også vært en del av utvalgets sekretariat. På det første møtet la utvalget en plan for arbeidet med språket i loven.

For det tredje har utvalget drøftet utformingen av enkelte lovbestemmelser med referansegruppen og andre.

For det fjerde har utvalget valgt å arbeide med språket sammen i stor utstrekning. Utvalgets medlemmer har vært med å diskutere språket i alle bestemmelsene i lovutkastet. Det har altså ikke vært slik at juristene i utvalget og sekretariatet har arbeidet særskilt med lovteksten. Bakgrunnen er nettopp ønsket om at språket i loven skal være noe skolefolket kjenner seg igjen i og lett forstår. En innvending som er framført mot dagens lov, er at loven tydelig er skrevet av jurister, og at språket er deretter. Utvalget har ønsket at språket skal ligge nært et allment, godt språk.

For det femte er deler av loven brukertestet. Resultatene fra brukertestingen er tatt med i vurderingene av språklige og strukturelle valg.

For det sjette har utvalget brukt Bård Eskeland fra Språkrådet som språkrådgiver. Eskeland har lest og kommentert hele lovutkastet. I tillegg har han deltatt på ni skriveverksteder sammen med utvalgsleder og sekretariatet.

Noen av disse tiltakene vil bli kommentert i det følgende.

13.2 Testing av gjeldende og foreslått lovspråk

Flere tester av språket i opplæringsloven er lagt til grunn i utvalgets arbeid. Det går et skille mellom testene av dagens opplæringslov og tester av utvalgets forslag. Testene av dagens opplærings-

[1] Viblemo et al., 2015. Høidahl & Flatebø, 2016. Vatn et al., 2015.

lov er det redegjort for i kapittel 9.3, 13.6 og 13.7. I kapittel 13.3 er det redegjort for testingen av utvalgets forslag og bruken av den i lovarbeidet.

Det er flere utfordringer med slik brukertesting av *gjeldende* og *foreslått* lovtekst.

En særlig utfordring med foreslått lovtekst er at den ennå ikke er tatt i bruk. Det innebærer blant annet at viktige hjelpemidler som forarbeider og veiledninger ikke foreligger. Det innebærer også at tekstene testes før det er gjort et implementeringsarbeid, som man må forutsette at blir gjort ved enhver større lovrevisjon, se om utvalgets anbefalinger til implementering i kapittel 55. Det er altså en kunstig testsituasjon der lovteksten leses isolert og uten at leseren har forkunnskaper om lovverket og teksten.

En annen begrensning ved testing av foreslåtte tekster er at det først er i sluttfasen at det foreligger gode nok tekstforslag til at det gir mening å teste. Det vil ikke være mulig å stille arbeidet i bero i påvente av omfattende testing. Det innebærer at testing av foreslått lovtekst med nødvendighet må gjennomføres over kort tid av hensyn til framdriften i lovprosessen. Det fører igjen til at det er nødvendig å begrense mengden tekst som testes, antallet informanter som er med på testen, og hvor grundig den etterfølgende analysen kan bli.

Det er i tillegg en del metodiske begrensninger som er *felles* for testing av gjeldende og foreslått lovtekst. Noen av disse begrensningene omtales kort her.

I Norge har flere lover blitt brukertestet de siste årene. Testene er utført av ulike konsulent- og forskermiljøer. Metoden som er brukt, er stort sett at leserne har lest lovtekster for deretter å svare på om de forstår teksten. Lov- og regelspråk er en særegen sjanger som skiller seg fra annen sakprosa. For at leseren skal kunne bruke en lov må leseren forstå at lovbestemmelser kan være relevante, og deretter finne og forstå dem, for til sist å kunne anvende dem på sin sak.

Brukertestene, slik de hittil er lagt opp, tester stort sett om leseren klarer å forstå bestemmelsene, og i noen grad om det er lett å finne fram i loven. En vesentlig begrensning er at lesning innenfor rammen av en test skiller seg fra virkelighetens lesing på flere måter.

Testene prøver bare en del av det en leser må håndtere for å bruke lovteksten. I virkeligheten vil man lese lovteksten fordi man har et konkret behov for å løse et rettsspørsmål som har oppstått. Leseren vil typisk også konsultere andre kilder som forarbeider, og i opplæringsektoren helst veiledninger eller tolkningsuttalelser. Mange vil konferere med kollegaer eller oppsøke veiledning andre steder, for eksempel fra kommuneadministrasjonen eller fra Utdanningsdirektoratet. Dersom man leser lovteksten for første gang, og ikke søker veiledning, kan det være at man er for streng i sin vurdering. Det kan for eksempel være skjønnsmessige vurderinger som ikke ved umiddelbar lesning gir klare svar, men som krever veiledning, refleksjon eller kollegadrøftinger, se om skjønnsmessige vurderinger for eksempel i kapittel 10.3 og kapittel 12.6.

Slik testing kan også gi et overfladisk inntrykk av at loven er lett å bruke. Det gjelder særlig om man bare tar utgangspunkt i spørsmålet om lovteksten forstås uten at leseren konfronteres med anvendelsen av teksten på en faktisk situasjon. Ofte kan bestemmelsen framstå som lett å forstå ved lesning, mens den reelle utfordringen ligger i å anvende bestemmelsen på virkelige situasjoner.

Disse begrensningene betyr etter utvalgets oppfatning likevel ikke at brukertester av foreslått lovtekst ikke er nyttig. Vurdert opp mot den totale ressursbruken på å implementere og å etterleve opplæringsloven, er ressursene brukt på testing i lovforberedelsen forsvinnende liten. Det er også slik at disse testene absolutt kan gi grunnlag for refleksjon og vurderinger, dersom man samtidig tar hensyn til begrensningene.

Det er også viktig å se testene i sammenheng med andre kunnskapskilder. I en undersøkelse som OsloMet har gjort på oppdrag fra utvalget, er for eksempel lærernes evne til å bruke opplæringsloven testet med bruk av konkrete caser («vignetter»). Casene er små faktiske situasjoner som lærerne bes om å vurdere i lys av opplæringsloven.[2] Funnene fra denne undersøkelsen har også kastet lys over hva brukerne av loven kan streve med.

13.3 Test av utvalgets forslag til ny opplæringslov

Utvalget har engasjert NTB Arkitekst til å gjennomføre test av lovspråket i utkastet til ny opplæringslov. Testen ble gjennomført i perioden juni til august 2019. Undersøkelsen var lagt opp som semi-strukturerte dybdeintervjuer med utgangspunkt i en intervjuguide. Det var til sammen ni informanter: to foreldre, tre elever i videregående skole, to skolebyråkrater (fylkesmannen og kommunen), én rektor og én lærer. Intervjuene ble gjennomført på telefon. Informantene fikk tilsendt

[2] Mausethagen et al., 2019, s. 128.

teksten rett før testen, med beskjed om at de ikke trengte å forberede seg. Intervjuene tok utgangspunkt i oppgaver, testing av alternativer og refleksjon med utgangspunkt i teksten. Testen var avgrenset til forslagets kapittel 2 og kapittel 3, i tillegg til bestemmelsen om inndeling av elever i grupper. Utvelgelsen ble gjort av sekretariatet i samråd med utvalgsleder.

Hovedfunnene i undersøkelsen var at informantene lett finner fram i utkastet og i all hovedsak forstår innholdet veldig godt. Ingen av funnene i undersøkelsen tilsier at språket eller strukturen i utkastet skaper problemer for informantene. Valget av nynorsk som lovskriftspråk er ikke et stort problem for leserne. På bakgrunn av testen er konklusjonen til NTB Arkitekst at «[d]et aller meste er helt på sporet, det er ingen grunn til å tenke helt nytt på bakgrunn av denne testen.»[3]

Testen ga også en del konkrete innspill som utvalget har vurdert og fulgt opp i arbeidet med språket etter testen. Et eksempel er at leserne ikke synes overskriften til kapittel 2 «Eleven i skolen» ga særlig veiledning om hvilke bestemmelser kapitlet inneholdt.

13.4 Enkelte språklige og strukturelle valg

Utvalget har søkt å ta på alvor tilbakemeldingene som har kommet fra flere hold om at loven og tekster i tilknytning til loven er preget av juristspråk. Det innebærer at i valget mellom ulike språklige alternativer som stort sett betyr det samme, har utvalget brukt det alternativet som ligger nærmest allmennspråket.

Et konkret eksempel er at utvalget har lagt til grunn følgende anbefaling fra Lovstrukturutvalget:

> Den enkelte paragraf bør inndeles ved *avsnitt* og *setninger*. Dette er det som i dag i juridisk terminologi kalles ledd og punktum. Med setning mener vi det som etter korrekt språkterminologi egentlig heter periode. Når vi likevel har valgt «setning», skyldes det at vi antar at «setning» er lettere å forstå for de fleste enn «periode».[4]

Utvalget har opplevd og har blitt fortalt at det er mange som ikke forstår den den juridiske terminologien «ledd» og «punktum». Det er etter utvalgets oppfatning unødvendig at det skal oppstå usikkerhet i praksis på grunn av slike særegne juridiske uttrykksmåter. Det er heller ikke sannsynlig at rektorer og lærere vil lære seg denne terminologien bedre i framtiden. Det kan innvendes mot å bruke «setning» at det kan referere til både delsetning og hovedsetning. Denne tvetydigheten vil nok ikke føre til problemer i praksis. Stort sett vil det være klart ut fra sammenhengen hva det siktes til. Uansett er den usikkerheten denne tvetydigheten kan skape, et mindre problem enn «ledd» og «punktum», som mange brukere rett og slett ikke forstår hva sikter til.

Utvalget har tatt hensyn til at lovtekster i dag i svært stor utstrekning leses digitalt. Det har konsekvenser for flere språklige og strukturelle valg. Et eksempel er at inndelingen av deler og kapitler og utformingen av overskrifter er gjort med tanke på at loven vil bli lest i et digitalt grensesnitt og bør være lett å navigere i digitalt. Et annet eksempel er at det er brukt flere henvisninger i lovforslaget enn det nok ville vært gjort om loven ble utformet med tanke på analog bruk alene. Det er adskillig lettere for den gjengse lovleser å følge henvisningene digitalt, enn det er analogt.

13.5 Skal loven skrives på nynorsk eller bokmål?

Lovens skriftspråk (målform) har kommet opp i noen av samtalene som utvalget har hatt med aktører i opplæringssektoren. Verken ansatte i kommuneadministrasjonen eller lærere trekker fram lovens skriftspråk som en utfordring, men blant elevene opplever noen at det er en utfordring at loven i dag er på nynorsk. Et poeng som utvalget ble gjort oppmerksom på, er at de fleste samiske elever ikke har nynorsk, og at loven dermed er på et skriftspråk som noen kan oppleve som vanskelig. En tilsvarende utfordring gjelder for minoritetsspråklige elever som har fritak fra nynorsk. Motsatt kan det vært en utfordring for minoritetsspråklige elever som har fritak fra bokmål, dersom loven hadde vært på denne målformen.

Bokmål og nynorsk er likestilte skriftspråk i Norge, jf. mållova § 1. I lover og forskrifter er det overvekt av bokmål. I underkant av 16 prosent av alle lover er skrevet på nynorsk.[5] St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og meining* slår fast at minst 25 prosent av lovverket regnet i tekstmengde, skal være på nynorsk. Språkrådet påpeker at flere nye

[3] NTB Arkitekst, 2019.

[4] NOU 1992: 32, s. 84.

[5] Lovdata.no, 2018.

lover og forskrifter bør skrives på nynorsk, og at det er viktig å ta vare på de nynorske lovene og forskriftene vi har.[6] Dersom en lov på nynorsk skal byttes ut, bør den nye loven også være på nynorsk, ikke bokmål. I og med at dagens opplæringslov er på nynorsk, mener utvalget at ny opplæringslov også bør være på nynorsk. Dette vil dessuten bidra til å nå målet om at minst 25 prosent av lovverket regnet i tekstmengde skal være på nynorsk. I utvalgets forslag til ny opplæringslov brukes derfor nynorsk som skriftspråk.

Dagens opplæringslov ble brukertestet i forbindelse med prosjektet Klart lovspråk. Brukertestingen avdekket at noen av informantene synes at det er utfordrende med nynorsk som lovspråk, blant annet fordi de bruker lengre tid på å forstå og lese loven, og at vanskelige nynorske ord skaper misforståelser og usikkerhet. For noen kan nynorsk være en barriere mot å bruke loven mer aktivt.[7] Det er grunn til å understreke at det er tale om en relativt begrenset undersøkelse med 14 informanter som er dybdeintervjuet. Utvalget har vært bevisst på at nynorsk kan være en utfordring for noen brukere. Når det finnes to eller flere alternative former av et ord (valgfrie former), har utvalget derfor valgt bort ord og uttrykk som kan være utfordrende.

I brukertesten gjennomført av NTB Arkitekst på deler av utvalgets forslag, opplevede ikke informantene at det nynorske språket var et problem for forståelsen.

13.6 Hvem leser loven?

Analyseselskapet Oxford Research har kartlagt hvordan opplæringsloven forstås og fungerer i dag. Kartleggingen inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i prosjektet Klart lovspråk, og den bidrar med ny kunnskap om bruken av lovtekster, brukernes tilnærming til rettsspørsmål og opplevelsen av språket i lovtekster.[8] Kartleggingen viser at de ansatte i forvaltningen bruker loven mye og gjerne leser den på lovdata.no. Statistikk som Oxford Research har hentet inn, viser at opplæringsloven på lovdata.no i snitt har 267 000 unike sidevisninger hvert år. Loven har et stort tilfang av nye lesere hvert år.

Kartleggingen viser at borgerne i liten grad leser lovteksten direkte. Med borgere siktes det i undersøkelsen til elever, foreldre, voksne elever og lærere. Oxford Research definerte lærere som borgere fordi de i liten grad har direkte saksbehandlingsansvar. Borgerne eksponeres for loven først og fremst i form av utdrag i vedtaksbrev, veiledninger og andre dokumenter fra det offentlige. Borgerne er heller ikke alltid klar over at det de er opptatt av, er regulert ved lov.

13.7 Hvilke forutsetninger har forvaltningen og borgerne for å bruke og forstå loven, og hva gjør brukerne av loven når de trenger veiledning?

Lovtekster har ulike lesere med varierende bakgrunnskunnskap og juridisk kompetanse. Samspillet mellom den konkrete utformingen av lovteksten og leserens bakgrunnskunnskap kan føre til dilemmaer. Dette krever i sin tur diskusjon, undersøkelser og avklaringer.

I offentlig forvaltning varierer den formelle juridiske kompetansen. I mindre kommuner er det for eksempel mindre utbredt å ha ansatte jurister som arbeider med spesialfelt. Dette betyr at forståelsen av en lovtekst og kjennskap til tolkninger av lovverket også kan være ujevnt fordelt i ulike deler av samfunnet og på de ulike nivåene i forvaltningen. Ifølge Juristforbundet var det i 2016 bare rundt 150 av landets 434 kommuner, det vil si cirka 34 prosent av kommunene, som hadde ansatt egne jurister.[9] En undersøkelse fra 2010 basert på tall fra KS, viser at det bare var 13 ansatte med juridisk embetseksamen i de 131 kommunene med opptil 2 500 innbyggere. Selv blant de 103 kommunene med opptil 5 000 innbyggere var det bare 25 ansatte med denne kompetansen.[10] I Meld. St. 14 (2014–2015) om kommunereformen er det pekt på at det er stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt variasjoner i fagmiljøenes kompetanse, kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene.

NTNUs Institutt for språk og litteratur og Program for lærerutdanning har gjennomført en undersøkelse av leseforståelsen og tekstanalyse av dagens opplæringslov.[11]

Studien inngår i kunnskapsgrunnlaget i prosjektet Klart lovspråk. Så å si alle informantene i undersøkelsen oppgir at det er nødvendig å kon-

6 Språkrådet, u.å. Målform i lover og forskrifter.
7 Høidahl & Flatebø, 2016.
8 Viblemo et al., 2015.
9 Gangnes, 2018
10 Utdanningsdirektoratet, 2011.
11 Vatn et al., 2015.

sultere andre tekster, fagfeller eller bekjente for å avklare betydningen av enkeltord og komplekse passasjer i loven. Kartleggingen som ble gjennomført av Oxford Research, viser det samme. Både NTNUs undersøkelse og Oxford Researchs kartlegging viser at det er forskjeller mellom ulike brukeres strategier for å navigere i eller forstå lovteksten. Det er et skille mellom tekstorienterte strategier og sosiale strategier.

Forvaltningsansatte er i stor grad tekstorientert når de har behov for å forstå og tolke loven, og de har også flere tekstbaserte strategier til rådighet enn de andre brukerne. De profesjonelle brukerne orienterer seg i forarbeider, forskrifter, kommentarutgaver, tolkningsuttalelser, rundskriv og veiledninger. Saksbehandlere opplyser at de ofte bruker lang tid på å finne svar på det de lurer på. Profesjonelle brukere som har juristutdanning eller jobber i et profesjonelt fellesskap, har etablerte linjer som de følger i egen virksomhet for å avklare tolkningsspørsmål. Rektorer tar ofte kontakt med kommunen og eventuelt fylkesmannen eller kollegaer ved behov for juridiske avklaringer. Behovet er avhengig av sakens alvorlighetsgrad og usikkerheten som er heftet ved selve lovteksten. Rektor kan også diskutere saker med andre rektorer, men karakteriserer dette som et «minefelt», fordi noen rektorer legger personlige tolkninger og referanserammer til grunn for lokale vedtak. Nye rektorer kan «faktisk bli vranglært» dersom de forholder seg for mye til sin egen yrkesgruppe og ikke følger tjenestevei i juridiske spørsmål, kommenterer en av rektorene i NTNUs undersøkelse.

Innbyggerne har en annen framgangsmåte enn ansatte i forvaltningen for å forstå regelverket. Undersøkelsene viser at brukere som ikke tilhører et profesjonelt fortolkningsfellesskap der lovtekster diskuteres, raskere griper til sosiale strategier som å kontakte offentlig ansatte, interesseorganisasjoner, familie, venner og bekjente eller å søke juridisk støtte på annet vis. I NTNUs undersøkelse sier foreldrene at de ville ha spurt rektor eller inspektører ved skolen dersom noe var uklart i loven. Men de kan også forestille seg konflikter der skolen er motpart. Da ville de ha spurt advokater i foreldregruppen eller tatt opp saken på kommune- eller fylkesmannsnivå for å finne juridisk kompetanse.

Slike strategier for å forstå lovtekst er ikke uønsket eller uhensiktsmessig. Det er ikke nødvendigvis slik at all lovtekst kan forstås umiddelbart, og at alle enkeltlesere forstår loven likt etter å ha lest loven alene. Tvert om er det som omtales som sosiale strategier, en viktig del av lovimplementeringen, og slike strategier danner også et godt grunnlag til å etablere konsensus om hvordan lovverket skal forstås. Målet må være å lage en lovtekst som ikke skaper unødvendige vansker for lovleseren.

Undersøkelser viser at skjønnsbegreper, uoversiktlig tekststruktur og manglende navigeringshjelp gjør det vanskelig å orientere seg og skape mening i loven. Siden opplæringsloven regulerer et område som berører livet til mange mennesker, kan uklarheter føre til unødvendige økonomiske, sosiale og personlige kostnader. Å gjøre lovtekstene mer forståelige kan bidra til at innholdet blir mer tilgjengelig for folk flest og dermed redusere behovet for råd og veiledning fra forvaltningen. Samtidig vil mindre bruk av vage ord og uttrykk og mer presisering kunne innebære mindre lokalt handlingsrom og et mer rigid lovverk.

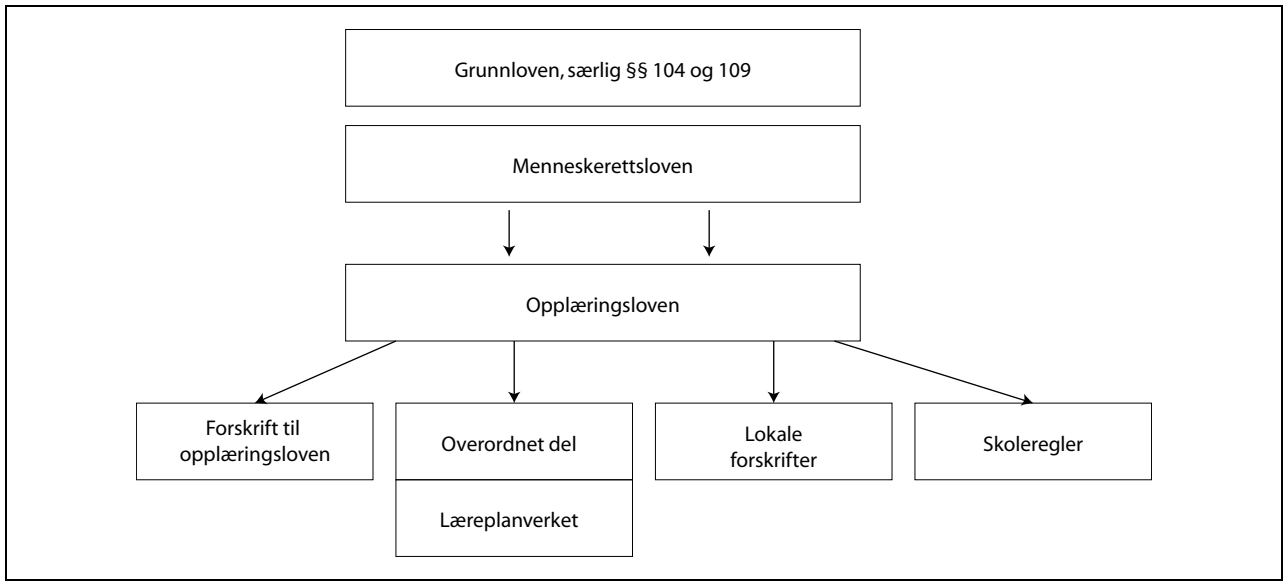
Det er et mål at innholdet i forslaget til ny lov skal bli så lett tilgjengelig og forståelig som mulig for alle dem som loven retter seg mot. Det gjelder både forvaltningen som styrer, og innbyggerne som blir styrt. For at loven skal bli et effektivt virkemiddel for å styre grunnopplæringen, er det også en forutsetning at loven er praktisk anvendbar og at brukerne vet og forstår hva loven sier.

13.8 Oppbygningen av det nye regelverket

13.8.1 Hvordan regelverket for grunnopplæringen er organisert

Dagens regelstyring av opplæringssektoren er uoversiktlig. Det går for eksempel ikke an å lese ut av loven på en enkel måte hvordan regelverket for grunnopplæringen er organisert. For å bedre dette, foreslår utvalget to innledende kapitler i loven som gir leseren en introduksjon til ulike deler av opplæringsregelverket, som læreplanverket og skoleregler, se forslag til §§ 1-4 og 2-5. I tillegg foreslår utvalget en innledende bestemmelse om hvem reglene er rettet mot, og om hva loven gjelder.

Overordnede regler for grunnopplæringen framgår av Grunnloven og folkeretten, se omtale av sentrale bestemmelser i Grunnloven i kapittel 7.2 og om Norges folkerettslige forpliktelser i kapittel 7.3. Generelle regler framgår av opplæringsloven og forskriftene gitt med hjemmel i loven. Skolens demokrati- og dannelsesoppdrag styres hovedsakelig gjennom formålsparagrafen i § 1-1 og den overordnede delen av læreplanverket. Innholdet i opplæringen styres gjennom lære-



Figur 13.2 Strukturen for den foreslåtte regelstyringen

planverket. I tillegg er oversikten over utdanningstilbudet som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen) styrende for hvilken videregående opplæring som tilbys. Regler som gjelder for den enkelte skole og elev gis i skoleregelene.

Hvem som fastsetter reglene, hvordan de fastsettes og hva det kan gis regler om, varierer mellom de ulike kategoriene. Målet er å lage en overordnet regelverksstruktur, der det er lett å finne fram, lett å forstå hva reglene dreier seg om og lett å finne og forstå reglene.

Overordnede og generelle regler i opplæringsloven retter seg i prinsippet mot alle. De viktigste brukerne av dette regelverket er kommunene, skolene og ansatte i skolen. I tillegg inneholder loven viktige rettighetsbestemmelser som det også er viktig at elevene og foreldrene kan forstå. Læreplanverket retter seg først og fremst mot fagpersonene i skolen, skoleledelsen og lærerne. Skoleregelene (se kapittel 22) retter seg primært mot elevene.

Læreplanverket er i dagens form ikke er gjenkjennbart som forskrift eller rettstoff for andre enn dem som kjenner særskilt til læreplanverket. Det er derfor særlig viktig at det framgår av loven hva det rettslige grunnlaget for å gi læreplaner er (hjemmelen), og hvilke overordnede regler og målsettinger læreplanverket er ment å gjennomføre. Det er viktig å synliggjøre sammenhengen mellom reglene. Sammenhengen vil være tydeligere med de foreslåtte innledningskapitlene i lovforslaget enn med dagens lov.

Grunnloven og menneskerettsloven, særlig gjennomføringen av barnekonvensjonen, gir overordnede grenser og innholdsmessige føringer for regelstyringen av grunnopplæringen. Det viktigste grunnlaget for regelstyringen av grunnopplæringen er opplæringsloven.

Opplæringsloven presiseres og utfylles gjennom forskrifter. På opplæringsfeltet foreslått utvalget fire kategorier av forskrifter. Det er forskrift til opplæringsloven. Det er læreplanverket som består av to deler: overordnet del av læreplanverket og læreplanverket for øvrig (inkludert tilbudsstrukturen). I tillegg er det lokale forskrifter med bestemmelser fastsatt av kommunene om skoledriften i kommunene, for eksempel forskrifter om skolekretser, skoleruta, lokale inntaksforskrifter og undervisningstid utover fag- og timefordelingen. Kommunene bør tilstrebe å gi en samlet forskrift om alle lokale spørsmål, som ikke faller under neste kategori. Den siste kategorien er lokale forskrifter i form av skoleregler, som vedtas av den enkelte kommune eller det beslutningsnivået kommunen har delegert det til, gjerne en skole.

Dersom disse kategoriene rendyrkes, kan det bidra til at det er tydeligere hvem regelkategoriene retter seg mot, og hva reglene gjelder. Det vil bidra til en oversiktlig og gjenkjennbar regelstyring.

Forslaget til ny lov innebærer at de to første kapitlene i loven inneholder bestemmelser om følgende:

- formålet med loven
- formålet med opplæringen

- krav til forsvarlig opplæring
- læreplanverket og utdanningstilbudet
- ansvaret for opplæringen
- det beste for barnet
- elevenes medvirkning
- samarbeid med foreldrene
- skoledemokratiet og elevenes rett til å ytre seg
- skoleregler
- informasjon til elever og foreldre

13.8.2 Hvordan bør loven deles inn?

Innledning

Hvordan bør loven deles inn i kapitler, eventuelt også i deler, og hvor bør regler med forskjellig innhold plasseres? Dette er spørsmål som handler om lovens interne struktur. Oppbygningen av en lov har mye å si for hvor tilgjengelig loven er for dem som skal lese og anvende den. I tillegg har også innholdet, omfanget og språket betydning for hvor brukervennlig en lov er. Nedenfor redegjør utvalget for ulike måter å dele inn loven på.

Dagens opplæringslov

Dagens lov inneholder 18 kapitler og har en blanding av kapitler inndelt etter opplæringstype og etter særskilte temaer.

Loven inneholder fire kapitler etter opplæringstype: grunnskoleopplæring (kapittel 2), videregående opplæring (kapittel 3), videregående opplæring i bedrift (kapittel 4) og grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne (kapittel 4A). Hvert av disse fire kapitlene inneholder bestemmelser som bare gjelder den enkelte opplæringstypen. I tillegg er det 11 kapitler med særskilte temaer (kapitlene 5 til og med 14). Loven har også et kapittel om bruk av forvaltningsloven (kapittel 15), et innledende kapittel (kapittel 1) og et avsluttende kapittel (kapittel 16).

De 11 kapitlene med særskilte temaer inneholder paragrafer som gjelder både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Noen paragrafer i disse kapitlene gjelder for begge opplæringstypene, og noen paragrafer gjelder bare grunnskoleopplæring eller bare videregående opplæring. Atter andre paragrafer inneholder en blanding av regler, der enkelte avsnitt i paragrafen gjelder grunnskoleopplæring, og enkelte avsnitt gjelder videregående opplæring.

Den ovennevnte inndelingen er lite oversiktlig. Det kan derfor være utfordrende å finne fram og navigere i loven. Funnene i undersøkelser gjennomført av NTNU[12] og Opinion AS[13] på vegne av Direktoraret for forvaltning og ikt (Difi) som en del av prosjektet Klart lovspråk, bekrefter dette. NTNU peker på at hovedproblemet med strukturen i dagens opplæringslov er at den har en lite intuitiv inndeling i kapitler. Videre nevnes det at inndelingen gjør det vanskelig å få oversikt over hva som gjelder for de ulike opplæringstypene. Tilsvarende kom fram i en undersøkelse gjennomført av Oxford Research,[14] hvor informanter fra den statlige forvaltningen ga uttrykk for at loven har en forholdsvis krevende struktur, og at dette gjør loven mindre tilgjengelig enn den kunne ha vært.

Også referansegruppen har gitt uttrykk for at opplæringsloven er lite tilgjengelig. For eksempel opplever Skolelederforbundet at dagens regelverk er uoversiktlig. Barneombudet viser til at regelverket er omfangsrikt og fragmentert og at dette er en utfordring for rettssikkerheten. Se nærmere omtale av lovens tilgjengelighet i kapittel 9.3.2.

Ulike måter å dele inn en lov på

Innledning

Ved valg av lovstruktur bør hensynet til brukerne, det vil si de som skal lese og anvende loven, veie tungt. Oppbygningen skal være lettfattelig, og det skal være enkelt å finne fram i loven. Det følger av Lovteknikk og lovforberedelse at regler om lovens formål og virkeområde skal plasseres først i loven. Helt til slutt skal bestemmelser om ikrafttredelse, endringer i andre lover mv. plasseres.

Hoveddelen av en lov inneholder som oftest regler om rettigheter og plikter og regler om myndigheten og ansvaret til offentlige organer. Inndelingen av disse reglene i kapitler og eventuelt i deler, kan gjøres på ulike måter. Rekkefølgen på bestemmelsene i en lovs hoveddel vil som regel være påvirket av hva loven regulerer.

Reglene i en lov kan grupperes etter hovedområder, temaer, kronologi, hvem de ulike reglene retter seg mot, eller hvem som er pliktsubjekt. Det kan også være en kombinasjon av noen av disse grupperingene, og det kan tenkes andre måter å dele inn lover på. Når det gjelder plassering av ulike bestemmelser i loven, kan eksempelvis de viktigste og mest sentrale bestemmelsene, eller reglene om hvem som har ansvaret, plassers først i loven.

---

12 Vatn & Fjørtoft, 2015.
13 Høidahl & Flatebø 2016.
14 Viblemo et al., 2015.

Inndeling av loven etter hovedområdene i loven

En inndeling etter hovedområdene som loven regulerer, vil for opplæringsloven innebære at loven deles inn etter de ulike opplæringstypene: 1) grunnskoleopplæring, 2) videregående opplæring og 3) grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Forslaget fra prosjektet Klart lovspråk er basert på denne inndelingen, men ikke som en fullstendig rendyrket modell.

Den klare fordelen med denne løsningen er at de som skal lese og anvende loven, vil finne alt om den aktuelle opplæringstypen samlet. Fordelen med inndeling etter opplæringstype sammenlignet med inndeling etter pliktsubjekt er at alle reglene innenfor én opplæringstype behandles samlet uavhengig av om pliktene er lagt på kommunen, fylkeskommuner, rektor eller andre. En ulempe er at det vil bli flere dobbeltreguleringer (gjentakelser) og dermed flere paragrafer dersom det som i dag skal være en del likelydende plikter for kommuner og fylkeskommuner. En inndeling etter opplæringstype kan også gjøre det vanskeligere å få oversikt over hva som gjelder videre i skoleløpet innenfor et bestemt tema.

Inndeling av loven etter temaer

En inndeling av loven etter temaer innebærer at loven deles inn etter temaer uavhengig av hvilken opplæringstype reglene gjelder for. Fordelen med en slik løsning er at den som er interessert i for eksempel hva slags skyssløsninger som gjelder gjennom den totale skolegangen, inkludert voksne, finner svaret samlet i ett kapittel. En annen fordel med en slik inndeling er at man unngår duplisering av regler som er identiske for opplæringstypene. Ulempen er at det vil bli krevende for både pliktsubjektene og rettighetshaverne å finne fram til hva som gjelder for dem, for eksempel hvilke bestemmelser som gjelder grunnskoleopplæringen.

Inndeling av loven etter kronologi

Hvis reglene i loven gjelder et handlingsforløp, kan reglene plasseres kronologisk. Hva skjer, og i hvilken rekkefølge? Skatteloven er et eksempel på en lov som er inndelt kronologisk etter en tenkt tidsakse som en skattesak kan følge. En kronologisk oppbygning av opplæringsloven vil være vanskelig og uhensiktsmessig blant annet fordi mange av reglene i loven gjelder for opplæringen generelt og ikke følger trinnene i skolen. En kronologisk inndeling kan likevel være en løsning for temaer i loven der man kan bygge opp rekkefølgen av reglene i et kapittel etter stegene i en prosess.

Inndeling av loven etter hvem de ulike reglene retter seg mot

En inndeling etter hvem reglene retter seg mot, kan gjøre det enklere for de ulike brukergruppene, det vil si elever, lærlinger, foreldre, lærere, kommuner og så videre, å finne fram i loven. KS har gitt innspill til utvalget om at alle reglene som gir individuelle rettigheter for elever bør samles, og gjerne for hele grunnopplæringen.[15]

Ny opplæringslov kan for eksempel deles inn ved å gruppere reglene slik at én del i loven retter seg mot forvaltningen og personalet i skolen og pålegger dem plikter, og en annen del retter seg mot individer og gir dem individuelle rettigheter. Hver av disse hoveddelene kan deles inn, for eksempel etter tema. Det kan være krevende å dele inn opplæringsloven på denne måten fordi reglene som gjelder individuelle rettigheter, også gjelder for forvaltningen. Det er forvaltningen, som hovedregel kommunene, som skal oppfylle rettighetene. Dessuten kan loven også inneholde regler som ikke innebærer en plikt for kommunen og som heller ikke gir individuelle rettigheter, for eksempel dagens regel om at kommunen kan gi permisjon fra den pliktige grunnskoleopplæringen.

Inndeling av loven etter hvem som er pliktsubjekt

En inndeling av loven etter hvem som er pliktsubjekt innebærer at kommunens plikter samles for seg, fylkeskommunens plikter for seg, og rektorers plikter for seg mv. En fordel med en slik inndeling kan være at det blir lett for dem som skal oppfylle pliktene, å finne fram til hvilke plikter som gjelder for dem. For dem som har rettigheter etter loven, kan det derimot bli vanskelig å finne fram med en slik struktur. Reglene vil også kunne bli fragmentert dersom flere pliktsubjekter har plikter knyttet til samme område i loven. En ulempe er dessuten at det vil gi en del dobbeltreguleringer dersom det som i dag skal være en del likelydende plikter for kommuner og fylkeskommuner.

[15] KS, innspill til utvalget.

Viktige og sentrale bestemmer plasseres først i loven

De antatt viktigste reglene i en lov kan bli plassert først, mens mindre viktige regler kan bli plassert lengre bak i loven. Fordi opplæringsloven primært handler om rettighetene til barn og unge, kan det argumenteres for at reglene som er viktigst for barn og unge, skal plasseres tidlig i loven, slik som Barnevernlovutvalget foreslo for barnevernloven.[16] Et slikt utgangspunkt kan brukes både for inndeling i kapitler, for rekkefølgen på kapitlene og for plassering av regler innad i kapitlene. En ulempe er at en slik inndeling kan gjøre det vanskeligere å finne fram for dem som skal oppfylle reglene. Det kan kanskje også være mer krevende på opplæringsområdet enn på barnevernområdet å ta stilling til hva som er viktigst og mindre viktig for barn og unge. Et tredje motargument er at opplæringsloven også gir rettigheter til voksne.

Reglene om hvem som har ansvar, plasseres først i loven

Oppfyllelse av loven avhenger av at de ulike aktørene vet hva de har ansvar for. Dette kan tale for at regler om hvem som har ansvaret for hva, plasseres først i loven. Et motargument er at kommunen er en profesjonell aktør som må kunne forventes å finne fram i loven uavhengig av om ansvarsreglene er plassert tidlig i eller mot slutten av loven. For den som har rettigheter etter loven, kan det virke fremmedgjørende dersom ansvarsreglene kommer først (i den grad loven leses kronologisk).

Forslag til ny lovstruktur i prosjektet Klart lovspråk

Utkastet til forslag til ny lov i prosjektet Klart lovspråk har en helt ny oppbygning sammenlignet med dagens lovstruktur.

Utgangpunktet for valget av lovens oppbygning var lovens hovedområder, det vil si de ulike typene opplæring: grunnskoleopplæring, videregående opplæring og grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Inndelingen i forslaget er en kombinasjon av gruppering av regler etter opplæringstype og gruppering av regler som er identiske for disse opplæringstypene.

I forslaget er loven delt inn i seks hoveddeler. Både lovens omfang og innhold taler for en slik inndeling. Første del i forslaget inneholder innledende bestemmelser om blant annet virkeområde for loven og formålet med opplæringen. Andre del gjelder grunnskoleopplæring. Tredje del gjelder videregående opplæring, inkludert opplæring i bedrift. Fjerde del gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne. Femte del er fellesbestemmelser for grunnskoleopplæring og videregående opplæring, inkludert slik opplæring for voksne. Siste og sjette del inneholder avsluttende bestemmelser.

Loven ble delt inn slik at regler som bare gjelder for én type opplæring, ble samlet for seg, mens regler som er felles for flere opplæringstyper i hovedsak ble samlet for seg. Delen med fellesregler inneholder regler som er identiske for både grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Disse reglene ble samlet i en egen del for å unngå duplisering av paragrafer. Det sentrale med strukturen er at bestemmelsene som bare gjelder grunnskoleopplæring, bare gjelder videregående opplæring og bare gjelder opplæring for voksne, er samlet i egne deler. Hver av delene som gjelder én opplæringstype, er bygd opp etter tema og på samme måte med ett kapittel om retten til opplæring, ett kapittel om innholdet i opplæringen og ett kapittel med regler som ikke angår selve opplæringen.

Fordelen med inndelingen er at det blir mindre duplisering av regler enn en inndeling i kapitler *kun* etter opplæringstype. En annen fordel er at det er enklere enn med dagens lov å finne fram til hvilke regler som gjelder gjennom opplæringsløpet.

Tilbakemeldingen i brukertestingen[17] var at lovforslaget har en logisk og naturlig tematisk oppbygging og at det er lett å finne fram til relevante deler av loven. Spesielt kommenteres det fra alle målgruppene at loven har en god innholdsfortegnelse med logisk inndeling i deler knyttet til grunnskoleopplæring, videregående opplæring og opplæring for voksne. Samtidig var det delte meninger om ha fellesreglene samlet, og ikke bare regler etter opplæringstype, fordi fellesreglene kan være lett å overse.

13.8.3 Utvalgets forslag til ny oppbygning av loven

Det er ikke er lett å komme fram til en inndeling av loven som ikke har noen ulemper. Dette henger blant annet sammen med at loven er omfattende og regulerer både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn, unge og

[16] NOU 2016: 16.

[17] Høidahl & Flatebø, 2016.

voksne. Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å gruppere reglene etter en rendyrking av noen av de måtene å inndele reglene på som er listet opp ovenfor i kapittel 13.8.2. Utvalget mener at den mest hensiktsmessige inndelingen av loven er å ta utgangspunkt i forslaget fra prosjektet Klart lovspråk. Inndelingen er en kombinasjon av inndeling av loven etter lovens hovedområder (opplæringstypene) i egne deler og samling av regler som er identiske for disse hovedområdene (fellesregler), i en egen del. Denne inndelingen fikk gode tilbakemeldinger i brukertestingen som ble gjort av forslaget.[18]

Formålet med å samle fellesreglene i en egen del er å unngå duplisering av regler og å gi en samlet framstilling av regler som gjelder både for grunnskoleopplæringen og for den videregående opplæringen. Noen få bestemmeler om særskilte språkrettigheter er likevel duplisert i lovforslaget for å samle samme type bestemmelser under henholdsvis delen om grunnskoleopplæring og delen om videregående opplæring.

[18] Høidahl & Flatebø, 2016.

Kapittel 14
Formålet med loven og hva loven gjelder

Figur 14.1

14.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter utvalget om det er hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse i loven om formålet med den. Kapitlet handler også om det bør gjøres noen språklige endringer i paragrafen om formålet med opplæringen og i paragrafen om virkeområdet for loven – både hvilke virksomheter som bør omfattes av loven og hvor den bør gjelde geografisk.

14.2 Formålet med opplæringen og formålet med loven

14.2.1 Dagens regler

Opplæringsloven inneholder ingen egen bestemmelse om formålet med *loven*. Formålet med *opplæringen* er fastsatt i opplæringsloven § 1-1. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2009 og er felles for grunnskolen og den videregående opplæringen. Bestemmelsen gjelder både for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater og kandidater for fagbrev på jobb. Formålsbestemmelsen gjelder også for voksne så langt den passer, for elever i private grunnskoler og for barn som får privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Dette følger av opplæringsloven §§ 4A-6, 2-12 og 2-13. Bestemmelsen gjelder også for ansatte. Utvalget viser for øvrig til forarbeidene til bestemmelsen.[1]

14.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* ble dagjeldende lovbestemmelser om opplæringens formål i hovedsak foreslått videreført. Det ble foreslått to formålsbestemmelser – én om grunnskolens formål og én om den videregående opplærings formål.[2] I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) ble det likevel foreslått en felles formålsbestemmelse.[3]

NOU 2007: 6 *Formål for framtida* handler om forslag til lovbestemmelser om henholdsvis formål for barnehagen og formål for opplæringen. Formålsparagrafen i opplæringsloven fikk sin gjeldende ordlyd på bakgrunn av denne utredningen og en avtale som ble inngått mellom alle partier på Stortinget 6. november 2008.

Regelverket på andre områder

Det er vanlig å innlede en lov med en formålsbestemmelse. Både friskolelova, universitets- og høyskoleloven, sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og arbeidsmiljøloven har en slik bestemmelse.

I barnehageloven § 1 er det også fastsatt en bestemmelse om formål. Formålsbestemmelsene i opplæringsloven og barnehageloven er bygd opp på samme måte både for å tydeliggjøre sammenhenger og ulikheter mellom barnehagen og opplæringen og for å øke de respektive institusjonenes forståelse for hverandre. I forarbeidene til barnehageloven er det også lagt til grunn at en stor

[1] NOU 2007: 6. Ot.prp. nr. 46 (2007–2008). Innst. O. nr. 22 (2008–2009).

[2] NOU 1995: 18, kap. 13.3.

[3] Kap. 6.4.

grad av samordning av formålene for barnehagen og opplæringen kan bidra til større helhet og sammenheng i barn og unges utvikling og læring.[4] To formålsbestemmelser som kan gi inspirasjon, er bestemmelsene i voksenopplæringsloven og barnevernloven.

Voksenopplæringsloven § 1 lyder slik:

> Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Og i § 1-1 i barnevernloven står det følgende:

> Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstsvilkår.

Regelverk i andre land

I likhet med opplæringsloven inneholder den svenske skollagen en bestemmelse om formålet med opplæringen, jf. § 4[5], men skollagen har ingen egen bestemmelse om formålet med loven.

I den danske folkeskoleloven er det fastsatt en egen bestemmelse om folkeskolens formål i § 1, men heller ikke denne loven har en egen bestemmelse om formålet med loven. Tilsvarende gjelder for lov om de gymnasiale uddannelser.

I Finland er det fastsatt egne bestemmelser om utdanningens mål, jf. lag om grundläggande utbildning § 2 og gymnasielagen § 2.

Innspill til utvalget

Nynorsk kultursentrum ønsker en språkpolitisk formålsparagraf: «Opplæringa skal vere med på å sikre norsk, med skriftspråka bokmål og nynorsk, som samfunnsberande språk, gjere elevane trygge i eige skriftspråk og gi dei kunnskap om, kjennskap til og innsikt i det språklege mangfaldet i Noreg.»[6]

Forandringsfabrikken foreslår at samarbeid med elevene kommer med i formålsparagrafen, og de ønsker at det skal stå at elevene skal møtes med åpenhet, ydmykhet, samarbeid og kjærlighet. Forandringsfabrikken ønsker også et elevsyn som anerkjenner at elever har kunnskap om sitt liv, at de gjør så godt de kan og at de er like verdifulle som voksne, reflekteres i formålsparagrafen.[7]

Redd Barna konstaterer at det står i mandatet til utvalget at dagens formålsparagraf skal videreføres, men anbefaler et sterkere samsvar mellom det som står i Overordnet del og innholdet i opplæringsloven.[8]

14.2.3 Utvalgets vurdering

Formålet med opplæringen

Det følger av mandatet til utvalget at dagens formålsparagraf skal videreføres, men også at loven skal utformes i et klart og godt språk, se kapittel 3.2.1. Utvalget har vurdert språket i bestemmelsen og foreslår noen endringer, blant annet at enkelte overflødige ord fjernes. Utvalget ber departementet vurdere om antallet avsnitt i bestemmelsen bør reduseres.

Formålet med den nye loven

Slik utvalget ser det, bør en bestemmelse om lovens formål først og fremst være informativ. Den skal ramme inn loven og gi leseren en kortfattet innføring i hva loven handler om. I tillegg kan formålsbestemmelsen tjene som en påminnelse om grunnleggende hensyn loven bygger på, og dermed faktisk føre til at disse hensynene vektlegges i større grad. Selv om den *rettslige* betydningen av en bestemmelse om formålet med loven er svært begrenset, har utvalget kommet til at det bør fastsettes at lovens formål er å legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt miljø. Bestemmelsen tjener først og fremst som en introduksjon til leseren om hva loven handler om. I tillegg gir bestemmelsen overordnede retningslinjer for utøvelse av skjønn i medhold av loven.

---

4 Ot.prp. nr. 47 (2007–2008), kap. 1.

5 Henvisninger til svenske paragrafer er gjennomgående endret fra svensk til norsk skrivemåte, altså ikke 13 §, men § 13.

6 Nynorsk kultursentrum, innspill til utvalget.

7 Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.

8 Redd Barna, innspill til utvalget.

14.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- en bestemmelse om lovens formål, se forslag til § 1-1 første avsnitt
- noen språklige endringer i bestemmelsen om formålet med opplæringen, se forslag til § 1-2

14.3 Hva loven gjelder

14.3.1 Dagens regler

Opplæringsloven

Virkeområdet til opplæringsloven er fastsatt i § 1-2. I første avsnitt i bestemmelsen er det fastsatt følgende: «Lova gjeld grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i offentlege skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett.» Det er fastsatt at opplæringsloven også regulerer tjenester som ikke er opplæring, for eksempel skolefritidsordningen i § 13-7, oppfølgingstjenesten i § 3-6 og musikk- og kulturskoletilbudet i § 13-6.

I andre avsnitt er det presisert at loven også gjelder for grunnskoleopplæring i private grunnskoler som ikke får statstilskudd etter friskolelova, og for privat hjemmeopplæring i grunnskolen. Loven gjelder også for private videregående skoler når det foreligger både en mellomstatlig avtale om dette og en godkjenning fra departementet. Dette følger av opplæringsloven § 3-11.

Det er presisert i tredje avsnitt i § 1-2 at kapittel 4A gjelder for opplæring som er spesielt organisert for voksne, og som kommunen eller fylkeskommunen har ansvaret for.

Opplæringsloven gjelder i Norge dersom ikke noe annet framgår av loven.[9] Det er fastsatt i § 1-2 fjerde avsnitt at departementet kan godkjenne fylkeskommunale videregående skoler i utlandet.

Andre lover

Opplæringsloven gjelder i Norge med unntak av Svalbard, jf. svalbardloven § 2. Etter denne bestemmelsen gjelder norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivning om rettspleien for Svalbard, når ikke annet er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke for Svalbard, uten når det særskilt er fastsatt. Etter svalbardloven § 4 kan Kongen fastsette forskrifter blant annet om skolevesenet.

I § 1 i forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard er det fastsatt følgende:

> Barn og unge av norske statsborgere har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring den tiden de er bosatt på Svalbard som de ville hatt på fastlandet, jf. opplæringsloven § 2-1. Barn av utenlandske statsborgere har rett til slik grunnskoleopplæring den tiden de bor på Svalbard.

Straffebestemmelsene i opplæringsloven vil gjelde så lenge de berører rettigheter og plikter som også gjelder for Svalbard. Eksempelvis vil foreldre kunne straffes for å ha holdt sine barn ulovlig borte fra grunnskoleopplæringen så lenge barna har plikt til å motta opplæring. Også brudd på bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9 A kan straffes på samme vilkår som på fastlandet. Det er Longyearbyen lokalstyre som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring på Svalbard. Lokalstyret kan også drive videregående opplæring. Dette følger av § 2 i forskriften. Ungdom på Svalbard har ikke rett til videregående opplæring. Se for øvrig omtale i Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*.[10]

I § 3 i forskriften er det fastsatt at «[o]pplæringsloven og forskrifter gitt med hjemmel i opplæringsloven gjelder så langt de etter forholdene passer. Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke bestemmelser som passer». Kunnskapsdepartementet har ikke gitt generell informasjon om hvilke bestemmelser som gjelder på Svalbard.

Longyearbyen lokalstyre har fastsatt forskrift om inntak til videregående opplæring på Svalbard.

14.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår ingen endringer i lovens virkeområde, men mener at bestemmelsen bør forenkles.

Utvalget mener at loven fortsatt skal gjelde for all grunnopplæring, uavhengig av type institusjon og eierforhold. Loven skal derfor omfatte opplæring i både kommunale, fylkeskommunale og statlige skoler, institusjoner og fengsler, offentlige og private lærebedrifter, inkludert tid til verdiskaping i bedrift, og ulike private tilbud. Særskilt tilrettelagt grunnopplæring for voksne skal fortsatt være omfattet.

Slik utvalget ser det, bør loven fortsatt regulere virksomheter som er knyttet til grunnopplæ-

[9] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 5.1.2 og 5.3.1.

[10] Kap. 5.3.5.

ringen, for eksempel skolefritidsordningen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten.

Videre mener utvalget at det bør presiseres i bestemmelsen at loven ikke gjelder for skoler som er godkjent etter friskolelova.

Utvalget foreslår også egne bestemmelser om virkeområdet i noen av kapitlene i den nye loven, se §§ 8-1 og 11-1.

De statlige skolene vil i liten grad bli omtalt i denne utredningen. Dette innebærer likevel ikke at staten og skolene er unntatt fra de reglene som gjelder for kommuner. I den grad staten ønsker å drive skoler, har staten det samme ansvaret som kommunene, se kapittel 33.4.7.

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å fastsette hva som er det geografiske virkeområdet for loven. Det geografiske virkeområdet vil følge av de alminnelige prinsipper om lovers virkeområde. Dersom ikke annet framgår av loven, vil den bare gjelde opplæringsvirksomhet i Norge. Det betyr for eksempel at norske borgere som bosetter seg i utlandet, ikke har plikt til grunnskoleopplæring etter reglene i den nye loven, se forslag til § 3-2 andre avsnitt. De vil heller ikke være omfattet av retten til grunnskoleopplæring.

Utvalget ber departementet om å presisere i forskrift eller på annen måte hvilke bestemmelser i den nye loven som skal gjelde for Svalbard, for eksempel hvilke av rettighetene i loven elevene på Svalbard har eller ikke har.

Utvalget foreslår å ikke videreføre § 1-2 fjerde avsnitt om godkjenning av videregående opplæring i utlandet i bestemmelsen om virkeområdet. Bestemmelsen foreslås videreført i § 22-3 andre avsnitt.

14.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å videreføre reglene om virkeområdet for loven, men med flere forenklinger, se forslag til § 1-1 andre avsnitt

Kapittel 15
Forsvarlighetskrav

Figur 15.1

15.1 Innledning

I dag er det et ulovfestet krav til forsvarlige velferdstjenester, blant annet opplæring. I dette kapitlet drøfter utvalget om det skal lovfestes et forsvarlighetskrav i ny opplæringslov, og hvordan et slikt krav eventuelt skal utformes.

15.2 Dagens regler

15.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

I opplæringsloven er det ikke fastsatt et eksplisitt krav om at opplæringen eller annen virksomhet etter loven må være forsvarlig. Opplæringsloven med forskrifter inneholder likevel flere regler som har til hensikt å bidra til at elevene får et opplæringstilbud av en viss kvalitet, som regler om krav til kompetanse hos undervisningspersonalet, kompetansemål i fag, krav til minstetimetall med opplæring i fag, krav om ulike former for tilrettelegginger for den enkelte elev mv.

15.2.2 Ulovfestet krav om forsvarlig virksomhet

Det har lenge vært lagt til grunn at det gjelder visse minimumskrav til opplæringens innhold. Disse kravene ble først formulert i en omfattende underrettspraksis på 1950- og 1960-tallet om erstatningsansvar for handlinger, beslutninger og unnlatelser innen skolefeltet. Sakene dreide seg særlig om spesialskoleplassering. Rettsutviklingen kulminerte i to saker for Høyesterett i 1970 (Rt. 1970 s. 95 og Rt. 1970 s. 138). I Rt. 1970 s. 95, som gjaldt manglende melding om en jentes manglende utbytte av undervisningen, uttalte Høyesterett (s. 96–97):

> Slik som vårt skolevesen er bygget opp, må jeg anta at et krav av den art som det her gjelder med rette er fremmet overfor kommunen. En annen sak er at vurderingen av hvor langt ansvaret rekker, må være avhengig av hvilke ressurser – av økonomisk og annen art – en kommune har til å møte de behov som foreligger, bl.a. på undervisningens område. Jeg slutter meg for så vidt til det som er sagt om dette spørsmål i Utkast til lov om Statens og kommunenes erstatningsansvar (Kristen Andersenkomitéens innstilling, datert desember 1958 s. 24). Det sies her bl.a. at en må kunne regne med at det offentliges virksomhet holder et rimelig faglig, sosialt og menneskelig nivå.

Dette kravet til at virksomheten holder et «rimelig faglig, sosialt og menneskelig nivå», utvikles videre i ulike sammenhenger utover 1970-tallet. Rettsutviklingen oppsummeres i et brev fra Justisdepartementets lovavdeling 2. juni 1982 til Kirke- og undervisningsdepartementet, der Lovavdelingen bes om å vurdere omfanget av retten til spesialundervisning i den dagjeldende grunnskoleloven av 1969 § 13 fjerde avsnitt. Stortinget sluttet seg til Lovavdelingens konklusjon[1], som blant annet var at:

[1] Innst. O. nr. 4 (1982–83), s. 10.

> Grunnskolelovens bestemmelse om at alle har rett til opplæring i samsvar med sine evner og forutsetninger, og rett til et tilbud som er likeverdig med det andre elever får, er bindende for Stortinget når Stortinget skal ta stilling til bevilgninger. Det er her skapt en såkalt bunden statsutgift. En annen sak er at det selvsagt vil være rom for skjønn når det gjelder den nærmere utforming av undervisningstilbudet og hvor store ressurser som må settes inn for at man kan si at alle elever får et undervisningstilbud «i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei ha». Man må imidlertid holde fast ved at grsl. stiller visse minstekrav, og disse minstekravene kan Stortinget ikke unnlate å oppfylle med mindre loven endres.[2]

Denne rettsoppfatningen ble fulgt opp av Høyesterett i Rt. 1990 s. 360 (Malvik I), der domstolen slo fast at det gjaldt et krav til at opplæringen oppfylte visse minstekrav. I kjennelsen ble det uttalt at: «I lovens krav om at opplæringen må være likeverdig med den opplæring som gis i grunnskolen, ligger imidlertid at opplæringen må fylle visse minimums- og likhetskrav, og at dette er en rettighet som kan håndheves ved domstolene.» Den samme normen ble senere lagt til grunn for helsetjenester i Rt. 1990 s. 874 (Fusa) og igjen for opplæring i Rt. 1993 s. 811.

Rt. 1993 s. 811 gjaldt om en kvinne hadde fått et likeverdig grunnskoletilbud, eller om hun hadde rett til ytterligere grunnskoleopplæring etter voksenopplæringsloven.[3] I saken vurderte Høyesterett om kvinnen hadde fått et opplæringstilbud som oppfylte den minstestandarden for opplæringen som måtte legges til grunn. Kvinnen hadde fått store deler av opplæringen som spesialundervisning gitt som eneundervisning. Høyesterett vurderte om minstestandarden innbefattet et rettskrav på eneundervisning med et bestemt uketimetall:

> Jeg er så langt kommet til den konklusjon, som også er uttalt av lagmannsretten, at man ikke ensidig kan legge vekt på uketimetall når det skal vurderes om en elev med spesialundervisning har mottatt sin lovbestemte opplæring. Det lovbestemte uketimetall for ordinær grunnskoleundervisning kan ikke uten videre anvendes som sammenligningsmål for hva som er likeverdig spesialundervisning for en psykisk utviklingshemmet elev. Uketimetallet kommer bare inn som ett av flere elementer i en totalvurdering av det opplæringstilbud en slik elev har rettskrav på. I denne totalvurdering må det ellers tas hensyn til på den ene side de store individuelle ulikheter som denne kategori elever rommer, og på den annen side de ressurser av økonomisk art som det offentlige skolevesen råder over, og som derfor nødvendigvis også må gi plass for skjønn.

I Rt. 1990 s. 874 la Høyesterett til grunn en minstestandard for helsetjenester. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak om reduksjon av tidligere hjemmehjelp. Høyesterett uttalte blant annet følgende som begrunnelsen for at et slikt minstekrav måtte legges til grunn:

> Rettighetsbegrepet i kommunehelsetjenesteloven § 2-1 er kommentert flere steder i lovforarbeidene […]. Lovforarbeidene synes å gi en entydig støtte for at det ved kommunehelsetjenesteloven § 2-1 er etablert en rett til nødvendig helsehjelp, men også dette er en rett av et svært ubestemt innhold. Om rettens innhold vises særlig til Ot.prp. nr. 66 for 1981–82 side 31 første spalte der det uttales at det ikke er meningen å pålegge kommunene en urimelig og urealistisk forpliktelse, men at man må forutsette en minstestandard som en kommune, eventuelt flere i samarbeid, ikke kan gå under. Fastleggingen av denne minstestandard forutsettes overlatt til praksis, og må vurderes på bakgrunn av den økonomiske situasjon i helsesektoren generelt og i den enkelte kommune spesielt, slik den til enhver tid fortoner seg.

Høyesterett uttalte følgende om domstolenes prøvelsesrett når det gjaldt hvor mye helsehjelp og sosialhjelp vedkommende hadde fått:

> Når det gjelder omfanget av ytelsene, vil spørsmålet ved en domstolskontroll […] være om det aktuelle forvaltningsvedtak tilfredsstiller et visst minstekrav som må forutsettes å gjelde for slike ytelser. En slik vurdering vil ligge nær opp til en domstolsprøving av forvaltningens frie skjønn.

I forarbeidene til Grunnloven § 109, Dokument 16 (2011–2012) s. 222, er følgende uttalt om den nedre grensen for hva som er opplæring i samsvar med kravene i Grunnloven § 109:

---

2 Innst. O. nr. 4 (1982–83), vedlegg 2, s. 34.

3 Grunnskoleopplæring for voksne er i dag regulert i opplæringsloven, men var den gang regulert i lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring.

> Grunnlovsfesting av retten til utdanning vil kunne fungere som en rettslig skranke for lovgiver, i den forstand at lovgiver ikke kan la skoletilbudet falle under de minstekrav som en eventuell grunnlovsbestemmelse oppstiller. I tillegg vil rettigheten kunne fungere som et tolkningsmoment og en retningslinje for både den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt.

Grunnloven § 109 vil fungere som et tolkningsmoment og en retningslinje for skolemyndighetene, som dermed ikke kan gi opplæring under det kravet som følger av bestemmelsene.

Minstekravene som stilles til skolens virksomhet i domstolspraksis om erstatningsansvar og innholdet i ulike rettigheter, samt Grunnlovens minstekrav til undervisningen, kan enten ses som avskygninger av et allment krav til forsvarlighet eller som at disse regelsettene i sum innebærer et generelt krav til opplæringens forsvarlighet.[4]

På flere velferdsområder har lovgiver valgt å lovfeste krav til minstestandard eller forsvarlighet. Det var ikke med disse lovendringene ment å innføre et nytt krav, men å lovfeste det som allerede fulgte av ulovfestet rett. Et eksempel er lovfestingen av det generelle kravet til forsvarlighet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, der det ble slått fast i Prop. 91 L (2010–2011) kapittel 20 og NOU 2004: 18 s. 67 flg. at det gjaldt et minstekrav til helsetjenester.

15.2.3 Andre lover

Det er flere andre velferdslover som har krav til forsvarlighet. Her omtales et utvalg.

I sosialtjenesteloven § 4 er det krav om at «[t]jenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige». I barnevernloven er det en tilsvarende bestemmelse. Det følger av forarbeidene til barnevernloven at kravet om forsvarlighet er en rettslig standard, og at dette innebærer at det nærmere innholdet i kravet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven. Videre pekes det på at forsvarlighetskravet handler om vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernfaglig praksis, og at disse normene samtidig er et utgangspunkt for å vurdere grensen mot det uforsvarlige. I forarbeidene vises det videre til at forsvarlighetskravet gir rom for skjønn, men at kravet samtidig innebærer at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige når det gjelder både innhold, omfang og når tjenestene ytes. Det står også at tilsynsmyndigheten kan konstatere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med andre bestemmelser i barnevernloven.[5]

I helse- og omsorgstjenesteloven er det fastsatt et litt mer utførlig forsvarlighetskrav. Kravet er slik:

> § 4-1 Forsvarlighet
>
> Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:
>
> a) den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
> b) den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
> c) helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
> d) tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.
>
> Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kommunens plikt etter første ledd bokstav d.

I forarbeidene til § 4-1 står det at det følger av forsvarlighetskravet at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.[6] Det står ikke eksplisitt i forarbeidene at punktlisten ikke er uttømmende, men det framgår at punktene er presiseringer av det generelle kravet om forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

15.3 Utvalgets vurdering

15.3.1 Behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav

Det gjelder i dag et ulovfestet krav om at opplæring og andre ytelser etter opplæringsloven skal være forsvarlige. Kommuner har ikke oppfylt retten til opplæring dersom tilbudet de har gitt, er uforsvarlig.

At det uansett gjelder et ulovfestet forsvarlighetskrav, kan være et argument for at det ikke er nødvendig å lovfeste et slikt krav i ny opplæringslov. På den annen side vil en lovfesting fjerne eventuell tvil om at et slikt krav gjelder. En lovfesting kan dessuten føre til at kommunene blir mer bevisste på at de har et ansvar for at opplæringstil-

[4] Se generelt om minstekrav til spesialundervisningen i Runde, 2013.

[5] Prop. 106 L (2012–2013), merknad til § 1-4.

[6] Prop. 91 L (2010–2011), merknad til § 4-1.

budet holder en viss kvalitet, og at dette kravet gjelder i tillegg til andre konkrete krav til opplæringsvirksomheten. Dersom forsvarlighetskravet lovfestes, vil det også være enklere å benytte kravet som grunnlag for tilsyn, enten alene eller i kombinasjon med andre regler (se mer om statlig tilsyn i kapittel 52). I tillegg er det et moment at forsvarlighetskravet er lovfestet i flere andre sentrale velferdslover.

Utvalget mener det er gode argumenter for å lovfeste forsvarlighetskravet i ny opplæringslov.

15.3.2 Betydningen av et forsvarlighetskrav

Et krav om at opplæringen og andre tjenester etter opplæringsloven skal være forsvarlig, vil bare ha selvstendig betydning på områder hvor det ikke er fastsatt mer konkrete og strengere krav, og i tilfeller hvor det er uklart om andre krav er brutt.

Det er mange konkrete krav i opplæringsloven med forskrifter hvor målet er høyere enn at opplæringen eller andre tjenester etter loven skal være forsvarlig. Kommunene kan ikke unnlate å oppfylle slike krav med henvisning til at deres praksis er forsvarlig. For eksempel må kommunene oppfylle kravet om et minste antall timer i et fag, selv om det kan begrunnes at færre timer er forsvarlig i det enkelte tilfellet. Forsvarlighetskravet er først og fremst en sikkerhetsventil for å fange opp uforsvarlig praksis som ikke rammes av mer spesifikke krav.

I en del tilfeller kan det være tolkningstvil, eller det kan være uklart om et tilfelle omfattes av et krav eller et forbud. I slike tilfeller vil også forsvarlighetskravet kunne ha betydning for hva som skal anses å være lovlig og ikke.

Kravet om forsvarlighet er en rettslig standard, noe som innebærer at det nærmere innholdet i kravet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven. I mange tilfeller vil det være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring som er det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i opplæringslovens forsvarlighetskrav. Men det kan også være mer allmenne samfunnsnormer. Hva som er forsvarlig, kan også endres over tid.

15.3.3 Hva som skal være omfattet av forsvarlighetskravet

Opplæringsloven regulerer både grunnopplæring og enkelte andre virksomheter som ikke er en del av grunnopplæringen, men som har nær tilknytning til denne. Dette gjelder for eksempel skolefritidsordning, leksehjelp, rådgivning og oppfølgingstjeneste, se kapittel 42. Et spørsmål er om et forsvarlighetskrav i opplæringsloven bare skal gjelde grunnopplæringen, eller om det også skal omfatte andre virksomheter etter opplæringsloven.

Rettspraksisen om forsvarlighet på opplæringsområdet handler om selve opplæringen, men det er god grunn til å anta det også gjelder krav til at andre tjenester er forsvarlige. I alle fall vil det kunne skape uklarhet om kravet bare gjelder deler av skolens virksomhet. I andre velferdslover gjelder forsvarlighetskravet alle tjenester etter loven.

Utvalget foreslår at det lovfestes et forsvarlighetskrav som skal gjelde for både opplæring og annen virksomhet etter opplæringsloven.

15.3.4 Tilsyn med forsvarlighetskravet

Utvalget mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet, men at det som hovedregel ikke bør føres generelle tilsyn med oppfyllelsen av forsvarlighetskravet. Et generelt tilsyn med om en kommunes virksomhet er forsvarlig, vil for det første bli svært omfattende. Et slikt tilsyn vil for det andre være lite effektivt og treffsikkert, ettersom forsvarlighetskravet er et minimumskrav som det i de fleste tilfeller må forventes at kommuner overholder.

Det kan likevel være tilfeller hvor det er aktuelt å føre tilsyn med etterlevelsen av forsvarlighetskravet. For eksempel kan dette være aktuelt dersom fylkesmannen i et tilsyn med andre krav avdekker bekymringsverdige forhold. I slike tilfeller kan forsvarlighetskravet være et nyttig supplement til de spesifikke kravene ved at fylkesmannen kan reagere på uforsvarlig praksis på et område som ikke direkte kan knyttes til de spesifikke lovkravene i tilsynet. Det kan også være aktuelt å føre tilsyn med etterlevelsen av forsvarlighetskravet dersom fylkesmannen mottar en bekymringsmelding om at opplæringstilbudet på en skole er uforsvarlig.

Et annet spørsmål er hvor langt tilsynsmyndighetene skal gå i å overprøve om forsvarlighetskravet er oppfylt. Utvalget mener det må være full prøvingsadgang slik at fylkesmannen kan prøve fullt ut om opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven er forsvarlig. Det må likevel understrekes at forsvarlighetskravet er en minimumsstandard. Tilsynet skal bare prøve om et tjenestene holder et forsvarlig minstenivå.

15.3.5 Forsvarlighetskrav for de ansatte

I helsepersonelloven § 4 er det et forsvarlighetskrav for helsepersonell. Det følger blant annet av denne bestemmelsen at helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de kravene til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellets kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig. I helsepersonelloven er det også en rekke andre krav som retter seg mot helsepersonell.

Helseområdet skiller seg fra opplæringsområdet på flere måter. Et viktig skille er at det på helseområdet er krav om autorisasjoner og lisenser for den enkelte utøver av ulike yrker. På opplæringsområdet er det ingen autorisasjonsordning, og staten kan ikke holde den enkelte ansatte i skolen ansvarlig ved å frata eller innskrenke muligheten til å utøve yrket. Det er kommunen som er ansvarlig, og som kan reagere overfor de ansatte innenfor rammene av arbeidsrettens regler.

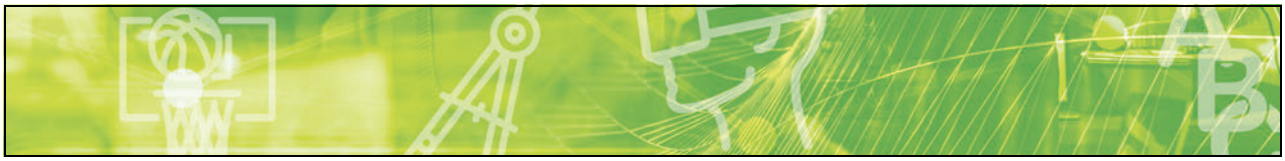
Ettersom det ikke er en autorisasjonsordning for de ansatte på opplæringsområdet, og utvalget heller ikke foreslår å innføre dette (se kapittel 12.4), er det ikke hensiktsmessig å innføre et forsvarlighetskrav for de ansatte i skolen.

15.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å lovfeste et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig, se forslag til § 1-3

Kapittel 16
Læreplanverket



Figur 16.1

16.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvordan læreplanverket skal reguleres i den nye loven, både forskriftshjemler og krav til opplæringen.

Retten til et minste antall timer med opplæring er behandlet i kapittel 17.

16.2 Dagens regler

16.2.1 Opplæringsloven

I opplæringsloven § 1-6 er det fastsatt følgende: «Kongen i statsråd kan gi forskrifter for å fylle ut dei overordna måla og prinsippa for opplæringa.» Hjemmelen er blant annet brukt til å gi forskrift om overordnede mål og prinsipper i skolen.

I opplæringsloven § 2-2 første avsnitt og § 3-2 første avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om samlet tid til opplæring i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring.

Opplæringsloven § 2-3 handler om innholdet i og vurdering av elevene i grunnskoleopplæringen. I første avsnitt er det fastsatt at grunnskoleopplæringen skal omfatte «kristendom, religion, livssyn og etikk, norsk, matematikk, framandspråk, kroppsøving, kunnskap om heimen, samfunnet og naturen, og estetisk, praktisk og sosial opplæring». Videre er det åpnet for at «[e]in del av undervisningstida etter § 2-2 kan brukast til fag og aktivitetar som skolen og elevane vel, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skolar eller på ein arbeidsplass utanfor skolen». Videre er det fastsatt at det er kommunene som avgjør hvordan timer ut over minstetimetallet skal brukes.

I tredje avsnitt i § 2-3 er det fastsatt at departementet gir forskrifter om fag, om mål for opplæringen, om omfanget av opplæringen i fagene, om gjennomføringen av opplæringen, om vurdering av elever, om klage på vurderingen, om eksamen og om dokumentasjon. Departementet er også gitt hjemmel til å gi forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag, og i forskrift til opplæringsloven § 1-1a er fysisk aktivitet regulert.

I opplæringsloven § 2-7 om kvensk- og finskopplæring er det presisert at omfanget av «opplæringa i tid og innhaldet i opplæringa blir fastsett i forskrifter etter § 2-2 og § 2-3 i denne lova».

Innholdet i og vurdering av elevene i den videregående opplæringen er regulert i opplæringsloven § 3-4. I første avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om trinn og programområde, om fag, om mål for opplæringen, om omfanget av opplæringen i fagene, om gjennomføringen av opplæringen, om vurdering, om klage på vurderingen, om eksamen, om fag- og svenneprøve, om praksisbrevprøve og om dokumentasjon. Det er også fastsatt at departementet gir forskrifter om opplæring i fellesfag og programfag for praksisbrevkandidater.

Når det gjelder opplæring spesielt organisert for voksne, er det fastsatt i § 4A-6 at læreplaner etter «§§ 1-5, 2-3, 3-4 og 6-4 gjeld med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet». Videre er det fastsatt i § 4A-4 siste avsnitt at departementet gir forskrifter om vurdering, om klage på vurdering, om eksamen og om dokumentasjon.

Opplæringsloven § 6-4 handler om innholdet i den samiske opplæringen. Her er det fastsatt følgende:

Forskrifter om læreplanar etter § 2-3 og § 3-4 skal gi pålegg om opplæring om den samiske folkegruppa og om språket, kulturen og samfunnslivet til denne folkegruppa i tilknyting til dei ulike fagområda. Innanfor rammer fastsette av departementet gir Sametinget forskrifter om innhaldet i slik opplæring.

Sametinget gir forskrifter om læreplanar for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa, og om læreplanar for særskilde samiske fag i den vidaregåande opplæringa. Forskriftene må liggje innanfor omfangs- og ressursrammer fastsette av departementet.

Departementet gir forskrifter om andre særskilde læreplanar for grunnskoleopplæringa i samiske distrikt og for elevar elles som får samisk opplæring i grunnskole og i vidaregåande opplæring. Sametinget skal i samråd med departementet lage utkast til desse forskriftene.

I opplæringsloven § 2-2 andre avsnitt første setning er det fastsatt følgende: «Kommunen kan gi forskrifter om undervisningstid ut over timerammene i forskriftene etter første leddet». Det er ikke fastsatt en tilsvarende bestemmelse for videregående opplæring i kapittel 3.

Videre er det åpnet for at kommuner og fylkeskommuner kan søke departementet om unntak fra blant annet kravet til læreplaner, jf. opplæringsloven § 2-3 femte avsnitt og § 3-4 tredje avsnitt.

16.2.2 Forskrift til opplæringsloven

Grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-3. Læreplanverket for Kunnskapsløftet består av den generelle delen av læreplanen, prinsipper for opplæringen, læreplanene for fagene og fag- og timefordelingen. Den videregående opplæringen skal også være i samsvar med den såkalte tilbudsstrukturen. Dette følger av § 1-3. Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjelder så langt det passer i grunnskoleopplæringen for voksne, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-2.

Elever i samiske distrikter skal ha opplæring i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk. Det samme gjelder elever utenfor samiske distrikter når de får opplæring på samisk. Elever som får opplæring i samisk utenfor et samisk distrikt, skal ha opplæring i samsvar med det ordinære Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men skal følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk for opplæringen i samisk. For elever i grunnskolen følger dette av § 1-1 første avsnitt bokstavene b og c. Det er ikke fastsatt tilsvarende bestemmelser når det gjelder opplæring i samisk i videregående opplæring.

Det følger av forskrift til opplæringsloven §§ 3-1 og 4-1 at alle elever, lærlinger og voksne i offentlig grunnopplæring har rett til vurdering. Retten til vurdering innebærer en rett til både underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringen. Det følger av forskriften § 3-4 at det fra 1. til og med 7. trinn bare skal gis vurdering uten karakter. Av forskriften § 3-6 følger at det heller ikke skal gis vurdering med karakter i orden og atferd til elevene på barnetrinnet. Det er gitt regler om klage på vurderingen i kapittel 5 i forskriften.

16.3 Kunnskapsgrunnlaget

16.3.1 Historikk

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* presenterte regjeringen reformen Kunnskapsløftet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet ble innført fra skoleåret 2006–2007. Innføringen av Kunnskapsløftet ble fulgt av et omfattende evalueringsprogram som startet i 2006, og ble avsluttet i 2012. I denne perioden leverte ti ulike delprosjekter underveisrapporter og sluttrapporter. I tillegg har andre undersøkelser og forskningsrapporter gitt kunnskap om praksis i skolen og læringen til elever i Norge etter innføringen av Kunnskapsløftet.[1]

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse* la regjeringen fram forslag til hvordan innholdet i grunnskolen og videregående opplæring skal fornyes for at barn og unge skal få gode vilkår for å utvikle verdier, kunnskaper og holdninger som har stor betydning i deres liv – både i oppveksten og som et godt utgangspunkt for videre utdanning og aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.[2] Til grunn for meldingen lå blant annet NOU 2015: 8 og NOU 2014: 7 (Ludvigsenutvalget).

Kunnskapsdepartementet har fastsatt endringer i tilbudsstrukturen for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, som skal gjelde fra skoleåret 2020–2021.[3] I tillegg er det igangsatt et stort arbeid med fornyelse av alle de gjennomgå-

1 Meld. St. 28 (2015–2016), kap. 2.1.2.
2 Kap 1.1.
3 Utdanningsdirektoratet, 2018j.

ende fagene og fagene på studieforberedende utdanningsprogrammer.[4] Generell del av læreplanverket er videreført fra R94 og L97, men skal endres i forbindelse med fornyelsen av læreplanene. Ny overordnet del av læreplanverket ble fastsatt 1. september 2017. Dato for når planen trer i kraft er ikke bestemt. Se også omtale i kapittel 7.5.3.

16.3.2 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Sametinget mener at faget samisk bør nevnes i opplæringsloven §§ 2-3 og 3-2, og mener at denne mangelen får konsekvenser «for den individuelle retten til opplæring i samiskfaget på grunnskolenivå. Friskoler får godkjenning på grunnlag av fagene i disse paragrafene, og ikke alle ser det som sin plikt å tilby opplæring *i* samisk.»[5] Videre mener Sametinget at opplæringsloven § 6-4 bør endres slik at Sametinget fastsetter læreplanene i de samiske fagene i de samiske læreplanene.[6]

KS mener at §§ 2-2 og 3-2 kan samles i én bestemmelse.

Andre

Redd Barna ønsker at de tverrfaglige temaene, demokrati og medborgerskap, folkehelse og livsmestring og bærekraftig utvikling synliggjøres i opplæringsloven § 2-3.[7]

Forandringsfabrikken bemerker at elevene oppfatter uttrykket «kunnskap om heimen» i § 2-3 som uklart.[8]

16.4 Utvalgets vurdering

16.4.1 Læreplanverket er et sentralt styringsvirkemiddel

Formålet med opplæringen er i dag regulert i den første bestemmelsen i opplæringsloven. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen fortsatt skal framgå i det første kapitlet i den nye loven, se kapittel 14.2.

Læreplanverket er det sentrale virkemiddelet for nasjonal styring av opplæringens innhold, og er den viktigste beskrivelsen av hvilken kompetanse elevene, lærlingene og de voksne skal utvikle. Læreplanverket definerer fagenes struktur, innhold og omfang og danner fundamentet for skolenes og bedriftenes planlegging og gjennomføring av opplæringen. Overordnet del av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget, kunnskaps- og læringssynet og de overordnede målene som skal ligge til grunn for opplæringen. Den såkalte tilbudsstrukturen er også et sentralt styringsvirkemiddel. I tilbudsstrukturen er inndelingen av utdanningsprogrammene i trinn og programområder for Vg1, Vg2, Vg3 fastsatt.

Utvalget mener læreplanverket og tilbudsstrukturen er så sentrale for innholdet i opplæringen at de bør hjemles og framgå tydelig av selve loven at departementet skal gi forskrift om læreplanverket og tilbudsstrukturen. Det samsvarer godt med idealet om at loven bør gi en mest mulig samlet oversikt over de viktigste rettslige styringsinstrumentene på området. Særlig er det grunn til å understreke at den overordnede delen av læreplanverket står nært i sammenheng med overordnede krav til opplæringen slik de er uttrykt i Grunnloven § 109. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at all opplæring etter den nye loven skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen dessuten skal være i samsvar med tilbudsstrukturen. I dag står dette i forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt første setning og § 1-3 første avsnitt første setning, ikke i selve loven.

Utvalget ser ingen grunn til å foreslå endringer i termen «læreplanverket», som er godt innarbeidet i grunnopplæringen, og som omfatter både det ordinære læreplanverket og det samiske læreplanverket. Utvalget foreslår at uttrykket «tilbudsstrukturen» utdypes i loven.

Vurderingen av om opplæringen er i samsvar med læreplaner for fag eller læreplanverket som helhet, vil være en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen er i kjernen av den pedagogiske virksomheten i skolen, og det er dermed gode grunner for at grunnlaget for vurderingen bør være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Ettersom spørsmålet om samsvar i stor grad er et faglig spørsmål, bør domstolen og statlige tilsynsmyndigheter være tilbakeholdne med å overprøve resultatet av vurderingen. Statlige tilsynsmyndigheter kan prøve om elevene har fått en utdanning som totalt sett er i samsvar med læreplaner for fag eller læreplanverket som helhet, men ikke overprøve om aktiviter i det enkelte tilfelle faktisk var i samsvar med læreplanverket.

4 Utdanningsdirektoratet, 2018i.
5 Sametinget, innspill til utvalget.
6 Møte med Sametinget 20. mars 2019.
7 Redd Barna, innspill til utvalget.
8 Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.

16.4.2 Rett til vurdering og dokumentasjon

Utvalget skal ifølge mandatet ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov. Vurdering er en sentral del av elevenes rett til opplæring. For elever, lærlinger og voksne i videregående opplæring er vurdering avgjørende for den enkeltes rettigheter i tilknytning til jobb eller videre studier. Etter utvalgets vurdering er denne retten så sentral at den bør framgå direkte av loven.

Evaluering av reglene i kapittel 3 i forskriften viser at dagens regler om vurdering i stor grad harmonerer med gjeldende forskning på feltet. Dette kan tale i retning av at det ikke er behov for detaljerte regler. På den annen side er det klart at sluttvurdering har stor betydning for den enkeltes rettigheter og muligheter i videre arbeids- og studieliv. Behovet for likebehandling er derfor stort. Dette tilsier et fortsatt behov for detaljerte regler, noe som egner seg best i forskrift.

Dagens §§ 2-3 og 3-4 gir departementet svært vide forskriftshjemler. Som utgangspunkt bør forskriftshjemler være konkrete og angi hovedlinjene i hva som skal reguleres i forskrift. Det bør ikke vedtas forskriftshjemler som er vide for «sikkerhets skyld». Samtidig mener utvalget at de forholdene som i dag er regulert med hjemmel i §§ 2-3 og 3-4, fremdeles bør kunne reguleres i forskrift. Utvalget har vurdert om regelverket ville blitt bedre med en mer eksplisitt forskriftsregulering på området. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se at en konkretisering vil bidra til en mer konsis forskriftshjemmel enn dagens regler. Derfor vil ikke utvalget foreslå en snevrere forskriftshjemmel enn i dag, men foreslår å videreføre gjeldende hjemler for å gi forskrift om innholdet i opplæringen og vurdering for elever, lærlinger og voksne. Utvalget vil imidlertid oppfordre departementet til å gå gjennom forskriftene gitt med hjemmel i bestemmelsen om innhold og vurdering. Etter utvalgets vurdering er det i dag enkelte bestemmelser som er fastsatt med hjemmel i §§ 2-3 eller 3-4, som må antas å ligge i grenseland av hva som er en normal forståelse av «vurdering». Dette gjelder eksempelvis dagens § 3-8 om dialog om annen utvikling.

Et av utvalgets prinsipper for regelstyring er å regulere temaer hvor det er stort politisk engasjement og uenighet, i lov. Dette kan tale i retning av at forbudet mot bruk av vurdering med karakter på barnetrinnet bør reguleres i lov framfor i forskrift. På denne måten legges det til rette for at en endring vil bli behandlet av Stortinget.

16.4.3 Forskriftshjemler

Utvalget foreslår at gjeldende forskriftshjemler i opplæringsloven § 2-2 første avsnitt, § 2-3 tredje avsnitt første og andre setning, § 3-2 første avsnitt, § 3-4 første avsnitt første og andre setning og § 6-4 i hovedsak videreføres, men slik at hjemlene samles i én bestemmelse. En slik organisering av forskriftshjemlene viser etter utvalgets syn bedre helheten i innholdet i grunnopplæringen, og dessuten at samisk lærestoff skal inngå i de nasjonale læreplanene for fag, ikke bare i læreplanene for opplæring i samiske språk og særskilte samiske fag.

Når Sametinget gir forskrift om læreplaner og samisk lærestoff, mener utvalget at departementet fortsatt bør kunne fastsette rammer for opplæringen. Det betyr at Sametinget avgjør innholdet i opplæringen innenfor det omfanget og de ressursene departementet har fastsatt.

Utvalget mener at presiseringen i opplæringsloven § 2-7 første avsnitt andre setning er overflødig, og denne henvisningen foreslås derfor ikke videreført. Derimot foreslår utvalget å videreføre hjemmelen til å gi forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag.

Utvalget mener også at beslutningsnivåene bør videreføres. Det innebærer at overordnet del av læreplanverket foreslås fastsatt av Kongen i statsråd som i dag. Utvalget foreslår også at departementets og Sametingets myndighet og kravet til involvering av Sametinget videreføres. Når det gjelder tilbudsstrukturen og læreplaner for fag som skal gjennomføres i bedrift, legger utvalget til grunn at partene i arbeidslivet tas med på råd og gis stor innflytelse, se kapittel 47.4.5.

Utvalget foreslår at hjemler for departementet til å godkjenne unntak for fag, læreplaner for fag og lignende ikke reguleres i den nye loven. Dersom det er ønskelig å åpne for unntak fra forskrifter, bør dette fastsettes i selve forskriften. Utvalget er for øvrig ikke kjent med at departementet har imøtekommet søknader fra kommuner og fylkeskommuner om unntak. Utvalget foreslår ikke at opplæringsloven § 2-3 femte avsnitt og § 3-4 tredje avsnitt, videreføres.

Utvalget foreslår at både kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi forskrift om tid til opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt. Elevene vil være forpliktet til å delta i denne opplæringen. Utvalget presiserer at kommunene må ta hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid, se kapittel 20.2.1.

Utvalget har merket seg at enkelte føringer i rundskriv Udir-1-2019 ikke er fastsatt i forskrift.

Dette gjelder for eksempel adgangen kommunene har til å omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i et fag for enkeltelever, jf. punkt 1.3 i rundskrivet, som er et unntak fra fag- og timefordelingen. Utvalget anbefaler at departementet forsikrer seg om at føringer som gis fra statlige myndigheter, for eksempel i rundskriv, er hjemlet i lov eller forskrift.

Utvalget foreslår ikke endringer når det gjelder kravene til kunngjøring av forskrift om læreplanverket og tilbudsstrukturen, jf. forvaltningsloven § 38. Utvalget har merket seg at overordnet del av læreplanverket er kunngjort, men kan ikke se at øvrige deler av læreplanverket eller tilbudsstrukturen er kunngjort.

16.4.4 Bør loven omhandle fag, emner og aktiviteter?

Utvalget foreslår å fjerne oppramsingen i § 2-3 første avsnitt første setning av hvilke fag og emner som skal være del av grunnskoleopplæringen. Det vil være det til enhver tid gjeldende læreplanverk som fastsetter hvilke fag det skal gis opplæring i, og opplæringens innhold. Utvalget mener derfor at det er unødvendig at enkelte fag og emner trekkes fram i lovteksten. Dagens oppramsing er dessuten en blanding av både egne fag og emner, og gir heller ikke en uttømmende oversikt over hva grunnskoleopplæringen skal inneholde. Utvalget har også lagt vekt på at tilsvarende oppramsing ikke er lovfestet for videregående opplæring.

Utvalget foreslår også at dagens § 2-3 første avsnitt andre setning ikke videreføres i loven. Bestemmelsen viser til at undervisningstiden kan brukes til «fag og aktivitetar som skolen og elevane vel, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skolar eller på ein arbeidsplass utanfor skolen». Utvalget mener at bestemmelsen er overflødig og kan virke forvirrende eller misvisende. Opplæringen i grunnskolen skal være i samsvar med læreplanverket og innrettet slik at elevene skal kunne oppnå kompetansemålene der. Læreplanverket gir kommunen og skolen frihet til selv å velge metode og aktiviteter for å oppfylle målene. Dagens bestemmelse om hva undervisningstiden kan brukes til, tilfører ikke noe utover det som allerede følger av prinsippene om målstyring og metodefrihet.

16.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre hjemlene til å gi forskrift om læreplanverket og hvilke utdanningstilbud som fører fram til studie- eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen), se forslag til § 1-4 første, andre, tredje og femte avsnitt
- å videreføre Sametingets hjemler til å gi forskrift om det samiske lærestoffet i de nasjonale læreplanene for fag og om læreplaner for opplæring i samiske språk. Hjemmelen for Sametinget til å gi forskrift om læreplaner for særskilte samiske fag i den videregående opplæringen, foreslås også videreført. Se forslag til § 1-4 fjerde avsnitt.
- at både kommunene og fylkeskommunene kan gi forskrift om opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt, se forslag til § 1-4 tredje avsnitt siste setning
- å lovfeste at grunnskoleopplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen, se forslag til §§ 3-3 første avsnitt og 6-4 første avsnitt
- å lovfeste en rett til vurdering og dokumentasjon og å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om vurdering, klage på vurdering og dokumentasjon, se forslag til §§ 3-3 andre avsnitt og 6-4 andre avsnitt
- å lovfeste at barnetrinnet skal være karakterfritt, se forslag til § 3-3 andre avsnitt
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om plikt til å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag i grunnskolen, se forslag til § 1-4 sjette avsnitt
- at den nye loven ikke omhandler fag, emner og aktiviteter
- flere forenklinger og språklige endringer

Kapittel 17
Retten til et minste antall timer med opplæring

Figur 17.1

17.1 Innledning

Barn og unge har rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Retten til opplæring består av to hovedelementer: hva elevene skal lære, og hvor mye opplæring de skal ha. Hva elevene skal lære, følger av overordnet del av læreplanverket og læreplaner for fag. Innholdet i opplæringen ligger utenfor utvalgets mandat.

I læreplanverket er det også fastsatt minstetimetall for hvert enkelt fag. Læreplanverket har status som forskrift, og minstetimetallet i fag er dermed et krav som skolene er rettslig forpliktet til å oppfylle. Det er ikke fastsatt et eget timetall for overordnet del av læreplanverket.

Opplæringsloven med forskrifter inneholder enkelte regler som har betydning for hva som skal regnes som opplæring, men det er ikke klart definert hva som skal til for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot kravet om minstetimetall.

Dagens situasjon er dermed at det er et krav om minstetimetall med opplæring i fag, men det er uklart hva det konkrete rettslige innholdet i dette kravet er, fordi det er uklart hva som menes med opplæring.

I dette kapitlet drøfter utvalget om det rettslige innholdet i kravet til minstetid til opplæring bør klargjøres, og hvordan minstetiden til opplæring bør reguleres.

I rundskriv Udir-1-2019, hvor fag- og timefordelingen framgår, brukes betegnelsen «opplæring», mens det i deler av kunnskapsgrunnlaget er brukt betegnelsen «undervisning» eller «undervisningstime». Utvalgets vurderinger gjelder elevenes rett til opplæring. Utvalget bruker derfor betegnelsen «opplæring» med mindre det vises til spesifikke formuleringer fra andre kilder hvor betegnelsen «undervisning» er brukt.

Det er ikke utvalgets oppgave å vurdere arbeidsrettslige forhold, og dette er heller ikke formålet med opplæringsloven. Det er kommunen som har arbeidsgiveransvaret og forhandlingsansvaret overfor rektorer og lærere, og det er partene i arbeidslivet som avtaler forholdet mellom undervisning og andre oppgaver for de ansatte.

17.2 Dagens regler

Kravene til minstetimetall

Det følger av forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-3 at grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I læreplanverket er det fastsatt et minste timetall i fag. Læreplanverket består av både læreplaner for fag, fag- og timefordeling og overordnet del av læreplanvernet. Minstetimetallet er knyttet til det enkelte fag. Det er ikke fastsatt et eget timetall for overordnet del.

Læreplanverket har status som forskrift, og minstetimetallet i fag er dermed et krav som skolene er rettslig forpliktet til å oppfylle. Timetallet er fastsatt som 60-minutters enheter. For grunnskolen er timetallskravet knyttet til fag per hovedtrinn. Det totale minstetimetallet i grunnskolen er 7 894 timer. For videregående opplæring er timetallet knyttet til fag per trinn. Det totale timetallet varierer ut fra utdanningsprogram og programområder.[1]

[1] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2019.

Elever på 5.–7. trinn skal ha 76 timer med fysisk aktivitet. Aktiviteten er ikke ment å være opplæring i fag, men skal omfattes av retten og plikten til grunnskoleopplæring. De 76 timene er i dag tatt inn i fag- og timefordelingen for grunnopplæringen.[2]

Om hva opplæring er

I forarbeidene til opplæringsloven følger det at siktemålet med forskriftsregulering om minstetimetall er å sikre en nasjonal minstestandard på undervisningens omfang for den enkelte elev.[3] Verken forarbeidene eller andre rettskilder gjør det klart hva som skal regnes som opplæring i fag. Utdanningsdirektoratet har i brev til Elevorganisasjonen vist til en utredningsrapport fra 2010 hvor det framgår at minstetimetallet er satt av til opplæring i kompetansemål i fag. Utdanningsdirektoratet har i brevet også lagt til grunn at opplæringen skal ledes av en lærer, men har ikke tatt stilling til om kravet betyr at læreren må være til stede sammen med elevene.[4] Utdanningsdirektoratet har i en annen tolkningsuttalelse skrevet at «med opplæring forstår vi opplæringsaktiviteter som er egnet til å oppfylle de samlede kompetansemålene i fag».[5] Det er ikke helt klart om direktoratet har ment at opplæringen må være knyttet til kompetansemålene i det enkelte fag som timene hører til, jf. uttrykket «samlede». Forholdet til overordnet del av læreplanverket er heller ikke helt klart, ettersom det i uttalelsen også står at «opplæringen skal altså være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemålene».

Det er enkelte regler i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven som har betydning for hva som skal regnes som opplæring i fag, som blant annet krav til undervisningspersonalets kompetanse, regel om at tid som går med til eksamen, regnes som opplæringstid for de elevene som blir trukket ut, og regler som åpner for fjernundervisning for enkelte typer opplæring.

Fleksibilitet i fag- og timefordelingen

Dagens regelverk åpner for en viss fleksibilitet i fag- og timefordelingen. I grunnskolen kan kommunen omdisponere inntil fem prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, for hele klasser eller trinn.[6] I totaltimetallet for grunnskolen er det også 38 fleksible timer på 1.–7. trinn. Disse timene skal brukes til opplæring i de fagene og på det trinnet kommunen mener er mest tilrådelig ut fra lokale behov.[7]

I videregående opplæring åpnes det ikke for omdisponering av timer mellom fag for hele klasser eller trinn. På videregående nivå kan fylkeskommunen legge fag på andre trinn enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen. Det er krav om at en alternativ fag- og timefordeling må sikre progresjonen i fagene, og at den videregående opplæringen samlet sett følger ordinær opplæringstid. Fylkeskommunen må dessuten også tilby den ordinære fag- og timefordelingen.[8] Kommunen og fylkeskommunen må fastsette avvikene fra den ordinære fag- og timefordelingen i forskrift.

Kommunen og fylkeskommunen kan også omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag for enkeltelever. Omdisponeringen skal kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Den enkelte elev eller forelder må samtykke til omdisponeringen. Omdisponeringen av timer forutsetter at eleven får opplæring i alle kompetansemålene i læreplanene for fag. Regelverket åpner ikke for å omdisponere timer for hele grupper av elever eller skoler innenfor denne ordningen.[9]

17.3 Kunnskapsgrunnlaget

17.3.1 Historikk

I 2008 ble det gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med videregående skolers oppfyllelse av kravet til minste årstimetall i fag. Tilsynet viste at ingen fylkeskommuner hadde etablert et forsvarlig system for å ivareta elevenes rett til et minste årstimetall. Det var uenighet om den forståelsen av reglene som var lagt til grunn i tilsynet, om hva som skal til for at en aktivitet skal telle som opplæring i fag.

På bakgrunn av erfaringene fra tilsynet ble det i 2010 satt ned en utredningsgruppe bestående av representanter fra blant annet KS og Utdanningsdirektoratet. Utredningsgruppen fant at det var tydelige motsetninger mellom hvordan nasjonale myndigheter tolket regelverket, og hvordan regel-

---

2 Forskrift til opplæringsloven § 1-1a. Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 1-2019.

3 NOU 1995: 18, kap. 23.3.2. Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 14.4.

4 Utdanningsdirektoratet, brev datert 8. januar 2013.

5 Utdanningsdirektoratet, 2014f.

6 Forskrift til opplæringsloven § 1-1 andre avsnitt.

7 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2019.

8 Forskrift til opplæringsloven § 1-3 tredje avsnitt.

9 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2019.

verket ble praktisert i sektoren. Sentrale problemstillinger var om det totale årstimetallet er bindende for fylkeskommunen, om det skal oppfylles på gruppenivå eller individnivå, og om aktiviteter som ikke kan knyttes direkte til kompetansemål i fag, kan inngå i årstimetallet. Utredningsgruppen drøftet også problemstillinger knyttet til gjennomføring av eksamen og skisserte mulige endringer i organiseringen av eksamensperioden.[10]

På grunnlag av anbefaling fra utredningsgruppen ble det i 2011 sendt på høring et forslag om deling av skoleåret for elever på Vg3 studieforberedende i én periode med ordinær opplæring og én periode med eksamen og forberedelse til eksamen. Høringsinstansene var delt i valget av modell. Høringen ble ikke fulgt opp med forslag om lovendring.

I 2014 ga Kunnskapsdepartementet oppdrag til Utdanningsdirektoratet om å kartlegge antallet undervisningstimer som gjennomføres med kvalifiserte lærere i videregående skoler. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) ble benyttet til å gjennomføre kartleggingen, og rapporten ble deretter vurdert av en arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra sentrale skoleorganisasjoner. NIFUs rapport om kartlegging av undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående opplæring peker på at skoler har ulik forståelse av betegnelsen «undervisningstime», og at dette har konsekvenser for planlegging av skoleåret og hvordan undervisningstimer registreres fortløpende i skoleåret. Organisasjonene som deltok i vurderingen av rapporten, anbefalte blant annet at det klargjøres hva en undervisningstime er.[11]

På bakgrunn av at NIFU pekte på eksamensperioden som den enkeltstående årsaken som bidrar til at flest undervisningstimer faller bort, og stadig tilbakevendene spørsmål om russetiden, ble det i 2016 satt ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle vurdere mulig organisering av skoleåret i videregående opplæring. Rapporten fra den partssammensatte gruppen ble levert til Kunnskapsdepartementet 15. juni 2017. Gruppen foreslo endringer i organiseringen av eksamen og pekte på andre tiltak som kan bidra til å gjøre det lettere å gi elevene den opplæringen de skal ha.[12] Gruppen vurderte ikke hvordan innholdet i betegnelsen «undervisningstime» kan klargjøres, men pekte på *at* det bør klargjøres.

På bakgrunn av rapporten om organisering av skoleåret har Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet sendt forslag om flere tiltak på høring.[13] Hensikten med tiltakene i høringen er å bidra til bedre muligheter for skolene til å planlegge skoleåret slik at undervisningsåret kan utnyttes på en bedre måte for elevene. Tiltakene har ikke som mål å avklare hva som menes med «opplæring», og dermed hva som er det faktiske innholdet i kravet til minstetimetall i dag.

17.3.2 Rapporter og undersøkelser

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har kartlagt undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående opplæring.[14] Kartleggingen viser at mange elever i videregående opplæring ikke får den opplæringen som minstetimetallet i fagene fastsetter. Kartleggingen viser at 1 av 10 skoler planlegger skoleåret med færre timer enn det som er minste årstimetall, 6 av 10 skoler planlegger med like mange timer, mens 3 av 10 skoler oppgir at dette varierer, eller at de planlegger med flere timer. I denne planleggingen oppgir kun halvparten av skolelederne at de tar høyde for eksamensperioden, aktivitetsdager, klasseturer, veldedige aktiviteter, som Operasjon Dagsverk (OD-dag), og andre alternative opplæringsaktiviteter.

Kartleggingen viser videre at lærere totalt sett anslår at det i 140-timersfag var omtrent 15 timer (omtrent 1 av 10 timer) som falt bort i skoleåret 2014–2015. Flest falt bort til tentamens- og eksamensperioder (5–6 timer, tilsvarende omtrent en undervisningsuke), deretter aktivitetsdager, klasseturer og skoleturer (3–4 timer), og OD-dag, Dignity Day, besøk fra organisasjoner, etc. (2–3 timer). Skolelederne anslår at det falt bort i gjennomsnitt 3 timer i 140-timersfag, noe som utgjør omtrent 2 prosent. Hver fjerde skoleleder forteller at mer enn 5 timer falt bort det aktuelle skoleåret.

I rapporten peker NIFU på at betegnelsen «undervisningstime» er uklart. NIFU konkluderer med at de fleste er enige om hvordan en typisk undervisningstime ser ut, men at det er ulike oppfatninger om nøyaktig hvilke kriterier som må være oppfylt for at noe skal telle som undervisningstime, når den avviker fra den typiske undervisningstimen. For eksempel mener ca. 63 prosent av lærerne og lederne at en aktivitet må være

[10] Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen, 2010.
[11] Sjaastad et al., 2016.
[12] Sjaastad et al., 2016.
[13] Utdanningsdirektoratet, 2018f.
[14] Sjaastad et al., 2016.

forberedt av en lærer for at det skal regnes som en undervisningstime. 60 prosent av lærerne og 26 prosent av lederne mener at en kvalifisert lærer må være til stede i undervisningen.[15] Det var størst enighet (80–90 prosent) om at aktiviteten må knyttes til kompetansemål i fag, og at det er krav om oppmøte for elevene, for at en aktivitet skal telles som en undervisningstime. Variasjonen i svarene er like stor mellom lærere på samme skole som mellom skoler, og kan forklares med at fagene har ulik karakter. Det er uenighet om tiden hvor elever gjør egenarbeid uten en kvalifisert lærer til stede, skal kunne telles som undervisning, noe som kan ha konsekvenser for vikarpraksis og dermed også for skolens økonomi.

17.3.3 Innspill til utvalget

Flere av medlemmene i utvalgets referansegruppe har gitt innspill om at det bør avklares hva som ligger i kravet til minstetimetall i fag. For eksempel mener Skolenes landsforbund at «[e]n åpenbar mangel med dagens lov, er at den mangler en definisjon på undervisning». Skolenes landsforbund peker på at det har vist seg vanskelig å avgjøre om elevene virkelig har fått den undervisningen de har krav på, når man ikke er helt enige om hva som er undervisning. Skolenes landsforbund tar opp om lærerløse timer, timer med assistent, studiearbeid og ekskursjoner er å regne som undervisning.[16] Elevorganisasjonen er også opptatt av problemstillingen om hva som regnes som opplæring, og særlig utfordringen med såkalte lærerløse timer.[17] Utdanningsforbundet har også gitt innspill om at det er en utfordring at betegnelsen opplæring ikke er tydelig nok definert. Utdanningsforbundet peker på at «de praktiske problemene med å gi elevene minstetimetallet skaper et insentiv for lokale skolemyndigheter og skoleledere til å spare penger ved at det allerede ved skolestart planlegges med et mindre antall undervisningstimer enn det som er fastsatt som minimum». De økonomiske insentivene for skoleeier til å gi mindre opplæring eller opplæring uten kvalifiserte lærere aktualiserer ifølge Utdanningsforbundet spørsmålet om hva som er opplæring.[18]

[15] En oversikt over læreres og skolelederes oppfatning av hva en undervisningstime er finnes i tabell 3 på s. 30 i rapporten.

[16] Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

[17] Elevorganisasjonen, innspill til utvalget.

[18] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

På bakgrunn av innspillene inviterte utvalget alle organisasjonene i referansegruppen til å drøfte hvordan minstetid til opplæring bør reguleres, og om og eventuelt hvordan det bør klargjøres hva som skal til for at en aktivitet skal regnes som opplæring. De fleste i referansegruppen er positive til at utvalget tar opp denne problemstillingen og forsøker å avklare det rettslige kravet om minstetid til opplæring. Medlemmene i referansegruppen hadde ulike synspunkter på hvordan tiden til opplæring bør reguleres, og hvilke krav som skal stilles til aktiviteter for at de skal regnes som opplæring. Innspillene er nærmere omtalt som en del av utvalgets vurdering i kapittel 17.4.

17.4 Utvalgets vurdering

17.4.1 Utfordringene med dagens regelverk

Dagens situasjon er at det finnes et krav om minstetimetall i fag, men at det er uklart hva det konkrete rettslige innholdet i dette kravet er. Problemstillingen om tiden til opplæring handler i stor grad om hva som skal styres nasjonalt, om rettslig regulering er riktig virkemiddel, og i hvilken grad det skal være lokalt og profesjonelt handlingsrom. Dette er spørsmål som er sentrale i utvalgets arbeid.

Barn og unge har rett til grunnopplæring. Omfanget av opplæringen er sammen med innholdet i opplæringen sentrale elementer i retten til grunnopplæring. Kommuner kan ha økonomiske insentiver til å redusere omfanget av opplæringen. Det er også ulikt syn på hvordan man organiserer opplæringen slik at elevene lykkes. Tilsyn og kartlegging viser at mange elever ikke får opplæring i det antallet timer de har krav på. Omfanget av opplæringen kan også være en kilde til konflikt mellom elever og foreldre og skoler, lærere og rektorer og rektorer og kommuner.

Mye av kunnskapsgrunnlaget om regulering av tiden til opplæring gjelder videregående opplæring. Enkelte av utfordringene med å gi elevene de timene med opplæringen de har krav på, er mindre relevant for grunnskolen. For eksempel er eksamen og ulike timeplaner og fagkombinasjoner en mindre utfordring i grunnskolen. Fleksibiliteten i fag- og timefordelingen er også større i grunnskolen, hvor det er regler om omdisponering og fleksible timer. Det er derimot andre utfordringer som trolig vil være tilsvarende eller større i grunnskolen, som tid som går med til jule- og sommeravslutninger, og såkalte lærerløse timer.

Etter utvalgets vurdering er det uheldig at det er uklarhet og uenighet om hvilke krav som stilles til ett av hovedelementene i den grunnleggende retten til opplæring. Utvalget har derfor vurdert om det bør klargjøres hva opplæring er, og hvordan minstetiden til opplæring bør reguleres for grunnskolen og den videregående opplæringen.

17.4.2 Behovet for å ha regler om minstetid til opplæring

Hensikten med å ha regler om antallet timer med opplæring i det enkelte fag er å bidra til at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kravet om minstetimetall hviler på en forutsetning om at dersom elevene får en viss mengde opplæring, vil dette gi et godt grunnlag for læring. På den annen side er ikke en viss mengde opplæring noen garanti for at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vel så viktig er det at opplæringen er av god kvalitet.

Et alternativ til dagens regulering er å bare ha krav til innholdet i opplæringen og overlate til kommunene å avgjøre hvor mye opplæring som skal gis, og hvordan tiden skal fordeles mellom fagene. Et annet alternativ er å bare fastsette krav til totaltimetallet.

I Sverige er det for videregående opplæring fastsatt et totaltimetall, mens omfanget av utdanningsprogrammene og fagene angis i *gymnasiepoäng*.[19] Poengene angir den beregnede arbeidsinnsatsen for elevene, men den er ikke koblet til antallet undervisningstimer. I begynnelsen av 2000-tallet pågikk en forsøksvirksomhet der kommunene selv fikk fordele tiden mellom ulike fag og trinn i grunnskolen. Nylig ble det innført «en stadieindelad timplan för ämnena i skolformerna på grundskolenivå». I Sverige har utviklingen gått mot en økt statlig regulering på dette området.

Dersom det ikke er nasjonale krav om antallet timer per fag, kan det hende at kommuner og skoler vil fordele undervisningstimene på en mer bevisst måte enn i dag, noe som muligens kan stimulere til diskusjoner om kvalitet i opplæringen på den enkelte skole. Fravær av et timetallskrav kan føre til større oppmerksomhet om kvaliteten i opplæringen og elevenes læringsutbytte framfor en «blind» oppfyllelse av timetallskravet.

Det vil samtidig være en betydelig risiko for at elevene får mindre opplæring enn i dag dersom det ikke skal være nasjonale timetallskrav. Dersom det i større grad skal overlates til kommunene å bestemme hvor mye opplæring elevene skal ha i de ulike fagene, kan det også føre til større forskjeller mellom skoler. Tilgangen på kvalifiserte lærerkrefter på den enkelte skole vil kunne bli styrende for hvordan timeressursene fordeles mellom fag. Dessuten er det en risiko for at fag med sentralt gitt skriftlig eksamen blir prioritert framfor andre fag.

Utvalget mener på denne bakgrunn at krav om et minste antall timer med opplæring er nødvendig for å ivareta elevenes rett til grunnopplæring. Utvalget er opptatt av at reglene om minstetid til opplæring, sammen med andre regler i opplæringsloven med forskrifter, bidrar til å gi elevene opplæring av god kvalitet og mulighet for tilfredsstillende utbytte av opplæringen. For det andre er utvalget opptatt av at reglene må være egnet for den virkeligheten de skal fungere i. NIFUs kartlegging av undervisningstimer viser at det er flere praktiske utfordringer i organiseringen av opplæringen. Utvalget mener ikke at kravene må senkes for å tilpasses praksis. Men det er viktig å anerkjenne at virkeligheten er kompleks dersom man skal kunne finne fram til regler som faktisk kan fungere som et styringsvirkemiddel.

17.4.3 Mulighet til å flytte timer til andre fag, til tverrfaglig opplæring eller til opplæring som er særlig egnet for å nå målene i overordnet del av læreplanverket

I dag er det fastsatt et totalt årstimetall som er summen av minstetimetallet i fagene. I grunnskolen er det mulighet til å omfordele timer mellom fag både for den enkelte og for hele grupper og trinn, mens det i den videregående opplæringen bare er mulig å omfordele timer mellom fag for den enkelte elev (se kapittel 17.2). En adgang til å omfordele timer mellom fag vil gi fylkeskommunene og de videregående skolene mulighet til å tilpasse mengden opplæring til elevenes behov. I både grunnskolen og i den videregående opplæringen kan det i dag også være en utfordring at reglene ikke åpner for tverrfaglige aktiviteter. Dersom det skal gjennomføres slike aktiviteter, må tidsbruken stykkes opp og fordeles på de relevante fagene. Dette kan være tidkrevende og medføre unødvendig byråkrati. I praksis kan det være vanskelig å gjennomføre tverrfaglige aktiviteter og samtidig få timetallet i de ulike fagene til å gå opp. Dette vil særlig være vanskelig i den videregående opplæringen ettersom elevene har ulike timeplaner og ulike fagkombinasjoner.

Læreplanverket består av både en overordnet del og læreplaner for fag, men minstetimetallet er

[19] Skollagen, bilag 2.

bare knyttet til de enkelte fagene. Opplæring i samsvar med overordnet del vil i stor grad skje gjennom opplæring i fag. I fagfornyelsen vil koblingen mellom overordnet del og fagplanene bli enda tydeligere. Det kan likevel være aktiviteter som er svært relevante for de overordnede målene for skolen, men som det ikke vil være naturlig å knytte til bestemte fag. Og selv om aktivitetene har klare faglige elementer, kan det være unødvendig ressurskrevende å måtte «stykke» opp slike aktiviteter i ulike fag og kompetansemål.

Dersom dagens regler om minstetid i fag skal forstås og praktiseres strengt, vil det være en betydelig risiko for at ønskede aktiviteter faller ut av skolen, som Operasjon Dagsverk, tverrfaglige temadager mv.

Utvalget mener at den overordnede delen av læreplanverket og skolens samfunnsmandat må tas på alvor, og at det derfor bør legges til rette for en helhetlig opplæring og danning innenfor totaltimetallet. Utvalget mener at reglene om minstetid til opplæring må gi mulighet for omfordeling mellom fag for hele grupper og trinn både i grunnskolen og i den videregående opplæringen. Utvalget mener videre at reglene bør gi mulighet for tverrfaglig opplæring og opplæring som er særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. Samtidig bør reglene forhindre at slike muligheter går ut over det enkelte fag i for stor grad.

De fleste i utvalgets referansegruppe er positive til at det åpnes for at en andel av det totale timetallet kan brukes til andre fag, tverrfaglig opplæring og opplæring etter læreplanverket som helhet. Norsk Lektorlag er derimot skeptiske til en slik fleksibilitet og mener det kan svekke opplæringen i fagene.[20] Utdanningsforbundet er også skeptiske og viser blant annet til at det vil skape et unaturlig skille mellom opplæringen i fag og opplæringen i de overordnede målene for skolen, noe forbundet mener kan undergrave den sammenhengen og helheten i læreplanverket som søkes oppnådd gjennom fagfornyelsen.[21]

Utvalget er enig i at reglene bør sikre opplæring i fagene. Utvalget er også enig i at fagfornyelsen og innføringen av tverrfaglige temaer vil gi en tydeligere kobling mellom overordnet del og læreplanene i det enkelte fag. Behovet for å kunne bruke en andel av totaltimetallet til aktiviteter opp imot den overordnede delen, vil dermed bli mindre. Det kan i praksis likevel være unaturlig eller i hvert fall være unødvendig ressurskrevende å måtte «stykke» opp slike aktiviteter i ulike fag og kompetansemål.

Utvalget mener at et krav om minstetid i fag som åpner for at en liten andel av timene kan brukes til andre fag eller til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket, best vil ivareta målene om læring og danning. I tillegg vil reglene i større grad være mulig å oppfylle i praksis, noe som er viktig for at reglene skal fungere som styringsvirkemiddel.

Utvalget vil likevel understreke at Kunnskapsdepartementet har anledning til å øke totaltimetallet dersom departementet mener at timetallet ikke er tilstrekkelig for å kunne gi opplæring som ivaretar læreplanverket som helhet.

Et viktig spørsmål er hvor stor andel av det totale timetallet som skal kunne omfordeles. For at timetallskravet i praksis skal bli styrende i en virkelighet med ulike fag og timeplaner og for å ivareta helheten i læreplanverket, bør kommunene ha et handlingsrom av en viss størrelse. Samtidig tilsier hensynet til elevenes opplæring i fag at det ikke tas for mange timer fra det enkelte faget. Utvalget mener derfor at det bør være mulig å benytte inntil 10 prosent av timene i det enkelte fag til andre fag, tverrfaglig opplæring eller opplæring som er særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. De fleste i referansegruppen som var positive til større fleksibilitet, mente at 10 prosent kunne være passe. Men det ble også stilt spørsmål ved om den fleksible delen burde være større enn 10 prosent i grunnskolen.

Utvalget understreker at hensikten med forslaget er å gi kommuner og skoler større handlingsrom i gjennomføringen av opplæringen. Forslaget skal gjøre det enklere å gjennomføre tverrfaglig opplæring og ivareta den overordnede delen av læreplanverket uten å måtte «stykke» opp aktivitetene i ulike fag for å få timeregnskapet til å gå opp. Forslaget innebærer ikke en plikt til å ha tverrfaglig opplæring. Om det er hensiktsmessig med slik opplæring, må avgjøres lokalt med utgangspunkt i læreplanverket. Forslaget innebærer heller ingen begrensning av omfanget av tverrfaglig opplæring. Det kan gjennomføres tverrfaglig opplæring i mer enn 10 prosent av timene, men utover denne andelen må tidsbruken fordeles på de aktuelle fagene i samsvar med kravet om minstetimetall.

---

[20] Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.

[21] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

17.4.4 Hvordan skal det klargjøres hva som ligger i retten til opplæring?

Utvalget mener det er uheldig at det i dag er uklart hva som menes med opplæring, og dermed hva som er det rettslige innholdet i kravet til minstetimetall. Utvalgt har drøftet med referansegruppen hvordan reglene bør klargjøres. De fleste medlemmene i referansegruppen støtter at reglene klargjøres, men det er ulike synspunkter på hvordan dette bør gjøres. Enkelte, som Skolenes landsforbund, ønsker en klarest mulig definisjon av opplæring. Andre ønsker en definisjon som åpner for mer skjønn. Norsk Lektorlag mener det er «undervisning» og ikke «opplæring» som bør defineres, mens de fleste andre i referansegruppen ikke har motforestillinger til at utvalget tar utgangspunkt i «opplæring». Utvalget viser til det som er sagt i kapittel 17.1 om at utvalget bruker «opplæring» fordi utvalgets vurderinger gjelder elevenes rett til opplæring, og ikke lærerens leseplikt[22] eller andre arbeidsrettslige forhold.

Utdanningsforbundet mener at det ikke bør defineres hva opplæring er, men at utvalget heller bør se nærmere på sentrale paragrafer i lov og forskrift som sier noe vesentlig om hva opplæring er, og eventuelt tydeliggjøre eller framheve viktige sider av innholdet i betegnelsen opplæring som ikke kommer tydelig nok fram i dagens lovverk. Utdanningsforbundet mener at det vil være vanskelig å lage en definisjon som rommer hele innholdet i betegnelsen opplæring. Forbundet mener dessuten at det er uheldig å la én enkelt problemstilling, nemlig elevenes minstetimetall, danne utgangspunktet for en definisjon og dermed også sektorens samlede forståelse av hva opplæring er.[23]

Etter utvalgets oppfatning vil en klar definisjon av hva opplæring er, være enklest å anvende og håndheve. Samtidig ser utvalget at det er utfordrende å lage en definisjon som rommer alle kriterier som må oppfylles for at en aktivitet skal regnes som opplæring. I opplæringsloven med forskrifter er det mange regler som gjelder opplæringsvirksomheten, og som i vid forstand sier noe om hva opplæring er. Dersom det skal lages en definisjon av hva opplæring er i tilknytning til minstetimetallet, kan ikke alle kravene til opplæringsvirksomheten gjentas. Dersom bare de mest sentrale kravene tas inn i definisjonen, kan det føre til at kravene til opplæringsvirksomheten som ikke knyttes til minstetimetallet, tillegges mindre vekt.

I karleggingen av undervisningstimer i videregående opplæring undersøkte NIFU læreres og rektorers oppfatning av ulike kriterier for hva som skal regnes som opplæring. I dagens regelverk er det allerede regler som gjelder flere av disse kriteriene. For eksempel er det i dag krav om at elevene deltar aktivt i opplæringen. Det er også krav om at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, men det er ikke tatt stilling til hvordan timetallskravet skal forstås opp mot de ulike delene av læreplanverket. Videre er det krav om at bare lærere kan ha ansvaret for opplæringen, men det er uklart hva dette betyr. Det er også regler om at fjernundervisning kan brukes på noen områder, men det er i praksis uklart om fjernundervisning ellers er lov og under hvilke forutsetninger. I tillegg er det ulike synspunkter på hvilke krav som bør gjelde framover.

Utvalget mener det vil gi et mest helhetlig regelverk å regulere de ulike kravene til opplæringsvirksomhetene der de tematisk hører hjemme framfor å samle de mest sentrale kravene til opplæringen ett sted og knytte dem til kravet om minstetimetall.

Utvalget mener at de spørsmålene som i dag er uavklart, i størst mulig grad bør klargjøres i ny opplæringslov. Utvalget foreslår dessuten at flere av reglene som direkte eller indirekte stiller krav til opplæringen, videreføres i ny opplæringslov. På denne måten vil opplæringsloven med forskrifter samlet sett gi et tydeligere rettslig innhold til kravet om minstetid til opplæring.

17.4.5 Regler som har betydning for hva som regnes som opplæring

Nedenfor omtales kort forslagene til regler i den nye opplæringsloven som utvalget mener er særlig sentrale for forståelsen av hva opplæring er.

Tilknytning til læreplanverket

I dag er det fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 1-1 at opplæringen må være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Utvalget foreslår at dette kravet lovfestes i den nye opplæringsloven. Utvalget understreker at kravet innebærer at opplæringen som i fag- og timefordelingen er satt av til det enkelte fag, skal være i samsvar med læreplanen i det aktuelle faget. Som omtalt i kapittel 17.4.3, foreslår utvalget å lovfeste at det skal være mulig å flytte en andel av timene til andre fag eller bruke en andel av timene til

[22] Leseplikt betyr andelen av arbeidstiden til en lærer som skal brukes til undervisning.

[23] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

tverrfaglig opplæring og til opplæring som er særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. For denne andelen av timetallet vil det da være tilstrekkelig at opplæringen er i samsvar med læreplanverket som helhet. Se nærmere omtale i kapittel 16.4.

Obligatorisk deltakelse for eleven

Det følger av dagens opplæringslov at elevene har plikt til å delta aktivt i opplæringen. Utvalget foreslår at dette kravet videreføres. Se omtale i kapittel 20.4.1.

Opplæring innenfor skoleruta

Det følger av dagens opplæringslov §§ 2-2 og 3-2 at kommuner gir forskrift om skole- og feriedager for elevene, ofte kalt skolerute. Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen videreføres. Elevene har rett til opplæring og plikt til å delta i opplæringen. Det følger av legalitetsprinsippet at man bare kan gripe inn i elevers rettigheter og plikter i lov eller med hjemmel i lov. Hvilke dager som i skoleruta er satt av til opplæring, har betydning for elevenes rettigheter og plikter. Det er bare aktiviteter som gjennomføres innenfor skoleruta, som er en del av den obligatoriske opplæringen. Se nærmere omtale i kapittel 26.2.

Forberedelser, oppfølging og tilstedeværelse av en lærer

I dag følger det av opplæringsloven § 10-11 at bare lærere kan ha ansvaret for opplæringen, men det er uklart hva dette betyr. Utvalget foreslår at det i den nye opplæringsloven innføres krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. Se nærmere omtale i kapittel 39.4.1.

Fjernundervisning

I dagens opplæringslov er det fastsatt at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning på noen områder. I praksis er det uklart om fjernundervisning ellers er lov og under hvilke forutsetninger. I tillegg har det vært en betydelig teknologisk utvikling siden dagens opplæringslov ble til, og det er derfor grunn til å vurdere på nytt hvilke regler som skal gjelde for fjernundervisning. Utvalget foreslår at det innføres en egen bestemmelse om fjernundervisning i den nye opplæringsloven. Se omtale i kapittel 28.

17.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- 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, se forslag til § 1-4 tredje avsnitt første setning
- å lovfeste at inntil 10 prosent av timene i hvert fag kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket, se forslag til § 1-4 tredje avsnitt andre setning
- flere 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, se blant annet forslag til §§ 13-3, 15-4 og 15-5

Kapittel 18
Barnets beste

Figur 18.1

18.1 Innledning

FNs barnekomité har pekt på fire av barnekonvensjonens prinsipper som grunnprinsipper: barnets beste (artikkel 3), barns rett til å bli hørt (artikkel 12), retten til ikke-diskriminering (artikkel 2) og retten til liv, overlevelse og utvikling (artikkel 6).[1] Her omhandles barnets beste.

Prinsippet om barnets beste er et av de mest sentrale rettslige prinsippene som omhandler barn. Prinsippet innebærer at hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn ved både offentlige og private beslutninger. Det er nær sammenheng mellom prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli hørt. Menneskerettighetsutvalget la til grunn at prinsippet om barnets beste kan forstås i «en naturlig forlengelse av barnets rett til medbestemmelse, der barnets mening skal tillegges vekt».[2]

Prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli hørt er inntatt i enkelte bestemmelser i dagens opplæringslov, men det er ingen overordnet eller generell regulering av prinsippene. Dagens opplæringslov har flere bestemmelser som omhandler forbud mot diskriminering. Det er også bestemmelser som indirekte omhandler eller som har til hensikt å støtte opp under retten til liv, overlevelse og utvikling. Disse rettighetene er imidlertid ikke tatt direkte inn i dagens opplæringslov.

I dette kapitlet vurderer utvalget en regulering av barnets beste i opplæringsloven. Regulering av retten til å bli hørt behandles i kapittel 19.

[1] Haugli, 2016, s. 51.

[2] Dokument 16 (2011–2012), s. 192.

18.2 Dagens regler

Grunnloven § 104 andre avsnitt slår fast følgende: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Utgaven på nynorsk lyder: «Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn». Bestemmelsen svarer til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, som lyder slik:

> Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.[3]

I opplæringsloven er det seks bestemmelser som eksplisitt angir barnets beste som et vurderingstema.

Paragraf 1-4 andre avsnitt om tidlig innsats slår fast at intensiv opplæring kan gis som eneundervisning dersom «omsynet til eleven sitt beste talar for det». Paragraf 2-1 fjerde avsnitt slår fast at fritak fra opplæringsplikten kan innvilges dersom foreldrene samtykker og hensynet til eleven tilsier det. Paragraf 9 A-4 femte avsnitt slår fast at «kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn» i skolens arbeid for et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Tilsvarende følger det av § 9 A-6 tredje avsnitt at hva som er best for

[3] Artikkel 3 nr. 1 i den engelske versjonen lyder slik: «In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.»

elevene, skal være et grunnleggende hensyn i fylkesmannens saksbehandling. Femte avsnitt i §§ 2-8 og 3-12 åpner for at særskilt språkopplæring for nyankomne elever i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring kan organiseres i egne grupper, forutsatt at «dette er rekna å vere til beste for eleven».

18.3 Kunnskapsgrunnlaget

18.3.1 Rapporter og undersøkelser

På oppdrag fra Barnevoldsutvalget utarbeidet professor Kirsten Sandberg (UiO) i 2016 en betenkning om prinsippet om barnets beste og forankring av dette prinsippet i relevant lovgivning. Betenkningen omfattet også opplæringsloven. Sandberg påpeker at skole er et område hvor barnets beste «åpenbart har en plass», og at det er «et klart behov» for å ta regler om hensynet til barnets beste inn i opplæringsloven. Ettersom Sandberg mener prinsippet må gjelde generelt og på tvers av ulike avgjørelser, tar hun til orde for at en regulering må tas inn i lovens kapittel 1. I tillegg til en overordnet regulering av barnets beste mener Sandberg at opplæringsloven også bør få en bestemmelse som pålegger skolen en plikt til å høre barna. Sandberg mener det må komme uttrykkelig fram at barnets mening skal tillegges vekt.[4] Sandberg foreslår at opplæringslovens kapittel 1 får en ny bestemmelse som omhandler både barnets beste og barnets rett til å bli hørt.

I forbindelse med inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk rett foreslo Justisdepartementet endringer i flere lover for å konkretisere barn og unges medbestemmelsesrett. Forslagene ble blant annet fremmet for å bringe den øvrige lovgivningen i overensstemmelse med barnekonvensjonen artikkel 12. Stortingets justiskomité støttet forslagene og kom i tillegg med følgende uttalelse om barns medbestemmelsesrett:

> Komiteen mener det er viktig og nødvendig at prinsippet om barns medbestemmelse i Barnekonvensjonen artikkel 12 konkretiseres og synliggjøres i annen norsk lovgivning. Dette for å sikre at barns rett til medbestemmelse blir en realitet for barn i Norge. Komiteen vil særlig påpeke barns behov for medbestemmelse i barnehage og skole, og ber Regjeringen påse at dette er en realitet for barn i dag.[5]

I Barneombudets rapport *God hjelp til rett tid?* gjennomgås fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø. Ombudet har blant annet sett på fylkesmennenes bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen. Ett av funnene i rapporten er at mange fylkesmenn ikke foretar en reell vurderingen av barnets beste. I mange saker framgår det ikke hva som er barnets beste, eller hvordan dette er vurdert og vektet mot andre hensyn. I rapporten understreker ombudet at en god barnets beste-vurdering er basert på momentene som barnekomiteen angir. Nærmere bestemt må det vurderes hva som er barnets beste, gjennom vurdering av barnets egne meninger, barnets identitet, barnets sårbarhetssituasjon, barnets helse, barnets rett til beskyttelse, omsorg, sikkerhet og barnets rett til utdanning.[6]

18.3.2 Innspill til utvalget

Barneombudet har pekt på at sentrale regler i barnekonvensjonen bør tas inn i opplæringsloven i form av en generell og overordnet regulering. Ombudet mener at særlig artikkel 3 og artikkel 12 bør løftes fram slik at de gjelder generelt, og viser i denne sammenheng til at § 1-6 i barnevernloven kan være til inspirasjon. Videre mener ombudet at utvalget bør vurdere å konkretisere innholdet i en barnets beste-vurdering. For øvrig oppfordrer ombudet utvalget til å vurdere om det er andre artikler i barnekonvensjonen som bør innarbeides.[7]

Forandringsfabrikken har gitt utvalget et innspill som er basert på undersøkelser med deltakelse fra om lag 6 000 elever. Sentralt i innspillet er at opplæringsloven er en av de aller viktigste lovene for barn og unge i Norge. Barn og unge mener derfor det er viktig at grunnprinsippene i barnekonvensjonen «gjennomsyrer» loven. På vegne av barn og unge har Forandringsfabrikken blant annet pekt på at loven bør sikre at skolene vurderer hva som er barnets beste og at denne vurderingen tar utgangspunkt i barnets mening. Forandringsfabrikken ber om at barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 ligger til grunn for hele loven.[8]

Utvalget har også fått innspill fra Redd Barna, åtte regionale elev-, lærling- og mobbeombud m.fl. hvor de tar opp problemstillinger knyttet til elevenes rettssikkerhet ved ileggelse av sanksjoner.

---

4 Sandberg, 2016b, kap. 6.

5 Innst. O. nr. 92 (2002–2003), kap. 5.1.

6 Barneombudet, 2018a, s. 14.

7 Barneombudet, innspill til utvalget.

8 Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.

Utvalget oppfordres til å se på hvordan regelverket kan sikre at elevenes grunnleggende rettigheter sikres. I innspillet vises det blant annet til at plikten til å høre eleven før det ilegges sanksjon, bør komme klart fram. Videre påpekes det at også hensynet til hva som er det beste for barnet som har problemer med atferd, må være en del av vurderingen.[9]

18.4 Utvalgets vurdering

Behov for en overordnet regulering i opplæringsloven

Utvalget har fått innspill om at det er særlig viktig at prinsippet om barnets beste reguleres overordnet i opplæringsloven. Selv om artikkel 3 i barnekonvensjonen og § 104 i Grunnloven gjelder for opplæringen uavhengig av hva som står i opplæringsloven, ser utvalget flere argumenter for at disse prinsippene synliggjøres i opplæringsloven gjennom særskilt regulering.

Barn er hovedpersonene i skolen, og utvalget mener at deres grunnleggende rettigheter bør synliggjøres i regelverket for skolen og opplæringen. En regulering av barnets beste i opplæringsloven vil være en dobbeltregulering. I dette tilfellet er det tale om regulering av sentrale rettigheter for å øke bevisstheten og etterlevelsen av disse. Etter utvalgets vurdering kan dette forsvare et unntak fra utvalgets prinsipp om at dobbeltregulering normalt bør unngås. Et annet argument er at barnets beste er regulert i Grunnloven og barnekonvensjonen, som er gjort gjeldende gjennom menneskerettsloven. Dette er regelverk som kan framstå som utilgjengelige for lesere som ikke er jurister. Det er her tale om et grunnleggende prinsipp som i tillegg til å være godt kjent for ansatte i kommunen og skolen, også bør være godt kjent for elever og foreldre.

At det skal foretas barnets beste-vurderinger, framkommer direkte enkelte steder i dagens regelverk. Etter utvalgets vurdering framstår reguleringen som noe tilfeldig. Det er klart at barnets beste skal være en del av langt flere vurderinger enn hva som framgår av dagens regelverk. At prinsippet om barnets beste kun er regulert for et utvalg typetilfeller, kan bidra til usikkerhet om hvorvidt vurderingene er sentrale i andre saker eller ikke. For å sikre at prinsippet blir ivaretatt i alle saker som berører barn, mener utvalget at opplæringsloven bør ha en generell og overordnet regulering av barnets beste.

Utvalget har også blitt oppfordret til å vurdere om det er andre artikler i barnekonvensjonen som bør innarbeides i et nytt regelverk for skole og opplæring. Etter utvalgets vurdering skiller prinsippet om barnets beste og retten til å bli hørt seg fra de to andre grunnprinsippene ved at de begge er prinsipper som også må anses for å være saksbehandlingsregler. Retten til å bli hørt vurderes i kapittel 19 om elevenes medvirkning.

Om innholdet i reguleringen

Utvalget foreslår å regulere prinsippet om barnets beste i lovens første del. Hensikten er å gjøre det uomtvistelig at dette prinsippet gjelder generelt. Utvalget foreslår at bestemmelsen skal gjelde for alle beslutninger og avgjørelser, ikke kun vedtak. Når prinsippet blir inntatt i en generell og overordnet bestemmelse i loven, mener utvalget at det ikke vil være hensiktsmessig å beholde dagens reguleringer av barnets beste for konkrete enkeltsaker.

Utvalgets forståelse er at prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 i tillegg til å oppstille rettigheter og plikter, også stiller krav til beslutningsprosesser. Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig at en overordnet bestemmelse gir føringer for hvordan barnets beste-vurderinger skal foretas i alle tilfeller. Det er naturlig at det blir veiledet om det nærmere innholdet i kravet i forbindelse med de konkrete bestemmelsene der prinsippet om barnets beste er særlig relevant. Eksempelvis bør det gis veiledning om hva prinsippet om barnets beste betyr for vedtak etter reglene om skolemiljø.

Prinsippet om barnets beste, slik det framgår av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelder for de under 18 år. Elever i videregående opplæring er eller blir 18 år i løpet det siste skoleåret. Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig å ha ulike regler for elever over og under 18 år. Utvalget foreslår derfor at lovens ordlyd skal vise til «eleven», ikke barnet. Dette innebærer at prinsippet gis utvidet anvendelse sammenlignet med hva som følger av Grunnloven og barnekonvensjonen. Dette tilsvarer dagens regulering av barnets beste i blant annet skolemiljøsaker, men vil med utvalgets forslag utvides til å gjelde generelt i alle saker. Når bestemmelsen henviser til elevens beste, betyr det at bestemmelsen ikke vil få anvendelse for lærlinger. Bestemmelsen får heller ikke anvendelse for dem som i loven omtales som «vaksne elevar». Prinsippet om barnets beste vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjo-

[9] Redd Barna m.fl., innspill til utvalget.

nen, gjelde for lærlinger og voksne elever som er under 18 år.

18.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at den nye loven får en generell bestemmelse om elevens beste som ligger nært Grunnloven § 104, se forslag til § 2-1

Kapittel 19
Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

Figur 19.1

19.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter utvalget behovet for lovbestemmelser om skoledemokrati og elevenes rett til å ytre seg. Det er flere grunner til at skoledemokrati er viktig. For det første er skoledemokrati viktig fordi det oppfyller elevenes grunnleggende demokratiske rettigheter. For det andre bidrar skoledemokrati til opplæring i demokrati gjennom demokratisk praksis. For det tredje bidrar skoledemokrati til et godt skolemiljø.

Dagens opplæringslov har flere bestemmelser som omhandler foreldresamarbeid og elevmedvirkning i styringen av skolen. Bestemmelsene handler stort sett om organisering.

Siden opplæringsloven ble vedtatt i 1998, har det skjedd endringer hva gjelder barns rett til medvirkning og vektlegging av skoledemokrati både i internasjonale rettskilder og i Grunnloven. Særlig er det grunn til å framheve inkorporeringen av barnekonvensjonen i menneskerettsloven i 2003 og vedtakelsen av Grunnloven §§ 104 og 109 i 2014. Disse endringene taler for å vurdere om skoledemokratiets betingelser bør styrkes med endringer i opplæringsloven.

19.2 Dagens regler

19.2.1 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser

FNs barnekonvensjon

Det er flere bestemmelser i barnekonvensjonen som er relevante for skoledemokrati og elevenes medvirkning. Barnekonvensjon gir for eksempel barn rett til å bli hørt (artikkel 12), rett til å ytre seg (artikkel 13) og rett til å organisere seg (artikkel 15).

Barnekonvensjonen artikkel 12 danner grunnlaget for barns rett til å bli hørt. Bestemmelsen lyder slik:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Retten til å gi uttrykk for sitt syn kalles gjerne for en rett til medbestemmelse. Det er alminnelig lagt til grunn at retten til å bli hørt omfatter både det å få uttale seg, det å bli lyttet til og at det man sier blir tatt hensyn til. Videre er retten etter artikkel 12 ofte omtalt som en rett til å delta eller medvirke.

Barnekonvensjonen artikkel 13 slår fast barnas ytringsfrihet:

1. Barnet har rett til ytringsfrihet, til å få og gi informasjon og ideer av alle slag og på alle måter. Begrensninger kan bare gjøres av hensyn til andres rettigheter eller for å beskytte nasjonal sikkerhet og offentlig orden.

2. Utøvelsen av denne rett kan undergis visse begrensninger, men bare begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige:
   a) av hensyn til andres rettigheter eller omdømme, eller
   b) for å beskytte nasjonal sikkerhet, offentlig orden (ordre public) eller offentlig helse eller moral.

Barnas ytrings- og informasjonsfrihet står altså sterkt. Det er verdt å merke seg det grunnleggende, at barns ytrings- og informasjonsfrihet ikke kan begrenses, for eksempel i skoleregler, med mindre det er lovgrunnlag for begrensningen, og den er begrunnet med hensynene nevnt i bokstav a og b. Det er et viktig poeng at barnets ytringsfrihet ikke er det samme som barnets rett til å bli hørt. Det første er rettigheter barnet har som medborger i et demokrati, det andre er rettigheter barnet har i *sin egen sak*. FNs barnekomité uttrykker det slik:

> Retten til ytringsfrihet, som er nedfelt i artikkel 13, blir ofte forvekslet med artikkel 12, men selv om det er et nært slektskap mellom de to artiklene, er det snakk om forskjellige rettigheter. Ytringsfriheten dreier seg om retten til å ha og gi uttrykk for meninger, og til å søke etter og motta informasjon gjennom alle typer medier. Den hevder barnets rett til å ha meninger og gi uttrykk for dem, og at staten ikke kan legge begrensninger på disse. Den pålegger derfor partene å avstå fra å blande seg inn i ytringen av synspunkter, og avstå fra å begrense tilgangen til informasjon, samtidig som den pålegger dem å beskytte retten til tilgang til kommunikasjonsmidler og offentlig dialog. Artikkel 12 dreier seg imidlertid spesifikt om retten til å gi uttrykk for synspunkter på saker som angår barnet, og retten til å bli tatt med på råd når handlinger blir vurdert eller beslutninger skal tas som har implikasjoner for barnets liv.[1]

Barnekonvensjonens bestemmelser om barnets beste (artikkel 3), retten til å bli hørt (artikkel 12), barnets ytrings- og informasjonsfrihet (artikkel 13) og retten til informasjon (artikkel 17) står i en nær funksjonell sammenheng.[2] Det kan også være grunn til å merke seg følgende merknad fra FNs barnekomité om behovet for lovgivning av elevrepresentasjon:

> En stabil medvirkning fra barna i beslutningsprosessene kan oppnås gjennom bl.a. klasseråd, elevråd og elevrepresentasjon i skolestyrer og utvalg, der de fritt kan gi uttrykk for sine meninger om utviklingen og implementeringen av skolepolitikk og atferdskodekser. Disse rettighetene må lovfestes, slik at man ikke er avhengig av godvilje fra myndigheter, skoler og rektorer for å få dem gjennomført.[3]

Hovedpoenget i komiteens uttalelse er at lovgivningen må sikre stabil medvirkning fra barna i beslutningsprosessene. Hvordan lovgivningen skal utformes og hvilke rettigheter elevene mer konkret skal gis, sier ikke komiteen noe om utover å gi noen eksempler.

Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap

Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap bygger ifølge fortalen, på at utdanning og opplæring spiller en nøkkelrolle i å fremme menneskerettigheter, folkestyre og rettsstaten.[4] Et sentralt begrep i pakten er «demokratisk medborgerskap», som i punkt 2 bokstav a er definert slik:

> Opplæring til demokratisk medborgerskap» (education for democratic citizenship, EDC) innebære[r] utdanning, opplæring, bevisstgjøring, informasjon, framgangsmåter og aktiviteter som, ved å utruste elever med kunnskaper og ferdigheter og utvikle forståelse, holdninger og atferd, har som mål å gjøre dem i stand til å utøve og forsvare sine demokratiske rettigheter og plikter i samfunnet, til å sette pris på mangfold og til å delta aktivt i det demokratiske livet, med det for øye å fremme og verne folkestyret og rettsstaten.

Pakten inneholder flere punkter det er relevant å se hen til ved utformingen av norsk lovgivning. I punkt 5 listes det opp flere mål og prinsipper som «bør veilede medlemsstatene når de utformer sin politikk, lovgivning og praksis». Særlig er det verdt å merke seg bokstav e, som slår fast følgende:

> Framgangsmåter og aktiviteter i undervisning og læring bør følge og fremme verdier og prinsipper forbundet med folkestyre og menneske-

[1] FNs barnekomité, 2009, avsnitt 81.
[2] FNs barnekomité, 2009.
[3] FNs barnekomité, 2009, avsnitt 110.
[4] Europarådet, 2010, kapittel III.

> rettigheter; særlig bør styringen av læresteder, inkludert skoler, gjenspeile og fremme menneskerettighetsverdier og fremme myndiggjøring og aktiv deltakelse hos elever, undervisningspersonale og andre aktører, inkludert foreldre.

I tillegg er det grunn til å peke på punkt 8 om demokratisk styring, som slår fast følgende:

> Medlemsstatene bør fremme demokratisk styring på alle læresteder, både som en ønskelig og fordelaktig styringsmetode i seg selv og som en praktisk måte å lære om og erfare folkestyre og respekt for menneskerettigheter. Medlemsstatene bør på en hensiktsmessig måte oppmuntre og legge til rette for at elever, undervisningspersonale og andre aktører, inkludert foreldre, aktivt deltar i styringen av læresteder.

19.2.2 Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven

Elevmedvirkning er omtalt flere steder i opplæringsloven. I opplæringsloven § 1-1 sjette avsnitt andre setning er det slått fast at elevene «skal ha medansvar og rett til medverknad». Ifølge forarbeidene innebærer bestemmelsen at skolen og lærebedriften må legge til rette for at elevene får erfaring med ulike former for ansvar, deltakelse og medvirkning i demokratiske prosesser både i det daglige arbeidet og ved deltakelse i representative organer.[5]

I opplæringsloven kapittel 11 er det gitt regler om at det skal etableres flere råd og utvalg som har til hensikt å sikre elever, foreldre og tilsatte innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen, for eksempel elevråd og foreldreråd. Det er tale om *rådgivende* organer, men opplæringsloven forutsetter at kommunen kan delegere styringsoppgaver til samarbeidsutvalget ved grunnskoler, jf. § 11-1 tredje avsnitt. Kommunen kan også oppnevne samarbeidsutvalget som styre for skolen i tråd med kommuneloven § 5-10. Fylkeskommunen har tilsvarende adgang til å oppnevne skoleutvalget ved en videregående skole som styre for skolen.

Målene for opplæringen er utdypet i overordnet del av læreplanverket:

> Demokrati og medborgerskap som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kunnskap om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler, og gjøre dem i stand til å delta i demokratiske prosesser. Opplæringen skal gi elevene forståelse for sammenhengen mellom demokrati og sentrale menneskerettigheter som ytringsfrihet, stemmerett og organisasjonsfrihet. De skal få innsikt i at demokratiet har ulike former og uttrykk.
>
> Gjennom arbeid med temaet demokrati og medborgerskap skal elevene forstå sammenhengen mellom individets rettigheter og plikter. Individene har rett til å delta i politisk arbeid, samtidig som samfunnet er avhengig av at borgerne bruker rettighetene til politisk deltakelse og utforming av det sivile samfunnet. Skolen skal stimulere elevene til å bli aktive medborgere, og gi dem kompetanse til å delta i videreutviklingen av demokratiet i Norge.
>
> Opplæringen skal gi elevene kunnskaper og ferdigheter til å møte utfordringer i tråd med demokratiske prinsipper. De skal forstå dilemmaer som ligger i å anerkjenne både flertallets rett og mindretallets rettigheter. De skal øve opp evnen til å tenke kritisk, lære seg å håndtere meningsbrytninger og respektere uenighet. Gjennom arbeidet med temaet skal elevene lære hvorfor demokratiet ikke kan tas for gitt, og at det må utvikles og vedlikeholdes.[6]

Selv om læreplanverket omhandler opplæringens innhold, er det en nær forbindelse til spørsmålene om elevmedvirkning og skoledemokrati fordi læring av demokrati best skjer i et demokrati og gjennom demokrati.

Elevene har også rett til å medvirke i saker som gjelder dem selv. Det er regulert særskilt at elevene skal høres før det fattes vedtak om spesialundervisning, jf. § 5-4, i saker som gjelder skolemiljøet, jf. § 9 A-4, som slår fast at alle elever som er involvert i en sak, skal bli hørt. Elevene har fra og med 8. trinn rett til å velge hovedmål og om de skal ha opplæring i og på samisk, jf. §§ 2-5 og 6-2.

I opplæringsloven § 13-3d står det følgende: «Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for samarbeid med foreldre, høvesvis i grunnskolen og i vidaregåande opplæring. Organiseringa av foreldresamarbeidet skal ta omsyn til lokale tilhøve. Departementet gir nærmare forskrifter.» I Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) er det presisert at det er opp til de involverte partene å avgjøre hvordan samarbeidet skal organiseres.[7]

---

5 NOU 2007: 6, kap. 2.8.2.

6 Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen, kap. 2.5.2.

7 Merknad til § 13-3d.

19.2.3 Andre lover

Det er inntatt bestemmelser i andre lover om barns rett til medvirkning etter inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk rett og vedtakelsen av Grunnloven § 104. Et eksempel er barnehageloven § 3 som lyder som følger:

> § 3 Barns rett til medvirkning
>
> Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.
>
> Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.
>
> Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet

Et annet eksempel finnes i forslaget til ny barnevernslov:

> § 1-5 Barns rett til medvirkning
>
> Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. […][8]

19.3 Kunnskapsgrunnlaget

19.3.1 Rapporter og undersøkelser

Elevene som demokratiske samfunnsborgere

Skolens grunnleggende oppgave i å danne demokratiske samfunnsborgere er framhevet i flere offentlige utredninger. I ytringsfrihetskommisjonens rapport – NOU 1999: 27, som la grunnlaget for Grunnloven § 100, ble skolens samfunnsoppdrag omtalt slik:

> Skolen skal ikke bare gjøre oss til nyttige samfunnsborgere, men skal (ut)danne oss til myndige mennesker. Her reflekteres altså den annen begrunnelse, autonomien, eller det selvstendige menneske og den fri meningsdannelse. […] Folkebiblioteksloven av 1985, universitetsloven av 1995 og opplæringsloven av 1998 er således eksempler på lover som indirekte er av stor betydning for reguleringen av og vernet om ytringsfriheten (inkludert informasjonsfriheten).[9]

I NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning* (ungdommens makt- og demokratiutredning) drøftes skolens demokratioppdrag inngående. I forbindelse med utredningen ble det gjennomført flere undersøkelser av elevmedvirkning og elevdemokrati. Inntrykket fra disse undersøkelsene er noe blandet. I utredningen pekes det, med henvisning til flere undersøkelser, på stor oppslutning blant elevene om elevrådet.[10] Blant annet oppga nær alle elevene som deltok i den internasjonale demokratiundersøkelsen (ICCS), at de var *svært enig* eller *enig* i at skoler bør ha et elevråd. Felles for undersøkelsene som refereres, er likevel at det ikke er klart om det er den *formelle* organiseringen elevene slutter opp om, eller et generelt ønske om elevinnflytelse via et elevdemokrati. Elevrådet er i dag organiseringen som forbindes med elevdemokratiet, og «elevråd» brukes tidvis nærmest synonymt med «elevdemokrati».

Det er begrenset med forskning på hvordan det står til med elevdemokratiet i norske skoler. I en artikkel i Utdanningsnytt beskriver Kjetil Børhaug det slik at «deltakinga er forvist til utkanten av skulekvardagen». Han skriver videre:

> Elevdemokratiet i formelle rådsorgan og i kvardagen burde nok vore meir undersøkt, men det kan sjå ut til at elevdemokratiet har utfordringar med å realisera sin eigen retorikk om å vera demokratiske heilt utan atterhald. Der er korrekt gjennomførte val og råd, men saksfeltet blir for lite og kontrollen frå rektor og lærarar for sterk, og det er ikkje heilt truverdig å kalla dette for eit demokrati fullt ut.[11]

I NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupedalutvalget), framheves sammenhengen mellom involvering av elever og foreldre og et godt skolemiljø. Djupedalutvalget uttaler blant annet at «[d]eltakelse fra elever og foreldre er en viktig faktor for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser».[12] Utvalget understrekte også «barnekonvensjonen artikkel 12 i forbindelse med arbeidet i elevrådet, og at elevrådet skal være et organ som har reell innflytelse på […] skolens arbeid».[13]

---

8 Barne- og familiedepartementet, 2019. Se også NOU 2016: 16.

9 NOU 1999: 27, s. 88.

10 NOU 2011: 20, s. 28.

11 Børhaug, 2018.

12 Kap. 15.10.

13 Kap. 15.10.2.

Et spørsmål som angår skolen som demokrati og skolen som del av et samfunnsdemokrati, er politiske partiers mulighet til å slippe til i skolen og elevenes mulighet til å delta i politiske aktiviteter utenfor skolen. I NOU 2011: 20 problematiseres det at skolen er for lukket for politiske partier. I utredningen framheves det:

> Utvalget mener også at skolens demokratioppdrag ikke kan løses dersom skolen lukker seg for andre aktører, slik mange rapporterer om. Skolen må slippe organisasjoner og politiske partier til, og den må anerkjenne elevers rett til å være engasjert i politisk og samfunnsrettet virksomhet.[14]

Elevene som digitale medborgere

Utfordringene med å være demokratiske medborgere i et *digitalt samfunn* er tatt opp i flere sammenhenger. Digitaliseringen av samfunnet skaper nye demokratiske utfordringer og muligheter. Digital tilgang til informasjon utfordrer grunnleggende demokratiske verdier som sannhetssøking og saklig meningsutveksling. Det digitale rom gir nye muligheter for å krenke og trakassere meningsmotstandere og til å spre usannheter. Samtidig gir det digitale nye muligheter til å skape åpne, demokratiske skoler, der elevene kan delta på mange ulike vis. Det er mye lettere, på godt og vondt, å ytre seg i og om skolesamfunnet. I flere sammenhenger er det pekt på at denne nye virkeligheten fordrer at skolen evner å utvikle elevene til *digitale medborgere*.

I ungdommens makt- og demokratiutredning drøftes barn og unge som digitale medborgere. I utredningen legges det til grunn en bred forståelse av «digitalt medborgerskap»: «I et demokratiperspektiv innebærer digitalt medborgerskap bevissthet om at man er en samfunnsborger også på Internett.»[15] I utredningen pekes det på at å utvikle digital medborgerkompetanse er viktig. Det pekes blant annet på følgende:

> Digital medborgerkompetanse omfatter bevissthet om at man er en samfunnsaktør også på Internett. Derfor må debattkultur, dvs. prinsippet om å vise respekt for meddebattanter selv om man er uenige med dem, inngå som en del av undervisningen. Dette er særlige viktig i anonyme nettforum. Retten til anonymitet er nedfelt i Grunnloven og kan være positivt for ytringsfriheten. Samtidig kan anonymiteten føre til at ytringsfriheten misbrukes fordi avsenderen ikke fullt og helt trenger å stå til ansvar for egne utsagn. Dette kan igjen føre til at noen ungdommer blir ekskludert fra denne arenaen på grunn av mobbing og hets. Dette underbygger viktigheten av digital medborgerkompetanse. Det er utvalgets synspunkt at digital medborgerkompetanse bør inkluderes som kompetansemål i det nye demokratifaget i grunnskolen, jf. kapittel 3 om skolens demokratioppdrag.[16]

Behovet for å utvikle digitalt medborgerskap er også framhevet i NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole*[17] og i *Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen* 2017–2021, der følgende beskrives som et mål:

> Innenfor det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap skal elevene tilegne seg kunnskap om demokrati og samfunnsdeltakelse, og få øve på, erfare og praktisere demokratiske prosesser i praksis. Mange demokratiske prosesser og arenaer for å delta i samfunnsdebatten er i dag digitale, og digitalt medborgerskap kan dermed være aktuelt når elevene skal lære om demokratiet, for demokratisk deltakelse og gjennom demokratisk deltakelse.[18]

Den digitale virkeligheten åpner også nye muligheter for demokratisk deltakelse. Dersom elevene skal bli digitale medborgere gjennom praksis, må disse mulighetene tas i bruk i skolesamfunnet, og man må ha et bevisst forhold til det digitale skoledemokratiet. Et perspektiv på dette gir Kristin Eriksen:

> Digitalt medborgerskap handler på den ene siden om inngangsbillett til denne arenaen, altså tilgang på nettbrett, datamaskiner og internett. På den annen side er det nødvendig med ferdigheter til å bruke slike verktøy og å kunne delta på ulike debatt– og kommunikasjonsplattformer. Det innbefatter også forståelse av hvordan økt digitalisering i samfunnet påvirker vilkårene for demokratiet og ytringer.[19]

Ny teknologi gjør det lettere å legge til rette for medvirkning i form av digitale avstemninger, sko-

---

14 NOU 2011: 20, s. 12.

15 NOU 2011: 20, kap. 7.1.

16 NOU 2011: 20, kap. 7.3.1.

17 NOU 2014: 7.

18 Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 16.

19 Eriksen, 2018, s. 41.

lekvitring, digitale debatter og rom for digitale ytringer. Det er flere argumenter for at skolene bør bruke digitale verktøy og sosiale medier i skoledemokratiet.[20] Digitale rom kan også få *hele* skolen til å delta i demokratiske diskusjoner. En fare ved det tradisjonelle skoledemokratiet kan være at det i realiteten utvikler seg til et demokrati for de få, blant annet fordi terskelen for å engasjere seg, for mange, kan være høy. Utvalget har erfart og blitt fortalt at en større del av elevmassen ytrer seg og diskuterer, når man bruker egnede digitale verktøy. Et eksempel er skolekvitringen utvalget var med på ved Kippermoen ungdomsskole, se kapittel 4.4.2.

19.3.2 Regelverk i andre land

Sverige

I svenske skollagen finner vi et eksempel på en generell regulering av organiseringen av medvirkning. Det framgår av kapittel 4 § 13 at det er krav om et eller flere forum for samråd:

> Vid varje förskole- och skolenhet ska det finnas ett eller flera forum för samråd med barnen, eleverna och de vårdnadshavare som avses i 12 §. Där ska sådana frågor behandlas som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för barnen, eleverna och vårdnadshavarna.
>
> Inom ramen för ett eller flera sådana forum som avses i första stycket ska barnen, eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som ska behandlas där och ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas.
>
> Rektorn och förskolechefen ansvarar för att det finns forum för samråd enligt första stycket och för att informations- och samrådsskyldigheten enligt andra stycket fullgörs.

Den svenske skollagen kapittel 1 § 5 a gir myndighet til rektor å beslutte politiske partiers tilgang til skolen:

> Rektorn beslutar om politiska partier ska bjudas in för att medverka i utbildningen. Om politiska partier bjuds in får antalet begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i en eller flera kommuner eller i Europaparlamentet.
>
> Rektorn får även bjuda in politiska partier utifrån ett annat urval än som anges i första stycket, om urvalet sker på en annan objektiv grund.
>
> Om ett begränsat antal politiska partier har bjudits in till en skola enligt första eller andra stycket behöver inte andra politiska partier som har anmält intresse för att medverka i utbildningen ges en sådan möjlighet. Rektorn får dock besluta att eleverna som ett led i utbildningen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt ta del av information också från dessa andra politiska partier.

Danmark

I den danske folkeskoleloven er demokrati og medborgerskap løftet fram i § 1 Stk. 3: «Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.»

19.3.3 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) mener at det bør lovfestes at hver kommune skal ha et kommunalt foreldreutvalg (KFU) og at det er skoleeiers plikt å sørge for at KFU etableres.[21]

Andre

Forandringsfabrikken mener blant annet at barns medvirkning må være helt grunnleggende i den nye opplæringsloven.[22]

I utvalgets samtaler med elever, lærere og rektorer har flere framhevet at det kan være vanskelig å finne tid til elevmedvirkning og elevdemokrati i en hektisk skolehverdag.

Utvalget har også fått innspill om at ordningen med elevråd ikke nødvendigvis er den beste måten å organisere elevdemokrati på. Det er også spilt inn at elevrådets virksomhet oppleves fjernt fra elevens hverdag og at oppmerksomheten i større grad bør rettes mot elevenes daglige medvirkning.

Noen av elevene spilte inn at svært få saker tas opp i elevrådet og at elevrådsrepresentantene ikke er aktive nok. Elevene antok at dette kunne ha sammenheng med at valg av representanter

[20] Eriksen, 2018, s. 40-45.

[21] FUG, innspill til utvalget.

[22] Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.

ikke blir tatt seriøst nok. På små skoler kan det være vanskelig å finne noen fra hver klasse som ønsker å være med. En annen utfordring som er beskrevet for utvalget, er at det ikke blir gitt god nok opplæring i hvordan drive elevrådsarbeid verken til elevene eller elevkontakten. Et forslag som er nevnt for utvalget, er at elevråd på mindre skoler kan erstattes av et «skolemøte», altså et allmøte der skoleledelsen og alle elevene deltar.

Også representanter fra skolens ledelse, for eksempel rektor ved Firda vidaregåande skule, understrekte viktigheten av å legge vekt på elevenes medvirkning. Han mente at elevrådet kunne bli for perifert til å gi god medvirkning, og at det var elevenes medvirkning i det daglige arbeidet som var det sentrale.

Noen av elevene utvalget har møtt, har tatt til ordet for at klassestemmen og klassedemokratiet bør få større plass. Elevene i Drammen viste for eksempel til at de ønsket medvirkning i saker som gjaldt regler for klasserommet og aktiviteter i klassen. De mente også at klassene burde få gi innspill til elevrådet. Elevene fra Sogndal vidaregåande skule pekte på at klasseperspektivet kan falle litt igjennom med elevråd hvor det kun er én klasserepresentant. De mente det burde være lettere for den enkelte klasse å finne ut hva som fungerer for dem fordi dette noen ganger er viktigere enn hva som fungerer på skolen.

19.4 Utvalgets vurdering

19.4.1 Er sammenhengen mellom Grunnloven og opplæringsloven tydelig og god?

Det overordnede kravet til opplæring følger av Grunnloven § 109. Elevene har rett til opplæring, og opplæringen skal «fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Grunnloven pålegger også «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale», jf. Grunnloven § 109. Disse bestemmelsene, sammen med Grunnloven § 104, som slår fast barnas individuelle så vel som kollektive medvirkningsrett i spørsmål som gjelder dem selv, innebærer krav til skolen som *demokrati*.

Dersom man leser reglene på opplæringsfeltet i sammenheng, framstår opplæringsloven nærmest som et tomrom, mellom Grunnlovens bestemmelser og den overordnede delen av læreplanverket. Overordnet del, særlig kapittel 1.6 *Demokrati og medvirkning*, er på mange måter en gjennomføring av Grunnloven §§ 100, 104 og 109. Sentralt i grunnlovsforarbeidene og i den overordnede delen av læreplanverket er at elevene ikke bare skal lære om demokrati, elevene skal også *delta* i et demokrati – både fordi de lærer demokrati *gjennom* demokrati, men også fordi elevene er medborgere med demokratiske rettigheter.

I opplæringsloven gjenfinner vi i mindre grad sentrale begreper som er brukt i Grunnloven eller overordnet del. Skoledemokratiet er nevnt indirekte i formålsbestemmelsen § 1-1 fjerde avsnitt: «Opplæringa […] skal fremje demokrati, likestilling og vitskapelig tenkemåte» og femte avsnitt: «Elevane […] skal lære å tenkje kritisk […] ha medansvar og rett til medverknad.» Disse formålene samsvarer godt med kravene i Grunnloven og i den overordnede delen av læreplanverket, men forsvinner blant mange andre formål med opplæringen og settes ikke i en videre sammenheng. Den danske folkeskoleloven gir i § 1 Stk. 3 et eksempel på en regulering der demokrati og medborgerskap er løftet noe mer fram, se kapittel 19.3.2.

Det vil gi bedre sammenheng i reglene om opplæringsloven reflekterer forpliktelsene i Grunnloven på en tydelig måte. Bestemmelser i opplæringsloven om skoledemokrati gir samtidig en god og overordnet introduksjon til presiseringen i overordnet del av læreplanverket.

Opplæringen skal fremme respekt for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Et sentralt spørsmål er *hvordan* elevene skal tilegne seg kunnskap og ferdigheter som er nødvendige for å bli gode demokratiske samfunnsborgere. Det er framhevet i flere sammenhenger at det ikke er tilstrekkelig å lære elevene *om* demokrati, elevene må også læres opp *for* demokratiet og *gjennom* demokrati.[23]

Det er flere måter å delta i et demokrati på. Elevenes deltakelse kan beskrives som en stige. Den minste formen for deltakelse i et demokrati er at elevene gis enkel informasjon om beslutninger som tas. I den andre enden av stigen er beslutninger som elevene selv tar eller er med på å ta. Dersom elevene skal lære gjennom demokratisk deltakelse, og elevene skal gis kollektiv medvirkning, er det naturlig å vurdere om det er noen beslutninger som elevene kan ta, eller om det er beslutninger de kan være med på å ta.

19.4.2 Bør det være regler om organiseringen av elevdemokrati i skolen?

Et skoledemokrati kan tenkes organisert på flere måter, som et representativt demokrati der representantene på en eller annen måte velges til

[23] NOU 2011: 20, s. 22. Stray & Sætra, 2015.

besluttende eller rådgivende organer, som et tillitspersonsystem der hver klasse representeres med en person, eller et direkte demokrati der elevene i allmøter (for hele skolen, klassetrinnet eller klassen) diskuterer og beslutter.

Den digitale utviklingen innebærer også at det kan være vanskelig å overskue hvilke medvirkningsmuligheter som kan bli aktuelle å ta i bruk i tiden framover. Det digitale skolesamfunnet får stadig større betydning. Krav til en bestemt organisering kan stå i veien for god nytenkning og tilpasning til ny teknologi. Elevenes deltakelses- og samhandlingsformer vil endre seg, og det er god grunn til å gi elevene mulighet til å praktisere digitalt medborgerskap også i skole- og elevdemokratiet.

Lovfesting av bestemte demokratiske ordninger kan også virke som en hvilepute. Dersom det er opprettet elevråd, er lovens krav oppfylt, og det kan være lett å tenke at da er også kravene vi stiller til et velfungerende skoledemokrati, oppfylt.

Nettopp *hvordan skoledemokratiet best kan realiseres* er en diskusjon som kan gi liv til skoledemokratiet. Et åpningsspørsmål til elevene ved oppstarten av hvert skoleår kan for eksempel være: Hvordan ønsker dere å være med på å bestemme? Det har en verdi i seg selv at elevene er med på diskusjonen om organiseringen av eget demokrati. En lovpålagt fast organisasjonsform kan hindre slike fruktbare diskusjoner om hvordan demokratiet bør utformes. Hva som er hensiktsmessige organiseringsformer, kan også variere fra trinn til trinn, skole til skole og kommune til kommune.

På den annen side er det argumenter for å ha noenlunde faste ordninger for elevdemokrati. Et argument er at faste ordninger kan gi et gjenkjennbart og forutsigbart demokrati. Ved at ordninger får bestå over tid kan beslutningsprosedyrer og organer få tid til å utvikle seg, og man vil etter hvert kunne etablere gode praksiser. På andre områder er demokratiets spilleregler fastsatt ved lov. Et eksempel er kommuneloven, som gir relativt detaljerte regler om kommunenes folkevalgte organer, både hva gjelder organiseringen av disse, og hvordan organene skal arbeide. Etter utvalgets oppfatning står ikke argumentene for å lovfeste *organiseringen* av skoledemokratiet like sterkt som argumentene for å lovfeste organiseringen av kommunedemokratiet. Elevorganene vil stort sett være rådgivende, forvalter ikke store verdier og representerer en gruppe som skiftes ut med tiden. Det kan også være at noen vil være bekymret for at en mer overordnet og mindre presis regulering kan føre til at elevdemokratiet svekkes ytterligere.

Utvalget legger til grunn at kommunene ikke bare vil ta på alvor den økte betoningen av skoledemokratiet i Grunnloven, opplæringsloven og overordnet del av læreplanverket, men også vil se seg tjent med å stimulere til gode lokale beslutningsprosesser.

Sett hen til at elevrådene er en etablert ordning, at mange elever tross alt oppfatter elevrådet som et egnet organ for elevmedvirkning, og muligheten for at fjerningen av formelle krav til elevdemokratiet kan lede til et svekket demokrati, foreslår utvalget å lovfeste *en rett* til å etablere elevråd for elevene.

Strengt tatt kan man spørre om det er nødvendig å lovfeste en slik rett. Elevene har uansett rett til å organisere seg. Det følger av den alminnelige organisasjonsfriheten i Grunnloven § 101, men er også slått særskilt fast for barn i barnekonvensjonen artikkel 15, som lyder: «Partene anerkjenner barnets rett til organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelig forsamlinger.» Begrensninger i denne retten må etter andre avsnitt ha grunnlag i lov, være nødvendige og forfølge et utvalg hensyn. Utvalget ser det likevel som en god tydeliggjøring og nødvendig for å fjerne eventuell tvil om retten at det framgår direkte av bestemmelsen at elevene har rett til å avgjøre hvordan elevdemokratiet skal organiseres.

19.4.3 Bør det være regler om hvordan foreldrene som gruppe skal medvirke i skolen?

Generelle demokratihensyn tilsier at foreldrene får påvirke utformingen og organiseringen av opplæringen. Foreldremedvirkning er også et sentralt tema sett i lys av formålet med opplæringen i opplæringsloven § 1-1. Å sikre foreldremedvirkning kan innebære å pålegge kommunene å legge til rette for nødvendige prosesser. Selv om dagens regulering sikrer at kommunene formelt sett har lik praksis når det gjelder etablering av råd og utvalg, gir reguleringen ingen garanti for god foreldremedvirkning. I videregående opplæring er det ikke krav om at det etableres råd eller utvalg som skal sikre foreldresamarbeid, men det er fastsatt i § 13-3d at «organiseringa av foreldresamarbeidet skal ta omsyn til lokale tilhøve». Utvalget viser for øvrig til vurderingen i kapittel 21.1.4.

Utvalget mener at en mer overordnet regulering kan bidra til økt bevissthet, og til at det lokalt reflekteres over hvordan en oppgave best kan løses. En mer overordnet regulering vil dessuten

legge til rette for fleksibilitet i oppgaveløsningen og harmonere bedre med retningslinjene for statlig styring av kommunene. I tillegg vil en mer overordnet regulering i større grad ta hensyn til variasjonene i kommunestørrelser og skolestrukturer.

Utvalget foreslår derfor at kravene til samarbeidsutvalg, foreldreråd mv., erstattes av en plikt for kommunene til å sørge for at foreldrene både får være med å planlegge, gjennomføre og vurdere skolevirksomheten, og at foreldrene skal delta i styringen av skolen.

19.4.4 Elevenes individuelle medvirkning

Utvalget har fått flere innspill om at det er særlig viktig at barns rett til å bli hørt blir regulert generelt. Barns rett til å bli hørt framkommer kun fragmentarisk enkelte steder i dagens opplæringslov. Loven har fire bestemmelser som direkte eller indirekte omtaler elevers rett til å bli hørt.[24] Retten til å uttale seg i saker som gjelder en selv følger også av forvaltningslovens alminnelige regel for saksbehandling ved enkeltvedtak i § 17. I bestemmelsens første avsnitt er barns medvirkning eksplisitt regulert.

En regulering i opplæringsloven av barns rett til å bli hørt vil ikke innebære en utvidelse av rettigheter eller plikter som følger av annen lovgivning. Forvaltningslovens regler for saksbehandlingen vil gjelde for vedtak som fattes etter opplæringsloven uavhengig av om retten til å bli hørt er særskilt regulert i opplæringsloven eller ikke. Selv om artikkel 12 i barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 også gjelder for opplæringen, mener utvalget at det er flere gode grunner som taler for at retten til å bli hørt i tillegg reguleres generelt i opplæringsloven. Barn er hovedpersonene i skolen, og utvalget mener at deres grunnleggende rettigheter bør synliggjøres i regelverket for skolen og opplæringen. Å ha en generell bestemmelse om retten til å bli hørt samsvarer også med lovutviklingen generelt. Det er dessuten uheldig at sentrale rettigheter kun framgår fragmentarisk av regelverket. Barns rett til å bli hørt er relevant i alle saker som berører barn. At retten kun er regulert for et mer eller mindre tilfeldig utvalg typetilfeller kan bidra til usikkerhet om hvorvidt vurderingene er sentrale i andre saker eller ikke. For å sikre at barns rett til å bli hørt ivaretas i alle saker som gjelder dem selv, bør en regulering være generell og overordnet.

Utvalget foreslår at retten til å medvirke skal gjelde *elever*. Dette vil innebære en utvidelse sammenlignet med hva som følger av annet regelverk. Se omtale i kapittel 18.4.

19.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å regulere elevenes rett til å ytre seg og bli hørt, se forslag til § 2-2 første avsnitt
- én bestemmelse om skoledemokratiet som både omfatter elevene og foreldrene, se forslag til § 2-4
- å regulere en plikt for skolen til å samarbeide med elevens foreldre, se forslag til § 2-3
- at bestemmelsene om organer for brukermedvirkning i skolen ikke videreføres

[24] I § 5-4 er det fastslått at tilbudet «så langt råd er, [skal] formast ut i samarbeid med eleven og foreldre til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn». Videre slår § 9 A-4 fast at alle elever som er involverte i en sak, skal bli hørt. I tillegg gir §§ 2-5 og 6-2 elever som er på 8. årstrinn og eldre full avgjørelsesmyndighet når det gjelder valg av målform som hovedmål og opplæring i og på samisk.

Kapittel 20
Plikt til å delta aktivt i opplæringen, oppfølgingsplikt og om lekser

Figur 20.1

20.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget om det fortsatt skal være lovfestet at elever og lærlinger har plikt til å delta aktivt i opplæringen, og om kommunene bør ha en plikt til å følge opp elever med høyt fravær. I kapitlet vurderer utvalget også om det skal presiseres i loven at kommuner kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden (lekser).

20.2 Dagens regler

20.2.1 Norges internasjonale forpliktelser

I barnekonvensjonen artikkel 31 nr. 1 står det følgende:

> Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

FNs barnekomité har kommentert denne artikkelen. Når det gjelder press for skoleprestasjoner, konstaterer komiteen at mange barn i mange deler av verden «blir nektet rettigheter i henhold til artikkel 31 som en konsekvens av vekt på formell akademisk suksess». Et av eksemplene som nevnes, er lekser som fortrenger barns tid til fritt å velge aktiviteter. Om oppbyggingen av dagen skriver komiteen:

> Lovbestemmelser, innbefattet lekser, skal garantere riktig tidspunkt i løpet av dagen for å sikre at barn har tilstrekkelig mulighet for hvile og lek, i samsvar med deres alder og utviklingsbehov […][1]

20.2.2 Opplæringsloven

I opplæringsloven er det fastsatt at elever i grunnskolen «skal vere aktivt med i opplæringa», jf. § 2-3 fjerde avsnitt første setning. Det samme kravet er stilt til elever i videregående opplæring og til lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater, jf. opplæringsloven § 3-4 andre avsnitt første setning.

Dagens bestemmelser er en videreføring av tidligere § 15 i lov om videregående opplæring. I forarbeidene til § 15 står det følgende:

> Rettighetshaverens unnlatelse av å oppfylle plikten til å gjøre en aktiv innsats ut fra egne forutsetninger kan medføre at eleven må bruke av retten for å oppfylle at hvert trinn må bestås for at studie- og/eller yrkeskompetanse skal oppnås.
>
> Unnlatelse av å oppfylle plikten må ses i sammenheng med denne paragrafens siste ledd om utelukkelse fra undervisning eller bestemmelsen om bortvisning i § 16.[2]

Statlige myndigheter har lagt til grunn at opplæringsloven ikke er til hinder for at skolen kan gi elevene lekser, se kapittel 20.3.1. Fra 1. august

[1] FNs barnekomité, 2013.
[2] Ot.prp. nr. 31 (1992–93), merknad til § 15.

2010 er det innført plikt for kommunene til å tilby leksehjelp i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 13-7a.

Elevenes rettigheter og plikter skal framgå av ordensreglementet, jf. opplæringsloven § 9 A-10. Grunnlaget for vurdering i orden og atferd er knyttet til i hvilken grad eleven opptrer i tråd med skolens ordensreglement, for eksempel om de møter forberedt til opplæringen eller gjør ferdig skolearbeidet innen fastsatte tidsfrister. Oppgaver som elevene utfører hjemme, vil også kunne være en del av vurderingsgrunnlaget i fag når det skal fastsettes standpunktkarakter. Skolen må videre sikre at skolemiljøet fremmer helse, trivsel og læring for alle elevene, jf. § 9 A-2. Skolen kan ikke «pålegge» foreldrene verken å delta i leksearbeidet eller å kjøpe inn materiell eller utstyr til oppgaveløsningen.

20.3 Kunnskapsgrunnlaget

20.3.1 Historikk

Av og til stilles det spørsmål om hjemmelsgrunnlaget for lekser. Fylkesmannen i Hordaland ved daværende utdanningsdirektør uttalte i 2009 følgende:

> Det finnes ikke hjemmel for å gi hjemmelekser i et eneste formelt styringsdokument, i loven eller forskriftene. Det betyr i praksis at elever og foreldre med loven på sin side ganske enkelt kan nekte å gjøre hjemmelekser. – Skolene overlater for stor del av læringsarbeidet til elevene og foreldre. Det gjøres uten at det er hjemmel for det, sier Lunde. – Læringsarbeidet skal foregå på skolen. Elevene skal ha fri når de går hjem.[3]

Utdanningsdirektoratet korrigerte denne tolkningen og ga uttrykk for at det er skolen som avgjør om det skal gis lekser. Direktoratet utdypet: «Det er ingen direkte hjemmel for å gi lekser i opplæringsloven […] med forskrifter. Det er imidlertid ikke tvil om at lekser er en del av skolens ordinære aktivitet.»[4]

Spørsmålet om skolen har adgang til å pålegge elevene lekser har også vært tema i debatter i Stortinget – blant annet i muntlig spørretime 3. februar 2016 i forbindelse med «lekseopprøret». Det er også en viss uenighet om lekser er bra eller ikke, inkludert om lekser bidrar til å forsterke de sosiale forskjellene og forskjellene mellom kjønnene.[5]

20.3.2 Rapporter og undersøkelser

Flere rapporter og utredninger handler om lekser, og blant annet Haugan mener at det viktige spørsmålet ikke er om det blir gitt lekser eller ikke, men at det er for lite gjennomtenkt hva leksene skal være og bidra til. Ofte kan elevene få lekser som de ikke har forutsetning for å klare, og da er utbyttet heller magert.[6]

En kunnskapsoversikt utarbeidet av Kunnskapssenter for utdanning viser at en jevn arbeidsbelastning og å vise elevene hvordan de skal sortere og prioritere arbeidsoppgaver, er viktig for skolens innsats for å hjelpe elevene med å mestre stress og balansere krav og forventninger.[7]

Utvalget er kjent med at flere kommuner prøver ut leksefri skole.

20.3.3 Andre land

Heller ikke Sverige har lov eller forskrifter som regulerer lekser, men Skolverket har utarbeidet støttemateriell om lekser.[8] Støttemateriellet omhandler forberedelse av lekser, oppfølging av lekser, sjekkliste for lekser og formålet med lekser. Danmark har regler om «lektiehjælp og faglig fordypelse» som en fast og obligatorisk del av skoledagen.[9] Også i Danmark åpnes det for at skolen kan pålegge elevene å gjøre «hjemmearbejde», forutsatt at disse kan løses uten hjelp av voksne. Finland har fastsatt en bestemmelse om elevenes arbeidsmengde i § 24 i lag om grundläggande utbildning. Her framgår det følgende: «I den grundläggande utbildningen får elevernas arbetsmängd inte vara större än att dessa med beaktande av den tid som används för skolgången, skolresorna och hemuppgifterna får tillräcklig tid för vila, rekreation och fritidsintressen.»

20.3.4 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Barneombudet mener det er grunn til å se på om fraværsgrensen bør fjernes. Ombudet får henvendelser fra elever som er bekymret for at regelen

3 Hoaas, 2009.
4 Utdanningsdirektoratet, 2014k.
5 Utdanningsdirektoratet, Utdanningsspeilet 2017, kap. 6.3.
6 Haugan, 2015.
7 Lillejord et al., 2017.
8 Skolverket, 2019.
9 Børne- og Undervisningsministeriet, 2019b.

fører til økte helseplager, og økt frafall blant sårbare elever. Barneombudet mener at fraværsgrensen må «ses i sammenheng med regler i loven, blant annet skolens omsorgsplikt og krav til å følge opp elever med høyt fravær».[10]

Utdanningsforbundet mener at det er en betydelig utfordring at lokale skolemyndigheter griper inn i profesjonens handlingsrom med detaljstyring som gjør at profesjonens mulighet til å utøve sitt faglige skjønn overstyres. Blant eksemplene Utdanningsforbundet nevner, er kommunestyrer som har vedtatt leksefri skole.[11]

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har vedtatt et prinsippnotat om lekser. FUG mener at målet med enhver lekse må være

- å gi eleven tro på at han/hun har noe å bidra med
- å gi eleven trening i å øve opp egne ferdigheter og kunnskap
- å gi eleven trening i å organisere arbeidsdagen sin og utvikle gode arbeidsvaner[12]

Andre

Forandringsfabrikken har spilt inn at det er uklart for elevene hva som menes med at elevene skal være aktivt med i opplæringen. Betyr det at elevene er pliktige til å delta aktivt i timen (for eksempel rekke opp hånda), eller betyr det at skolen plikter å konsultere dem i planleggingen av undervisningen og innholdet i timene? Forandringsfabrikken mener blant annet at alle elever burde få muligheten til å fortelle kontaktlærer (og helst også faglærere) hvordan de lærer best.[13]

20.4 Utvalgets vurdering

20.4.1 Plikt til å delta aktivt i opplæringen

Utvalget understreker at aktiv deltakelse i opplæringen er viktig for fellesskapet på skolen. Plikten til aktiv deltakelse i opplæringen har derfor betydning utover den individuelle vurderingen i orden og atferd. Utvalget foreslår derfor at plikten til aktiv deltakelse i opplæringen videreføres for elevene.

Utvalget tar ikke stilling til om det bør være en fraværsgrense i videregående opplæring eller ikke, men legger til grunn at det per i dag er en slik grense. Konsekvensen av fravær over den fastsatte grensen er tap av retten til vurdering med karakter. Utvalget mener en så vidt inngripende reaksjon bør ha en tydelig hjemmel i lov. Siden fraværsgrensen har direkte betydning for muligheten til å få vitnemål, kan det argumenteres for at reglene, i alle fall hovedregelen, bør framgå direkte av loven. På den andre siden kan det være tale om til dels detaljrike regler og det kan være behov for justeringer, for eksempel ved endringer i læreplaner for fag eller fag- og timefordelingen. Dette taler for at spørsmålet om det bør være en fraværsgrense og hvordan den eventuelt skal utformes, bør reguleres i forskrift. Hensynet til likebehandling vil uansett ivaretas av sentralt fastsatte forskriftsregler. Utvalget bemerker for øvrig at fraværsgrensen er ny og fremdeles under evaluering. Så lenge utfallet av evalueringene ikke er klart, er det lite hensiktsmessig nå å foreslå en lovregulering av grensen.

20.4.2 Oppfølging av elever med høyt fravær

Fra og med skoleåret 2016–2017 har det vært en fraværsgrense i videregående opplæring. Fraværet til normaleleven ble redusert etter innføringen av fraværsgrensen, men tre år etter innføringen ser man at mange elever fremdeles har et relativt høyt fravær fra opplæringen.[14] Fraværstallene for skoleåret 2018–2019 viser at det er store forskjeller mellom fylkene når det kommer til elevfravær og andelen elever som ikke får vurdering med karakter i ett eller flere fag.

Høsten 2018 ble det for første gang publisert fraværstall for elever på tiende trinn i grunnskolen. Tallene viser at noen elever har et høyt fravær, at det er relativt store lokale forskjeller i elevfraværet og at fraværet har vært stabilt de siste fem årene.[15] Utvalget ser at det er mange elever i både grunnskolen og i videregående opplæring som har et høyt fravær fra opplæringen. Tilstedeværelse og deltakelse er sentralt for at målene med grunnopplæringen kan nås. Dette kan tale for at det bør være en plikt for kommunen til å følge opp elever med høyt fravær. Utvalget viser også til innspillet fra Barneombudet, se kapittel 20.3.4. Etter utvalgets vurdering bør en plikt til å følge opp elevene utformes som en overordnet plikt. Det bør gis stor grad av lokalt handlingsrom, og det bør derfor ikke være hjemmel til å gi sentrale forskrifter.

[10] Barneombudet, innspill til utvalget.
[11] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
[12] FUG, 2017.
[13] Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.
[14] Utdanningsdirektoratet, u.å. Tall for fravær i videregående skole.
[15] Utdanningsdirektoratet, 2019h.

Utvalget foreslår at en oppfølgingsplikt reguleres likt for grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget foreslår videre å regulere oppfølgingen i tilknytning til elevenes aktivitetsplikt. Bestemmelsen bør åpne for at den enkelte kommune selv kan avgjøre hvordan elevene følges opp. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det lovfestes en plikt for kommunen til å «sørge for» at elever med høyt fravær, blir fulgt opp.

20.4.3 Adgangen til å gi lekser

Utvalget tar ikke stilling til om lekser er bra eller ikke, men konstaterer at det er en lang tradisjon for lekser i norsk skole. Siden lekser har en praktisk rettslig side og det av og til stilles spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget, mener utvalget at det bør presiseres i den nye loven at kommunen kan pålegge elevene å gjøre oppgaver etter skoletid. Utvalget mener også at det bør presiseres at det må tas hensyn til at elever har rett til hvile og fritid når det gis lekser.

20.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre at elever skal være aktivt med i opplæringen, se forslag til § 2-2 andre avsnitt
- å lovfeste en hjemmel for å gi regler i forskrift om tap av rett til vurdering som følge av høyt fravær, se forslag til § 6-4 andre avsnitt
- å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen, se forslag til § 2-2 andre avsnitt
- å presisere 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, se forslag til § 2-2 tredje avsnitt

Kapittel 21
Samarbeidet mellom skolen og foreldrene

Figur 21.1

21.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget om det fortsatt bør være en egen bestemmelse om foreldresamarbeid.

21.2 Dagens regler

Opplæringsloven § 1-1 slår fast at opplæringens formål skal oppfylles «i samarbeid og forståing med heimen». I NOU 2007: 6 *Formål for framtida* (Bostadutvalget) ble forslaget om å innta samarbeid med hjemmet i formålsbestemmelsen begrunnet med menneskerettighetene, særlig foreldreretten. Bostadutvalget slo fast at det er foreldrene som har hovedansvaret for barnets oppdragelse, mens skolen har hovedansvaret for barnets opplæring.[1]

Ved behandlingen av ny formålsparagraf uttrykte Stortinget et særlig ønske om å tydeliggjøre viktigheten av godt samarbeid mellom hjem og skole. Komiteen vektla blant annet skolens ansvar for å skaffe seg kunnskap om foreldrene som ressurs og å anerkjenne at foreldrene spiller en viktig rolle for barns læring og utvikling. Ved stortingsbehandlingen ble derfor departementets forslag om at «skolen skal samarbeide med heimen» omskrevet og flyttet fra siste til første avsnitt i formålsbestemmelsen.[2]

Det følger av opplæringsloven § 13-3d at «[K]ommunen og fylkeskommunen skal sørgje for samarbeid med foreldre» i grunnskolen og videregående opplæring. Med hjemmel i bestemmelsen er det gitt nærmere regler om foreldresamarbeid i kapittel 20 i forskrift til opplæringsloven. Av § 20-1 framgår det at formålet med foreldresamarbeid er å «bidra til eleven sin faglege og sosiale utvikling». Paragrafene 20-2 og 20-3 i forskriften gir nærmere føringer for foreldresamarbeidet i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. Bestemmelsene fastslår at skolen skal holde kontakten med foreldrene, avholde foreldremøter, invitere til samtale med kontaktlærer og for øvrig sørge for informasjon og varsling om forhold som gjelder eleven. Det er for eksempel også regler om varsling av foreldrene når det er tvil om eleven ikke vil få vurdering med karakter, jf. forskriften § 3-7.

Samarbeid mellom hjem og skole er også omhandlet i den overordnede delen av læreplanverket. Her er det blant annet fastsatt at god kommunikasjon mellom hjem og skole bidrar positivt til skolens arbeid med læringsmiljøet og til elevenes oppvekstmiljø. Videre står det blant annet:

> Foreldre og foresatte møter skolen med ulike behov, forventninger og meninger om skolens mål og praksis. Det kan skape spenninger som kan være krevende for skolen å håndtere. Skolen må gi tydelig uttrykk for hva den skal og kan tilby, og hva som forventes av hjemmet. God og tillitsfull dialog er et gjensidig ansvar. Skolen må imidlertid ta hensyn til at ikke alle elever har samme mulighet til å få hjelp og støtte i hjemmet.[3]

1 NOU 2007: 6, kap. 2.8.4.
2 Innst. O. nr. 22 (2008–2009).
3 Overordnet del av læreplanverket, kap. 3.3.

I opplæringsloven kapittel 11 er det gitt regler som har til hensikt å sikre elever, foreldre og ansatte innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen. Bestemmelsene handler om ulike råd og utvalg som skal etableres i skolen, se kapittel 19.2.2.

21.3 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

I forarbeidene til opplæringsloven § 13-3d, Ot.prp. nr. 55 (2008–2009), står det følgende:

> Nært samarbeid mellom skole og foreldre er verdfullt og nødvendig for å skape godt grunnlag for læring. Foreldra skal vere gode samarbeidspartnarar for barna sine. Dette gjeld gjennom heile grunnopplæringa. Overgangen frå grunnskole til vidaregåande opplæring er krevjande for mange elevar, og vanskelege og viktige val skal takast både ved overgangen og undervegs i den vidaregåande opplæringa. Det har mykje å seie at foreldra er gode rådgivarar for barna sine. Samarbeidet mellom skole og heim gjennom heile grunnopplæringa bør etter departementet sitt syn sjåast i sammenheng, ikkje minst som verkemiddel for å få redusert det store fråfallet i vidaregåande opplæring.

Flere forskningsrapporter viser at et godt samarbeid mellom hjem og skole, der også foreldrene har en aktiv rolle, har positiv betydning for barn og unge på en rekke områder relatert til skolen. Det fører til bedre læringsutbytte, bedre selvregulering, bedre trivsel, færre atferdsproblemer, mindre fravær, gode relasjoner til medelever og lærere, bedre arbeidsvaner, en mer positiv holdning til skolen, bedre leksevaner og arbeidsinnsats og høyere ambisjoner med hensyn til utdanning.[4]

Innspill til utvalget

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har i innspill til utvalget påpekt at dagens opplæringslov er utydelig når det gjelder samarbeidet mellom hjem og skole. De mener blant annet at det er uklart hvem som har plikt, hvem som er gitt en rett, og hvem som er gitt handlingsrom. Videre påpeker FUG at samarbeid mellom hjem og skole er omtalt på flere ulike steder i opplæringsloven, og FUG ønsker at reguleringen av samarbeidet samles på et sted slik at det blir enklere for skolenes ansatte og foreldrene å gjøre seg kjent med hva som forventes av dem.[5]

21.4 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er det naturlig at foreldrene får medvirke i opplæringen til egne barn. Nært samarbeid mellom skole og foreldre er verdifullt og nødvendig for å skape et godt grunnlag for læring og danning. I mange tilfeller vil foreldrene være nødt til å foreta valg og vurderinger på vegne av barnet. Dialog og samarbeid er også viktig fordi barnets liv i stor grad påvirkes av hvordan barnet har det på skolen.

Selv om de aller fleste skoler vil ønske å involvere foreldrene, mener utvalget at premisset er så sentralt at det likevel er behov for en regulering i lov. Utvalget mener derfor at skolen, som i dag, skal ha en lovpålagt plikt til å samarbeide med foreldrene fram til elevene er myndige. Etter utvalgets vurdering bør det i utgangspunktet være opp til partene å enes om hvordan samarbeidet skal foregå. Utvalget mener derfor at det bør være en overordnet regulering av samarbeid mellom skolen og elevens foreldre i loven.

I dag står det at «kommunen og fylkeskommunen» skal sørge for foreldresamarbeidet. Utvalget foreslår at denne ordlyden endres til «skolen» siden oppgaven naturlig skjer på skolenivå. Kommunen og fylkeskommunen skal fortsatt ha myndighet og ansvar for oppfyllelsen av plikten, se kapittel 12.4.2.

Utvalget foreslår at organiseringen av det «kollektive» foreldresamarbeidet ikke reguleres i denne bestemmelsen, se kapittel 19. Utvalget foreslår derfor at dagens § 13-3d andre setning ikke videreføres. Utvalget mener at departementet fortsatt bør ha myndighet til å gi forskrift om skole–hjem-samarbeidet, og foreslår derfor at forskriftshjemmelen videreføres, men slik at departementet ikke lenger har plikt til å gi slik forskrift.

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 13-3d i hovedsak videreføres. I tråd med innspillet fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen foreslår utvalget at bestemmelsene som handler om samarbeid med foreldrene, skoledemokratiet og informasjon, plasseres i kapittel 2 i loven.

---

4 Drugli & Nordahl, 2016.

5 FUG, innspill til utvalget.

Boks 21.1 Involvering av foreldre på Krapfoss skole i Moss

FAU på Krapfoss skole sender ut nyhetsbrev til foreldrene to til tre ganger i året.

For to år siden besluttet FAU ved Krapfoss skole i Moss å lage to faste grupper. En av dem var informasjonsgruppa. I 2019 ble lederen av gruppa, som også er FAU-leder, redaktør for et ferskt nyhetsbrev til alle foreldre.

– Jeg er veldig opptatt av at FAU skal være noe som fungerer for flere enn personer som er ekstra involverte. Målet vårt med informasjonsgruppa er å formidle hva FAU jobber med, ta opp aktuelle temaer om hjem-skole-samarbeid og nå ut til alle foreldrene ved skolen, sier FAU-lederen.

Informasjonsgruppa er resultatet av en prosess i FAU med å lage nye vedtekter. Der står det blant annet at FAU skal ha to faste arbeidsgrupper og etablere andre arbeidsgrupper etter behov på første FAU-møte på høsten. De to faste gruppene er fritidsklubben og informasjonsgruppa.

Engasjement forutsetter god informasjon

– Skolen sender ut referatene fra FAU-møtene til de foresatte. Men referat er informasjon for spesielt interesserte og blir ikke nødvendigvis lest av folk flest, mener FAU.

– Vi mener at god informasjon til alle foreldre er en forutsetning for å skape et større foreldreengasjement. Derfor valgte vi å lage et skriv med bilder i farger for å forsøke fange oppmerksomheten til foresatte ved skolen vår, sier FAU-lederen.

Det første nyhetsbrevet ble en temautgave om samarbeidet mellom foreldre og skolen. Blant temaene som ble omtalt var foreldreundersøkelsen og oppfølgingen av resultatene, hva foreldrekontaktene kan bistå med, hvordan engasjerte foreldre kan gjøre en forskjell, foreldremøter og foreldresamtalen. Rektoren på skolen skrev også om betydningen av et godt foreldresamarbeid for å få til et godt læringsmiljø.

– Vi har i utgangspunktet tenkt at vi skal gi ut to nyhetsbrev pr. skoleår. Men det kan se ut som om det blir tre utgaver. Det første tar for seg det FAU ønsker å jobbe med, det andre skal ta opp hvordan arbeidet går og det siste blir en oppsummering av FAU-året, sier den ivrige redaktøren.

– Nå skriver vi på et nyhetsbrev som handler om digital mobbing og nettvett. Det skal sendes ut i sammenheng med et åpent møte for alle foresatte om samme tema, sier FAU-lederen.

For FAU er målet er å nå flest mulig og få alle med i et engasjert arbeid for elevene og skolen.

Kilde: Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), 2019.

21.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å videreføre reglene om foreldresamarbeid med språklige endringer, se forslag til § 2-3

Kapittel 22
Skoleregler

Figur 22.1

22.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes innføringen av en bestemmelse om skoleregler i den innledende delen av loven. Bestemmelsen om skoleregler vil erstatte den gjeldende bestemmelsen om ordensregler i § 9 A-10. Hva skolereglene konkret skal inneholde drøftes i liten grad her, det overlates til kommunene å bestemme.

Forslaget er ment å klargjøre dagens regler, bidra til en samlet, god og oversiktlig regelstruktur, synliggjøre sammenhengene mellom elevmedvirkning, skoledemokrati og regler i skolen og bidra til at det blir lettere å kommunisere reglene.

22.2 Dagens regler

Alle skoler skal ha et ordensreglement, jf. opplæringsloven § 9 A-10. Kommunene kan velge

- å vedta en forskrift om ordensreglement som er felles for alle skolene
- å delegere myndigheten til skolene, for eksempel til rektor eller skoleutvalget/samarbeidsutvalget
- å vedta en forskrift om ordensreglement med noen fellesregler for alle skolene og ellers delegerer til skolene å gi utfyllende forskrift om andre deler av reglementet

Ordensreglementet skal gi regler om rettighetene og pliktene til elevene og skal inneholde regler om orden og oppførsel, om hvilke tiltak som kan brukes der elever bryter reglementet, og om hvordan slike saker skal behandles. Det er anbefalt at ordensreglementet inneholder regler om trafikksikkerhet og andre forebyggende tiltak, jf. forskrift til opplæringsloven § 12-1 bokstav c. Her er det også presisert at foreldrene avgjør om barna får sykle til skolen eller ikke.

Ordensreglementet gjelder i skoletiden, når elevene er på skolens område. Oppførsel i både timer og friminutter reguleres av ordensreglementet. Reglementet kan også gjelde forhold utenfor skoletiden og skolens område dersom forholdet, for eksempel en handling, har direkte sammenheng med skolegangen.

Ved brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan det brukes reaksjoner som følger av ordensreglementet, jf. opplæringsloven § 9-7 fjerde avsnitt.

Kravene i forvaltningsloven § 37 om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte gjelder. Med unntak av kravet om kunngjøring i Norsk Lovtidend, gjelder formkravene i forvaltningsloven § 38.

Opplæringsloven § 9 A-10 om ordensreglementet gjelder ikke for opplæring i bedrift eller opplæring spesielt organisert for voksne.

22.3 Utvalgets vurdering

22.3.1 Innledning

Forslaget som drøftes i det følgende, består i hovedsak i å

- flytte bestemmelsen om hjemmel til å gi ordensreglement til innledningskapitlet
- endre benevnelse fra «ordensreglement» til «skoleregler»
- klargjøre hva det kan gis skoleregler om

– tydeliggjøre kravet om elevmedvirkning i utforming og vedtakelse av skoleregler

22.3.2 Hvem skal bestemme skolereglene?

I kapittel 12 om prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen har utvalget lagt til grunn som prinsipp at: «[k]ommunen [skal] som hovedregel være pliktsubjekt», og bør dermed også ha ansvaret. Utvalget foreslår i samsvar med dette prinsippet å legge myndigheten til å fastsette skoleregler til kommunen.

Det vil være opp til kommunen *om* beslutningsmyndigheten delegeres og *hvordan* elevene tas med på beslutningene, men kravene til medvirkning og skoledemokrati stiller krav til både nærhet og aktiv deltakelse i beslutninger. Sentrale spørsmål som kommunene må ta stilling er: Hva skal elevene bestemme? Hvordan skal elevene bestemme eller være med på å bestemme? Ulike beslutninger i skolesamfunnet kan passe på ulike nivåer. Beslutninger kan for eksempel tas på *skolenivå,* der alle elevene direkte eller indirekte er med på å bestemme, på *trinnet*, der alle elevene på et trinn direkte eller indirekte er med på å bestemme, eller på *gruppe-/klassenivå*, der alle elevene i en klasse eller en gruppe er med på å bestemme. I NOU 2019: 10 *Åpenhet i grenseland.* (Åpenhetsutvalget) peker utvalget på *klassenivået* som et hensiktsmessig nivå til å beslutte regler om bruk av smarttelefoner og annet digitalt utstyr.

22.3.3 Elevenes medvirkning i utarbeidelsen av skoleregler (skoledemokrati)

Skolereglene kan ses som elevenes inngangsport til opplæringsregelverket. Skolereglene har først og fremst elevene som adressat, på samme måte som læreplanverket først og fremst har lærerne og skoleledelsen som adressat. Det er et veletablert prinsipp at de loven retter seg mot, i størst mulig grad bør kunne forholde seg til ett regelverk. Det gjør formidlingen av rettsreglene lettere, og det blir lettere for borgerne å gjøre seg kjent med reglene og rettsstillingen sin. Disse hensynene gjør seg ikke mindre gjeldende når adressatene er elever, som har få forutsetninger for å navigere og orientere seg i rettsstoffet.

Skoleregler bør derfor inneholde de viktigste reglene for elevene i skolehverdagen, og reglene som kan avgjøres lokalt, det gjelder særlig regler om elevenes plikter og andre begrensninger for elevenes handlefrihet. Skoleregler som gjelder flere spørsmål enn dagens ordensreglement, og som vedtas etter en bredt anlagt demokratisk prosess, vil lettere bli godt kjent i skolemiljøet.

Utvalget har framholdt som et overordnet prinsipp at beslutninger ikke bør tas på et høyere nivå i regelhierarkiet enn det som er nødvendig, og at beslutninger i alminnelighet bør tas nærmest mulig dem beslutningen gjelder, se nærmere omtale i kapittel 12.2.1 Disse prinsippene legger føringer for hvordan vi tenker om skoledemokrati. Jo nærmere beslutningene tas eleven, jo lettere er det å lage gode ordninger for elevdeltakelse. Det taler for at beslutninger som gjelder elevene direkte, heller tas av kommunene enn staten, heller skolen enn kommunen, og kanskje i noen tilfeller, heller av elevene enn av skolen. I et skolesamfunn tas det mange beslutninger, store og små.

Det er viktig at skolereglene inneholder noe som oppleves som viktig for elevene, og at de er med på å bestemme. Hvis ikke kan elevene enten få forståelsen av at de ikke er medborgere og ikke deltakere i et demokrati, eller, og trolig verre, elevene kan se det hele som et skinndemokrati og dermed miste tillit til systemet. I en publikasjon fra Barneombudet siteres et sentralstyremedlem i Elevorganisasjonen slik:

> Om elever ikke blir inkludert i beslutninger som ledelsen tar – hvorfor skal en elevrådsleder gidde å tale elevenes sak? Skinn medvirkning (sic) er farlig for engasjementet, mens reell medbestemmelse skaper eierskap og motivasjon for å lære.[1]

I rapporten *Med ungdom i fokus – Innspill til den nye opplæringsloven*, se nærmere omtale i kapittel 4.4.2, ble blant annet følgende framhevet:

> Ungdommene mener at elevrådet på skolen burde få bestemme veldig mye av det som skjer det er ting som f.eks om vi skal ha lekser, deling av fotballmål, telefonbruken og de mener at dette burde bestemmes sammen med rektor. Vi spurte også hva klassen burde bestemme og der svarte elevene at de burde få bestemme det meste, men for det meste ting som angår klassen dette er ting som hva som skal skje i timene, hva innholdet i timene er, hva klassen skal bruke penger til og hvilke type lekser de får.

I utvalgets dialog med ansatte i skolen, andre som arbeider med skolespørsmål, og elever, er det tenkt høyt om flere beslutninger som elevene helt

[1] Barneombudet, 2018b, s. 6.

eller delvis kan være med på å ta. Elevene kan i prinsippet være med på å beslutte lekser, organisering av skolehverdagen, for eksempel når friminuttene skal være og hvor lenge de skal vare, skolens adgang til å pålegge lekser, leksenes innhold og omfang, bruk av elevens eget digitale utstyr som telefon, bruk av sosiale medier, skoleaktiviteter, læringsmetoder, timeplan, innkjøp av materiell til skolens uteområder og utforming av skolens områder, i tillegg til alminnelige atferdsregler og regler om brudd på skolereglene. Formålene med reglene kan være mange, det kan for eksempel være å sørge for ro og orden i skolesamfunnet, et godt og trygt skolemiljø, beskytte elevenes privatliv, gi grunnlag for bruk av sanksjoner mot elevene og gi elevene demokratiske rettigheter.

Dette er beslutninger av ganske ulik karakter, og hva som er hensiktsmessige måter å sikre elevmedvirkning på, vil variere med hva slags beslutning det er tale om. For noen beslutninger er det opplagt at elevene ikke kan bestemme fullt ut, som for eksempel ansettelse av lærere, men elevene kan være representert i organer som bestemmer eller gir råd i ansettelsessaker, for eksempel et ansettelsesråd.

I utvalgets dialog med elever og i innhentede rapporter fra elever er det pekt på flere spørsmål elevene er opptatt av som det kan tenkes at best avgjøres lokalt og sammen med elevene.

Et spørsmål elevene er opptatt av, er utforming av arealer elevene oppholder seg i, og bruken av dem. I kvitringen gjennomført ved Kippermoen ungdomsskole, se kapittel 4.4.2, sa for eksempel en gruppe det slik: «La oss bestemme hvordan skolegården skal se ut.» Det kan være innkjøp av utstyr eller beslutninger om hvilke aktiviteter som skal finne sted hvor, og på hvilken måte.

Et annet spørsmål er bruk av elevenes egen teknologi på skoleområdet i skoletiden. Elevenes bruk av mobiltelefon er et spørsmål som skaper debatt både lokalt på skolene og nasjonalt i riksmedia. For dagens barn og unge er slike verktøy en svært viktig del av hverdagen. Ifølge Medietilsynets barn og medier-undersøkelse har 87 prosent av barn mellom ni og elleve år egen mobiltelefon.[2]

Det er klart at ny teknologi og ny bruk av teknologi verken er positivt eller negativt, men skaper nye muligheter og nye problemer. Dagens elever må lære seg digitale ferdigheter for å bli kompetente samfunnsborgere. En del av det man må lære, er hva det er greit å gjøre, og hva det ikke er greit å gjøre. Det er særlig viktig på områder der det ikke har utviklet seg skikk og bruk, og hvor holdninger og kultur er i støpeskjeen. En måte å bidra til at slike ferdigheter utvikles på, er å ta elevene med på beslutninger om bruken av teknologi. Skal det være lov å bruke personlig digitalt utstyr eller sosiale medier i friminuttene? Hvis det skal være lov, hvilke regler skal gjelde for bruken?

Åpenhetsutvalget drøfter inngående bruken av digitalt kommunikasjonsutstyr og anbefaler følgende i sitt forslag til veileder for bruk av digitalt kommunikasjonsutstyr:

> Skolen bør tilrettelegge for god bruk og opplæring i digitalt utstyr. Skolen er en arena for læring og en forberedelse til det livet som venter etter skolen. Skolen bør derfor legge til rette for bruk av smarttelefon og andre digitale hjelpemidler i undervisning og lek. Elevene skal trenes i nettvett og bør få veiledning i fornuftig bruk av digitale hjelpemidler. Ledere og ansatte i skolen bør i minst mulig grad møte elever med forbud som elevene selv ikke har vært med på å bestemme.[3]

Anbefalingen er altså at skolene «i minst mulig grad bør møte elever med forbud som elevene selv ikke har vært med på å bestemme». Åpenhetsutvalget anbefaler et lavt beslutningsnivå:

> Elever og lærere bør snakke sammen om gleder og utfordringer med bilder, film og lydopptak i skolen, enten det tas med privat digitalt utstyr eller skolens eget utstyr. Man bør forsøke å finne løsninger på lavest mulig nivå, helst i den enkelte klasse, elevgruppe, trinn eller base. Hver gruppe bør diskutere om og i hvilken grad denne gruppen har problemer med bilder, film eller lydopptak som tas i skolehverdagen. Elever og lærere bør deretter samtale seg frem til felles elevregler for gruppen. Felles skoleregler om bruk av smarttelefoner eller lignende, bør bare omhandle generelle regler om nettvett og regler om trakassering, mobbing eller annen krenkende atferd, eller generelle regler om mobilbruk eller lignende i fellesarealene.[4]

Åpenhetsutvalget ser *klassen* som det mest hensiktsmessige beslutningsnivået for bruk av smarttelefoner, bilder eller film i klasserommet eller i

[2] Medietilsynet, 2018, s. 13.

[3] NOU 2019: 10, kap. 18.2, del V.

[4] NOU 2019: 10, kap. 18.2, del V.

gardeboer, men peker på *felles skoleregler* for trakassering, mobbing eller annen krenkende atferd, eller geografisk til fellesarealene. Utvalget mener at ordensreglementet bør oppfordre hver enkelt klasse til å lage klasseregler som omhandler elevenes mobilbruk, fotografering og filming. Klassereglene må ikke legge opp til sanksjoner ved brudd på reglene.[5]

Opplæringslovutvalget tar ikke stilling til hva som er det mest hensiktsmessige nivået å fatte slike beslutninger på, det kan variere ut fra for eksempel hvor gamle elevene er og lokale forhold, men gjentar at utvalget har framhevet som et generelt prinsipp at reglene bør vedtas så nært som mulig dem reglene er ment å gjelde for. Beslutningene Åpenhetsutvalget drøfter, er beslutninger som er viktige for elevene og som Opplæringslovutvalget har erfart at de har sterke meninger om. For slike beslutninger står hensynet til skoledemokrati og elevmedvirkning særlig sterkt. Disse hensynene kan tilsi at kommunene bør delegere adgangen til å vedta regler om disse spørsmålene.

22.3.4 Skoleregler bør vedtas med jevne mellomrom

Dersom skoleregler skal virke som tiltenkt er det etter utvalgets oppfatning viktig at reglene drøftes bredt i skolesamfunnet med jevne og korte mellomrom. Det er også en naturlig følge av at elevene har rett til medvirkning, at skoleregler bør vedtas på nytt med jevne mellomrom. Jevnlige diskusjoner og vedtakelse av skolereglene har flere funksjoner.

Én funksjon er at gjeldende regler blir bedre kjent i skolesamfunnet gjennom prosessen, og dermed i større grad etterleves, ved at elevene selv har vært med, men også fordi diskusjonen gjør det lettere å forstå reglene. Et illustrerende eksempel gir utvalgets samtaler med elever i 3. og 4. klasse ved Nord-Dønna Montessoriskole. Elevene hadde god kjennskap til ordensreglene på skolen, ifølge dem selv fordi de hadde vært med på å lage dem.

En annen grunn er at elever som har vært med på å vedta regler som gjelder for dem, trolig i større grad vil akseptere reglene og prosessen som har ledet fram til dem. Elevene vil oppfatte reglene som legitime, og det kan igjen føre til at elevene får større tillit til skolesamfunnet.

En tredje funksjon er at elevene deltar i en demokratisk prosess som har direkte betydning for dem, se kapittel 22.3.3. Elever ved Sandfallet ungdomsskole i Alta pekte på behovet for å vedta regler jevnlig. De viste til at et tidligere elevråd hadde bestemt at det ikke var lov med mobil på skolen. Eleven syntes ikke det var greit at et «gammelt elevråd» bestemte over dem.

Det overordnede kravet til demokratisk deltakelse gjelder alle elevene. I tillegg er det grunn til å ta hensyn til særtrekk ved elevene som gruppe. Et særtrekk er at *elevene skiftes ut*. Det innebærer at dersom målet er at elevene skal være med på å bestemme reglene som gjelder for dem, må reglene tas opp til diskusjon i skoledemokratiet og vedtas med jevne mellomrom.

22.3.5 Hva skal og kan det gis skoleregler om?

I praksis har det vært tvil om hva som kan vedtas i ordensreglement. Denne tvilen skyldes i noen utstrekning at opplæringsloven § 9 A-10 gir få vurderingsmomenter, og at verken typetilfeller eller virkeområde er omtalt i særlig grad i forarbeidene til bestemmelsen. Andre tvilsspørsmål har oppstått som følge av samfunnsendringer. Det har for eksempel vært tvil om det kan gis regler i ordensreglementet om elevenes atferd overfor hverandre utenfor skoletiden og skoleområdet, elevenes atferd i digitale rom, om det er adgang til å inndra mobiltelefon eller andre eiendeler fra elever i skoletiden, og om det kan gis regler om klesdrakt eller bruk av religiøse symboler. Utvalget har sett det som viktig å prøve å avklare viktige spørsmål og gi noen flere knagger for å avgjøre hva det kan gis skoleregler om.

Etter utvalgets syn bør det gis skoleregler om organiseringen av skoledemokratiet og rettigheter og plikter for elevene, blant annet orden og oppførsel. Sammenlignet med den gjeldende bestemmelsen om ordensreglement er det nytt at det skal gis skoleregler om organiseringen av skoledemokratiet. Det er riktignok også i dag adgang for skolene til å gi bestemmelser om skoledemokratiet i ordensreglementet, jf. «reglar om rettane og pliktene». Det er to forskjeller fra dagens situasjon som har betydning. For det første: I og med at utvalget foreslår å oppheve krav til formell organisering av elevdemokratiet i loven, innebærer det et større behov for å fastsette slike regler i skolereglene. For det andre: Bestemmelsen om skoledemokrati, og vektleggingen ellers av behovet for å lære *om* demokrati *gjennom* demokrati, taler for å gjøre det tydelig at elevene bør gis mulighet til å være med på å fastsette spillereglene for skoledemokratiet.

---

5 NOU 2019: 10, kap. 14.8.2.3.

Boks 22.1 Skoleregler

Bærum kommune har fastsatt forskrift om ordensreglement der det blant annet står at elevene skal vise nettvett og følge skolens regler for bruk av mobiltelefoner, datautstyr og digitalt utstyr.

Det framgår videre at den enkelte skole i tillegg kan lage ordensregler tilpasset de lokale forholdene. Bekkestua skole har for eksempel regler om at elevene skal ha mobiltelefonen avslått i undervisningstiden med mindre læreren sier noe annet. Det samme gjelder Blommenholm skole. Hundsund skole har kjøreregler for bruk av nettbrett på skolen. Det framgår der at eleven alltid skal spørre om lov til å ta bilder, video eller lydopptak av andre personer og at brudd på dette fører til at foresatte blir varslet. Snarøya skole har utarbeidet felles retningslinjer for mobil- og nettvett.

Kilde: Forskrift 21. august 2018 om ordensreglement for skolene i Bærum. NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland

Det skal som i dag, også gis skoleregler om tiltak som kan brukes mot elever som bryter skolereglene, og om hvordan slike saker skal behandles. Utvalget foreslår at det også i den nye loven presiseres at skolen bare kan bruke tiltak overfor elevene som er fastsatt i skolereglene. Ved brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, se forslag til § 12-4, kan det brukes reaksjoner som følger av skolereglene, men dette forutsetter at dette fastsettes i skolereglene. Inndeling i klasser er i utgangspunktet ikke enkeltvedtak, men dersom skolen ønsker å bruke klassebytte som reaksjonsform, må dette være fastsatt som et mulig tiltak i skolereglene. Videre bør saken behandles etter reglene om enkeltvedtak, se kapittel 26.4.3.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig å presisere i den nye loven at elevene har rett til å forklare seg for den som skal treffe vedtak om tiltak, og viser til at skolen normalt ikke vil ha grunnlag for å beslutte tiltak uten å ha snakket med eleven. Se også forslag til § 2-2 i den nye loven.

22.3.6 Skolereglenes virkeområde

Det har i praksis blitt stilt spørsmål ved hva som er virkeområdet til skolenes ordensreglement. Dessuten er det viktig at virkeområdet er tilpasset den digitale virkeligheten, der både tid og sted er blitt mindre viktige avgrensningsmarkører.

Skolereglenes funksjon er å regulere forhold som er relevante for skolesamfunnet. Det innebærer at reglene må gjelde for skolens virksomhet i vid forstand. Det avgjørende spørsmålet er om forholdet som reguleres av skolereglene, har nær sammenheng med skolens mulighet til å gjennomføre skoledriften i samsvar med lover og forskrifter.

Kjerneområdet for skolereglene er på skoleområdet i skoletiden. Skolereglene bør også gjelde enhver bruk av skolens digitale infrastruktur, også utenfor skoletiden. Skolen har ansvaret for denne infrastrukturen på samme måte som den har ansvaret for skolens fysiske område. Skolereglene bør også gjelde for elevenes atferd utenfor skolen og utenfor skoletiden dersom atferden er relevant for skolemiljøet eller elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever. Det innebærer at det bør kunne reageres mot for eksempel mobbing som skjer på fritiden mellom elever, i medhold av skolereglene. Derimot bør det ikke kunne fastsettes regler som gjelder utenfor skoletiden og utenfor skolens fysiske og digitale område begrunnet i andre hensyn enn læringsmiljø eller skolemiljø. For eksempel kan ikke skolene forby elevene å sykle til skolen ut fra trafikksikkerhetshensyn eller andre hensyn. Selv om slike regler skulle ha gode grunner for seg, er det foreldrenes og elevenes ansvar å ta slike hensyn.

22.3.7 Hva skal reglene kalles?

Utvalget har vurdert ulike betegnelser på reglene som i dagens lov er kalt «ordensreglement». Før opplæringsloven trådte i kraft, ble også benevnelsen «skolereglement» brukt i lovgivningen. I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* er reglene omtalt som «skolereglement» og «ordensreglement» om hverandre. I praksis omtales reglene i hovedsak som «skoleregler», «ordensreglement» og «skolereglement». Det hender også at uttrykk som «ordensregler», «elevreglement», «elevregler» og «husregler» er brukt.

Etter utvalgets oppfatning er «reglement» en noe gammelmodig uttrykksmåte som det er grunn til å fornye. For elevene er det trolig lett å forholde seg til det enkle og treffende «regler». Reglene bør ikke avgrenses til *ordens*regler. Dagens ordensreglement benyttes til mer enn ordensregler, og utvalget ønsker å tydeliggjøre at det skal være rom for at lokale regler på skolen i

større grad skal omfatte andre spørsmål enn orden og oppførsel.

Skoleregler er en treffende sammensetning. Det er regler som gjelder for skolesamfunnet, og som også kan være fastsatt av skolen, i alle fall skal elevene på skolen og andre som er knyttet til skolen, kunne påvirke innholdet i reglene gjennom en demokratisk prosess. «Skoleregler» gir de aller fleste riktige assosiasjoner og det er i liten grad fare for å forveksle reglene med andre regelsett. Et alternativ kan være «elevregler», men denne sammenstillingen gir snevrere assosiasjoner – skolereglene retter seg også direkte eller indirekte mot andre i skolesamfunnet, ikke bare elevene.

Skolereglene er forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a, jf. bokstav b. Det følger av forvaltningsloven § 38 første avsnitt bokstav b at forskrifter i «kunngjøringen [skal] betegnes som forskrift». Dette kravet forhindrer likevel ikke at forskriftene i lovbestemmelsen og ellers omtales som skoleregler. Utvalgets forslag innebærer altså at det vedtas forskrift om skoleregler, på samme måte som det etter opplæringsloven § 9 A-10 i dag vedtas forskrift om ordensreglement.

22.3.8 Plassering av bestemmelsen om skoleregler

Regler om ordensreglement var tidligere fastsatt i henholdsvis §§ 2-9 og 3-8. Etter utvalgets oppfatning er ikke dagens plassering av bestemmelsen god. Det er behov for en hjemmel til å gi lokale forskrifter som gjelder skolesamfunnet og elevene direkte. Dette behovet er ikke avgrenset til å gi bestemmelser om skolemiljø, som kapittel 9 A omhandler. I gjeldende ordensreglementer er det gitt regler av ulik karakter, blant annet bestemmelser om rettigheter og plikter, om bruk av informasjonsteknologi, bruk av sykkel og rullebrett, om lekser, om fraværsgrenser, om skolemiljø osv.

Etter utvalgets oppfatning vil en plassering i første del av loven reflektere skolereglenes funksjon på en god måte. Plasseringen gjør det tydelig at skoleregler gjelder for mer enn skolemiljøspørsmål. Det passer bra at bestemmelsen står nært de nye bestemmelsene om vektlegging av elevens beste (§ 2-1), elevenes rett til å medvirke og plikt til å delta (§ 2-2) og skoledemokratiet (§ 2-4). Skolereglene angår elevenes skolehverdag direkte; det er for disse reglene at elevenes medvirkning er særlig viktig. Forberedelsen og vedtakelsen av skoleregler gir også en god anledning til å lære elevene om demokrati *gjennom* demokrati. En plassering i innledningen innebærer at reglene som gjelder elevene, elevenes medvirkning og skoledemokratiet kan leses i sammenheng.

22.3.9 Rettsinformasjon og regelspråket

For å kunne bruke regler forutsettes det at den reglene gjelder (adressaten) innehar noen grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. For det første må adressaten *kjenne til* at det finnes regler som er relevante for adressatens situasjon. For det andre må adressaten *finne* fram til relevante regler. For det tredje må adressaten være i stand til å *tolke og forstå* reglene. For det fjerde må adressaten kunne *anvende* reglene på sin situasjon.

Opplæringsloven er unik i den forstand at den retter seg til en særlig sammensatt gruppe. Utvalget klarer ikke å se hvordan hensynene skal ivaretas på en god måte om man antar at alle gruppene skal forholde seg direkte til hele loven. Utvalget har derfor drøftet hvem ulike deler av regelverket bør rette seg til først og fremst, og hvilke ferdigheter i bruk av regler og kunnskaper om regler det er realistisk å anta at disse brukerne har.

Ut fra hva vi vet om elevers kunnskap om lover og andre regler i skolen, er det lite realistisk at elevene vil lese opplæringsloven eller forskrifter gitt i medhold av opplæringsloven, eller hva som ellers gjelder for skolen. Man kan tenke seg at det kan skrives en lettlest utgave av loven slik det er foreslått av Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO) i innspill til utvalget:

> Vi har erfart at elever i skolen i dag ikke kjenner til sine rettigheter, og vi oppfordrer opplæringslovutvalget til å foreslå overfor Kunnskapsdepartementet at de i tillegg til ny lovtekst lager en enklere versjon av opplæringsloven som gjør den lettere tilgjengelig og forståelig for elever.[6]

Med en lignende tilnærming er FNs barnekonvensjon utgitt i «en mer forståelig kortversjon» av Redd Barna.[7] Slike rettsinformasjonstiltak er nyttige og gjør det lettere for elever å forholde seg til lovgivningen, i hvert fall på et overordnet nivå.

Elevene vil, som i dag, trolig forholde seg til regler som gjelder dem mer direkte, og som gjelder skolefellesskapet. Slik er det på mange samfunnsområder; loven formidles gjennom underordnede regler, for eksempel i lokale forskrifter og instrukser, eller i veiledninger. Det er lite trolig

---

6 NEMIO, innspill til utvalget.

7 Redd Barna, u.å.

at elevene vil holde seg vesentlig mer orientert om lover og forskrifter i framtiden enn de gjør i dag.

Skolereglene henvender seg først og fremst til elevene. Skolereglene fastsetter elevenes rettigheter og plikter i hverdagen, og elevene skal være med på å bestemme reglene. Det er derfor særlig viktig at disse reglene er lett tilgjengelige for elevene, og at reglene utformes i et språk elevene forstår.

Noen ordensreglementer er godt utformet og lette å forholde seg til for elevene. Men det er også ordensreglementer som er utformet i en formalistisk og gammelmodig stil, og det er ikke alltid lett for elevene å forstå at reglene er relevante for dem, eller å forstå hva innholdet i reglene er. Utvalget tror skoleregler som en egen og tydelig kategori regler vil gjøre det lettere å rendyrke et godt språk som retter seg mot elevene, å skape hensiktsmessige og deltakende beslutningsprosesser og å skape særegne gode ordninger for formidling av reglene, ment for elever og skolesamfunnet. Over tid kan det være at skoleregler kan gi et godt grunnlag for å lære om elevers språk- og regelforståelse, som igjen kan bidra til å forbedre framtidige skoleregler. For å understreke viktigheten av at skolereglene forstås av elevene foreslår utvalget at det i bestemmelsen om skoleregler skal slås fast at: «[s]kolereglane skal skrivast slik at elevane kan forstå dei.»

22.3.10 Hvordan skal skolereglene gjøres kjent i skolesamfunnet?

Skolen må informere både elevene og foreldrene godt om skolereglene, se forslag til § 2-6.

Det gjelder et generelt krav til å gjøre forskrifter kjent i forvaltningsloven §§ 38 og 39. I dagens § 9 A-10 fjerde avsnitt er det gjort unntak fra kravet i forvaltningsloven om publisering i Norsk Lovtidend. Utvalget foreslår ikke et tilsvarende unntak. Det har etter hvert blitt enkelt å publisere reglene; dagens unntak ble vedtatt i en tid da det var mer krevende. Dersom skolereglene er kunngjort digitalt på ett sted, vil det være lettere å finne fram til reglene, det vil også være lettere å skaffe seg oversikt over skoleregler for alle interesserte, for eksempel de som er berørt av reglene, de som skal lage regler og de som forsker på reglene.

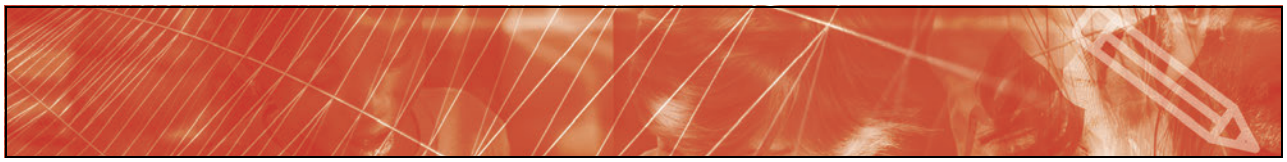
Det er ikke tilstrekkelig å kunngjøre reglene. Det ligger i informasjonskravet i § 2-6 i den nye loven der skoleregler er nevnt særskilt, at skolene skal gi elevene og foreldrene den informasjonen de ha bruk for. Skolereglene står i en særstilling. Det er disse reglene elevene skal forholde seg til i hverdagen. Det innebærer at skolen må sørge for at alle elevene er godt kjent med skolereglene. Her er det også en klar forbindelse til arbeidet med skoledemokrati. Dersom skolene involverer elevene i uttarbeidelsen av skoleregler, slik det er forutsatt i forslaget § 2-4 om skoledemokrati, vil det samtidig legge grunnlaget for at reglene blir godt kjent i skolesamfunnet og av den enkelte elev.

22.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- en bestemmelse om skoleregler som plasseres i kapittel 2 nært sammen med bestemmelsene om skoledemokrati og medvirkning, se forslag til § 2-5.
- at skolereglene skal ha regler om organisering av skoledemokratiet og om rettighetene og pliktene til elevene, blant annet om orden og atferd
- at skolereglene skal skrives slik at elevene kan forstå dem, og at skolen bare kan bruke tiltak som er fastsatt i skolereglene

Kapittel 23
Rett og plikt til grunnskoleopplæring



Figur 23.1

23.1 Innledning

Dette kapitlet handler om barns rett og plikt til grunnskoleopplæring i Norge. Kapitlet handler også om fritak fra opplæringsplikten og permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring, utsatt og tidligere skolestart, foreldrenes straffansvar og det såkalte gratisprinsippet. Disse temaene er i dag regulert i opplæringsloven kapittel 2.

23.2 Dagens regler

23.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at barn har rett til å motta grunnleggende utdanning.

I artikkel 2 i den første tilleggsprotokollen til den europeiske menneskerettskonvensjon framgår det blant annet at ingen skal bli nektet retten til utdanning.

I barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1 står det følgende:

> Partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig:
> a) gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle […]

I opplæringsloven § 2-1 andre avsnitt andre setning framgår det at retten til grunnskoleopplæring «skal oppfyllast så raskt som mogleg og seinast innan éin månad». I forarbeidene til § 2-1 er forholdet til barnekonvensjonen kommentert slik:

> Barnekonvensjonen seier ikkje noko eksplisitt om når retten til opplæring skal ta til å gjelde for barn som kjem til landet. Heller ikkje andre rettskjelder seier noko konkret om kor raskt etter innreise i landet retten til opplæring må byrje å gjelde for å vere i tråd med barnekonvensjonen. Det avgjerande etter barnekonvensjonen er om alle barn i landet har rett til opplæring, og at det ikkje blir gjort skilnad på barn på eit usakleg eller urimeleg grunnlag når denne retten skal oppfyllast.[1]

23.2.2 Opplæringsloven

Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller 6 år, og til de har fullført det tiende skoleåret. Plikten kan oppfylles i en offentlig skole eller gjennom annen, tilsvarende opplæring. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt.

I andre avsnitt i § 2-1 er det fastsatt at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Videre framgår det at retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Kravet gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. For de aller fleste barn som søker om oppholdstillatelse, vil det være klart fra første dag at barnet sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. I praksis vil derfor opplæringen måtte gis så raskt

[1] Prop. 79 L (2016–2017), kap. 3.5.6.

som mulig og senest innen én måned etter at barnet har kommet til Norge. Det vil si at kommunene ikke skal utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på én måned. Kravet innebærer at kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at de har kommet til Norge, fremdeles skal gi et tilbud fra dette tidspunktet. Fristen på inntil én måned starter ikke på nytt dersom et barn flytter mellom kommuner.

Det framgår av forarbeidene til § 2-1 andre avsnitt at retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av om barnets foreldre har lovlig opphold i Norge. Det er likevel en forutsetning at barnet møter på skolen. For barn i kirkeasyl er ikke kommunene forpliktet til å tilby opplæring i kirken.[2]

I § 2-1 andre avsnitt er det videre fastsatt at plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder. Departementet kan gi fritak for denne plikten i særlige tilfeller, for eksempel der oppholdet i Norge bare vil vare kort tid utover tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæring i Norge faller bort dersom eleven oppholder seg utenfor landet i mer enn tre måneder. I Prop. 72 L (2015–2016) er det presisert at «opplæringsplikta gjeld innanfor tremånadersperioden, og at utanlandsopphald der det ikkje er innvilga permisjon, dermed vil vere ulovlege», og at «tremånadersregelen gjelde[r] uavhengig av den fastsette skoleruta (skoledagar, feriar og fridagar)».[3] Norske borgere som bosetter seg i utlandet, har ikke rett og plikt til grunnskoleopplæring etter norsk lov.[4]

Utsatt og tidlig skolestart

I opplæringsloven § 2-1 tredje avsnitt er rammene for utsatt skolestart fastsatt slik:

> Dersom det etter sakkunnig vurdering er tvil om barnet er komme tilstrekkeleg langt i utviklinga si til å starte i skolen, har barnet rett til å utsetje skolestarten eitt år dersom foreldra krev det. Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykke frå foreldra kan kommunen i særlege tilfelle vedta å utsetje skolestarten eitt år.

I tredje avsnitt er det også åpnet for tidligere skolestart. Her er det fastsatt at dersom foreldrene søker om det eller samtykker til det, kan kommunen etter sakkyndig vurdering la et barn begynne på skolen ett år før når barnet innen 1. april har fylt 5 år.

Fritak fra opplæringsplikten

Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan kommunen helt eller delvis vedta å frita en elev for opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 fjerde avsnitt andre setning. Bestemmelsen gjelder ikke bare elever med alvorlig nedsatt funksjonsevne, men kan også brukes til å la elever med stort læringspotensial hoppe over ett eller flere trinn i helt spesielle unntakstilfeller. Bestemmelsen åpner også for fritak fra deler av opplæringen hver dag. Det er presisert i forarbeidene til bestemmelsen at elever som er fritatt fra opplæringsplikten, har rett til å fullføre den opplæringen de er fritatt fra på et senere tidspunkt.[5]

I helt spesielle unntakstilfeller kan også kommunen med samtykke fra foreldrene vedta å la en elev gå et trinn om igjen eller tilby et 11. skoleår til elever som ikke har fullført grunnskolen.[6] Det vises for øvrig til opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt.

Permisjon

Når det er forsvarlig, kan kommunen gi elever fri fra grunnskoleopplæringen i inntil to uker om gangen. Dette følger av opplæringsloven § 2-11 første avsnitt. Kommunen må vurdere om eleven totalt sett får en forsvarlig grunnskoleopplæring, selv om søknaden om permisjon innvilges. I denne vurderingen er det relevant å legge vekt på om eleven får opplæring i permisjonstiden. Hvilke krav som skal stilles til nødvendig opplæring i permisjonstiden, må vurderes ut fra hva som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

Når det gjelder permisjon i forbindelse med helligdager for trossamfunn utenfor Den norske kirke, er det fastsatt følgende i § 2-11 andre avsnitt:

> Elevar som høyrer til eit trussamfunn utanfor Den norske kyrkja, har etter søknad rett til å vere borte frå skolen dei dagane trussamfunnet deira har helgedag. Det er eit vilkår for ret-

---

2 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 2-1.

3 Prop. 72 L (2015–2016), kap. 7.5.

4 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 2-1.

5 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 2-1.

6 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 7.4.1. Dokument nr. 15:216 (2014–2015).

> ten at foreldra sørgjer for nødvendig undervisning i permisjonstida, slik at eleven kan følgje med i den allmenne undervisninga etter at permisjonstida er ute.

Permisjon etter opplæringsloven § 2-11 avkorter elevens rett til grunnskoleopplæring tilsvarende.

Foreldrenes straffansvar

Hvis en elev er borte fra pliktig opplæring og foreldrene er skyld i fraværet, kan foreldrene straffes med bøter, jf. femte avsnitt i opplæringsloven § 2-1.

Regelen omfatter både de tilfellene der foreldrene aktivt holder barna sine borte fra opplæringen og der fraværet skyldes at foreldrene er passive. Foreldrene kan ikke straffes dersom årsaken til fraværet ikke er manglende aktivitet fra foreldrene, men skyldes andre utenforliggende forhold, for eksempel sykdom. Det samme gjelder dersom foreldrene har vært uvitende om fraværet og ikke kan bebreides for å ha vært uaktsomme.

Hvis kommunen mener at en elev er ulovlig borte fra den pliktige opplæringen, kan den anmelde dette til politiet. Det blir da opp til politiet å bestemme om saken skal forfølges strafferettslig. Kommunen må imidlertid kreve påtale.

Å holde barn tilbake fra den pliktige grunnskoleopplæringen vil også kunne utløse tiltak fra barneverntjenesten. For at fylkesnemnda skal kunne treffe vedtak etter barnevernloven § 4-11 om at barnet skal få opplæring med bistand fra barneverntjenesten eller vedtak etter barnevernloven § 4-12 bokstav b om omsorgsovertakelse, må det dreie seg om barn med særlige opplæringsbehov. Men også for barn uten særlige opplæringsbehov vil foreldrenes unnlatelse av å sørge for tilfredsstillende grunnskoleopplæring kunne føre til tiltak etter barnevernlovens mer generelle bestemmelser.

Gratisprinsippet

Elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-15. I bestemmelsen er det presisert følgende:

> Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at skolen tar imot gaver. Gaver og andre bidrag må imidlertid være reelt frivillige. Verken elever eller foreldre må føle seg presset til å bidra økonomisk.[7]

23.3 Kunnskapsgrunnlaget

23.3.1 Historikk

I grunnskoleloven § 13 nr. 2 var følgende fastsatt:

> Barnet skal til vanleg gå på skolen frå skoleåret tek til i det kalenderåret barnet fyller 7 år. Dersom foreldra søkjer om det eller samtykkjer, kan skolestyret la et barn ta til på skolen eitt år seinare, eller eitt år før når det innan 1. juli har fylt 6 år.

10-årig obligatorisk grunnskole med skolestart for seksåringer ble innført fra 1. juli 1997.

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* ble det foreslått å fjerne adgangen til å la et barn begynne i grunnskolen ett år tidligere. Forslaget ble begrunnet med at skolestarten skulle endres fra 7 til 6 års alder.[8] Det ble videre foreslått å åpne for utsatt skolestart i særlige tilfeller på bakgrunn av sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene.[9]

I Innst. O. nr. 53 (1997–98) ble det understreket at skolen skal kunne gi et tilfredsstillende tilbud til alle elever. Flertallet mente at det må åpnes for at foreldrene i særlige tilfeller kan avgjøre om et barn skal starte i skolen ett år senere dersom det etter sakkyndig vurdering er tvil om barnet er kommet tilstrekkelig langt i utviklingen sin til å starte i skolen. Flertallet mente hensynet til barnet var det viktigste, og viste til at foreldrene er de som kjenner barnet best. I de tilfellene der det etter sakkyndig vurdering er tvil om barnet bør starte på skolen, skal derfor foreldrene kunne ta en slik avgjørelse og bestemme utsatt skolestart ett år. Videre viste komiteen til forslaget om tidligere skolestart i Dok. nr. 8:79 (1997–98). Etter dette forslaget må barnet ha fylt 5 år innen 1. april det året det begynner på skolen, og kommunen skal ta avgjørelsen etter søknad eller samtykke fra foreldrene.

Høsten 2001 vedtok Stortinget følgende: «Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av opplæringslova slik at gratisprinsippet i grunnskolen blir reelt.»[10] Vedtaket ble fulgt opp

---

7 Kunnskapsdepartementet, rundskriv F-14-03.

8 NOU 1995: 18, kap. 18.6.1.

9 NOU 1995: 18, kap. 45.

av regjeringen i Ot.prp. nr. 94 (2001–2002) hvor retten til gratis grunnskoleopplæring ble foreslått presisert og flyttet fra opplæringsloven § 2-1 sjette avsnitt til § 2-15.

Fra 1. august 2016 ble det klargjort i opplæringsloven § 2-1 andre avsnitt *når* opplæringsplikten faller bort ved utenlandsopphold. Forslaget ble begrunnet slik:

> Barn i opplæringspliktig alder kan reise til utlandet av ulike årsaker. Det kan for eksempel vere ferieopphald, at foreldra arbeider i utlandet ein periode og barnet følgjer dei, eit ønske om å bruke eit skoletilbod som ikkje er tilgjengeleg i Noreg, eller at barnet skal bu ein periode i eit anna land for å bli kjent med kulturen og lære seg språket der. Ordlyden i opplæringslova seier ikkje noko om når opplæringsplikta i Noreg fell bort ved utanlandsopphald. Ettersom brot på opplæringsplikta kan straffast med bøter, meiner departementet det er prinsipielt viktig å klargjere grensene for plikta i samband med utanlandsopphald.[11]

Året etter, fra 1. august 2017, ble det fastsatt en ny endring i § 2-1 andre avsnitt i opplæringsloven som følge av den globale flyktningsituasjonen og den store økningen i antallet asylsøkere i Norge. Det ble før denne endringen lagt til grunn at der det er sannsynlig at det tar mer enn tre måneder å behandle søknaden, vil barnet i praksis ha rett til grunnskoleopplæring alt dagen etter at barnet har kommet til Norge.[12]

23.3.2 Rapporter og undersøkelser

Det finnes ikke registerdata på barns alder ved skolestart i Norge. I NOU 2019: 3[13] viser utvalget til en studie som er basert på det samme utvalget som deltar i PIRLS[14]. Denne studien viser at kun 0,5 prosent fikk utsatt skolestart i 2016, og 0,2 prosent fikk framskyndet skolestart.[15] En studie fra perioden 1995–2008 estimerer at 0,8 prosent av jenter og 1,5 prosent av gutter fikk utsatt skolestart, og at 1,2 prosent av jenter og 0,6 prosent av gutter fikk framskutt skolestart.[16]

Tidlig skolestart er omhandlet i NOU 2016: 14. Utvalget foreslår ingen endringer i regelverket, men mener at det bør «satses på kompetanseheving om regelverket rundt forsering som tydeliggjør de juridiske bestemmelsene og handlingsrommet for skoleeiere og skoleledere». Utvalget anbefaler videre at nasjonale myndigheter tydeliggjør handlingsrommet i dagens regelverk for skoleleder, skoleeier og fylkesmannen, for eksempel gjennom nasjonale kompetanseutviklingstiltak som Regelverk i praksis og RefLex.[17]

Stortinget har i Innst. 317 S (2017–2018) behandlet to representantforslag om behovet for evaluering av seksårsreformen og skolestart på barns premisser.[18] I innstillingen viser komiteen til at alle elever har rett på en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, og at alle elever modnes og lærer ulikt. Komiteen mener at de yngste barna skal møtes på sine egne vilkår, og at læringsformene i skolen må være tilpasset barnas alder og behov. Videre mener komiteen at flere lærere særlig i de første årene vil være et godt bidrag til mer lek og læring og tettere oppfølging av hver enkelt elev.

I NOU 2019: 3 er det utredet ulike modeller eller alternativer for utsatt skolestart der kjønn ikke er et selvstendig kriterium for hvem som skal ha eller bør anbefales utsatt skolestart. Et flertall av medlemmene i utvalget anbefaler likevel å videreføre dagens ordning for skolestart, mens et mindretall i utvalget anbefaler å utrede pilotering og utprøving av én eller flere former for fleksibel skolestart. Mindretallet anbefaler at utredningen «særlig [bør] legge vekt på en modell med felles førskole ved seks- eller femårsalderen med opptak til 1. trinn på ulike tidspunkter etter individuell vurdering av barnet for å tilpasse skoletilbudet bedre til elevenes utvikling».

Utdanningsdirektoratet har høsten 2019 invitert kommuner til å komme med forslag til modeller for fleksibel skolestart.[19]

23.3.3 Regelverk i andre land

Danmark

I flere andre land er utsatt og tidlig skolestart vanligere enn i Norge. I Danmark kan barnet starte ett år tidlig på skolen dersom barnet er født før 1. oktober. I underkant av 4 prosent av et årskull

---

10 Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001–2002), vedtak 73.
11 Prop. 72 L (2015–2016), kap. 7.1.
12 Prop. 79 L (2016–2017), kap. 3.2.1.
13 Kap. 10.1.1.
14 Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).
15 Gabrielsen & Lundetræ, 2017.
16 Cools et al., 2017.
17 Kap. 6.4.
18 Dokument 8:149 S (2017–2018). Dokument 8:150 S (2017–2018).
19 Utdanningsdirektoratet, 2019l.

benytter seg av denne muligheten. Samtidig får 10–15 prosent av seksåringene i et årskull utsatt skolestart. Blant gutter som er født i desember, er andelen 56 prosent, mens andelen desemberjenter som får utsatt skolestart, er 31 prosent.[20]

Utsatt skolestart er regulert i § 34 i den danske folkeskoleloven. Foreldrenes anmodning eller samtykke er utgangspunktet for beslutningen om utsatt skolestart så framt utsettelsen er begrunnet i barnets utvikling. I den samme bestemmelsen er det også åpnet for «individuel optagelse baseret på barnets alder (rullende skolestart) i aldersintegrerede klasser», men likevel slik at barnet skal kunne begynne på skolen ved skoleårets start dersom foreldrene ber om det.

Sverige

Sverige har skoleplikt fra høstsemesteret det året barnet fyller seks år, jf. § 10 i kapittel 7 i skollagen. Av denne bestemmelsen framgår det også at om «det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. [...] Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare». Et barn kan begynne på skolen, det vil si «i förskoleklassen», allerede det høstsemesteret barnet fyller fem år. Dette er ingen rettighet for barnet, men vil bero på om «huvudmannen» ønsker å tilby barnet plass. I skollagen § 11 flg. i kapittel 7 er det også åpnet for at et barn kan begynne direkte i grunnskolen (hoppe over førskolen) dersom foreldrene ønsker det og barnet «bedöms ha förutsättningar för det».

Finland

I den finske lag om grundläggande utbildning § 27 er det fastsatt følgende:

> Ett barn som enligt psykologisk och vid behov även medicinsk utredning har förutsättningar att klara av studierna har rätt att inleda den grundläggande utbildningen ett år tidigare än vad som bestäms. Med stöd av sådan utredning kan en utbildningsanordnare också ge ett barn tillstånd att inleda den grundläggande utbildningen ett år senare än vad som bestämts.

[20] NOU 2019: 3, kap. 13.3.

23.3.4 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) erfarer gjennom kontakt med foreldre at framskutt og utsatt skolestart praktiseres ulikt, noe FUG tror skyldes at lovverket er uklart.[21] FUG ønsker at det skal være en rettighet å få vurdert om barnet skal ha framskutt, utsatt eller fleksibel skolestart, og at det skal være mulig å klage på avgjørelsen dersom foreldrene er uenige. Videre mener FUG at loven skal være tydelig, at retningslinjer om hvordan vurderingen gjennomføres, må bli klarere, og at foreldrenes vurdering må tillegges stor vekt.[22]

FUG mener opplæringsloven § 2-11 om permisjon fra opplæringen er uklar, blant annet om det kan innvilges permisjon i sammenhengende 14 dager, 14 dager til sammen i et skoleår eller 14 dager i skoleløpet. FUG mener at det er riktig at skolen skal vurdere om permisjon er forsvarlig, men erfarer at dette er et område der det ofte kan oppstå konflikt mellom foreldrene og skolen. Videre er FUG kjent med at behandlingen av permisjonssøknader kan slå ut motsatt av det som er hensikten. Elever på ungdomstrinnet som kunne ha vært borte en halv dag fra skolen, velger å være borte hele dagen fordi eleven kan få strøket fravær for hele dager på vitnemålet, mens fravær deler av dagen ikke strykes. FUG mener at dette er en ordning som bør endres. Videre mener FUG at næringspermisjon for elever med tilknytning til reindrift bør reguleres i loven.[23]

Andre

Når det gjelder adgangen til å hoppe over ett eller flere trinn, ønsker foreningen Lykkelige barn en regel med et klart vurderingstema. Foreningen viser til at det er store lokale variasjoner på dette området, og at det er vanskelig å se en felles forståelse hos rettsanvenderne.[24]

Redd Barna mener det er behov for økt bevissthet blant rektorer, skoleledelsen og FAU om at foreldreutgifter knyttet til barns skolegang kan virke ekskluderende for mange familier og at gratisprinsippet bør styrkes. Redd Barna erfarer at mange skoler organiserer klasseturer, med sosiale eller pedagogiske mål, der eleven er pålagt å betale en egenandel eller delta med dugnader.

[21] FUG, innspill til utvalget.
[22] FUG, innspill til utvalget.
[23] FUG, innspill til utvalget.
[24] Lykkelige barn, innspill til utvalget.

Redd Barna anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for å sikre at skolen reelt sett er gratis og i samsvar med lovteksten i § 2-15.[25]

23.4 Utvalgets vurdering

23.4.1 Inndelingen av lovbestemmelsene

Utvalget foreslår å dele gjeldende § 2-1 *Rett og plikt til grunnskoleopplæring* inn i tre paragrafer: én paragraf om rett til grunnskoleopplæring, én om plikt til grunnskoleopplæring og én om tidlig og utsatt skolestart. Utvalget foreslår denne inndelingen for å få bedre fram hvem som har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og når retten og plikten inntrer.

I dag står reglene om plikt til og fritak fra grunnskoleopplæring i § 2-1, mens regelen om permisjon står i § 2-11. Utvalget mener at reglene om fritak fra opplæringen og permisjon fra grunnskoleopplæringen bør lovfestes i samme bestemmelse som plikten til grunnskoleopplæring. Utvalget mener at man på den måten får bedre fram at adgangen til både fritak og til permisjon er unntak fra plikten til grunnskoleopplæring. Dette vil også gjøre at alle unntakene fra plikten til grunnskoleopplæring samles i én paragraf.

Bestemmelsen om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring i § 2-15 foreslås plassert i en egen bestemmelse. Det samme gjelder bestemmelsen om foreldrenes straffansvar.

23.4.2 Retten til grunnskoleopplæring

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 2-1 tredje avsnitt første setning, fjerde avsnitt første setning og andre avsnitt første og andre setning, videreføres med noen språklige endringer i lovforslaget § 3-1. Barn har rett til offentlig grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år, og til de har avsluttet det 10. trinnet. Utvalget foreslår at de elevene som har avsluttet det 10. trinnet uten at de anses å ha fullført grunnskoleopplæringen, skal ha rett til ett år med tilrettelagt grunnskoleopplæring ved en videregående skole. Dette forslaget er omhandlet i kapittel 24.4.3

Når det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder i strekk, mener utvalget at retten fortsatt skal oppfylles «så raskt som mogleg» og senest innen én måned etter at barnet kom til Norge. Utvalget foreslår at det presiseres i loven at barn som kommer til Norge etter fylte seks år, normalt skal plasseres på det trinnet alderen til eleven tilsier. Kommunen kan likevel la barn og unge som kommer til Norge etter fylte seks år, starte på et lavere grunnskoletrinn enn alderen deres tilsier. Dersom dette er til det beste for barnet, bør kommunen veilede om og gi eleven denne muligheten, se også omtale i kapittel 24.4.3.

I opplæringsloven § 2-1 første avsnitt første setning er det presisert at grunnskoleopplæringen skal være «i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter». Utvalget mener at dette er en unødvendig presisering, og foreslår derfor at denne presiseringen ikke videreføres i den nye loven.

23.4.3 Plikten til grunnskoleopplæring

Hvordan kan plikten oppfylles?

I opplæringsloven § 2-1 første avsnitt andre setning står det at «plikten kan ivaretakast gjennom offentleg grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring». Ettersom det foreligger en plikt til grunnskoleopplæring, og det er knyttet straff til unnlatelse av plikten, mener utvalget at det bør komme klarere fram i loven på hvilke måter plikten kan oppfylles. Utvalget foreslår derfor at det framgår at grunnskoleopplæringen skal gjennomføres i offentlig skole, privat skole som er godkjent etter lovforslaget § 20-1 eller friskolelova eller i form av godkjent grunnskoleopplæring i hjemmet.

Når bør plikten inntre og opphøre?

Utvalget mener at barnet fortsatt bør ha plikt til grunnskoleopplæring når barnet har vært i Norge i tre måneder, og at plikten fortsatt bør bortfalle når det er klart at barnet vil oppholde seg eller har oppholdt seg utenfor Norge i mer enn tre måneder. Utvalget foreslår derfor at § 2-1 andre avsnitt tredje og fjerde setning videreføres.

Utvalget mener at plikten til ti års grunnskoleopplæring bør videreføres, det vil si at plikten opphører når eleven har avsluttet det 10. trinnet. Dette gjelder selv om eleven ikke kan anses å ha fullført grunnskolen, se kapittel 23.4.2.

Fritak fra opplæringsplikten

Bør det fortsatt åpnes for fritak fra opplæringsplikten?

Fritak fra opplæringsplikten er omhandlet både i andre avsnitt siste setning og i fjerde avsnitt andre setning i opplæringsloven § 2-1. I den *første*

[25] Redd Barna, innspill til utvalget.

bestemmelsen, er kravet at det foreligger «særlege tilfelle», og beslutningsmyndigheten er i loven lagt til departementet. Myndigheten er delegert til fylkesmennene.[26] I forarbeidene til bestemmelsen er det lagt til grunn at fritak for eksempel kan være aktuelt «når det er klart at opphaldet [i Norge] berre varer ei kort tid ut over tre månader, slik at opplæringsperioden berre kan bli kortvarig».[27] Utvalget er enig i at det i slike tilfeller vil kunne være lite hensiktsmessig for barnet å starte skolegangen i Norge, men er ikke kjent med at det har vært gitt fritak for opplæringsplikten etter denne bestemmelsen. Dersom det er aktuelt å gi fritak fra opplæringsplikten i slike tilfeller, mener utvalget uansett at avgjørelsen bør treffes av den kommunen hvor barnet oppholder seg. Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre § 2-1 andre avsnitt siste setning som en egen fritaksordning.

I den *andre* fritaksbestemmelsen, § 2-1 fjerde avsnitt andre setning, er vilkåret for helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten at «omsynet til eleven tilseier det». Alvorlige funksjonshemminger og det å hoppe over trinn er nevnt som eksempler i juridisk teori.[28] I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) er det understreket at det bare skal gis fritak i «heilt spesielle unntakstilfelle. Normalt bør alle elevar – utan omsyn til evner og føresetnader – gå ti år i grunnskolen».[29] Utvalget støtter denne vurderingen og foreslår at bestemmelsen videreføres uten å endre terskelen for når det kan gis fritak. Utvalget foreslår at det presiseres i lovteksten at det bare kan gis fritak når «særlege grunnar» taler for det. Utvalget understreker at hensynet til hva som er det beste for eleven, skal være et grunnleggende hensyn, se forslag til § 2-1.

Når det gjelder adgangen til å hoppe over ett eller flere trinn, ønsker foreningen Lykkelige barn en regel med et klart vurderingstema. Foreningen viser til at det er store lokale variasjoner på dette området, og at det er vanskelig å se en felles forståelse hos rettsanvenderne. Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å konkretisere vurderingstemaet ytterligere, men foreslår heller at det tas inn eksempler i loven på hva fritak fra opplæringsplikten kan gå ut på. Eksemplene som utvalget foreslår å trekke fram, er fritak fra deler av skoleuken og ett eller flere av skoleårene. Det første alternativet kan være aktuelt der eleven er for syk til å motta opplæring hver dag eller hele skoledager, mens det siste eksempelet viser at elever kan «hoppe over» trinn, det vil si at eleven gjennomfører grunnskolen på kortere tid enn ti år.

I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) er det lagt til grunn at elever som blir fritatt for opplæringsplikten, ikke mister opplæringsretten, og at de har rett til å komme tilbake for å fullføre grunnskolen senere.[30] Utvalget foreslår at dette går fram av lovteksten.

Bør det stilles krav om sakkyndig vurdering?

Utvalget mener at kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ikke bør videreføres. Formålet med den generelle utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 er å sikre at blant annet kommunenes realitetsavgjørelser treffes på best mulig grunnlag, slik at resultatet i saken kan bli riktig og godt. Det er likevel viktig at kommunen vurderer konkret hvordan den kan påse at den enkelte sak er «så godt opplyst som mulig», og slik utvalget ser det, kan det være andre fagmiljøer som kan bidra med mer relevante faglige vurderinger enn PP-tjenesten, for eksempel helsetjenesten. I noen saker kan det også være behov for å innhente informasjon fra flere, for eksempel fra både PP-tjenesten og helsetjenesten. Dersom barnet har plass i barnehagen eller går på skolen, vil også disse kunne bidra til å opplyse saken.

Forslaget om å fjerne kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten er også i tråd med forslaget i NOU 2019: 5 fra Forvaltningslovutvalget. Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å regulere konkret hvilke virkemidler forvaltingsorganet kan, bør eller skal bruke for å utrede saken. Forvaltningslovutvalget utdyper dette slik:

> En opplisting av relevante virkemidler vil ha begrenset verdi, og det vil bero på sakstypen og organets egen situasjon hvilke virkemidler som bør brukes. Generelt bør forvaltningsorganet benytte de metoder for undersøkelser som best vil kunne frembringe opplysninger om saken, og som også er minst ressurskrevende for forvaltningen og minst belastende for partene.[31]

I saker hvor det vurderes fritak fra opplæringsplikten, vil det normalt være nødvendig å innhente råd fra PP-tjenesten i form av en sakkyndig vurde-

[26] Utdanningsdirektoratet, brev datert 5. november 2013.
[27] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 2-1 andre ledd.
[28] Helgeland, 2018, s. 45.
[29] Kap. 7.4.1.
[30] Merknad til § 2-1.
[31] NOU 2019: 5, kap. 21.5.

ring, men utvalget foreslår at dette ikke videreføres som et absolutt krav.

Permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring

Bør det åpnes for permisjon?

Opplæringsloven § 2-11 åpner for at kommunen kan gi elever i grunnskolen permisjon i inntil to uker om gangen, forutsatt at dette er forsvarlig. Utvalget mener at loven fortsatt bør åpne for at elever kan gis permisjon fra grunnskoleopplæringen der kommunen finner det forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingen bør det være relevant å legge vekt både på elevens læringsutbytte, hva som skal skje på skolen i permisjonstiden, for eksempel om det er nasjonale prøver eller andre prøver, om foreldrene vil sørge for egnet undervisning i permisjonstiden, og hva som totalt sett er elevens beste. Det er også relevant å legge vekt på hva eleven mener, se forslag til § 2-2. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i loven at permisjon bare kan gis dersom eleven får en opplæring som «samla sett» er forsvarlig. Dette er en videreføring av dagens regler.

Særlig om lokale retningslinjer

Flere kommuner har fastsatt retningslinjer for behandlingen av permisjonssøknader. Utvalget mener at slike retningslinjer kan bidra til at avgjørelser om permisjon ligger innenfor de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene. Disse prinsippene stiller krav om at forvaltningsorganet ikke legger vekt på utenforliggende hensyn, og at forvaltningsskjønnet ikke er vilkårlig eller innebærer usaklig forskjellsbehandling. Bergen kommune er blant kommunene som har fastsatt retningslinjer:

> Skolen innvilger normalt ikke permisjon for mer enn inntil ti skoledager hvert skoleår. […]
>
> Skolen må ta stilling til om det er forsvarlig å gi eleven permisjon. Viktige momenter når skolen vurderer dette er elevens læringsresultat, skolens undervisningsopplegg i permisjonstiden og elevens permisjonshistorikk. […]
>
> Videre er siste halvår på 10. trinn ansett som ekstra viktig, da elevene skal ha sluttvurdering i denne terminen. Det betyr at det normalt ikke er forsvarlig å gi permisjon over flere i dager dette halvåret.
>
> Skolene gir også kun unntaksvis permisjon til ferie og treningssamlinger. Det samme gjelder dersom søknaden kommer før terminplan er klar for den aktuelle perioden. […][32]

I Tromsø kommunes retningslinjer for elevpermisjon framgår det at det bare kan gis permisjon i inntil ti skoledager dersom det vurderes som forsvarlig for elevens opplæring. Ut fra en forsvarlighetsvurdering kan rektor i tillegg til ti skoledager innvilge permisjon for å sikre elevers rett til jevnlig samvær med sine foreldre og fri fra skolen ved sykdom, død og begravelse i nær familie.[33]

Ullensaker kommune har også fastsatt retningslinjer på dette området. Kommunen har regler for elevpermisjon for henholdsvis inntil tre dager og utover tre dager. Det følger av retningslinjene at det uansett ikke gis permisjon grunnet reise med ferie som formål.[34]

Utvalget mener at det fortsatt bør være slik at det er kommunen som avgjør hvilken permisjonspraksis det skal være lokalt, for eksempel om det skal gis permisjon der familien ønsker å ta ferie, eller der eleven ønsker å delta på treningssamlinger utenom helger og skolens feriedager. Det betyr blant annet at en kommune fortsatt kan avslå en søknad om permisjon selv om det er forsvarlig å gi permisjon de skoledagene det søkes om. Avgjørelsen må likevel ligge innenfor de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene.

Mange kommuner har lagt ut retningslinjene sine for permisjon på nettsidene sine, men flere av nettsidene krever innlogging. Utvalget mener at alle kommuner bør gi lokale regler om permisjon, og at disse bør fastsettes i form av en forskrift. Dette vil øke forutberegneligheten for dem som vurderer å søke om permisjon, og gjøre det enklere å finne fram til reglene. Kravet om forskriftsform vil også sikre at forslag til regler om permisjon blir gjenstand for alminnelig høring, noe som kan bidra til å dempe konfliktnivået i noen kommuner. Utvalget foreslår derfor at kommunene gis hjemmel til å gi forskrift om permisjon fra skolen.

Hvem bør bestemme lengden på permisjonen?

Utvalget mener at permisjonsgrensen på «inntil to veker» om gangen ikke bør videreføres, og mener at det bør åpnes for at kommunen kan gi elever lengre permisjon. Utvalget konstaterer at elevene har mange feriedager i løpet av skoleåret, men mener likevel at loven ikke bør være til hinder for

---

[32] Bergen kommune, 2019.
[33] Tromsø kommune, 2016.
[34] Ullensaker kommune, 2016.

at en kommune gir elever lengre permisjon enn to uker om gangen. Det er kommunen som ansvarlig for grunnskoleopplæringen, og som er nærmest til å vurdere dette. Kravet om at hver enkelt permisjon skal være forsvarlig, vil sette en grense for hvor mange og hvor lange permisjoner hver enkelt elev kan få. Utvalget understreker at de kommunene som ønsker å ha en streng permisjonspraksis, kan fortsette med det.

Føring av fravær på vitnemålet

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) mener at behandlingen av permisjonssøknader kan slå ut motsatt av det som er hensikten, og eksemplifiserer dette med at elever på ungdomstrinnet velger å være borte en hel dag siden de da kan få strøket fraværet på vitnemålet. Permisjon i inntil ti skoledager per år, skal ikke føres på vitnemålet, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-41, men likevel slik at timefravær, for eksempel legebesøk, ikke kan unntas føring. Utvalget mener at det er uheldig dersom elever eller foreldre søker om lengre permisjon enn det som er nødvendig som følge av reglene for føring av fravær. Dersom kommunen ved behandlingen av permisjonssøknader kommer til at det er forsvarlig og ønskelig å gi permisjon, må kommunen også vurdere lengden på permisjon ut fra årsaken, for eksempel om det er behov for permisjon en hel dag. Utvalget mener uansett at departementet bør vurdere å endre forskrift til opplæringsloven § 3-41, og eventuelt § 3-47, slik at det åpnes for konvertering av enkelttimer til dager.

Permisjon når andre trossamfunn enn Den norske kirke har helligdager

Utvalget mener at elevers rett til permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring som følge av at trossamfunnet deres har helligdager bør videreføres, og foreslår at opplæringsloven § 2-11 andre avsnitt videreføres med noen språklige endringer. Utvalget viser for øvrig til Prop. 130 L (2018–2019).[35]

23.4.4 Utsatt og tidlig skolestart

Innledning

I Norge starter barn i grunnskolen det kalenderåret de fyller seks år. Dette innebærer at det kan være nesten tolv måneder i aldersforskjell mellom den eldste og den yngste eleven på det samme trinnet. I tillegg modnes og lærer barn ulikt. Utvalget mener derfor at det er særlig viktig at de yngste barna møtes på sine egne vilkår når de starter på skolen, og at opplæringen ivaretar den enkeltes evner og behov, se også kapittel 44.2.

Opplæringsloven åpner for at barn unntaksvis kan starte på skolen ett år senere eller ett år tidligere. Både tidlig og utsatt skolestart er uvanlig i Norge. Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) erfarer gjennom kontakt med foreldre at framskutt og utsatt skolestart praktiseres ulikt, noe FUG tror skyldes at lovverket er uklart. I NOU 2016: 14 anbefales det at nasjonale myndigheter tydeliggjør handlingsrommet i dagens regelverk for skoleleder, skoleeier og fylkesmannen.

Både regjeringen og mindretallet i Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) ønsker å prøve ut nye modeller for fleksibel skolestart. Utvalget mener at en mer fleksibel skolestart reiser prinsipielle spørsmål. Et sentralt prinsipp i Norge er at det er skolens ansvar å tilpasse seg elevenes forutsetninger innenfor rammen av såkalte sammenholdte klasser, snarere enn at elevene skal deles inn i grupper for å best mulig tilpasses skolen, se kapittel 26.4. Dersom det åpnes for at flere barn får utsatt eller tidlig skolestart, vil det bli noe mindre variasjon i barns ferdighetsnivå innenfor klassene på hvert trinn.

Bør det åpnes for rullerende skolestart

Utvalget foreslår at det ikke åpnes for «rullerende» skolestart i den nye loven, det vil si at barn begynner på skolen på ulike tidspunkt i løpet av et skoleår. Utvalget mener at en modell for «rullerende» skolestart vil kreve en grundig utredning. Det må blant annet utarbeides kriterier for når et barn skal begynne på skolen og krav til hvordan skolene skal gjennomføre opplæringen i henhold til læreplanverket når barna starter skoleløpet på ulike tidspunkt. Dersom dagens krav til ti års skolegang skal videreføres, må også praktiske utfordringer knyttet til eksamen i grunnskolen og inntak til videregående opplæring løses.

Bør det åpnes for utsatt og tidlig skolestart?

Etter opplæringsloven har barn rett til å utsette skolestarten med ett år dersom PP-tjenesten, etter sakkyndig vurdering, er i tvil om barnet har kommet tilstrekkelig langt i utviklingen sin til å starte på skolen, jf. opplæringsloven § 2-1 tredje avsnitt andre setning. Utvalget antar at § 2-1 tredje avsnitt tredje setning om utsatt skolestart ikke har en

[35] Se merknad til § 18.

selvstendig betydning. Etter denne bestemmelsen kan kommunen vedta utsatt skolestart «i særlege tilfelle». Utvalget legger til grunn at det også etter gjeldende andre setning bare skal innvilges utsatt skolestart unntaksvis. Opplæringsloven § 2-1 tredje avsnitt fjerde setning åpner for skolestart ett år før der barnet «innan 1. april har fylt 5 år.» Så langt utvalget kan se, er det ikke gitt en begrunnelse for datoen 1. april i forarbeidene til bestemmelsen.

Utvalget mener at de aller fleste barn fortsatt skal begynne på skolen det kalenderåret de fyller seks år, og at det i utgangspunktet legges til grunn at dette er barnets beste. For å sikre at alle barn får en trygg og god skolestart, er det viktig at kommunen sørger for god overgang fra barnehagen til skole og SFO, se kapittel 44.2. Dette er spesielt viktig for barn med særlige behov hvor planleggingen av skolestarten av og til må starte flere år i forveien.

Slik utvalget ser det, bør terskelen for tidlig skolestart være høyere enn for utsatt skolestart. Utvalget viser her særlig til at alderen for skolestart ble senket fra sju til seks år fra 1. juli 1997, og utvalget mener derfor at det bare er når «særlege grunnar» taler for det, at det bør være aktuelt å la et barn begynne på skolen det året det fyller fem år. Utvalget foreslår likevel ikke at det eksplisitte kravet om at barnet må være fylt fem år innen 1. april videreføres, men utvalget legger til grunn at barnets fødselsdato i praksis vil ha betydning for om det er aktuelt med tidlig skolestart. Jo senere på året et barn er født, jo mindre sannsynlig er det at det er barnets beste å starte ett år tidligere på skolen.

Når det gjelder utsatt skolestart, foreslår utvalget at kommunen skal la et barn begynne på skolen et år senere dersom «gode grunnar» tilsier det. Dette betyr ikke at terskelen er høy, men at kommunen skal imøtekomme et ønske fra foreldrene om utsatt skolestart dersom det er grunn til å tro at barnets læring eller sosiale tilhørighet vil blir bedre dersom skolestarten utsettes med ett år, se også nedenfor.

Årsaker til utsatt og tidlig skolestart

Utvalget mener at forhold ved skolen i utgangspunktet ikke skal gi grunnlag for utsatt eller tidlig skolestart, men at vurderingstemaet for kommunen særlig bør være barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring. Utvalget foreslår at dette presiseres i loven. Slik utvalget ser det, må vurderingen ha et langsiktig perspektiv og det må ikke legges avgjørende vekt på hva som er best for barnet på kort sikt. I vurderingen av hva som er barnets beste, er det også relevant å legge vekt på foreldrenes synspunkter. Dette er særlig aktuelt der det er tvil om hva som er det beste for barnet. Det kan også være aktuelt å legge vekt på hva barnet mener, jf. barnelova § 31 andre avsnitt og forslag til § 2-2 i den nye loven. Dersom kommunen ikke finner å kunne legge avgjørende vekt på hva foreldrene eller barnet mener, bør det framgå i begrunnelsen for vedtaket hvordan de ulike hensynene er vurdert og vektlagt. Utvalget viser her særlig til NOU 2019: 5, hvor Forvaltningslovutvalget foreslår «at forvaltningsorganet skal gjøre rede for de viktigste hensynene som forvaltningsorganet har lagt vekt på ved avgjørelsen».[36]

Bør det stilles krav om sakkyndig vurdering?

Utvalget legger til grunn at en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ofte vil være nødvendig og tilstrekkelig for å opplyse en sak om tidlig eller utsatt skolestart, men ikke alltid.[37] Utvalget viser for øvrig til vurderingen av om det bør stilles krav om sakkyndig vurdering i kapittel 23.4.3. Utvalget foreslår at kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ikke videreføres.

23.4.5 Gratisprinsippet

Utvalget mener at opplæringsloven § 2-15 om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring bør videreføres med noen språklige endringer. I utgangspunktet burde det være unødvendig å lovfeste kravet om gratis offentlig grunnskoleopplæring, jf. kravene i barnekonvensjonen, men utvalget erfarer at foreldre – også etter lovendringen som trådte i kraft i 2003 – fortsatt opplever økonomisk press som følge av aktiviteter som gjennomføres i regi av grunnskolen. For mange barn i Norge er gratis offentlig grunnskoleopplæring avgjørende for å oppleve en likeverdig og inkluderende opplæring. Dette kan dreie seg om gratis skrivesaker, kladdebøker, elektronisk utstyr og turer.

Forslaget er ikke til hinder for at skolene fortsatt kan ta imot ulike former for gaver enten dette er fra næringslivet, organisasjoner eller foreldre og elever. For at eventuelle gaver fra foreldre og elever ikke skal komme i konflikt med retten til gratis grunnskoleopplæring, må gavene, som i dag, være reelt frivillige. Det betyr at verken elever eller foreldre må føle seg presset til å bidra

---

[36] Kap. 23.2.5.5.

[37] Se f.eks. LG-2006-104178.

i form av dugnad eller pengegaver. Utvalget legger videre til grunn at gaver og andre bidrag må brukes slik at de kommer hele klassen, gruppen eller flere til gode, og at alle elevene i klassen eller gruppen må få delta på de samme aktivitetene, uavhengig av om foreldrene deres har bidratt eller ikke. Kommunene, inkludert skolene, må derfor opptre med varsomhet overfor foreldrene, slik at disse ikke føler press til å yte gaver som skal finansiere turer og andre arrangementer som kommunen ikke selv ikke ønsker å prioritere å betale for. I denne sammenheng viser utvalget til at om lag 10 prosent av alle barn tilhører en husholdning med vedvarende lav inntekt.[38]

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 2-15 videreføres i den nye loven.

23.4.6 Foreldrenes straffansvar

Utvalget mener at hjemmelen til å gi bøter for unnlatelse av å sørge for at barn får pliktig grunnskoleopplæring, bør videreføres. Alternativet vil være å la barnevernlovens bestemmelser være den eneste muligheten til å gripe inn overfor foreldre som ikke sørger for at barna får grunnskoleopplæring. Dette vil etter utvalgets syn ikke være tilstrekkelig. Utvalget viser til at retten til grunnskoleopplæring er en grunnleggende rettighet for alle barn og unge, og at denne skal kunne gjennomføres uavhengig av bosted, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn og eventuelle særskilte behov.

Erfaringer viser at et ikke ubetydelig antall foreldre, særlig ved skolestart i august, ikke sørger for at barna møter til pliktig grunnskoleopplæring.[39] Slik utvalget ser det, er det fortsatt behov for en bøtehjemmel. Denne kan, sammen med andre tiltak, bidra til at opplæringsplikten oppfylles. Utvalget viser til veilederen, som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet i samarbeid med Politidirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, om barn som ikke møter på skolen.[40] Her er politianmeldelse pekt på som et aktuelt tiltak. På samme måte som i dag, bør skyldkravet være uaktsomhet.

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 2-1 femte avsnitt videreføres i den nye loven.

23.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at retten til grunnskoleopplæring utvides, se forslag til § 3-1 og omtale i kapittel 24.4.3
- å videreføre plikten til grunnskoleopplæring, men slik at det presiseres hvordan denne plikten kan oppfylles, se forslag til § 3-2 første og andre avsnitt
- at adgangen til fritak fra opplæringsplikten i all hovedsak videreføres, og at det presiseres at elever som har fått fritak, ikke mister retten til den opplæringen de har fått fritak fra, se forslag til § 3-2 tredje avsnitt
- at kommunen kan gi en elev permisjon fra opplæringen dersom eleven samlet sett får en opplæring som er forsvarlig, og at kommunen gis hjemmel til å gi forskrift om permisjon, se forslag til § 3-2 fjerde avsnitt
- å videreføre retten til permisjon når andre trossamfunn har helligdag, se forslag til § 3-2 femte avsnitt
- å åpne for tidlig skolestart når det foreligger særlige grunner, og for utsatt skolestart dersom gode grunner taler for det. I vurderingen skal kommunen særlig legge vekt på barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring, se forslag til § 3-4
- å ikke videreføre kravet om sakkyndig vurdering ved fritak fra opplæringsplikten, tidlig skolestart og utsatt skolestart
- at retten til gratis grunnskoleopplæring videreføres, se forslag til § 3-5
- å videreføre foreldrenes straffansvar, se forslag til § 3-7
- språklige og strukturelle endringer

[38] Epland, 2018.
[39] Se bl.a. Dokument nr. 15:2155 (2017–2018).
[40] Utdanningsdirektoratet, 2016j.

Kapittel 24
Rett til videregående opplæring

Figur 24.1

24.1 Innledning

Dette kapitlet handler om ungdommers rett til videregående opplæring, ofte kalt ungdomsretten. Kapitlet handler også om retten til ekstra tid til videregående opplæring og om prinsippet om at videregående opplæring skal være gratis. Fordi retten til videregående opplæring henger sammen med om man har fullført grunnskolen, blir kravet til fullført grunnskole også omtalt.

24.2 Dagens regler

24.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Staten skal sikre adgang til videregående opplæring, jf. Grunnloven § 109.

Norges forpliktelser etter de internasjonale konvensjonene ble oppsummert slik av Menneskerettighetsutvalget, som ble satt ned i 2009 for å utrede og fremme forslag til grunnlovsendringer for å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett:

> Det følger av de internasjonale konvensjonene at videregående opplæring skal gjøres tilgjengelig for alle etter evne og kvalifikasjoner, og at statene skal arbeide aktivt for at videregående opplæring skal gjøres gratis. Videre følger det av konvensjonene at den videregående opplæring skal omfatte både allmennfag, tekniske fag og yrkesfag.[1]

Ut fra ordlyden i de ulike konvensjonene er det etter utvalgets vurdering i utgangspunktet uklart om videregående opplæring skal gjøres tilgjengelig ut fra barnets evner og kvalifikasjoner, slik Menneskerettighetsutvalget la til grunn. Konvensjonene oppstiller i utgangspunktet en generell rett til utdanning, og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og barnekonvensjonen har uttalelser om at videregående utdanning skal være tilgjengelig og/eller oppnåelig for alle barn. Begrensninger ut fra kvalifikasjoner og evner er i konvensjonene særlig knyttet til høyere utdanning.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har uttalt at formuleringen «generally available» («tilgjengelig for alle» i den norske oversettelsen) betyr at «secondary education is not dependent on a student's apparent capacity or ability».[2] Dersom evner og kvalifikasjoner har sammenheng med nedsatt funksjonsevne, må det også ses hen til konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som blant annet forplikter partene til å sikre at barn ikke stenges ute fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne (CRPD). Når det gjelder den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), har imidlertid menneskerettighetskommisjonen uttalt at retten til utdanning etter første tilleggsprotokoll art. 2 først og fremst sikter til den lavere utdanningen som er obligatorisk for alle barn, og det er ellers allment akseptert at det kan oppstilles generelle adgangsbegrensninger til utdanning.[3]

---

1 Dokument 16 (2011–2012), s. 226.

2 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 1999.

3 Møse, 2002, s. 521.

Menneskerettighetsutvalget konkluderte videre med at rettighetene i norsk lovgivning til videregående opplæring for alle, uavhengig av kvalifikasjoner, gikk lengre enn det man var forpliktet til etter konvensjonene. Dette reiste spørsmålet om det bare var minimumskravet etter konvensjonene som skulle grunnlovfestes, det vil si lik rett til videregående opplæring på bakgrunn av kvalifikasjoner. Alternativet var å grunnlovfeste den norske rettstilstanden, det vil si at alle med lovlig opphold i Norge og med fullført grunnskoleutdanning etter søknad skulle ha rett til videregående opplæring. Om dette skrev Menneskerettighetsutvalget:

> Konvensjonene er utelukkende ment som et minimumsvern, og det kan neppe være aktuelt for norske myndigheter å gå tilbake på retten til videregående opplæring så lenge demokratiet opprettholdes i samme utstrekning som i dag. Men skulle den økonomiske situasjonen akutt forverres i fremtiden, vil det være adgang til å endre grunnlovsbestemmelsen om retten til videregående opplæring med to tredjedels flertall. Man bør da være klar over at i en internasjonal kontekst har utdanning av befolkningen vist seg å være et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom.

Menneskerettighetsutvalget foreslår på denne bakgrunn at prinsippet om at videregående opplæring skal være tilgjengelig for alle, grunnlovsfestes. Dette fremkommer av en innledende setning i utdanningsbestemmelsen om at enhver har rett til utdanning, jf. punkt 37.5.1. Det bør ifølge utvalget gjøres en presisering om at statens myndigheter bør sikre et tilbud om videregående opplæring. Dette bør gjøres i kombinasjon med en presisering om at også tilbud om høyere utdanning kan skje på bakgrunn av kvalifikasjoner, se punkt 37.5.2.5.

Menneskerettighetsutvalgets forslag om grunnlovfesting av retten til utdanning ligger til grunn for den bestemmelsen som ble vedtatt som § 109 i Grunnloven i 2014. Grunnlovsspråkutvalget som utarbeidet forslag til språklig reviderte utgaver på tidsmessig bokmål og nynorsk, kommenterte ikke retten til videregående opplæring i sin merknad til § 109.[4] Opplæringslovutvalget kan heller ikke se at det er uttalelser i komitéinnstillingene eller andre dokumenter som tyder på at Stortinget kan ha lagt en annen forståelse av § 109 til grunn.

Ut fra ordlyden alene er det uklart om § 109 andre avsnitt åpner for at adgang til videregående opplæring kan gjøres avhengig av den enkeltes kvalifikasjoner, eller om bestemmelsen skal forstås slik at «på grunnlag av kvalifikasjoner» bare er knyttet til «like muligheter til høyere utdannelse». I lys av forarbeidene mener utvalget at den siste forståelsen må legges til grunn. Grunnloven § 109 må forstås slik at alle har rett til videregående opplæring dersom de har fullført grunnskoleopplæring.[5] Med mindre Grunnloven endres, kan det derfor ikke innføres andre kvalifikasjonskrav enn fullført grunnskole som *helt generelt* vil kunne være til hinder for den enkeltes adgang til videregående opplæring.

Dette betyr likevel ikke at alle har rett til akkurat den retningen innen videregående opplæring som de helst kunne tenke seg. Dette var ikke rettstilstanden da Menneskerettighetsutvalget skrev sin rapport, og det er heller ikke slik etter opplæringsloven med forskrifter i dag. Grunnloven § 109 sier kun at enhver har rett til utdanning, og at staten skal sikre adgang til «videregående opplæring». Dette kan tyde på at Grunnloven åpner for at det kan stilles kvalifikasjonskrav til enkelte opplæringsretninger eller lignende, så lenge alle beholder sin rett til videregående opplæring. Samtidig er det et spørsmål om hvor smalt tilbudet om videregående opplæring til den enkelte kan være, før tilbudet vil være i strid med Grunnloven og konvensjonene som Norge har sluttet seg til.

For eksempel sier konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 13(2)(b) at «[d]en utdanning som *i ulike former* følger etter grunnskoleutdanningen, herunder teknisk og yrkesmessig utdanning, skal *ved alle egnede midler gjøres tilgjengelig for alle*, særlig ved gradvis innføring av gratis undervisning». Barnekonvensjonen art. 28(1)(b) sier at partene med sikte på å oppnå barnets rett til utdanning gradvis og på grunnlag av like muligheter særlig skal «oppmuntre utviklingen av *forskjellige former for videregående opplæring*, herunder allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring, gjøre dem *tilgjengelige og oppnåelige for ethvert barn*». Barnekonvensjonen art. 29(1)(a) sier at utdanningen skal ta sikte

[4] Dokument 19 (2011–2012), s. 98.

[5] Et noe annet syn ser ut til å være lagt til grunn av Tverberg, 2014, kap. 12: Retten til utdanning (§ 109): «Forarbeidene til § 109 har formuleringer, særlig knyttet til videregående utdanning, som kan tyde på at rettigheten etter Grunnloven kan strekke seg ut over det minimum som følger av de internasjonale konvensjonene, jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 226. Hvordan slike formuleringer konkret skal veies mot andre formuleringer i forarbeidene, får stå som et åpent spørsmål.»

på «å utvikle barnets *personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner* så langt det er mulig» (utvalgets uthevinger). Dette kan tyde på at kvalifikasjonskrav ikke kan være til hinder for at barnet kan velge ulike former for videregående opplæring, for eksempel allmennfaglig eller yrkesfaglig opplæring, og at det går en grense for hvor begrenset tilbudet om videregående opplæring kan være ut fra barnets personlighet, interesser og evner.

Samtidig har ØSK-komiteen uttalt at ØSK art. 13(2)(b) «applies to secondary education 'in its different forms', thereby recognizing that secondary education demands flexible curricula and varied delivery systems to respond to the needs of students in different social and cultural settings. The Committee encourages 'alternative' educational programmes which parallel regular secondary school systems».[6] Dette kan forstås som at retten til opplæring kan oppfylles gjennom alternative opplæringstilbud der de ordinære opplæringsretningene vil være mindre egnet.

Retten til utdanning etter Grunnloven og de internasjonale konvensjonene vil også kunne bli krenket dersom man utelukkes fra påbegynt opplæring av grunner som ikke kan rettferdiggjøres. Bortvisning fra videregående opplæring som reaksjon på brudd på skolereglene, vil kunne krenke retten til utdanning dersom skolereglene som brytes, er i strid med elevens øvrige rettigheter, for eksempel religions- eller ytringsfriheten.

24.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Rett til videregående opplæring for ungdom (ungdomsretten)

Rett til videregående opplæring for ungdom er regulert i opplæringsloven § 3-1. Retten omtales gjerne som «ungdomsretten» til videregående opplæring. I motsetning til grunnskoleopplæringen der barn har både rett og plikt til opplæring, har ingen plikt til å delta i videregående opplæring.

Den videregående opplæringen fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. § 3-3 første avsnitt. Grunnkompetanse er en fellesbetegnelse på all kompetanse som ikke utgjør full studiekompetanse eller yrkeskompetanse, se nærmere omtale i kapittel 24.4.11.

Det er fylkeskommunen der man er bosatt, som skal oppfylle retten til videregående opplæring. Dette følger av § 13-3 første avsnitt. Ved ledig kapasitet plikter fylkeskommunene også å gi tilbud til søkere fra andre fylker. Vertsfylkeskommunen vil da få refusjon fra elevens hjemfylke, jf. § 13-3 andre avsnitt.

Hvem retten til videregående opplæring gjelder for

Etter § 3-1 første avsnitt har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. «[F]ullført grunnskolen» skal forstås som «deltatt i» eller «gjennomgått». Det er ikke et krav om å *ha bestått* grunnskoleopplæringen. Retten til videregående opplæring gjelder derfor uavhengig av hvilke kunnskaper og ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen.

Et annet spørsmål er om opplæringsloven åpner for at det kan stilles krav til grunnskoleopplæring av et visst omfang og/eller varighet for at opplæringen kan sies å være «fullført». Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at opplæringsloven *ikke* åpner for at det kan stilles slike krav.[7] Regelverket praktiseres derfor i dag slik at elever som flytter til Norge fra utlandet, skrives inn i grunnskolen på samme trinn som sine jevnaldrende. Alle som er skrevet inn i grunnskolen, får utstedt vitnemål det året de går ut av 10. trinn, uavhengig av antallet år eleven har deltatt i norsk opplæring.

I Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) har departementet lagt til grunn en annen lovforståelse enn Utdanningsdirektoratet.[8] Ifølge lovproposisjonen skal man ha deltatt i grunnskoleopplæring i et tilstrekkelig omfang for at opplæringen kan sies å være «fullført». Det er blant annet vist til elever som kommer til Norge med liten eller ingen skolegang fra hjemlandet, og til dem som kommer så sent i opplæringspliktig alder at de etter bare kort tid i ungdomsskolen skrives ut på grunn av alder. Ifølge lovproposisjonen må det i slike tilfeller gjennomføres en konkret vurdering av om vedkommende kan sies å ha fullført grunnskolen og derfor fyller vilkårene for inntak til videregående opplæring, eller om vedkommende heller har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det er også vist til at det kan være andre grunner til at barn ikke har fullført grunnskolen, for eksempel der langvarig sykdom har medført at barnet ikke var i stand til å ta imot opplæring, eller eleven har «droppet ut». Ifølge proposisjonen var det ikke nærmere presisert i loven eller forskrift til loven hva som lå

6 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 1999.

7 Utdanningsdirektoratet, brev datert 31. mai, 2013.

8 Kap. 6, se både kap. 6.1, 6.3 og 6.4.

i kravet om å ha gjennomgått utdanning tilsvarende norsk grunnskole, men kravet måtte «i praksis [gå] ut på at søkjaren har eit visst antal år i grunnskole frå heimlandet og/eller Noreg som i omfang tilsvarar norsk grunnskole».

Ordlyden i opplæringsloven og uttalelsene i Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) tilsier at det kan stilles krav om et visst omfang av opplæring for at en elev skal sies å ha «fullført» grunnskolen eller tilsvarende opplæring og dermed ha rett til videregående opplæring etter § 3-1. Det må imidlertid skilles mellom krav til *omfang og innhold* av opplæringen og krav til elevens *evner og kvalifikasjoner*. Loven åpner ikke for at det kan stilles krav om for eksempel bestått eller en bestemt karakter for å kunne få oppfylt retten til videregående opplæring. Som nevnt over stilles det i dag heller ikke krav om at elevene må ha hatt grunnskoleopplæring av et visst omfang, selv om loven åpner for dette.

Etter forskrift til opplæringsloven § 6-13 om vilkår for inntak til Vg1 kan man dokumentere fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende på fire måter. Dette kan dokumenteres ved vitnemål for fullført norsk grunnskole eller på en av følgende måter:

a. erklæring på at man er utskrevet av grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde avsnitt
b. erklæring på at man har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år
c. erklæring på at man har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringslovens regler

Som nevnt over får alle som er skrevet inn i grunnskolen, utstedt vitnemål det året de går ut av 10. trinn. Erklæring etter § 6-13 bokstav a gis av kommunen. Behovet for en slik erklæring kan skyldes at eleven har hatt hjemmeundervisning, og ikke skal ha ordinært vitnemål fra grunnskolen,[9] eller at eleven i et særlig tilfelle har blitt fritatt for deler av opplæringsplikten.

Det er også kommunen som skal vurdere om søkeren har tilsvarende realkompetanse etter § 6-13 bokstav c. I de tilfellene der fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen, er ansvaret for realkompetansevurderingen likevel lagt til fylkeskommunen. Søkere til videregående opplæring som hevder at de har gjennomgått slik allmenn grunnopplæring i utlandet som er nevnt i § 6-13 bokstav b, må selv dokumentere dette eller begrunne at det er sannsynlig at de oppfyller vilkåret. Dersom fylkeskommunen mener at vilkåret ikke er oppfylt, skal saken sendes til kommunen, som skal avklare om søkeren har slik realkompetanse som er nevnt i bokstav c. Dette følger av § 6-13 andre og tredje avsnitt i forskriften. I motsetning til hva som gjelder ved videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3, er det etter § 3-1 ikke krav om at søkeren har fått opplæring i engelsk som del av den allmenne grunnopplæringen i utlandet.[10]

Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder også dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Det er Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) som avgjør hvilke utenlandske utdanninger som gir generell studiekompetanse.[11] Etter lovens forarbeider må søkeren i tillegg ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk og engelsk for å få godkjent norsk studiekompetanse.[12]

Ungdom som har fylt 15 år, søker selv om inntak til videregående opplæring. Dette følger både av opplæringsloven § 3-1 første avsnitt og av barnelova § 32. Barnelovas bestemmelse sier at barn som er fylt 15 år, «avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning». At ungdom som er fylt 15 år, søker om inntak selv, betyr derfor at de ikke trenger samtykke fra foreldrene sine. De bestemmer både om de vil søke videregående opplæring, og hvilke utdanningsprogrammer de vil søke på. De kan også ta ulike valg underveis i opplæringen. Det er for eksempel ungdommene selv, ikke foreldrene, som skal samtykke før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Det er et vilkår for rett til videregående opplæring etter § 3-1 at søkeren har lovlig opphold i Norge.

Hva retten gjelder og hvor lenge den varer

Inntak til videregående opplæring

Ifølge § 3-1 sjette avsnitt har søkerne rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogrammer på videregående trinn 1 (Vg1) som de har søkt på. Deretter har de rett til to års videregående opplæring innenfor samme utdanningsprogram.

Åttende avsnitt i § 3-1 sier at departementet gir forskrift om inntak. Det er fastsatt regler om inntaket til videregående opplæring, til både Vg1, Vg2

[9] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-5-2013.

[10] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-2-2008.

[11] Godkjente utdanninger settes på GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere) som oppdateres to ganger årlig, 15. mars og 15. september.

[12] Prop. 79 L (2016–2017), kap. 4.5.2.

og Vg3, i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Forskriften har også et kapittel 6A om formidling til læreplass. I inntaket fordeles plassene i hovedsak etter en poengsum basert på elevenes karakterer fra grunnskolen, der søkere med høyere poengsum blir tatt inn før søkere med lavere poengsum. Det er likevel fastsatt regler om fortrinnsrett for enkelte elevgrupper og en nærmere rekkefølge for inntak. Søkere uten tallkarakterer eller sammenlignbart karaktergrunnlag og søkere som av ulike grunner mangler vurdering med karakter i mer enn halvparten av fagene fra grunnskolen, kan dessuten tas inn etter en individuell vurdering. Fylkeskommunen kan også i andre tilfeller ta inn en søker etter individuell vurdering dersom det foreligger tungtveiende grunner og søkeren har et særlig behov for det.

Opplæringsloven § 3-1 sjette avsnitt sier at søkere som etter opplæringsloven har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av en sakkyndig vurdering har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram på Vg1, har rett til inntak til dette utdanningsprogrammet etter forskrift fastsatt av departementet. Slike regler er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 6-15. Søkeren må ha et omfattende behov for spesialundervisning, og vanskene søkeren har, må innebære at valg av utdanningsprogram har svært mye å si for muligheten til å fullføre videregående opplæring med yrkes- eller studiekompetanse. I forbindelse med søknaden skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Dersom fylkeskommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, må vedtaket begrunnes særlig.

Rettighetene etter § 3-1 er knyttet til ett av tre utdanningsprogram, ikke til ønsket skole. Etter forskriftens §§ 6-17 og 6-30 kan søkere med rett til spesialundervisning og som har sterkt nedsatt psykisk eller fysisk funksjonsevne, likevel få fortrinnsrett til en bestemt skole.

Selv om inntaksreglene i hovedsak framgår av forskrift til opplæringsloven og er felles for hele landet, skal fylkeskommunene også fastsette lokale forskrifter om inntak som sier hvordan inntaket vil bli gjennomført, blant annet inntaksområde, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-2. Inntaksområdet eleven søker om plass i, kan være hele fylkeskommunen eller en større eller mindre del av fylkeskommunen. At fylkeskommunene selv fastsetter inntaksområdene, innebærer derfor at de felles, nasjonale inntaksreglene i praksis kan få svært ulik betydning for elevene avhengig av hvilket fylke de bor i.

Det er et vilkår for inntak til Vg2 at søkeren har bestått alle fagene som er fastsatt i læreplanverket for utdanningsprogrammet på Vg1, også de fagene der det ikke skal settes standpunktkarakter. Tilsvarende er det et vilkår for inntak til Vg3 at søkeren har bestått alle de fagene som er fastsatt i læreplanverket for programområdet på Vg2 og utdanningsprogrammet på Vg1, også de fagene der det ikke skal settes en standpunktkarakter. Dette er fastsatt i forskriftens § 6-28 første avsnitt. I §§ 6-35 og 6-36 er det fastsatt unntaksregler for elever som mangler vurdering med karakter i ett eller flere fag, eller som ikke har sammenlignbart karaktergrunnlag, for eksempel fordi dette er fastsatt i enkeltvedtak om spesialundervisning eller eleven tidligere har fått opplæring i en skole der det ikke gis karakterer.

Fylkeskommunen kan også ta inn andre elever som ikke oppfyller vilkårene for inntak til Vg2 eller Vg3, dersom den etter en helhetlig vurdering mener det er forsvarlig at eleven tas inn som fulltidselev, jf. § 6-37. Fylkeskommunen må i så fall vurdere om det er dokumentert at søkeren har den kompetansen som etter læreplanverket er nødvendig for å følge opplæringen på neste nivå. Det må vurderes om søkeren samlet sett har faglige forutsetninger for å følge opplæringen på dette nivået. Søkere som ikke oppfyller vilkårene, kan ifølge § 6-37 andre avsnitt søke om inntak som deltidselev.

Ungdom som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 («ungdomsretten»), kan etter søknad og når det foreligger særlige grunner, heller få videregående opplæring som er særlig organisert for voksne etter opplæringsloven § 4A-3. Dette følger av § 3-1 tiende avsnitt.

De som har rett til videregående opplæring etter § 3-1 på bakgrunn av fullført opplæring fra utlandet som ikke godkjennes som studiekompetanse eller yrkeskompetanse, kan velge å få videregående opplæring som er særlig organisert for voksne etter § 4A-3, dersom de søker om dette. Opplæring etter § 4A-3 kan være mer fleksibel og tilpasset den enkeltes livssituasjon, men ungdommene vil i så fall miste enkelte rettigheter de ville hatt om de benyttet seg av retten etter § 3-1. Dette gjelder for eksempel spesialundervisning, særskilt språkopplæring og skyss. Lånekassens støtteordninger vil også variere ut fra om vedkommende tas inn til opplæring etter §§ 3-1 eller 4A-3.

Omfanget av retten til videregående opplæring

Etter søknad har ungdom rett til tre års heltids videregående opplæring. Dersom læreplanen i et fag forutsetter lengre opplæringstid enn tre år,

blir retten utvidet så den varer like lenge som opplæringstiden i faget, jf. § 3-1 første avsnitt. Andre avsnitt slår fast at både elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater har rett til opplæring i samsvar med opplæringsloven og forskrifter.

Etter opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt har enkelte elever rett til utvidet tid til videregående opplæring. Elever som har rett til spesialundervisning etter lovens kapittel 5, har rett til opplæring i inntil to år ekstra når han eller hun trenger det «i forhold til opplæringsmåla for den enkelte». Etter forarbeidene er det en forutsetning at eleven både trenger og vil ha utbytte av mer opplæring for å kunne oppnå kompetanse på et høyere nivå enn det som er mulig innenfor treårsretten.[13]

Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme samlede undervisningstimetallet som andre elever, jf. opplæringsloven § 5-1 siste avsnitt. Ifølge forarbeidene skal eventuell utvidet tid til videregående opplæring derfor gjelde heltids opplæring.[14]

Utvidet tid kan innvilges for ett eller to år, og ifølge en tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet kan eleven få innvilget retten når som helst i opplæringsløpet.[15] Det betyr at noen elever for eksempel kan få Vg1 over to år, mens andre elever kan få et fjerde og/eller femte år i videregående opplæring.

Retten til inntil to år ekstra opplæring gjelder også for elever som har rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12.

Elever har rett til ett omvalg i videregående opplæring, jf. § 3-1 fjerde avsnitt. De som benytter seg av denne retten, får rett til ekstra tid til opplæring (utvidet tid) så de kan fullføre opplæringen. Hvor mye ekstra tid det er snakk om, vil derfor variere ut fra når i opplæringsløpet eleven velger på nytt, og hvilke utdanningsprogrammer/programområder det gjelder. Ifølge forarbeidene gjelder retten til ekstra tid «så mange opplæringsår som dei treng for å gjennomføre den resterande delen av opplæringa slik det er fastsett i læreplanen for det aktuelle faget eller utdanningsprogrammet».[16]

Etter § 3-1 ellevte avsnitt har de som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring, rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse dersom de søker om det. Retten gjelder både dem som har tatt fag- og yrkesopplæringen som en del av ungdomsretten, jf. første setning, og andre som har fullført og bestått innen utgangen av det året de fyller 24 år, jf. andre setning. Retten til påbygging trådte i kraft 1. august 2014, og ifølge tredje setning gjelder den bare dem som har fullført og bestått i 2014 eller senere. Retten kan tas ut når som helst innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år, jf. fjerde setning. Etter bestemmelsens forarbeider innebærer dette at retten ikke bare må være påbegynt, den må være tatt helt ut innen dette tidspunktet.[17] Hvis man ikke benytter seg av denne muligheten innen fristen, kan en tilsvarende rett tas ut etter reglene for videregående opplæring for voksne, jf. § 4A-3 sjuende avsnitt.

Nærmere om bruk av retten til videregående opplæring

Dersom opplæringen til en som har ungdomsrett, utgjør en tredjedel eller mindre av timetallet til et utdanningsprogram eller et programområde, har man ikke brukt av retten etter § 3-1. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 6-3 første avsnitt. Selv om det ikke framgår tydelig, sikter avsnittet til deltidselever i videregående skole. Dersom vedtaket om inntak fastsetter et lavere timeantall enn en tredjedel, har eleven derfor hele retten etter § 3-1 i behold. Der en søker tidligere har avbrutt opplæringen (deltids- eller heltidsopplæring), sier § 6-3 andre avsnitt at fylkeskommunen ved tvil må vurdere «konkret og etter skjønn» hvor mye videregående opplæring vedkommende tidligere har fått. Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at fylkeskommunene kan legge 1. november til grunn som veiledende dato for denne vurderingen, slik at elever som slutter før 1. november, normalt ikke har brukt av retten sin.[18]

Ungdomsretten til videregående opplæring gjelder ut det skoleåret som begynner det året man fyller 24 år, jf. opplæringsloven § 3-1 tredje avsnitt. Tidligere gjaldt det også et krav om at retten måtte tas ut i en sammenhengende periode på fem år, eller seks år ved bedriftsopplæring, men dette ble opphevet i 2017.[19] Dersom man ikke har fullført de årene man har rett til etter § 3-1 første avsnitt (normalt tre år), innen fristen, vil man ha

---

13 Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

14 Ot.prp. nr. 55 (2008–2009), merknad til § 3-1 femte ledd.

15 Utdanningsdirektoratet, 2016e.

16 Prop. 79 L (2016–2017), merknad til § 3-1 fjerde ledd.

17 Prop. 68 L (2013–2014), merknad til § 3-1 ellevte ledd.

18 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-2-2008.

19 Lov av 9. juni 2017 nr. 37 om endringar i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til vidaregåande opplæring), i kraft 1. august 2017.

rett til videregående opplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-3.

Opplæringsloven 3-1 sjuende avsnitt sier at fylkeskommunen skal tilby annen opplæring dersom en elev, en lærling, en praksisbrevkandidat eller en lærekandidat har særlige vansker med å følge den opplæringen som er valgt. Opplæringslovens bestemmelse viderefører i stor grad en lignende bestemmelse fra tidligere lov om videregående opplæring[20] § 8 femte avsnitt. Av opplæringslovens forarbeider framgår det at § 8 ikke åpnet for å sette i gang nye grunnkurs utover de 13 som ble etablert med Reform 94.[21] Grunnkursene var det første året av videregående opplæring og tilsvarer dermed Vg1 i dagens utdanningsprogrammer (også 13 i tallet, men med annet innhold og annen oppbygning). Ifølge departementet innebar bestemmelsen at fylkeskommunen hadde plikt til enten å tilby eleven plass på et grunnkurs som var bedre tilpasset evnene og forutsetningene hans eller hennes, dersom vedkommende ikke var i stand til å følge opplæringen på det grunnkurset han eller hun var tatt inn på, eller å tilby «andre opplæringsopplegg». Slike opplæringsopplegg kunne for eksempel være en kombinasjon av opplæring og arbeid. Det framgår av forarbeidene at § 3-1 skulle videreføre begge disse mulighetene.

Paragraf 3-1 sjuende avsnitt må derfor forstås slik at fylkeskommunen skal tilby eleven et annet utdanningsprogram eller programområde, eventuelt tilby en annen form for opplæring. Bestemmelsen åpner ikke for å gi annen opplæring enn det som følger av den fastsatte tilbudsstrukturen og læreplanene for fag. Dette skyldes at opplæring som avviker fra læreplanmålene, vil kreve enkeltvedtak om spesialundervisning etter reglene i opplæringsloven kapittel 5. Det framgår av forarbeidene at plikten ikke omfatter tilbud om læreplass. Dette henger sammen med at ingen har rett til læreplass. Dette må gjelde tilsvarende for de andre ordningene med bedriftsopplæring, det vil si lærekandidatordningen og praksisbrevkandidatordningen, slik at plikten heller ikke omfatter slike opplæringstilbud.

Ekstra grunnskoleopplæring og forbedring av grunnskolekarakterer

Kommunen kan etter søknad velge å la en elev gå et ekstra år i grunnskolen, men ingen elever har *rett* til et slikt år. Elever som får innvilget et ekstra år i grunnskolen, skal følge den vanlige fag- og timefordelingen.[22] Opplæringslovens forarbeider understreker at et slikt ekstra år i grunnskolen ikke går ut over den retten eleven har til videregående opplæring.[23]

Både kommuner og fylkeskommuner kan dessuten tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom etter reglene om opplæring særlig organisert for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt. Slik opplæring kan tilbys ungdom som har rett til videregående opplæring på bakgrunn av fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.

Grunnskoleopplæring etter § 4A-1 følger ikke den samme fag- og timefordelingen som ordinær grunnskoleopplæring. Opplæringen omfatter til vanlig de fagene voksne trenger for å få fullført grunnskoleopplæring for voksne, det vil si norsk, engelsk, matematikk og to av fagene naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).[24] Ekstra grunnskoleopplæring for ungdom etter § 4A-1 kan derfor tilpasses på en annen måte enn det er mulighet til ved et ordinært ekstra år i grunnskolen. Det framgår av forarbeidene at ungdom som deltar i et slikt tilbud etter § 4A-1, skal kunne få kompetansen sin vurdert på nytt og dokumentert på vitnemålet, selv om de tidligere har fått utskrevet vitnemål fra grunnskolen. De bruker ikke av retten til videregående opplæring etter § 3-1.[25]

Ungdom som har fullført grunnskolen, og som har rett til videregående opplæring, kan ikke forbedre karakterene sine som privatist. Det er bare voksne som kan avlegge privatisteksamen i grunnskolen. Dette står ikke eksplisitt i regelverket, men kan utledes av at reglene for privatister i grunnskolen er plassert i kapitlet i forskrift til opplæringsloven som gjelder grunnopplæring for voksne, mens privatistordningen for ungdom bare gjelder videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-10 og 4-6. Dette framgår også av rundskriv Udir-5-2016.

Gratisprinsippet og mulige stipendordninger

Opplæringsloven § 3-1 niende avsnitt sier at opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift skal være gratis. Det framgår likevel av resten av avsnittet at ikke alt knyttet til opplæ-

[20] Lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring.
[21] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 8.
[22] Prop. 72 L (2015–2016), kap. 5.2.
[23] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 7.4.1.
[24] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2012.
[25] Prop. 72 L (2015–2016).

ringssituasjonen er gratis: Fylkeskommunen har ansvaret for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr. Elevene kan ikke pålegges å dekke slike utgifter med mindre det følger av forskrift. Fylkeskommunen kan pålegge både elever og dem som får opplæring i lærebedrift, å holde seg med annet individuelt utstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha.

Mat, drikke, nødvendige klær og annet individuelt utstyr som ikke er undervisningsmateriell, kan derfor kreves dekket ved egenbetaling. Eleven kan likevel bare bli pålagt å holde seg med individuelt utstyr som vanligvis er nødvendig for opplæringen, jf. bestemmelsens bruk av uttrykket «til vanleg». Utstyr som er knyttet til elevens særlige behov, skal etter bestemmelsens forarbeider være gratis.[26] Det kan for eksempel gjelde ekstrautstyr som eleven har rett til etter reglene om spesialundervisning.

Verken opplæringsloven eller forarbeidene angir en øvre grense for hvor høye utgiftene til individuelt elevutstyr kan være. Kunnskapsdepartementet uttalte i 2014 følgende om hvilket personlig verneutstyr skolen må stille til rådighet etter arbeidsmiljøloven § 3-2 andre avsnitt (der undervisningsinstitusjoner regnes som arbeidsgiver), og hva som kan regnes som individuelt utstyr som eleven selv må dekke:

> Det er […] naturlig å forstå bestemmelsen slik at eleven, lærlingen eller lærekandidaten plikter å holde seg med mindre kostbart personlig utstyr. Forarbeidene nevner lærebøker, kladdebøker og lommekalkulator som eksempler på utstyr fylkeskommunen kan pålegge eleven, lærlingen eller lærekandidaten å dekke selv. Også påkledning i yrkesfag og lignende regnes i forarbeidene som «individuelt utstyr». Eksemplene kan tjene som retningslinje for kostnadsnivået og type utstyr som regnes som «anna individuelt utstyr».

Etter dette legger departementet til grunn at elever og lærlinger plikter å dekke kostnadene til vanlige arbeidsklær/yrkesklær som opplæringen krever, men at mer kostbart verneutstyr som sveisemasker, fallsikring og vernebekledning (eksempelvis motorsagsikret bekledning) mv, må dekkes av skoleeier. Hvorvidt hode- og øyevern, hørselsvern og vernesko kan kreves dekkes av eleven, kan ikke besvares generelt. I utgangspunktet kan en del slikt utstyr anses som personlig verneutstyr som kan falle inn under «anna individuelt utstyr», men spørsmålet må avgjøres konkret og avhenger blant annet av den samlede kostnaden på verneutstyret.[27]

Lånekassen gir et utstyrsstipend til alle elever i videregående opplæring dersom de har rett til opplæring etter § 3-1. Stipendet er ment å bidra til å dekke skolemateriell, som for eksempel leie av PC, kjøp av bøker eller klær som er nødvendig i opplæringen. Stipendet er ikke behovsprøvd ut fra elevens eller foreldrenes inntekt eller formue, men gis etter tre satser avhengig av hvilket utdanningsprogram eleven går på, jf. forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020 § 16-1. Skoleåret 2019–2020 får elevene enten 1 051, 2 326 eller 3 887 kroner i stipend per år. Stipendet gis ikke til lærlinger, lærekandidater og praksisbrevkandidater, jf. samme bestemmelse siste setning. Lånekassen har også andre støtteordninger for elever og dem som får opplæring i lærebedrift, som for eksempel grunnstipend og bostipend for borteboere. Disse blir i hovedsak behovsprøvd opp mot forsørgernes og/eller lærlingens inntekt.

Den eneste formen for egenbetaling av undervisningsmateriell som det i dag er åpnet for i forskrift, gjelder bærbare PC-er. Ifølge forskrift til opplæringsloven § 19-6 andre avsnitt kan skoleeiere som organiserer opplæringen på en måte som forutsetter at elevene har bærbar PC, kreve en årlig egenandel fra eleven for å dekke deler av kostnaden. Egenandelen kan likevel ikke settes høyere enn den laveste stipendsatsen i det årlige ikke-behovsprøvde utstyrsstipendet. Elever som ikke fullfører opplæringen, skal få tilbud om å kjøpe PC-en. Dette følger av bestemmelsens tredje avsnitt. Den samlede betalingen kan da ikke være større enn tre ganger den laveste stipendsatsen i utstyrsstipendet på det tidspunktet eleven avbryter opplæringen.

Ettersom videregående opplæring skal være gratis, kan heller ikke deltakelse på aktiviteter og skoleturer som gjennomføres som en del av opplæringen, forutsette egenbetaling fra elevene eller deres foreldre. Det er likevel mulig å samle inn penger til slike turer og aktiviteter gjennom dugnad og anonym innsamling.

Det videregående opplæringstilbudet

Opplæringsloven § 13-3 femte avsnitt sier at fylkeskommunen skal «planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og

[26] Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

[27] Kunnskapsdepartementet, brev datert 20. mai 2014.

det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper». Dette blir ofte omtalt som fylkeskommunens ansvar for dimensjonering. Bestemmelsen angir flere hensyn som er relevante for dimensjoneringsarbeidet, men gir ikke en uttømmende opplisting, jf. ordlyden «blant anna». I praksis har fylkeskommunene stort handlingsrom til å velge hvilke utdanningsprogrammer de vil tilby og hvor mange elevplasser det skal være på hvert enkelt tilbud.

Ansvaret etter § 13-3 femte avsnitt må ses i sammenheng med første avsnitt i bestemmelsen som sier at fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. Dette innebærer at fylkeskommunens handlingsrom begrenses av § 3-1, som omhandler rett til videregående opplæring for ungdom, og § 4A-3 om rett til videregående opplæring for voksne samt forskriftens regler om inntak til videregående opplæring. Også retten til påbygg for dem som tidligere har fullført fag- og yrkesopplæringen, jf. § 3-1 ellevte avsnitt innebærer en plikt for fylkeskommunen til å gi tilbud til alle kvalifiserte søkere.

Fylkeskommunen må sørge for at elever som oppfyller vilkårene for fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram, får oppfylt sin rett, jf. opplæringsloven § 13-3 første avsnitt og forskrift til opplæringsloven § 6-15. I en tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet er det lagt til grunn at en fylkeskommune unntaksvis kan være forpliktet til å gjøre avtale om kjøp av elevplass, dersom det skulle være nødvendig for å oppfylle fortrinnsretten til en elev.[28]

Også andre lovbestemmelser har betydning for fylkeskommunens dimensjoneringsarbeid:

- § 3-3 femte avsnitt, som sier at fylkeskommunen må gi opplæring til dem som ikke har blitt formidlet til opplæring i bedrift
- § 6-3 andre avsnitt, som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at visse skoler skal tilby samisk opplæring i den videregående opplæringen
- § 13-3 fjerde avsnitt andre setning, som gir departementet hjemmel til å pålegge fylkeskommunen å gi tilbud til søkere fra andre fylker
- § 13-3 femte avsnitt andre setning, som pålegger fylkeskommunen å tilby praksisbrev

Fylkeskommunens ansvar for dimensjonering må også ses i sammenheng med yrkesopplæringsnemndenes rolle og oppgaver, jf. §§ 12-3 og 12-4. Yrkesopplæringsnemnda er et rådgivende organ for fylkeskommunen og skal blant annet arbeide for best mulig dimensjonering av den videregående opplæringen.

24.3 Kunnskapsgrunnlaget

24.3.1 Historikk

Utviklingen av videregående opplæring ble beskrevet slik i St.meld. nr. 16 (2006–2007) … *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*:

> Fra omkring 1950 skjedde det en økning i søkningen til de fleste typer videregående skoler. Søkningen økte ikke bare i byene, men også i distriktene. Antall gymnaselever økte fra 11 000 i 1950 til 50 000 i 1970. Antall elever i fag- og yrkesskoler økte fra 30 000 til 90 000. Samtidig som søkningen økte, skjedde det endringer i rekrutteringen. Elevene kom i økende grad fra alle lag av befolkningen. Ungdommer med industriarbeiderbakgrunn hadde tidligere i liten grad søkt til gymnasene. Et eksempel er Sauda, der antall elever i gymnaset ble femdoblet i perioden 1955–1965.

Opplæring utover den sjuårige folkeskolen ble gitt ved mange og høyst forskjellige skoler. Det fantes blant annet yrkesskoler for håndverk og industri, handelsskoler, sjømannsskoler, landbruksskoler, husflidsskoler og folkehøgskoler. De høyere allmennskolene omfattet realskoler og gymnas. Gymnasene ga grunnlag for studier ved universiteter og høyskoler. I de kommende tiårene ble mange slike skoletilbud koblet sammen til en felles videregående opplæring, som i første omgang bygget på en niårig grunnskole og fra 1997 på en tiårig obligatorisk skole for alle barn og unge mellom 6 og 16 år.

Utbyggingen og samordningen av de videregående opplæringstilbudene skjedde i faser. Da den sjuårige folkeskolen gikk over til å bli en niårig grunnskole for alle, begynte arbeidet med å omorganisere opplæringstilbudet på nivået over. Realskolen og framhaldsskolen falt bort. De utdanningene som tidligere hadde mottatt elever med sju års skolegang, tok nå imot elever med ni års skolegang bak seg. Samtidig økte søkningen til disse utdanningene kraftig. Et bredt sammensatt utvalg, «Steen-komiteen», etter formannen Reiulf Steen, la fra 1967 til 1970 fram tre innstillinger som skulle danne grunnlaget for utviklingen av skolesystemet for ungdom mellom 16 og 19 år. I 1974

[28] Utdanningsdirektoratet, 2014g.

ble lov om videregående opplæring vedtatt, og loven trådte i kraft 1. januar 1976.[29]

Fram til Stortinget vedtok en felles lov for videregående opplæring i 1974, eksisterte altså en rekke opplæringstilbud regulert i ulike lover. For eksempel var gymnasene og yrkesskolene for håndverk og industri regulert i to ulike lover, mens det var en egen lov for handelsgymnasene og yrkesskolene for handels- og kontorarbeid.[30] Fra 1974 ble all videregående opplæring for ungdom i offentlig skole samlet i én lov: lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring. Den delen av videregående opplæring som ble gitt i bedrift, var regulert i lov av 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet. Lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring regulerte opplæringstiltak spesielt organisert for voksne, mens private videregående skoler med rett til statstilskudd var regulert av lov av 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring.

Før Reform 94 hadde fylkeskommunene plikt til å sørge for løpende planlegging for videregående skole i fylket, jf. lov om videregående opplæring § 4. Så vidt mulig skulle planleggingen ta sikte på å dekke søkningen til videregående opplæring, men det skulle også tas hensyn til arbeidsmulighetene i de forskjellige yrkene, og fylkeskommunen hadde ikke plikt til å skaffe den enkelte søker et opplæringstilbud.

Blegen-utvalget, nedsatt i 1989 for å utrede blant annet hvordan all ungdom kunne sikres et tilbud om opplæring som ga studiekompetanse eller fagutdanning, fulgte 1988-kullet av sekstenåringer for å få et helhetsbilde av rekrutteringen til og gjennomføringen av videregående opplæring: Nesten alle sekstenåringene søkte om elevplass i videregående skole. De som begynte på studieretningen for allmenne fag, var stort sett sikret et treårig løp, og over to tredjedeler av dem som begynte på handels- og kontorfag, fikk anledning til å ta videregående kurs II. På øvrige fag var det imidlertid stort misforhold mellom prosenten av elever i grunnkurs og videregående kurs, særlig innenfor håndverks- og industrifag. Dette ble ikke kompensert av lærlingeordningen, ettersom så få ungdommer i denne aldersgruppen fikk tegne lærekontrakt. Størstedelen av dem som fikk lærekontrakt, var eldre enn nitten år. Mange elever «vandret horisontalt» i skolesystemet og brukte lang tid på å fullføre, eller de tok flere grunnkurs uten å fullføre.[31]

Gjennom Reform 94 fikk ungdom *en rett* til tre års videregående opplæring etter gjennomgått grunnskole. Samtidig ble tilbudsstrukturen forbedret, og opplæringen i arbeidslivet og opplæringen i skole ble koblet tettere sammen.[32] Med retten til videregående opplæring kom nesten hele årskullet av ungdommer inn i videregående skole. I dag begynner så å si alle elevene, 98 prosent, direkte fra 10. trinn i videregående opplæring uten opphold.[33] Reform 94 førte særlig til stor vekst i inntaket til yrkesfag. Det var en stor økning i fullføringen av yrkesfag blant gutter med svak sosioøkonomisk bakgrunn, men nedgang i andelen gutter som fullfører studiespesialiserende. Skiftet fra studiespesialiserende til yrkesfag reduserte også frafallet blant jenter med svak sosioøkonomisk bakgrunn.[34]

Retten til videregående opplæring ble videreført i den nye, felles opplæringsloven som ble vedtatt i 1998. Opplæringsloven samlet for første gang reglene for grunnskolen, den videregående opplæringen i både offentlig skole og i lærebedrifter, og tilsvarende grunnopplæring som er særlig organisert for voksne. De private videregående skolene med rett til statstilskudd ble ikke inkludert i opplæringsloven.

I NOU 1995: 18 ble det uttalt at «en felles lov for grunnskole og videregående opplæring vil gi en mer oversiktlig struktur enn separate lover for de to opplæringsslagene. En felles lov vil også bidra til at sammenhenger og ulikheter mellom opplæringsslagene kommer klarere til uttrykk».[35] Videre ble det pekt på at

> fagopplæringen i bedrift er i dag en del av den felles strukturen i videregående opplæring. Læreplanene legger opp til et sammenhengende faglig og pedagogisk løp fram til fag- og svennebrev som både omfatter opplæring i skole og læretid i bedrift. Både for elever, lærlinger, skolepersonalet og den offentlige forvaltning er fagopplæringen i bedrift blitt en integrert del av den øvrige videregående opplæring. (…) Etter flertallets oppfatning vil en felles lov for fagopplæringen og videregående opplæring for øvrig gjøre lovreguleringen av

[29] St.meld. nr. 16 (2006–2007), kap. 2.1.1.

[30] Lov av 12. juni 1964 om realskoler og gymnas. Lov av 1. mars 1940 nr. 1 om yrkesskoler for håndverk og industri. Lov av 6. juli 1957 om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarbeid. Flere eksempler er gitt i NOU 1991: 4.

[31] NOU 1991: 4, kap. 1.3.

[32] St.meld. nr. 16 (2006–2007), kap. 2.1.1.

[33] NOU 2018: 15, kap. 2.2.4.

[34] Bertrand et al., 2019.

[35] NOU 1995: 18, kap. 12.2.

videregående opplæring mer tilgjengelig for lovens brukere og for forvaltningen. En felles lov vil også bidra til å fremme den integreringstanke som ligger bak kursstrukturen i videregående opplæring.

Retten til videregående opplæring er utvidet i flere omganger etter 1998. I 1998 måtte retten tas ut senest fire år etter fullført grunnskole, eller fem år når opplæringen helt eller delvis ble gitt i lærebedrift. I 2000[36] ble retten utvidet med ett år, til henholdsvis fem og seks år etter fullført grunnskole, og i 2005[37] ble retten utvidet til å gjelde ut det året vedkommende fyller 24 år. Tidsbegrensningen på henholdsvis fem og seks år besto, men nå fra det tidspunktet eleven begynte med opplæringen. I 2017[38] ble begrensningen om at retten måtte tas ut i løpet av et visst antall år, opphevet, slik at bare aldersgrensen på 24 år setter en frist for hvor lenge ungdomsretten gjelder. I 2017 ble også retten til omvalg styrket, slik at elevene ikke bare hadde rett til ett år ekstra opplæring ved omvalg, men ble gitt rett til utvidet tid for å fullføre opplæringen.

Av andre større endringer i regelverket de senere årene kan det nevntes at kommunene og fylkeskommunene i 2016[39] ble gitt mulighet til å tilby ekstra grunnskoleopplæring etter reglene om opplæring særlig organisert for voksne. Ordningen bygde blant annet på et vellykket forsøk ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik med såkalte «kombinasjonsklasser» for nyankomne, unge innvandrere.

24.3.2 Rapporter og undersøkelser

I NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* (Stoltenbergutvalget) er det pekt på at gutter er særlig utsatt i overganger i utdanningsløpet, inkludert overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Det skyldes ifølge utvalget blant annet at flere gutter enn jenter har lave grunnskolepoeng, og det er en sterk sammenheng mellom grunnskolepoeng og sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Stoltenbergutvalget anbefaler flere tiltak for å bøte på utfordringene de ser med dagens system, blant annet å effektevaluere tilbud om et utforskende skoleår etter grunnskolen og å lovfeste rett til læreplass for elever som har fullført og bestått Vg2. Når det gjelder læreplasser, mener utvalget at fylkeskommunen må ha plikt til å inngå kontrakter med opsjon på læreplasser og at staten bør kreve at fylkeskommunene har opsjoner på minst 50 prosent av læreplassene ved inntak til Vg1.

I NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* er det stilt spørsmål ved om regelverket er tilrettelagt slik at elevene er kvalifisert for neste nivå. Liedutvalget peker på at elevene har ulikt kompetansegrunnlag fra grunnskolen. Noen elever strever i fag, noen mangler karakterer, mens andre har kort botid og mangler norskferdigheter. Elever som mangler vurdering i fag i grunnskolen, har små sjanser til å klare fag i videregående opplæring. Et spørsmål Liedutvalget mener bør belyses nærmere, er om det gagner elevene at det norske opplæringssystemet ikke stiller noen formelle krav om bestått i fag fra grunnskolen. Det vises til at Norge her skiller seg fra andre land.

I en rapport fra NTNU Samfunnsforskning AS om opplæringssituasjonen for nyankomne elever med lite skolebakgrunn pekes det blant annet på det problematiske ved at elever som har deltatt i grunnskoleopplæringen i kun kort tid, får rett til en videregående opplæring de verken har språklige eller faglige forutsetninger for å gjennomføre.[40] Det stilles spørsmål ved om det burde stilles formalkrav til for eksempel kompetanse i norsk for inntak til videregående opplæring, samtidig som det pekes på at ulike krav til inntak vil bryte med prinsippet om likebehandling. Rapporten understreker også behovet for god veiledning og en realitetsorientering av elevgruppen, ettersom mangelfull informasjon om for eksempel faglige krav og videre inntaksregler kan gå utover elevenes motivasjon og læringssituasjon.

Konsulentfirmaet Rambøll gjennomførte i 2019 en kartlegging av elevers individuelle utgifter til utstyr i videregående opplæring.[41] Kartleggingen var basert på en nasjonal spørreundersøkelse til lærere, og funnene viser at det er store variasjoner i elevens utgifter. Det er forskjeller både mellom utdanningsprogrammene og mellom ulike programområder som tilhører samme utdanningsprogram. Kartleggingen viser også at det er relativt store forskjeller for elever på samme utdanningsprogram og samme programområde, men ved ulike skoler. Tidligere kartlegginger har vist lignende funn.[42] Utdanningsprogrammet

[36] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).
[37] Ot.prp. nr. 57 (2004–2005).
[38] Prop. 79 L (2016–2017).
[39] Prop. 72 L (2015–2016).
[40] Thorshaug & Svendsen 2014.
[41] Rambøll, 2019.

idrettsfag har ifølge kartleggingen både de største utgiftene til individuelt utstyr og størst variasjon i oppgitte utgifter. De oppgitte utgiftene spenner her fra 2 132 til 83 532 kroner. Det er også vist til at det kan være subjektive vurderinger som ligger bak hvilket utstyr skoler, lærere og elever vurderer som godt nok for å følge undervisningen, og at ulike prioriteringer, for eksempel valg av forhandler eller innkjøp av nytt eller brukt utstyr, påvirker utgiftene.

Riksrevisjonen la i 2016 fram Dokument 3:12 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar*. Målet med undersøkelsen var å klarlegge hvorfor mange søkere fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring ikke får tilbud om læreplass. Blant revisjonens hovedfunn er at opplæringstilbudet og formidlingen av søkere ikke er tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft.

24.3.3 Tilskuddsordninger

Jobbsjansen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) administrer tilskuddsordningen *Jobbsjansen del B*. Ordningen skal bidra til at ungdom som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag, herunder tilstrekkelige norskferdigheter, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Målgruppen er innvandrerungdom i alderen 16–24 år som har rett til videregående opplæring, men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring.

Det er avsatt 70 millioner kroner til ordningen, og fylkeskommunene kan blant annet søke om midler til dekning av lærerressurser, undervisningsmateriell, metodeutvikling, drift av tilbudet og eventuelle prosjektmedarbeidere. Tilbudet om mer grunnskoleopplæring kan vare inntil ett skoleår for den enkelte eleven.[43]

Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge

Tilskuddsordningen retter seg mot kommuner og fylkeskommuner som gir opplæring til barn og unge som har søkt opphold. For opplæring av barn og unge i alderen 6 til 15 år utbetaler Utdanningsdirektoratet tilskuddet basert på innrapporterte belegg fra Utlendingsdirektoratet (UDI) uten forutgående søknad fra kommunene. For opplæring av dem mellom 16 og 18 år søker kommunene (grunnskoleopplæring) og fylkeskommunene (videregående opplæring) fylkesmannen om tilskudd. Det gis ikke tilskudd etter denne ordningen til mer grunnskoleopplæring for dem som allerede har rett til videregående opplæring. Tilskuddssatsene fastsettes av Stortinget, og nivået på bevilgningen er basert på prognoser fra UDI over antallet barn og unge i mottak og mottakssenter. Utdanningsdirektoratet skal løpende vurdere behovet for å evaluere tilskuddsordningen.[44]

24.3.4 Innspill til utvalget

Referansegruppen

KS har spilt inn til utvalget at de individuelle rettighetene i kapitlet bør samles, blant annet for å gjøre det lettere å henvise til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. KS mener også at gratisprinsippet bør samles i en egen pliktbestemmelse, og at bestemmelsen bør forenkles, slik at detaljene om hva elevene *ikke* skal betale for, tas ut.[45]

Utdanningsforbundet mener regelverket bør åpne for at elever med særskilte utfordringer, for eksempel nylig ankomne eller med særskilte læringsutfordringer, kan få ekstra tid til opplæring (utvidet tid). Forbundet mener også at forholdet mellom ungdomsretten og voksenretten bør avklares nærmere. Utdanningsforbundet mener tidsbegrensningen på tre år rammer elever som ikke får læreplass, men også en rekke andre elevgrupper som av ulike grunner må gjøre omvalg eller avbryte utdanningen midlertidig. Forbundet mener det i dag ikke er definert hvor skjæringspunktet går mellom fullført og ikke fullført, det vil si hvor mye videregående opplæring man kan ha mottatt og fremdeles bli regnet for ikke å ha fullført.[46]

Barneombudet viser til at andelen barn med innvandrerbakgrunn har økt siden opplæringsloven kom i 1998. Ombudet ber utvalget se nærmere på hvordan retten til utdanning for barn som kommer til Norge, skal oppfylles, for eksempel på ungdomstrinnet. Barneombudet mener det er problematisk å sende ungdom inn i videregående opplæring uten tilstrekkelig faglig og språklig kompetanse.[47]

---

42 ECON Pöyry, 2009. Rambøll, 2006.

43 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2019.

44 Kunnskapsdepartementet, 2018d.

45 KS, innspill til utvalget.

46 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

47 Barneombudet, innspill til utvalget.

Andre

NHO-fellesskapet har spilt inn at de savner en nærmere beskrivelse og forståelse av hva som ligger i å «fullføre» ungdomsskolen. De peker også på at det må framgå klart av loven når det siktes til skolebasert opplæring, og når det siktes til yrkesfaglig opplæring i bedrift.[48]

24.4 Utvalgets vurdering

24.4.1 Generelt

Retten til videregående opplæring er i dag regulert i opplæringsloven § 3-1. Utvalget foreslår å videreføre retten til videregående opplæring. I dette kapitlet drøftes utvalgte problemstillinger, og utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om videregående opplæring.

24.4.2 Mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt at kommuner og fylkeskommuner kan tilby grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsretten), men som trenger mer grunnskoleopplæring. Denne regelen kom inn i loven i 2016. Bakgrunnen for lovendringen var blant annet et forsøk i Vestfold der nyankomne, unge innvandrere fikk grunnskoleopplæring kombinert med fag på videregående nivå. Opplæringen ble lagt til en videregående skole, og erfaringene fra forsøket viste at elevene opplevde dette som viktig både for læringsprestasjonene og for å oppnå sosial tilhørighet i en ungdomsgruppe. Det var Larvik kommune som hadde ansvaret for grunnskoleopplæringen i forsøket. Vestfold fylkeskommunen stilte med lokaler, og både kommunen og fylkeskommunen sto for finansiering, lærerressurser mv. Et lignende forsøk ble gjennomført i Telemark fylkeskommune, men da med fylkeskommunen som ansvarlig for opplæringstilbudet.

Utvalget foreslår å videreføre muligheten for både kommunen og fylkeskommunen til å gi mer grunnskoleopplæring til dem som har rett til videregående opplæring, men som trenger mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.

I forarbeidene til opplæringsloven er det lagt til grunn at ungdommer som tas inn på grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne etter § 4A-1 andre avsnitt, ikke får de samme rettighetene som dem som har *rett* til grunnskoleopplæring.[49]

Utvalget mener dette er en uheldig begrensning. Det er frivillig for kommunen og fylkeskommunen å tilby mer grunnskoleopplæring til dem som har fullført grunnskolen. Dersom kommunen og fylkeskommunen velger å etablere slike tilbud, bør elevene ha de samme rettighetene som dem som har rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne. Det kan kanskje være en risiko for at enkelte kommuner og fylkeskommuner da vil unnlate å etablere slike tilbud, men utvalget anser dette som lite sannsynlig. Det vil uansett være uheldig dersom mangelen på dekning av skysskostnader eller andre manglende rettigheter fører til at noen ungdommer ikke kan benytte seg av slike tilbud. Resultatet kan da bli en forskjellsbehandling av ungdommene ut fra hvilke ressurser de har tilgang til.

Utvalget foreslår derfor at ungdommer som benytter seg av tilbud om mer grunnskoleopplæring, skal få de samme rettighetene som dem som har rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne. Utvalget foreslår språklige endringer i reglene om grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne for å få fram at reglene gjelder for dem som får slik opplæring, uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

24.4.3 Bør det innføres en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for ungdom som ikke har fullført grunnskolen?

Utfordringer med praktiseringen av dagens regelverk

Det oppleves i dag som en utfordring at elever går inn i videregående opplæring med svært ulik kompetanse og opplæringsbakgrunn. Noen elever opplever sterke faglige utfordringer, noen har av ulike grunner hatt mye fravær eller mangelfull grunnskoleopplæring. Noen elever kommer også til Norge relativt sent i grunnskoleløpet og kan mangle både den grunnskoleopplæringen og de norskferdighetene som trengs for å fullføre videregående opplæring.[50]

Retten til videregående opplæring er avhengig av at man har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende opplæring. Opplæringsloven åpner for at

[48] NHO-fellesskapet, innspill til utvalget.

[49] Prop. 72 L (2015–2016), kap. 5.5.5.

[50] Se bl.a. NOU 2018: 15.

det kan stilles krav om et visst omfang av opplæring for at en elev skal sies å ha fullført grunnskoleopplæringen. I lovens forskrifter er ikke dette fulgt opp. I forskrift til opplæringsloven § 6-3 står det at man har fullført opplæringen dersom man er skrevet ut av grunnskolen. I praksis er det lagt til grunn at dersom man avslutter 10. trinn, så har man fullført grunnskolen uavhengig av hvor mye grunnskoleopplæring man har fått. Ungdommer som kommer til Norge sent i grunnskolen, kan dermed anses å ha fullført grunnskolen selv om de bare har hatt kort tid med grunnskoleopplæring i Norge og liten eller ingen grunnskoleopplæring fra hjemlandet.

Vilkåret om «fullført» opplæring skal innebære krav om grunnskoleopplæring av et visst omfang

Utvalget har ikke vurdert om det bør innføres særlige kvalifikasjonskrav eller lignende for inntak til enkelte av utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Dette ligger i grenselandet for utvalgets mandat, og andre utvalg vil være nærmere til å utrede slike problemstillinger. Utvalget peker likevel på at eventuelle kvalifikasjonskrav ikke vil kunne innskrenke den enkeltes rett til videregående opplæring etter Grunnloven, med mindre denne samtidig endres. Også internasjonale konvensjoner setter skranker for hvilke begrensninger som kan fastsettes i den enkelte ungdoms mulighet for opplæring og utvikling.

Etter Grunnloven og opplæringsloven har all ungdom rett til videregående opplæring dersom de har fullført grunnskoleopplæring. Det er ikke et krav om å bestå grunnskoleopplæringen. Utvalget foreslår ingen endringer i dette. Retten til videregående opplæring bør gjelde for alle, uavhengig av hvilke kunnskaper og ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen.

Utvalget foreslår derimot at elever ikke uten videre skal anses for å ha fullført dersom de bare har deltatt i grunnskoleopplæringen i et svært begrenset omfang, slik regelverket praktiseres i dag. Det avgjørende skal være hvor mye opplæring den enkelte faktisk har fått. I vurderingen av om en elev kan sies å ha fullført grunnskoleopplæringen, må det tas hensyn både til opplæringen som den enkelte har fått i Norge, og til tilsvarende opplæring i andre land. Utvalget understreker at dette ikke vil være et spørsmål om elevens oppnådde kompetanse, men om han eller hun har mottatt grunnskoleopplæring av et tilstrekkelig omfang.

Det er kommunen som er ansvarlig for grunnskoleopplæringen, og som skal skrive ut vitnemål ved fullført grunnskoleopplæring. I de aller fleste tilfeller vil grunnskolen være fullført når elevene avslutter 10. trinn, og kommunen trenger ikke å vurdere om hver enkelt elev har fullført. Men dersom en elev i begrenset grad har deltatt i grunnskoleopplæringen, må kommunen vurdere konkret om grunnskoleopplæringen skal anses å være fullført. Spørsmålet er da om eleven samlet sett har fått et stort nok omfang grunnskoleopplæring til at grunnskoleopplæringen kan anses å være fullført.

Endringen innebærer at det er behov for en annen form for dokumentasjon enn vitnemål for den som har avsluttet 10. trinn uten å ha fullført grunnskolen.

I hvilke tilfeller har man ikke «fullført» grunnskoleopplæringen?

At vilkåret om «fullført» grunnskoleopplæring knyttes til mengden opplæring man har fått, vil særlig ha betydning for barn som kommer til Norge sent i grunnskolen. Utvalget mener det er viktig at denne elevgruppen sikres tilstrekkelige grunnkunnskaper og norskferdigheter, slik at de blir bedre i stand til å nyttiggjøre seg retten til videregående opplæring.

Barn som kommer til Norge i løpet av barnetrinnet, vil normalt anses å ha fullført grunnskolen etter at 10. trinn er avsluttet, selv med lite grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Utvalget mener kommunene må være særlig oppmerksomme på de barna som har kommet til Norge i løpet av ungdomstrinnet uten sammenlignbar grunnskoleopplæring fra hjemlandet.

Barn som kommer til Norge etter fylte seks år, skal normalt plasseres på det trinnet som alderen tilsier (se kapittel 23.4.2). Kommunen kan likevel la barn og unge som kommer til Norge, starte på et lavere grunnskoletrinn enn alderen deres tilsier. Dersom dette er til det beste for barnet, bør kommunen veilede om og gi barnet denne muligheten. For barn som har mottatt lite opplæring og som har svake språkferdigheter, kan det være en god løsning å få begynne på et lavere trinn og følge noe yngre medelever ut grunnskolen og over i videregående opplæring. En kartlegging fra Utdanningsdirektoratet kan tyde på at flere kommuner i dag gir asylsøkerbarn et slikt tilbud, men dette er noe usikkert.[51]

Elever med rett til særskilt språkopplæring har i dag rett til inntil to år ekstra opplæring, dersom han eller hun trenger det med tanke på opp-

[51] Utdanningsdirektoratet, 2016f.

læringsmålene, jf. § 3-1. Utvalget foreslår å videreføre denne retten. Forsøkene i Telemark og Vestfold (se kapittel 24.4.2) viste at det kan være utfordrende å få ungdommer til å søke på tilbud om ekstra opplæring. Mange elever vil heller begynne direkte i videregående opplæring, uavhengig av forkunnskaper. I forsøkene ble det derfor lagt vekt på god veiledning til både elever og foreldre. Utvalgets forslag vil innebære at enkelte av elevene med svake forutsetninger for å fullføre, ikke lenger kan velge bort ekstra opplæring. Det er likevel viktig at både de og andre elever tidlig får god informasjon om betydningen av forkunnskaper for videre skolegang, og om at det i videregående opplæring normalt stilles krav om bestått i alle fag for å kunne bli tatt inn til neste skoleår, få læreplass og få vitnemål, svennebrev eller fagbrev.

Det kan også være tilfeller der ungdommer som har gjennomført hele grunnskoleopplæringen i Norge, ikke har deltatt i grunnskoleopplæringen i tilstrekkelig omfang til at denne kan anses å være fullført. I forarbeidene til opplæringsloven er det for eksempel vist til tilfeller der barn ikke har vært i stand til å ta imot opplæring på grunn av sykdom, eller der elever har «droppet ut». Når barn er syke over lengre tid, har kommunen plikt til å gi eleven opplæring hjemme. Fylkeskommunen har en tilsvarende plikt når barnet er i helseinstitusjon. Men i noen tilfeller kan barnet være for sykt til å få opplæring i noen særlig grad. Unntaksvis kan barn ha fått så lite grunnskoleopplæring at opplæringen ikke kan anses å være fullført. Det vil da også være til det beste for barnet å få mer grunnskoleopplæring, for å få bedre forutsetninger for å kunne fullføre videregående opplæring. I de fleste tilfeller vil kommunens og fylkeskommunens oppfølgingsansvar overfor syke elever gi elevene nok grunnskoleopplæring til at vilkåret om «fullført» vil være oppfylt.

Opplæringsloven åpner for å frita elever fra hele eller deler av opplæringsplikten dersom særlige grunner taler for det (se kapittel 23.4.3). Dersom elever fritas grunnet alvorlig sykdom eller betydelig nedsatt funksjonsevne, har eleven retten til grunnskoleopplæring i behold. Det er dermed naturlig å ikke anse grunnskoleopplæringen som fullført.

Dersom en elev derimot får fritak fra plikten til grunnskoleopplæring for å kunne hoppe over et trinn, skal kommunen på forhånd ha vurdert om eleven likevel vil få forsvarlig opplæring. Elever vil i slike tilfeller anses å ha fullført grunnskoleopplæringen selv om de har ett år mindre opplæring.

Et annet typetilfelle er der elever har mye fravær fra opplæringen av andre grunner enn sykdom, for eksempel ved skulk eller tilfeller hvor elevene mer eller mindre «dropper ut» av grunnskolen. Utvalget foreslår at det lovfestes i den nye opplæringsloven at kommunen skal ha en oppfølgingsplikt overfor elever med stort fravær for å sørge for at barna i størst mulig grad får den grunnskoleopplæringen de har rett og plikt til å delta i (se kapittel 20.4.2). I de fleste tilfeller vil god oppfølging fra kommunens side bidra til at elevene får nok grunnskoleopplæring til å oppfylle vilkåret om «fullført» etter avsluttet 10. trinn. Men det forekommer nok tilfeller hvor ungdommene har deltatt i en så begrenset del av opplæringen på ungdomstrinnet at de ikke kan anses å ha fullført grunnskolen etter avsluttet 10. trinn.

Hva er konsekvensen av at man ikke har fullført grunnskoleopplæring?

Konsekvensen av at en ungdom ikke anses å ha fullført grunnskolen etter avsluttet 10. trinn, er at vedkommende ikke har rett til videregående opplæring.

Plikten til grunnskoleopplæring for barn og unge skal som i dag bare gjelde fram til 10. trinn er avsluttet. Den som avslutter 10. trinn uten å ha fått nok grunnskoleopplæring til at grunnskolen anses som fullført, vil dermed ikke ha plikt til å ta mer grunnskoleopplæring. Etter avsluttet 10. trinn vil man være over 16 år, og dermed over det som omtales som opplæringspliktig alder.

Den som avslutter 10. trinn uten å ha fullført grunnskolen, vil derimot fortsatt ha rett til grunnskoleopplæring, men ikke etter reglene som gjelder for barn og unge. Kommunen kan likevel velge å tilby en ungdom å fortsette i vanlig grunnskole. Utvalget antar at kommunen vil la ungdommer som ønsker det, fortsette i vanlig grunnskole framfor å ta ut retten til grunnskoleopplæring på de måtene som lovforslaget legger opp til (se nedenfor).

Grunnskoleopplæringen kan gjennomføres på ulike måter

De som ikke har fullført grunnskolen, har etter dagens regler og utvalgets forslag rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne (se kapittel 45). Ungdommer som avslutter 10. trinn, men som ikke kan anses for å ha fullført grunnskolen, vil dermed ha rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne.

Ungdommen kan også velge å fortsette i vanlig grunnskole dersom kommunen tilbyr dette. For mange ungdommer vil det kunne virke lite

motiverende å «bli igjen» på ungdomsskolen eller å måtte følge opplæring i en voksenklasse.

Utvalget mener ungdommene derfor også bør kunne velge et tredje alternativ: mer grunnskoleopplæring ved en videregående skole.

Utvalget foreslår at det innføres en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for ungdommer som ikke anses å ha fullført grunnskolen. Utvalget mener dette opplæringstilbudet bør gis etter reglene om opplæring særlig organisert for voksne. Det er da de samme reglene som gjelder som for tilbud om mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring (se kapittel 24.4.2). Reglene om grunnskoleopplæring for voksne gjør det mulig å gi et opplæringstilbud som er bedre tilpasset ungdommens kompetanse enn hvis de skulle følge ordinær grunnskoleopplæring. Opplæringstilbudet vil bestå av de fagene som i dag er en del av grunnskoleopplæringen for voksne, som er norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Utvalget har ikke vurdert om det bør utarbeides en felles ramme, for eksempel fag- og timefordeling for et slikt tilbud, eller om det bør være rom for lokal tilpasning.

Den foreslåtte retten til et ekstra opplæringsår har til hensikt å gi alle ungdommer grunnskoleopplæring av et visst omfang og dermed legge til rette for at de har bedre forkunnskaper når de skal begynne i videregående opplæring. Ungdomsretten til videregående opplæring gjelder i dag bare ut det skoleåret som begynner det året man fyller 24 år. Utvalget foreslår derfor at retten til et ekstra år med grunnskoleopplæring tidsbegrenses på samme måte. De som ikke har fullført grunnskolen, men som ikke benytter seg av retten til det ekstra året før det året de fyller 24 år, vil fremdeles kunne benytte seg av retten til grunnskoleopplæring for voksne (se kapittel 45.4.3).

Det kan spørres om ett år med ekstra grunnskoleopplæring vil være tilstrekkelig for elever som mangler store deler av et tiårig grunnskoleløp. Utvalget mener elevene dette gjelder, ideelt sett burde fått mer tilrettelagt opplæring før de begynner i videregående opplæring. Et ettårig tilpasset opplæringsløp vil likevel gi ungdommene langt bedre muligheter til å mestre videregående opplæring, samtidig som de fremdeles vil være omtrent jevnaldrende med medelevene sine når de begynner i videregående opplæring.

Dersom den enkelte ungdommen heller ønsker et annet og mer tilpasset opplæringstilbud enn det nye ettårige opplæringsløpet, kan han eller hun velge å få grunnskoleopplæring gjennom kommunens voksenopplæringstilbud (se kapittel 45.4.3).

Når ungdommen har deltatt i det ekstra året med grunnskoleopplæring, eventuelt fullført vanlig grunnskoleopplæring for voksne, skal han eller hun regnes for å ha fullført grunnskolen og derfor ha rett til videregående opplæring. Som for andre elever skal det ikke stilles krav om bestått grunnskoleopplæring for å ha rett til videregående opplæring.

Ansvaret for tilrettelagt ettårig grunnskoleopplæring

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne, og vil ha ansvaret for opplæringen dersom de som har avsluttet 10. trinn uten å fullføre grunnskole, velger å benytte kommunens tilbud.

Det nye ettårige tilrettelagte grunnskoleopplæringstilbudet skal etter forslaget legges til en videregående skole. Det er dermed naturlig at fylkeskommunene gis ansvaret for dette opplæringstilbudet. I elevgruppen som omfattes, skrives mange i dag ut av grunnskolen og får rett til videregående opplæring selv om de har svært kort botid og har mottatt lite grunnskoleopplæring. Fylkeskommunen har derfor allerede i dag ansvaret for å gi disse elevene et tilrettelagt opplæringstilbud, både gjennom tilpasset opplæring, spesialundervisning og ved å tilby ekstra tid i videregående opplæring. Plikten til å gi denne elevgruppen grunnskoleopplæring vil trolig gjøre det lettere for fylkeskommunen å tilpasse opplæringen til elevenes behov. Det kan også føre til at det blir mindre behov for særskilte tilpasninger eller utvidet tid i den videregående opplæringen.

Dersom elever som har gjennomført hele grunnskoleopplæringen i Norge, ikke anses å ha fullført grunnskoleopplæringen etter avsluttet 10. trinn fordi de har vært mye borte fra opplæringen, kan det stilles spørsmål ved om det er rimelig at fylkeskommunen får ansvaret for å gi dem grunnskoleopplæring. På den annen side er dette også elever som i dag anses å ha rett til videregående opplæring. I praksis er derfor forskjellen at fylkeskommunen nå kan «tette hullene» i grunnskoleopplæringen før elevene begynner på den videregående opplæringen, framfor at at opplæringen må tilpasses en svært differensiert gruppe.

Utvalget understreker at kommunene har plikt til å følge opp elever med stort fravær og å legge til rette ved sykdom mv. slik at elevene skal få den opplæringen de trenger for å fullføre. Dersom det blir mange ungdommer som avslutter 10. trinn

uten å fullføre på grunn av stort fravær, bør det utredes om det skal innføres en refusjonsordning mellom kommunen og fylkeskommunen. Det er viktig at elevene følges opp så tidlig som mulig og at retten til ettårig grunnskoleopplæring på en videregående skole ikke blir en hvilepute for kommunene. Dette er først og fremst viktig av hensyn til den enkelte eleven, men det er også avgjørende for en velfungerende ansvarsfordeling mellom kommunene og fylkeskommunene.

Ungdommer som har fullført grunnskolen og dermed har rett til videregående opplæring, vil på samme måte som i dag ikke ha rett til ekstra grunnskoleopplæring. Også ungdommer som har fullført grunnskolen, vil imidlertid kunne ha utbytte av mer grunnskoleopplæring før de begynner i videregående opplæring. Kommunene kan tilby disse et ekstra år på ungdomsskolen dersom de ønsker det, men det er da en forutsetning at elevene ikke har fått utskrevet vitnemål. I tillegg kan både kommunene og fylkeskommunene tilby ekstra grunnskoleopplæring til ungdommer etter reglene om opplæring særlig organisert for voksne (se kapittel 24.4.2).

24.4.4 Retten til to ekstra skoleår

Generelt om retten til to ekstra skoleår

Etter § 3-1 femte avsnitt kan elever som har rett til spesialundervisning, rett til opplæring i og på tegnspråk, rett til opplæring i punktskrift eller rett til særskilt språkopplæring, ha rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra. Det er et vilkår at eleven trenger mer tid til opplæring for å kunne nå opplæringsmålene som er satt, og at han eller hun vil ha utbytte av mer opplæring for å kunne oppnå kompetanse på et høyere nivå enn det som er mulig innenfor treårsretten. Det skal foreligge en sakkyndig vurdering av behovet eleven har. Kravet om sakkyndig vurdering gjelder ikke for elever som får særskilt språkopplæring.

Etter utvalgets vurdering er vilkårene for å få innvilget ekstra tid noe uklare. Det er for det første uklart hva som skal til for at eleven kan sies å trenge eller ha utbytte av mer opplæring. De fleste elever vil kunne ha et karaktermessig utbytte av ytterligere tid eller ekstra opplæring, men det må legges til grunn at bestemmelsens formål ikke er å kunne forbedre karakterer. Samtidig bør det etter utvalgets vurdering heller ikke settes vilkår om at eleven har avvik fra ordinære læreplanmål, eller ligger an til ikke å få karakter i ett eller flere fag. Det avgjørende må være om eleven har et reelt opplæringsbehov.

For det andre er det noe uklart hva som menes med at elevens behov skal vurderes opp mot opplæringsmålene som er satt for den enkelte, blant annet i en individuell opplæringsplan. Dersom den individuelle opplæringsplanen avviker fra læreplanen, vil det heller være i elevens interesse at behovet for ekstra tid vurderes opp mot kompetansemålene i læreplanen, særlig der disse kompetansemålene kanskje vil være mulige å oppnå dersom eleven innvilges utvidet tid. Utvalget foreslår enkelte språklige endringer i bestemmelsen for å tydeliggjøre vilkårene.

Særlig om elever med rett til opplæring i og på norsk tegnspråk og punktskrift

Utvalget kan ikke se at rett til opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift *i seg selv* bør kunne gi rett til utvidet tid i videregående opplæring. Dersom elever med rett til opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, vil de ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.[52] Dersom de også trenger og har utbytte av ekstra opplæringstid, vil de derfor omfattes av den generelle regelen om ekstra tid til opplæring. Ut fra opplæringslovens forarbeider er det uklart hvorfor dagens bestemmelse lyder slik den gjør.[53] Norsk tegnspråk regnes i dag som et eget språk, men ble tidligere vurdert som en form for spesialundervisning.

Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre regelen om at rett til opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift i seg selv skal gi rett til utvidet tid i videregående opplæring. Elevene vil fremdeles ha rett til ekstra tid dersom de har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, og trenger og har utbytte av ekstra tid.

24.4.5 Retten til omvalg

Det følger av dagens § 3-1 fjerde avsnitt at elever med ungdomsrett til videregående opplæring har rett til å gjøre ett omvalg og at retten til videregående opplæring da blir utvidet «så dei kan fullføre opplæringa». Det står i forarbeidene til bestemmelsen at det ved omvalg gis en rett til utvidet tid som tilsvarer «så mange opplæringsår som dei treng for å gjennomføre den resterande delen av

---

[52] Denne betegnelsen erstatter «Spesialundervisning». Se kap. 31.5.4.

[53] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000). Innst. O. nr. 89 (1999–2000).

opplæringa». I den samme lovproposisjonen står det også at retten til videregående opplæring ved omvalg blir «utvida med inntil to opplæringsår når det er nødvendig for at eleven eller lærlingen skal få fullført opplæringa. Dette vil medføre at dei som vel om att etter å ha fullført Vg2, òg vil få rett til å fullføre opplæringa».[54] Videre er det lagt til grunn at det ikke kan gjøres omvalg etter at Vg3 er avsluttet.

Et spørsmål som derimot ikke er avklart i forarbeidene, er hvordan reglene skal forstås dersom en elev avbryter Vg3.

Etter utvalgets vurdering er det rimelig å forstå dagens regler slik at retten til utvidet tid ved omvalg må gi en rett til å fullføre det nye opplæringsløpet. Samtidig må det legges til grunn at retten til å foreta omvalg forutsetter at man også har rett til videregående opplæring som ungdom. Dette betyr at en elev som foretar omvalg våren vedkommende går i Vg3, ikke vil ha rett til omvalg fordi retten til videregående opplæring er brukt opp innen omvalgsåret ville startet. Dersom eleven derimot slutter i videregående opplæring før 1. november i Vg3, vil vedkommende ikke anses for å ha brukt et tredje år av ungdomsretten. Vedkommende vil dermed ha rett til omvalg og til å gjennomføre et nytt opplæringsløp.

Utvalget ser at det kan framstå urimelig at en som avslutter opplæringen tidlig i Vg3 skal stilles vesentlig bedre enn en som velger å fullføre Vg3. Samtidig mener utvalget det er rimelig at man ikke anses for å ha brukt av retten dersom man slutter tidlig i skoleåret. Slik sett vil det ikke være vesentlig forskjell på en som avslutter Vg3 i slutten av september og deretter gjør et omvalg, og en som søker omvalg etter fullført Vg2. Utvalget mener derfor det er rimelig å videreføre dagens regler om omvalg.

24.4.6 Gratisprinsippet i videregående opplæring

Utvalget har merket seg kartleggingene som viser at elevutgifter til videregående opplæring varierer med hvor i landet man bor, hvilken skole man går på og hvilket utdanningsprogram man går på. Størrelsen på og variasjonen i elevutgifter har vært gjenstand for medieoppslag over flere år.

Opplæringsloven § 3-1 niende avsnitt første setning sier at «[o]pplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis». Siste setning i niende avsnitt om at elevene kan pålegges å dekke elevutstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha, innebærer likevel et relativt stort unntak fra dette utgangspunktet. Det er i praksis opp til fylkeskommunen, skolen eller læreren å avgjøre hva som er nødvendig å bruke i opplæringen, noe som vil kunne bidra til ulikt nivå på elevutgiftene. Utstyr som er knyttet til elevens særlige behov, skal uansett være gratis, jf. bruken av «til vanleg».

Det vil variere hva slags utgifter elevene blir bedt om å dekke selv. Det kan dreie seg om for eksempel kokkekniver, enklere verneutstyr eller avanserte kalkulatorer. I andre tilfeller kan det gjelde utstyr som eleven også forventes å bruke privat, for eksempel idretts- eller turutstyr. Dette kan i noen grad påvirke rimeligheten av at eleven må dekke utgiftene selv. Dersom fylkeskommunene ikke lenger skulle ha mulighet til å pålegge elevene dekke enkelte utgifter, ville dette ha økonomiske konsekvenser som må utredes nærmere.

Subjektive vurderinger av kvalitet og ulike prioriteringer er også nevnt i kartleggingene som mulige årsaker til variasjonen i utgiftsnivået. Utvalget understreker at unntaket fra gratisprinsippet ikke åpner for at fylkeskommunen kan kreve at eleven betaler for relativt kostnadskrevende utstyr. Det er viktig at fylkeskommunene har et bevisst forhold til hva eleven eller lærlingen bes om å dekke av utgifter, og vurderer om utstyret faktisk er nødvendig for å delta i opplæringen.

Utvalget foreslår ingen realitetsendringer i bestemmelsen om gratisprinsippet i videregående opplæring. Det foreslås likevel enkelte språklige endringer for å forenkle og klargjøre bestemmelsen.

24.4.7 Inntaksreglene i videregående opplæring

Inntaksreglene i videregående opplæring er i hovedsak felles for hele landet, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Fylkeskommunene skal fastsette lokal forskrift om inntak, blant annet om antallet inntaksområder og grensene for disse. Inntaksområdet som eleven søker om plass i, kan være hele fylkeskommunen eller en større eller mindre del av fylkeskommunen. At fylkeskommunene selv fastsetter inntaksområdene, innebærer derfor at de felles, nasjonale inntaksreglene i praksis kan få svært ulik betydning for elevene avhengig av hvilket fylke de bor i. Diskusjonen om fritt skolevalg er et eksempel på dette. Det karakterbaserte inntaket som de nasjonale reglene har som utgangspunkt, virker annerledes når hele fylket er én og samme inntakssone.

[54] Prop. 79 L (2016–2017), merknad til § 3-1.

Forslag om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 om innføring av fritt skolevalg er sendt på høring med frist 25. november 2019.[55] Selv om Kunnskapsdepartementet etter opplæringsloven § 3-1 åttende avsnitt kan fastsette forskrifter om inntak, vil utvalget peke på at lovens forarbeider ser ut til å forutsette at valg av skole eller inntaksområde for elevene er en fylkeskommunal avgjørelse:

> Dessutan sluttar departementet seg til framlegget frå utvalet om skoleval i den vidaregåande opplæringa. Det vil seie at fylkeskommunen framleis skal avgjere kva skole elevane i vidaregåande opplæring skal knyttast til. På same måte som utvalet ser departementet det som unødvendig å gi særlege reglar i lova om dette.[56]

Dette peker i retning av at den nasjonale adgangen til å pålegge fylkeskommunene bestemte inntaksordninger ikke er ubegrenset. Utvalget setter spørsmålstegn ved om fylkeskommunen ikke også *bør* ha størst mulig handlefrihet i forbindelse med valg av skole for elevene. Dette spørsmålet vil ha nær sammenheng med fylkeskommunens øvrige planlegging, for eksempel i vurderingen av hvilke skoler som skal ha hvilke opplæringstilbud, beregning av skyss, m.m. Utvalget understreker at det i alle tilfeller er viktig å ivareta elevenes rettigheter ved fastsettelsen av inntaksreglene og ved praktiseringen av inntaket.

I NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring: Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* ble det foreslått å utrede inntaksordninger til videregående opplæring som ikke er karakterbasert. Det ble også foreslått å åpne for ekstrapoeng til det underrepresenterte kjønnet der kjønnsskjevheten er tilstrekkelig stor, og andre virkemidler er forsøkt uten hell. Etter Opplæringslovutvalgets vurdering vil også forslaget om ekstrapoeng ved inntak kreve nærmere utredning. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser for eksempel at det er store kjønnsforskjeller i søkemønsteret til videregående opplæring,[57] og at 89 prosent av søkerne med ungdomsrett kom inn på førstevalget sitt inneværende skoleår.[58] Det er derfor usikkert hva man vil oppnå ved kvotering. Mulige positive følger av slike endringer må veies opp mot mulige negative følger, blant annet for å kunne ta stilling til om det er adgang til positiv særbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Endringer i inntaksreglene i videregående opplæring ligger i grensen for utvalgets mandat. Enkelte endringer er nylig vurdert og sendt på høring gjennom NOU 2019: 3. Dersom høringen viser at det er ønskelig å gå videre med forslagene, vil dette forutsette ytterligere utredning. Opplæringslovutvalget har derfor ikke vurdert endringer i inntaksreglene nærmere.

24.4.8 Fylkeskommunens plikt til å tilby «anna opplæring» ved behov

Etter dagens § 3-1 sjuende avsnitt skal fylkeskommunen tilby annen opplæring dersom ungdommen har særlige vansker med å følge den opplæringen som er valgt. Etter utvalgets vurdering er det noe uklart hva denne plikten innebærer i praksis. Forarbeidene[59] kan forstås slik at fylkeskommunen må tilby eleven et annet utdanningsprogram eller programområde, eventuelt tilby en annen form for opplæring. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for å fravike læreplanene uten enkeltvedtak om spesialundervisning, og fylkeskommunen har ikke plikt til å skaffe læreplass.

Det kan ikke utelukkes at plikten i dagens § 3-1 gjør at noen fylkeskommuner strekker seg langt for å gi eleven et tilstrekkelig tilpasset opplæringstilbud. Hvis eleven skal tilbys et utdanningsprogram eller programområde som passer bedre for eleven, tilsier hensynet til rettferdighet at retten til inntak bør følge de ordinære inntaksreglene og reglene om omvalg. Utvalget mener det gir dårlig sammenheng i regelverket når fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram er detaljregulert med blant annet krav til sakkyndig vurdering, samtidig som fylkeskommunen har plikt til å tilby annen opplæring etter noe uklare kriterier.

Utvalget foreslår derfor at dagens bestemmelse i § 3-1 sjuende avsnitt om å tilby annen opplæring ved behov ikke videreføres.

24.4.9 Bedre tilpassede løp for elever som har særlige behov

Dersom retten til videregående opplæring skal være reell for alle, er det viktig at regelverket ikke utformes på en slik måte at noen får urimelige ulemper på grunn av livssituasjonen sin. For enkelte elever vil det kunne være vanskelig å gjennomføre et ordinært opplæringsløp på heltid, for

---

55 Utdanningsdirektoratet, 2019c.
56 Ot.prp.nr. 46 (1997–98), kap. 9.4.
57 Utdanningsdirektoratet, 2019g.
58 Utdanningsdirektoratet, 2019m.
59 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 8.

eksempel på grunn av sykdom. Etter forskrift til opplæringsloven, blant annet § 6-27, skal deltidselever i dag tas inn etter heltidselever i videregående opplæring. Langvarig fravær fra opplæringen på grunn av sykdom kan gi unntak fra tidsfristen for å få førstegangsvitnemål, men det finnes ikke tilsvarende unntak i forskriften ved behov for lengre gjennomføringstid fordi man ikke er frisk nok til å være heltidselev.

Slik utvalget oppfatter dagens regler kan elever som har behov for det, få lengre tid enten ved å ta videregående opplæring som deltidselev med et lavere timeantall enn en tredjedel, eller gjennom reglene om ekstra tid. Etter reglene om ekstra tid, må det foreligge sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten og det må fattes enkeltvedtak om ekstra tid. Etter utvalgets vurdering kan det stilles spørsmål ved om dette er riktig bruk og prioritering av PP-tjenestens ressurser i tilfeller hvor det er klart at eleves behov er å ha et noe lavere timetall. Eksempelvis bør det vurderes om sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om ekstra tid er den beste løsningen for elever som grunnet sykdom ikke ser det som realistisk å ta mer enn i overkant av en tredjedel av timetallet per skoleår.

Utvalget ber på denne bakgrunn Kunnskapsdepartementet om å vurdere endringer i forskrift til opplæringsloven som vil kunne sørge for at elever med særlige utfordringer lettere kan gis individuelt tilpassede løp i videregående opplæring uten behov for enkeltvedtak om ekstra tid.

24.4.10 Planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet

Store variasjoner i fylkeskommunenes dimensjonering

Etter dagens regler er både hensynet til nasjonale mål, til søkernes ønsker og til samfunnets behov relevante for hvordan den videregående opplæringen i fylket skal dimensjoneres. Loven angir ingen uttømmende liste over relevante hensyn, og det gis ikke føringer for hvordan de ulike hensynene skal vektes mot hverandre, eller hvilke andre hensyn som kan være relevante.

Det er store variasjoner i fylkeskommunenes dimensjonering av videregående opplæring. Kunnskapsgrunnlaget viser at fylkeskommunene arbeider ulikt med dimensjoneringen, og at de ulike hensynene vektlegges ulikt. Hva som er førende for dimensjoneringen, varierer mellom fylkeskommunene, men de fleste fylkeskommunene vektlegger i dag søkernes ønsker mer enn samfunnets behov.

Tidligere lov om videregående opplæring sa at søkernes ønsker var et relevant moment i dimensjoneringen av det videregående tilbudet. Dette har blitt videreført til dagens bestemmelse, muligens uten hensyn til at det i mellomtiden har blitt innført en lovfestet rett til videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering er det gode grunner som taler for at retten til ett av tre utdanningsprogrammer kan erstatte et ansvar for å ta søkernes ønsker i betraktning ved dimensjoneringen.

Regionreformen gir fylkeskommunene en styrket kompetansepolitisk rolle

Med regionreformen vil det bli større regioner og både regjeringen, et ekspertutvalg[60], KS og fylkeskommunene har uttrykt ønske om å gi fylkeskommunene en sterkere kompetansepolitisk rolle. Det er naturlig at et kompetansepolitisk ansvar gir myndighet til å se blant annet videregående opplæring og arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft i sammenheng. Utvalget foreslår derfor at samfunnets behov fremdeles skal stå sentralt i arbeidet med å dimensjonere det videregående opplæringstilbudet.

Et krav om at fylkeskommunen skal ta hensyn til samfunnets behov, bør etter utvalgets vurdering ikke forstås som et krav om at fylkeskommunen må kunne forutse antallet arbeidsplasser innenfor ulike sluttkompetanser. Det bør være tilstrekkelig at fylkeskommunen gjør vurderinger ut fra relevante kilder, som statistikk, framskrivninger fra SSB, og større endringer i tilgangen på arbeidsplasser innenfor ulike sektorer i regionen. Utvalget mener det er mest nærliggende for fylkeskommunen å se hen til og vurdere behovet regionalt. Dette er også i tråd med regionreformen.

Tilgangen på læreplasser må ha betydning for dimensjoneringen

Riksrevisjonens undersøkelse viser at selv om de fleste fylkeskommunene så hen til læreplassituasjonen, var det kun i to fylkeskommuner at stor mangel på læreplasser innen et lærefag fikk direkte konsekvenser for tallet på skoleplasser i faget påfølgende år. (Se kapittel 24.3.2.)

Utvalget mener at tilgangen til læreplasser bør legge føringer for dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet. Dette skyldes for det første at hovedmodellen for yrkesfaglig videregående opplæring er to år i skole og to år i bedrift.

[60] Ekspertutvalg, 2018.

For det andre viser flere forskningsstudier at manglende læreplass er en viktig forklaring på at elever slutter i overgangen mellom Vg2 og Vg3.[61] Endelig synes det klart at det i de fleste bransjer vil være sammenheng mellom tilgangen på læreplasser og arbeidslivets behov for arbeidskraft. Tilgangen på læreplasser vil således kunne si noe om sannsynligheten for at opplæringsløpet bestås, for at arbeidsgivere får den kompetansen de behøver og for at den enkelte får relevant arbeid etter fullført opplæringsløp.

Oppsummering

Utvalget mener loven fremdeles bør gi føringer for dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet. Samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser bør stå sentralt for dimensjoneringen i alle fylkeskommuner. Samtidig bør det være rom for lokale vurderinger og hensyn. Utvalget foreslår derfor at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser skal tillegges stor vekt, men samtidig åpne for at også andre hensyn kan få betydning når fylkeskommunene bestemmer hvilke utdanninger de skal tilby, og hvor mange plasser de skal opprette innenfor hver utdanning.

24.4.11 Andre endringer

Grunnkompetansebegrepet

Opplæringsloven § 3-3 første avsnitt sier at den videregående opplæringen skal føre fram til «studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse». Grunnkompetanse er ikke en klart definert eller standardisert kompetanse, men all kompetanse som ikke er studie- eller yrkeskompetanse. Benevningen «grunnkompetanse» ble tatt inn i loven i 2010 og kom da til erstatning for «kompetanse på lågare nivå». Det går fram av forarbeidene at benevnelsen skal være «ei fellesnemning for kompetanse som ikkje utgjer full studie- eller yrkeskompetanse».[62] Utvalget erfarer at det er utfordringer med den brede forståelsen av grunnkompetansebegrepet. Etter utvalgets vurdering er det særlig utfordrende at «grunnkompetanse» omfatter både planlagt og ikke-planlagt sluttkompetanse på et lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, og uavhengig av om det er ment som delkompetanse for den enkelte eller ikke.

Utvalget foreslår å ikke videreføre formuleringen i dagens § 3-3 første avsnitt. Istedenfor å vise til kompetansen den videregående opplæringen skal lede fram til, foreslår utvalget å heller regulere hva som er omfattet av den videregående opplæringen. Med forslaget til § 6-2 er det ikke lenger behov for å regulere de ulike sluttkompetansene. Det vil likevel være behov for å skille mellom planlagt og ikke-planlagt sluttkompetanse i reglene om videregående opplæring for voksne. Utvalget foreslår her betegnelsen «annan planlagd sluttkompetanse», se forslag til § 17-2.

Ungdom over 15 år skal selv søke om inntak

Det følger av opplæringsloven § 3-1 første avsnitt siste setning at ungdom som har fylt 15 år, selv søker om inntak til videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering er bestemmelsen overflødig ettersom barnelova § 32 sier at barn som er fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Opplæringslovens bestemmelse er i tillegg noe uklar, ettersom det kan se ut som det bare er ved selve søknaden barnet ikke trenger foreldresamtykke. Regelen gjelder imidlertid også ved andre valg knyttet til opplæringstilbudet, for eksempel slik at de over 15 år ikke trenger foreldresamtykke ved spesialundervisning.

Ettersom utvalget mener man i størst mulig grad bør unngå regulering som allerede følger av annen lovgivning, foreslås det ikke å videreføre opplæringslovens bestemmelse. Det er likevel viktig at kommunene og fylkeskommunene informerer ungdommene om at de ikke lenger trenger foreldresamtykke etter fylte 15 år.

Rett til inntak til særskilt utdanningsprogram

Søkere som har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av en sakkyndig vurdering har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram på Vg1, har etter dagens § 3-1 sjette avsnitt rett til inntak til dette utdanningsprogrammet «etter forskrift fastsett av departementet». Ettersom fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram er regulert i forskrift til opplæringsloven, har lovbestemmelsen i dag ikke selvstendig betydning. Inntaksreglene, inkludert reglene om fortrinnsrett og individuell behandling, er ellers fastsatt i forskrift til opplæringsloven.

Utvalget ser at retten til inntak til et særskilt utdanningsprogram er svært sentral for de elevene den gjelder. Hensynet til sammenheng taler likevel for at dette reguleres sammen med de øvrige reglene om inntak. Utvalget foreslår derfor

[61] NOU 2018: 15, kap. 8.5.6.
[62] Prop. 95 L (2009–2010).

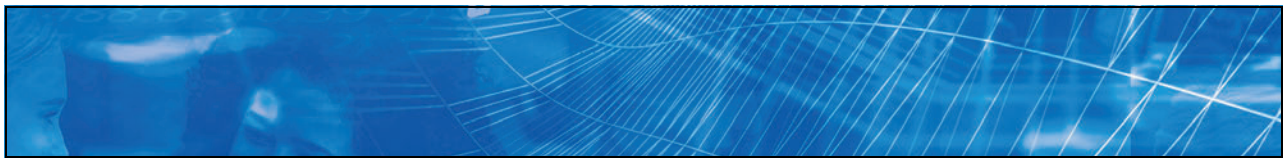
at lovbestemmelsen ikke videreføres, men at innholdet videreføres i forskrift til loven.

24.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at retten til videregående opplæring i hovedsak videreføres, se forslag til § 6-1
- det stilles krav om et visst omfang av grunnskoleopplæring for at en elev kan sies å ha fullført grunnskolen, se kapittel 24.4.3 og forslag til § 6-1 første avsnitt første setning
- at det innføres en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter 10. trinnet i grunnskolen uten å ha tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål, se forslag til § 3-1 tredje avsnitt
- å videreføre at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som trenger det, se forslag til § 22-8
- at rett til omvalg og ekstra opplæringstid videreføres, men slik at opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift i seg selv ikke skal gi rett til utvidet tid, se forslag til § 6-5
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om ulike opplæringsordninger for den videregående opplæringen i bedrift, se forslag til § 6-2 fjerde avsnitt
- at fylkeskommunens plikt til å tilby annen opplæring ved behov ikke videreføres
- at forskrift til opplæringsloven gjennomgås med sikte på at elever med særlige utfordringer lettere kan gis individuelt tilpassede løp i videregående skole
- at lovbestemmelsene om at ungdom over 15 år selv søker om inntak, og at søkere med rett til spesialundervisning kan ha rett til inntak på et særskilt utdanningsprogram, ikke videreføres, men at innholdet i bestemmelsene likevel videreføres i annen lov og i forskrift
- at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser skal tillegges stor vekt ved dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet, se forslag til § 6-3
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse for dem som har bestått fag- og yrkesopplæring, se forslag til § 6-6
- at retten til gratis videregående opplæring videreføres, se forslag til § 6-7
- språklige og strukturelle endringer

Kapittel 25

Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge



Figur 25.1

25.1 Innledning

Dette kapitlet handler om retten til opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge. Kapitlet handler både om rett til videregående opplæring (se kapittel 24) og om rett til grunnskoleopplæring for voksne (se kapittel 45.4.3) for denne gruppen ungdommer.

25.2 Dagens regler

25.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at enhver har rett til utdannelse, og at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Se nærmere omtale av Grunnloven i kapittel 7.2.

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern, se kapittel 7.3.3. Ifølge konvensjonen har alle barn rett på skolegang, og grunnutdanningen skal gjøres obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle (artikkel 28). Konvensjonen understreker at ingen barn skal diskrimineres (artikkel 2).

Barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1 om utdanning sier følgende:

> Partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig:
>
> a) gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle,
> b) oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring, herunder allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring, gjøre dem tilgjengelige og oppnåelige for ethvert barn, og treffe egnede tiltak som f.eks. innføring av gratis undervisning og tilbud om økonomisk støtte ved behov,
> c) med alle egnede midler gjøre høyere utdanning tilgjengelig for alle på grunnlag av den enkeltes evner,
> d) gjøre informasjon og veiledning om undervisning og fagopplæring tilgjengelig og oppnåelig for alle barn,
> e) treffe tiltak for å oppmuntre til regelmessig skolegang og for å redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegangen.

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 slår fast at barn har rett til vern mot diskriminering:

> De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

25.2.2 Opplæringsloven

Alle barn i grunnskolealder (som regel mellom 6 og 16 år) som oppholder seg i Norge, har rett til grunnskoleopplæring uavhengig av om oppholdet i Norge er lovlig eller ikke. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt. Unntak gjelder for barn som har kortvarig opphold i landet. Det innebærer at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder i strekk, jf. § 2-1 andre avsnitt.

For ungdom mellom 16 og 18 år er det et krav om at søkeren har lovlig opphold i Norge, for å få rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne. Dette følger av § 3-1 tolvte avsnitt og § 4A-1 fjerde avsnitt. I tillegg er det et krav at det er sannsynlig at søkeren skal være i landet i mer enn tre måneder.

Utlendinger som søker oppholdstillatelse, har lovlig opphold i landet. Det samme gjelder utlendinger som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse. Nordiske borgere og EØS-borgere trenger ikke søke om oppholdstillatelse i Norge. Utlendinger som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse, har lovlig opphold inntil dato for utreisefrist.

For dem som har fått avslag på søknaden om oppholdstillatelse, gjelder retten til opplæring kun fram til dato for endelig vedtak, jf. § 3-1 tolvte avsnitt siste setning og § 4A-1 fjerde avsnitt siste setning. Det betyr at i perioden mellom dato for endelig vedtak og utreisefrist gjelder ikke retten til opplæring. Med vedtak om endelig avslag menes enten avslag fra klageinstansen (Utlendingsnemnda) eller vedtak fra førsteinstansen (Utlendingsdirektoratet) som ikke er påklaget innen klagefristens utløp.

Ungdom som venter på å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse og som fyller 18 år i løpet av et skoleår, har rett til å fullføre skoleåret de har begynt på.

25.2.3 Andre lover

Utlendingsloven § 4 slår fast at utlendinger under sitt lovlige opphold i riket har samme rettigheter og plikter som norske statsborgere dersom ikke annet følger av dagens regler. Det framgår av forarbeidene til bestemmelsen at den gir uttrykk for en prinsipperklæring om rettslig likestilling mellom utlendinger med lovlig opphold i Norge og norske statsborgere.[1]

25.3 Kunnskapsgrunnlaget

25.3.1 Historikk

Bestemmelsene i opplæringsloven § 3-1 tolvte avsnitt og § 4A-1 fjerde avsnitt om rett til opplæring for ungdom som er over opplæringspliktig alder, men under 18 år, og søker om oppholdstillatelse, ble vedtatt av Stortinget i juni 2014. Bestemmelsene trådte i kraft 1. august 2014. Før dette tidspunktet ble det gitt tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år, men uten at det var en lovfestet en rett til slik opplæring for denne gruppen.

Begrunnelsen for å innføre de nevnte bestemmelsene var ifølge lovens forarbeider at departementet mener at grunnskoleopplæring og videregående opplæring er en så grunnleggende og viktig del av grunnopplæringen i Norge at tilbudet også bør gjelde ungdom mellom 16 og 18 år som søker om opphold i landet.[2] FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter hadde dessuten kritisert Norge for at barn som søker asyl, ikke har tilgang til gratis skolegang utover barne- og ungdomsskole.[3]

I forarbeidene ble det vist til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 24. november 2010, der Lovavdelingen problematiserer om det er i samsvar med barnekonvensjonen (BK) at barn i aldersgruppen 16–18 år og som oppholder seg ulovlig i Norge, eller som søker asyl, opphold på humanitært grunnlag, familiegjenforening og lignende, ikke har rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring.[4]

Lovavdelingen uttaler følgende:

> Både sammenhengen mellom artikkel 2 nr. 1 og artikkel 28 nr. 1 og de nevnte uttalelsene fra barnekomiteen tilsier at alle barn som oppholder seg i et land, skal ha rett til utdanning i landet etter artikkel 28, også barn med ulovlig opphold og barn med søknad om lovlig opphold under behandling. Diskrimineringsforbudet i artikkel 2 nr. 1 krever imidlertid ikke at ytelsene som gis, skal være identiske i enhver situasjon. Forskjellsbehandling kan være tillatt i enkelte tilfeller, jf. nedenfor.
>
> Statens adgang til å forskjellsbehandle kan variere blant annet ut fra hvilken rettighet det er

[1] Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).
[2] Prop. 68 L (2013–2014) kap. 4.
[3] FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2005, avsnitt 22 og 43.
[4] JDLOV-2010-8029.

tale om, formålet med forskjellsbehandlingen og varigheten av barnets opphold i landet, […].

Vi antar på denne bakgrunnen at staten har en viss adgang til å forskjellsbehandle når de aktuelle velferdsytelsene ikke kan betraktes som grunnleggende. Jo mer omfattende eller perifere ytelser det er tale om, og jo kortere barnet er forventet å skulle oppholde seg i riket, jo større må adgangen til å avskjære ytelsene være. Kravet til forholdsmessighet kan også tilsi at vernet mot forskjellsbehandling må nyanseres etter hvilken situasjon barnet er i. For eksempel vil vernet trolig være sterkere for barn som har rett til å søke familiegjenforening fra Norge, enn for barn som har tatt seg ulovlig inn i riket, eller som ikke innretter seg etter et utvisningsvedtak.

Vi antar at en rett til opplæring kan styrke barnets tilknytning til landet og vanskeliggjøre retur. Videre kan det tenkes at omfattende rettigheter kan føre til økt tilstrømning av barn og unge både med og uten beskyttelsesbehov. Slike hensyn kan tale for at statene må anses berettiget til å forskjellsbehandle når det gjelder de aktuelle rettighetene. I motsatt retning trekker hensynet til det enkelte barnet. Opplæringen vil ofte gjøre ungdommen bedre rustet for voksenlivet. Mindreårige som skal returneres, vil trolig lettere kunne tilpasse seg livet utenfor Norge hvis vedkommende har hatt opplæring også under oppholdet her.

Lovavdelingen uttaler følgende i sine avsluttende merknader:

> Det rettslige utgangspunktet etter BK er klart: Barn som oppholder seg ulovlig i et land eller har en søknad om lovlig opphold under behandling, skal ha samme tilgang til utdanning i landet som andre barn. En avskjæring eller reduksjon av opplæringstilbudet kan imidlertid la seg forsvare etter en konkret vurdering, særlig dersom det er tale om rettigheter som ikke kan anses grunnleggende.
>
> Videregående opplæring og grunnskoleopplæring for barn over opplæringspliktig alder er ikke obligatorisk i Norge. På den annen side er retten til disse typer opplæring relativt grunnleggende i det norske samfunnet. Dette gjelder etter vårt skjønn særlig grunnskoleopplæring for barn over opplæringspliktig alder. Det er få klare kilder å støtte seg på i tolkningen av BK. Etter en samlet vurdering er vi under tvil kommet til at også videregående opplæring må anses som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg her over en viss tid. Å avskjære barn i aldersgruppen 16-18 år som enten søker opphold i Norge eller ulovlig oppholder seg her fra disse ytelsene, innebærer trolig en forskjellsbehandling i strid med BK artikkel 2 nr. 1 sammenholdt med artikkel 28 nr. 1, såfremt det er tale om opphold som sannsynligvis vil være langvarig.

Lovavdelingen uttaler til slutt at

> [d]et kan neppe antas at BK krever at opplæringen skal ha nøyaktig samme innhold og omfang som for andre barn, og heller ikke at den skal foregå i samme lokaler eller at samme organer skal ha ansvaret.

Kunnskapsdepartementet konkluderte med at barnekonvensjonen ikke fastsetter eksplisitte rettigheter relatert til spørsmålet om rett til grunnskoleopplæring og til videregående opplæring for barn som er over opplæringspliktig alder, og som søker oppholdstillatelse. Departementet uttalte at det er vanskelig å konkludere sikkert med at barnekonvensjonen gir klare rettslige forpliktelser til å gi opplæring til utlendinger i aldersgruppen 16–18 år som søker oppholdstillatelse.

25.3.2 Representantforslag om skolegang for ungdom med endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse

I representantforslag[5] til Stortinget 7. mai 2018 ble følgende forslag fremmet:

> Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovendring, slik at retten til videregående opplæring for ungdom med endelig avslag på asylsøknad, gjelder fram til utsendelsesdato.

Forslaget ble ikke vedtatt. Det ble fremmet tre alternative forslag i saken, men ingen av disse fikk flertall.[6]

Sp, SV og KrF foreslo en lovendring som ville sikret mindreårige ungdommer med utsendelsesvedtak rett til videregående opplæring fram til utsendelsesdato. Forslaget ble nedstemt. Det samme ble Aps forslag om at man kan få opplæring fram til utreisefrist, så framt man samarbeider om retur og at opplæringen er returforberedende. Komiteen landet til slutt på å råde Stortin-

5 Dokument nr. 8:223 S (2017–2018).

6 Dokument nr. 8:223 S (2017–2018). Innst. 52 S (2018–2019).

get til å be regjeringen foreta en vurdering av hvordan kommunene kan bidra til relevante, returforberedende aktivitets- eller opplæringstilbud fram til utreisedato, forutsatt at de involverte samarbeider om retur. Dette forslaget fikk heller ikke flertall i Stortinget.

25.3.3 Regelverket i andre land

Rettstilstanden i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, er svært varierende når det gjelder rett til opplæring for barn over opplæringspliktig alder som søker om oppholdstillatelse. Enkelte land, blant dem Sverige, gir rett til opplæring til denne gruppen i dag. Finland og Skottland gir ikke slike rettigheter. I Danmark har alle i prinsippet rett til videregående opplæring dersom man oppfyller kvalifikasjonskravene om blant annet å ha tilstrekkelige danskkunnskaper, og har til hensikt å gjennomføre hele opplæringsløpet.[7]

25.3.4 Innspill til utvalget

Innspill fra referansegruppen

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at enslige mindreårige asylsøkere med avslag på søknad om opphold må få rett til videregående opplæring inntil utreisedato, både av konvensjonsrettslige og av humanitære grunner.[8]

KS mener at bestemmelsene om lovlig opphold bør kunne forenkles, og uttaler at det kanskje hadde vært greit at bestemmelser om opphold samles ett sted.

Innspill fra andre

Redd Barna oppfordrer utvalget å anbefale at barn med endelig avslag på asylsøknad får rett til videregående opplæring fram til faktisk utsendelsesdato. Redd Barna skriver at «[v]ideregående opplæring i Norge vil kunne gi viktige verdier som vil styrke barna over lengre tid når de returnerer til sine opprinnelige hjemland. Skolegang vil også gi et fast holdepunkt i hverdagen og slik være et svært viktig tiltak for å ivareta den psykiske helsen og forebygge alvorlige plager til barn og unge i en svært krevende ventetid».[9]

25.4 Utvalgets vurdering

Det er viktig at ungdom mellom 16 og 18 år som søker om oppholdstillatelse i Norge, ikke går ledige og at disse kan få tilgang til meningsfull beskjeftigelse og nyttig kompetanseheving uansett hvordan søknaden om oppholdstillatelse ender. Dette er en gruppe i samfunnet som har et stort behov for både utdanning og noe nyttig å fylle dagene med.

Ved innføringen av dagens bestemmelser om rett til opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som søker om oppholdstillatelse, ble det lagt vekt på å finne en balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for opplæring og andre viktige samfunnshensyn, slik som innvandringsregulerende hensyn. Retten til opplæring gjelder derfor etter dagens regler ikke i perioden mellom dato for endelig vedtak om oppholdstillatelse og fastsatt dato for utreise (utreisefrist).

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i 2010 at det trolig vil være en forskjellsbehandling i strid med barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 sammenholdt med artikkel 28 nr. 1 å avskjære barn i aldersgruppen 16–18 år som enten søker opphold i Norge eller ulovlig oppholder seg her, fra utdanning såfremt det er tale om opphold som sannsynligvis vil være langvarig.[10] Utvalget har på denne bakgrunn vurdert om retten til opplæring bør utvides til å gjelde enten fram til datoen for *utreisefrist* som blir fastsatt av utlendingsmyndighetene eller fram til *faktisk utreisedato*. Sistnevnte alternativ omfatter utlendinger som er i Norge etter den fastsatte utreisefristen, og som dermed opp holder seg ulovlig i landet.

Personer som søker om opphold og får endelig avslag på søknaden, har plikt til å forlate landet innen utløpet av den fastsatte utreisefristen. Utreisefristen er normalt tre uker etter at endelig avslag er gitt. Utdanning er viktig for den enkelte, uavhengig av om en får opphold i Norge eller ikke, og rett til opplæring kan gi ungdommen noe meningsfullt å fylle dagene med. I de fleste tilfeller vil det gå kort tid mellom endelig avslag på søknad om opphold og fastsatt utreisefrist. Utvalget mener derfor at retten til opplæring som et minimum bør gjelde fram til fastsatt utreisefrist, det vil si så lenge ungdommen *oppholder seg lovlig i landet*.

Utvalget har også vurdert om retten til opplæring bør utvides til å omfatte ungdom som har fått avslag på søknaden om oppholdstillatelse, og som oppholder seg i landet etter utreisefristen, og dem som oppholder seg i landet etter at en oppholdstillatelse er gått ut, og som følgelig *ikke har lovlig*

7 Prop. 68 L (2013–2014), kap. 4.2.1.

8 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

9 Redd Barna, innspill til utvalget.

10 JD-LOV-2010-8029.

opphold i landet. Det er ikke entydig fastslått at Norge er folkerettslig forpliktet til å gi ungdom mellom 16 og 18 år som oppholder seg ulovlig i landet, rett til opplæring. Det kan likevel stilles spørsmål ved om ungdom som oppholder seg i landet etter fastsatt utreisefrist, bør ha samme rett til opplæring som annen ungdom, fordi utdanning har stor betydning for alle barn.

Enkelte unge flyktninger på asylmottak som har fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse (asyl), blir vurdert som ureturnerbare. Andre frykter for sine liv om de reiser tilbake til sine hjemland. På tross av det endelige avslaget, kan disse komme til å oppholde seg i Norge i lang tid framover. I Fafo-rapporten *Normalitet i limbo. Asylbarn på mottak med endelig avslag* vises det til at mangel på mulighet for skolegang «kan føre til store sosiale og psykosomatiske problemer. Ungdommene havner fort i samme passivitet som foreldrene, der statusen som avvist asylsøker blir den dominerende identiteten.»[11] Barn som har fått avslag på en søknad om beskyttelse, er i en sårbar situasjon. Skolegang kan skape stabilitet i hverdagen og skape håp for framtiden, og utdanning i Norge vil kunne gjøre ungdommene bedre i stand til å klare seg ved en retur til hjemlandet.

Det kan gi en negativ signaleffekt å gi rett til opplæring i Norge for ungdom som oppholder seg ulovlig i landet. Rett til skolegang kan være et insentiv for ikke å etterleve vedtak om utreise, og motivasjonen til å samarbeide om utreise kan bli mindre. På den annen side består den enkeltes plikt til å forlate landet, uavhengig av andre rettigheter ungdommen måtte ha til opplæring, helsehjelp, eller lignende, så lenge oppholdet i Norge varer. En rett til opplæring for dem under 18 år som har fått endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, vil ikke være til hinder for effektuering av vedtaket om avslag på oppholdstillatelse. Insentiv for utreise og oppfyllelse av utreisevedtak kan gjennomføres på andre måter enn ved å begrense barnets rett til utdanning.

Utdanning og skolegang er av stor betydning for den enkelte ungdom uavhengig av oppholdsstatus, og utvalget foreslår derfor å innføre rett til videregående opplæring og rett til grunnskoleopplæring for voksne fram til *faktisk utreisedato* for dem under 18 år som har søkt om oppholdstillatelse og fått avslag på søknaden og for dem som ikke forlater landet når en tillatelse om opphold har utløpt. De skal likevel ha rett til opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Utvalget har valgt å knytte retten til kalenderåret, ikke skoleåret, fordi det er lovens ordning også når det gjelder retten til grunnskoleopplæring. Det betyr at ungdom som er født i samme kalenderår likebehandles når det gjelder rett til opplæring. Følgelig skal de som fyller 18 år i begynnelsen av kalenderåret, det vil si i slutten av skoleåret, ha rett til å fullføre påfølgende skoleår. Forslaget innebærer at ungdom som har fylt 18 år, og som ikke har reist ut av landet etter at utreisefristen eller oppholdstillatelsen har utløpt, ikke settes i en situasjon hvor de må avbryte opplæringen midt i et skoleår eller ikke får anledning til å fullføre tre år med opplæring.

At en person har rett til opplæring, vil ikke påvirke myndighetenes adgang til å sende personen ut av landet når vilkårene for utsendelse er til stede.

Retten til opplæring etter forslaget skal ikke gjelde ungdom som har reist inn i landet uten nødvendig tillatelse og som ikke har søkt om oppholdstillatelse.

I uttalelsen fra 2010 la Lovavdelingen til grunn at det neppe kan kreves at opplæringen for barn med ulovlig opphold skal ha nøyaktig samme innhold og omfang som for andre barn. Det er derfor tillatt med en viss forskjellsbehandling når det gjelder innholdet i og omfanget av opplæringen til ungdom som ikke har lovlig opphold i Norge. I en uttalelse fra Lovavdelingen fra 2017 om rett til helsehjelp for personer uten fast opphold i riket ble det også konkludert med at diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 ikke krever at ytelsene som gis, skal være identiske i enhver situasjon.[12] Utvalget har imidlertid ikke vurdert om opplæringen for denne gruppen ungdommer bør ha et annet innhold eller omfang enn for annen ungdom.

25.5 Utvalgets forslag

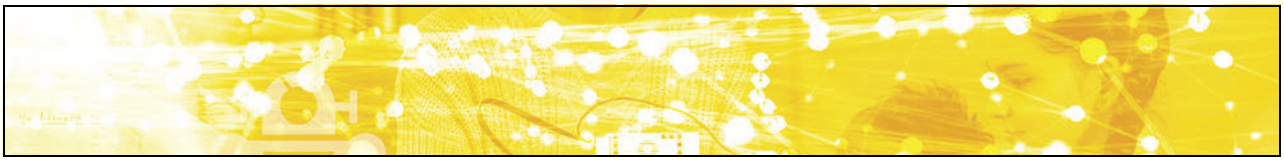
Utvalget foreslår

- at de som ikke har oppholdstillatelse i Norge skal få rett til videregående opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Retten skal likevel ikke gjelde dem som oppholder seg i Norge og som ikke har søkt om oppholdstillatelse, se forslag til § 6-9.
- at de som ikke har oppholdstillatelse i Norge skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Retten skal likevel ikke gjelde dem som oppholder seg ulovlig i Norge uten å ha søkt om oppholdstillatelse. Se kapittel 45.4.5 og forslag til § 17-7

[11] Weiss, 2013.

[12] JDLOV-2015-4608.

Kapittel 26
Organiseringen av opplæringen



Figur 26.1

26.1 Innledning

Det kapitlet handler om organisering av opplæringen. Det handler for det første om skoleårets lengde, fastsettelse av skoledager og feriedager (ofte kalt skolerute) og daglig skoletid. Dette er i dag regulert i opplæringsloven §§ 2-2 og 3-2. Kapitlet handler også om gruppestørrelse, forholdstall mellom antallet lærere og antallet elever og inndeling i grupper. I dag er dette regulert i opplæringsloven § 8-2 og i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 8-3. Kravet til kontaktlærer er omtalt i kapittel 38.4.5.

Dette kapitlet handler også om hvilke krav som stilles for at en elev skal kunne få opplæring utenfor skolen eleven går på og klassen eleven tilhører. Adgangen til å gi morsmålsopplæring på en annen skole enn den eleven går på, er omtalt i kapittel 35.

26.2 Skoleåret og skole- og feriedager

26.2.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 2-2 tredje til femte avsnitt er det regler om skoleårets lengde, skole- og feriedager og daglig skoletid i grunnskolen. Avsnittene lyder slik:

> Opplæringa skal strekkje seg over minst 38 skoleveker innanfor ei ramme på 45 samanhengande veker i skoleåret.
>
> Kommunen gir forskrifter om skole- og feriedagar i skoleåret for elevane. Forskrifta skal vere tilpassa avviklinga av nasjonale prøver. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.
>
> Departementet kan gi forskrifter om rammer for dagleg skoletid og om pausar for elevane.

I opplæringsloven § 3-2 andre til fjerde avsnitt er det tilsvarende regler for videregående opplæring. I forskrift til opplæringsloven § 1-6 er det fastsatt at undervisningen i grunnskolen som regel skal foregå mellom kl. 08.00 og kl. 15.30. Det er ikke fastsatt rammer for daglig skoletid for videregående opplæring.

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å fastsette et annet antall undervisningsdager enn 190, så lenge de er fordelte på minst 38 skoleuker og er innenfor en ytre ramme på 45 sammenhengende uker.[1] Regelen tar hensyn til at det i enkelte tilfeller er behov for en kortere skoleuke enn fem undervisningsdager.

Det er presisert i §§ 2-2 og 3-2 at kommunenes fastsetting av skole- og feriedager (ofte omtalt som skolerute) er forskrifter. Det er i loven gjort unntak fra reglene om kunngjøring av slike forskrifter. Unntaket er begrunnet med at kunngjøring i Norsk Lovtidend er til liten nytte for dem som skal bruke skoleruta, og at informasjon om skoleruta direkte til skoleledelsen, lærerne, foreldrene og elevene er en mer naturlig kunngjøringsform.

---

[1] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 14 og merknad til §§ 2-2 og 3-2.

26.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

I 2017 vurderte en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet, mulige organiseringer av skoleåret i videregående opplæring.[2] Gruppen foreslo endringer i organiseringen av eksamen og pekte på andre tiltak som kan bidra til å gjøre det lettere å gi elevene den opplæringen de skal ha. Ett av tiltakene var å åpne for at skoleåret kan gjennomføres på en kortere periode enn 38 uker for å legge til rette for at all opplæring kan gjennomføres før eksamensperioden. Forslaget ble sendt på høring våren 2019, men høringen er foreløpig ikke fulgt opp med en lovendring.[3]

KS har gitt innspill om at det ikke kan være nødvendig med nasjonale regler om daglig skoletid og pauser. Utvalget har ellers ikke fått noen innspill til innholdet i reglene om skoleåret og skoleruta.

26.2.3 Utvalgets vurdering

Skoleårets lengde

Nasjonale rammer for lengden på skoleåret legger til rette for et felles skoleår i hele landet. Rammene utgjør en grense for hvor langt eller kort skoleåret kan være, samtidig som det gir den enkelte kommune handlingsrom til å fastsette antall dager og hvilke dager det skal være undervisning.

Det har, som nevnt, nylig vært gjennomført en høring om å åpne for at skoleåret i videregående opplæring kan være kortere enn 38 uker. En fordel med en slik endring er at det legger til rette for at all opplæringen kan gjennomføres før eksamensperioden, hvor det i praksis er vanskelig å få gitt elevene opplæring. Det kan være en ulempe at skoleåret blir mer komprimert, med mindre ferie i skoleåret eller lengre skoledager. Utvalget antar at den nevnte høringen vil gi et bedre grunnlag for å vurdere om en slik endring er hensiktsmessig, og overlater derfor til Kunnskapsdepartementet å vurdere om det skal legges til rette for et komprimert skoleår.

Utvalget foreslår at dagens regler om lengden på skoleåret videreføres i ny opplæringslov med enkelte språklige endringer. Utvalget foreslår at lengden på skoleåret, som i dag, angis i antall uker med opplæring. Kravet om at opplæringen skal strekke seg over 38 uker, betyr at det skal være 38 uker med opplæring. Det trenger ikke være 38 uker sammenhengende opplæring, og det trenger ikke være opplæring alle dagene i uken. Nasjonale regler om minstetid til opplæring vil i praksis også innebære en grense for hvor få undervisningsdager skolene kan ha (se om retten til et minste antall timer med opplæring i kapittel 17).

Når det gjelder den ytre rammen for skoleårets lengde, foreslår utvalget at det tas inn i ny opplæringslov at elevene skal ha sju uker sammenhengende ferie. Utvalget mener innholdet i regelen da blir tydeligere enn i dag hvor det står at opplæringen skal gjennomføres innenfor en ramme på 45 uker sammenhengende.

Forskrifter om skole- og feriedager (skolerute)

Det følger av opplæringsloven §§ 2-2 og 3-2 at kommunen gir forskrifter om skole- og feriedager, ofte omtalt som skolerute. Utvalget foreslår at bestemmelsene videreføres og presiserer i loven at det *skal* fastsettes skole- og feriedager.

Elevene har rett til opplæring og plikt til å delta i opplæringen (se kapittel 20, 23 og 24). Hvilke dager som er satt av til undervisning i skoleruta, har dermed betydning for elevenes rettigheter og plikter. Skoleruta er derfor en forskrift, og den må fastsettes i samsvar med reglene i kapittel VII forvaltningsloven.

Det er kommunen som fastsetter forskrifter om skole- og feriedager. Dersom det skal gjennomføres opplæring på andre dager enn det om er fastsatt i skoleruta, må forskriften endres. Det kan åpnes for at det gjøres unntak fra skoleruta for enkelte elever, men da må forskriften om skole- og feriedager gi hjemmel for at det gjøres unntak i enkeltvedtak. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom en elev skal ha yrkesfaglig fordypning i en bedrift på en lørdag eller søndag.

Utvalget foreslår at unntaket fra kunngjøring av kommunale forskrifter om skole- og feriedager ikke videreføres i ny opplæringslov. Det betyr at kommunene må kunngjøre sine lokale forskrifter med skolerutene. Forslaget må ses i sammenheng med at utvalget foreslår at også andre lokale forskrifter skal kunngjøres. Se for eksempel om kunngjøring av skoleregler i kapittel 22.3.10.

Utvalget foreslår å videreføre krav om at skoleruta må være slik at nasjonale prøver kan gjennomføres. I tillegg foreslår utvalget at eksamen må kunne gjennomføres.

---

2 Sjaastad et al., 2016.

3 Utdanningsdirektoratet, 2018s.

Rammer for daglig skoletid

For grunnskolen er det fastsatt daglig rammer for skoletid i forskrift til opplæringsloven. Forskriftshjemmelen om daglig rammer for skoletid i den videregående opplæringen er ikke tatt i bruk, til tross for at den har vært i loven siden 1998. KS har gitt innspill om at forskriftshjemmelen om daglig skoletid ikke bør videreføres for verken grunnskolen eller videregående opplæring.[4]

Det er trolig stor enighet om at grunnskolen som regel ikke bør begynne før 08.30 eller vare lenger enn 15.30. Det er flere hensyn som hindrer kommuner og skoler å ha daglig skoletid utover disse rammene. For eksempel hensynet til ansattes arbeidstid, åpningstid i skolefritidsordninger og skyssordninger. Det er etter utvalgets syn liten risiko for at skoler og kommuner skal endre daglig skoletid dersom reglene om dette tas bort. I denne sammenheng er det også et poeng at foreldrene til barna på skolen er stemmeberettigede innbyggere i kommunen. Dessuten er også dagens regler om daglig skoletid bare en hovedregel som det kan gjøres unntak fra, jf. formuleringen «i regelen» i forskrift til opplæringsloven § 1-6. Det generelle kravet til at opplæringen må være forsvarlig vil dessuten også utgjøre en grense for når på døgnet kommunen kan legge opplæringen (se kapittel 15).

Utvalget mener derfor at det er unødvendig å ha en hovedregel om daglig skoletid, og foreslår at hjemmelen for slike forskriftsregler ikke videreføres i ny opplæringslov.

26.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre reglene om lengden på skoleåret med språklige endringer, se forslag til § 13-1 første avsnitt
- å videreføre reglene om fastsettelse av skole- og feriedager (skolerute), men at unntaket fra kravet om kunngjøring av slike forskrifter ikke videreføres. Se forslag til § 13-1 andre avsnitt
- å ikke videreføre forskriftshjemlene for regler om daglig skoletid

[4] KS, innspill til utvalget.

26.3 Gruppestørrelse og forholdstall mellom antall lærere og antall elever

26.3.1 Dagens regler

Det står i opplæringsloven § 8-2 første avsnitt fjerde setning at klassene, basisgruppene og gruppene ikke må være større enn det som er «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg». Hva som er pedagogisk forsvarlig i den konkrete opplæringssituasjonen, er en skjønnsmessig vurdering. Elevsammensetning, aldersblanding, arbeidsform, fysiske rammebetingelser, antallet voksne, pedagogisk kompetanse, tidsaspektet samt lærers skjønn er blant momentene som skal telle med i en vurdering av hva som er en pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Hva som er en trygg gruppestørrelse er også en skjønnsmessig vurdering. Dette kravet kom inn i loven særlig av hensyn til en del aktiviteter innenfor yrkesfagene i videregående opplæring. I innstillingen fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ga flertallet uttrykk for at det var opptatt av at begrepene «pedagogisk forsvarleg» og «tryggleiksmessig forsvarleg» skulle få et reelt faglig innhold. Videre understreket flertallet at den handlefrihet som innføres, må følges opp av et velfungerende tilsynsapparat, men peker på at det da må legges inn beskrivelser av begrepene «pedagogisk forsvarleg» og «tryggleiksmessig forsvarleg».[5]

I forskrift til opplæringsloven § 12-1 er det fastsatt regler om elevenes trygghet. Bestemmelsen inneholder blant annet regler om tilsyn, svømmeundervisning og trafikksikkerhet. Denne bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 36.4.17.

I veilederen til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er det fastsatt en veiledende arealnorm, som også kan ha betydning for gruppestørrelse.[6] Når en elevgruppe disponerer tilleggsarealer (grupperom, formidlingsrom eller andre rom) i nærheten av klasserommet, må klasserommet planlegges etter en arealnorm på minimum 2 m^2 per elev. Dersom elevgruppen ikke disponerer tilleggsarealer i nærhet til klasserommet, bør arealet være større, helst opp mot 2,5 m^2 per elev. Areal for ansatte kommer ifølge veilederen i tillegg til arealnormen i avsnittet over.

I opplæringsloven § 8-3 er det en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om forholdstall mellom antall lærere og antall elever per skole eller per kommune. Forholdstallet kan variere på

[5] Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

[6] Helsedirektoratet, veileder IS-2073.

ulike trinn. Med hjemmel i § 8-3 er det i forskrift til opplæringsloven § 14A-1 fastsatt forholdstall mellom lærere og elever i grunnskolen på skolenivå, ofte omtalt som lærernorm eller krav om lærertetthet. Reglene ble innført med virkning fra 1. august 2018.

Forskriftsreglene om forholdstall innebærer at det i skoleåret 2018–2019 maksimalt kunne være 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og 21 elever per lærer på 5.–7. trinn og på 8.–10. trinn. Fra 1. august 2019 er kravet maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–7. trinn og på 8.–10. trinn. Det står i § 14A-1 siste avsnitt at kommuner kan fravike kravene til forholdstall fram til 1. januar 2020 dersom de ikke har fått søkere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting etter opplæringsloven § 10-1. Kommunen må ta avgjørelse om dette hvert halvår, og stillingene må lyses ut minst hvert halvår.

Kravet til forholdstall mellom lærere og elever innebærer ikke krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Kommuner og skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener er hensiktsmessig og forsvarlig, så lenge forholdstallet på hvert hovedtrinn ikke overstiger maksimaltallet for forholdet mellom lærere og elever.[7]

26.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

I opplæringsloven av 1998 var det krav om inndeling av elevene i klasser, og det var fastsatt maksimalt antall elever per klasse, såkalte klassedelingstall. For aldershomogene klasser var det tillatt med maksimalt 28 elever per klasse på 1.–7. trinn og 30 elever per klasse på 8.–10. trinn. På videregående nivå var maksimalantallet 30 elever per klasse på studieforberedende utdanningsprogram og 15 elever per klasse på yrkesfaglige utdanningsprogram. Kravene om klassedelingstall i opplæringsloven var en videreføring fra tidligere lov og rundskriv.

I 2003 ble reglene om klassedelingstall opphevet, og det ble innført krav om «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg» størrelse på gruppene som elevene ble delt inn i. Hensikten med at loven ble endret i 2003, var å åpne for noe større fleksibilitet, slik at bruken av lærerressurser, organisering og annen innsats i skolen kunne bli best mulig tilpasset elevenes behov.[8] I behandlingen av lovproposisjonen fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak. Klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedelingstall er opphevet».[9]

I 2013 ble det innført en lovhjemmel for departementet til å fastsette forholdstall mellom antall lærere og antall elever i forskrift, dagens § 8-3. I 2018 ble det fastsatt forskriftsregler om forholdstall mellom elever og lærer i grunnskolen (lærernorm). Bakgrunnen for lærernormen var vedtak fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2018, der Stortinget ba regjeringen innføre en norm for lærertetthet på skolenivå.[10]

Rapporter og undersøkelser

Antall elever per lærer

Kommunene rapporterer årlig om gruppestørrelse 2 i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Gruppestørrelse 2 er definert som forholdet mellom elevtimer, minus timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, og ordinære undervisningstimer, pluss eventuelt timer til deling i samiske språkalternativer.[11]

I skoleåret 2016–2017 gikk 24 prosent av elevene på 1.–10. trinn på skoler med 20 elever eller mer per lærer i ordinær undervisning. Andelen hadde økt fra 14 prosent i skoleåret 2001–2002. En tilsvarende økning hadde skjedd på 1.–4. trinn. Utdanningsdirektoratet pekte på at det kan være flere forklaringer på denne økningen. Det er flest store skoler som har mange elever per lærer. En del av forklaringen kan være at det er færre skoler og dermed flere store skoler enn i 2001–2002.[12]

GSI-tallene for skoleåret 2017–2018 viser at landsgjennomsnittet for gruppestørrelse 2 for 1.–10. trinn er på 16,6 elever per lærer. GSI viser at nasjonalt gjennomsnitt for gruppestørrelse 2 i offentlige skoler er 15,4 på 1.–4. trinn, og 16,9 på 5.–7. trinn, mens den på 8.–10. trinn er 18,5. Gruppestørrelse 2 varierer likevel mye mellom kommuner og skoler.[13]

Tall fra GSI for skoleåret 2018–2019 viser at det er færre elever per lærer enn på noe annet tidspunkt de siste ti årene. Det er kommet totalt

7 Kunnskapsdepartementet, brev datert 29. januar 2018.

8 Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), kap. 2.4.

9 Innst. O. nr. 126 (2002–2003), punkt 4, bokstav B.

10 Innst. 2 S (2017–2018).

11 Kunnskapsdepartementet, brev datert 29. januar 2018.

12 Utdanningsdirektoratet, 2017f.

13 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

1045 flere årsverk til undervisning i grunnskolen siden 2017–2018.

Økningen i årsverk er størst på 1.–4. trinn, der den beregnede gjennomsnittlige gruppestørrelsen har gått ned fra 15,4 i 2017–2018 til 14,8 i 2018–2019. Også på 5.–7.trinn og 8.–10. trinn har det vært nedgang i antallet elever per lærer, men den har vært noe mindre.[14]

Spørreundersøkelse om lærernorm

I NIFUs spørreundersøkelse til Skole-Norge høsten 2018 var lærernormen ett av temaene.[15] I undersøkelsen svarte 26 prosent av skolelederne og 41 prosent av skoleeierne at de har rekruttert lærere i 2018 som følge av lærernormen.

I gjennomsnitt har barne- og ungdomsskolene ansatt to lærere, mens 1–10-skolene ligger noe over dette. Undersøkelsen indikerer en sammenheng mellom nyansettelser og skolestørrelse og kommunestørrelse, hvor andelen som har rekruttert lærere som følge av normen, øker med antallet elever på skolen og antallet innbyggere i kommunen. Flertallet oppgir at de nye ressursene skal settes inn i eksisterende grupper, som tolærerordning.

Totalt 63 prosent oppgir at fysiske rammer begrenser hvordan ressursen kan benyttes. Når det gjelder vansker knyttet til rekruttering sist år, oppgir 40 prosent at de har opplevd dette. Det er flest som oppgir at dette løses ved at skolen ansetter personer som ikke oppfyller kompetansekravene.

Tilsyn med krav om forsvarlig organisering av elevene

I 2009 gjennomførte fylkesmennene et felles nasjonalt tilsyn med kommuners og private grunnskolers forsvarlige system for organisering av elever i grupper. Tilsynet var rettet mot oppfyllelsen av kravet om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt og tilsvarende bestemmelse i friskolelova. Den faktiske organiseringen av tilsynet ble ikke kontrollert i tilsynet. Resultatene fra det nasjonale tilsynet i 2009 viste avvik i 42 av 63 kontrollerte kommuner. Fylkesmennene rapporterer at avvikene i hovedsak skyldes to forhold. Det ene er mangelen på kjennskap til regelverkets krav, som blant annet vises gjennom fravær av skriftliggjorte rutiner. Det andre er mangel på konkret oppfølging og kommunikasjon mellom skolen og skoleeier.[16]

I oppsummeringen av det felles nasjonale tilsynet i 2009, har Utdanningsdirektoratet drøftet årsaker til at regelverket ikke etterleves og utfordringer med skjønnsmessig reguleringer. I rapporten viser Utdanningsdirektoratet til at det i forarbeidene til reglene om gruppestørrelse forsøksvis er oppstilt kriterier for hvordan den skjønnsmessige vurderingen skal foretas, men at skjønnskriteriene ikke er uttømmende, og at det heller ikke er omtalt hvilken vekt de ulike kriteriene skal tillegges i gitte situasjoner. Direktoratet peker på at en praktisering av skjønnet etter de linjer som er skissert i forarbeidene, derfor vil kunne medføre svært mange ulike tolkninger og vurderinger. Videre mener direktoratet at slik kravet til pedagogisk forsvarlige gruppestørrelser er utformet i § 8-2, har det for lite reelt rettslig innhold og følgelig for lav styringseffekt. Kriteriene som er oppstilt i forarbeidene, gir etter direktoratets oppfatning ikke grunnlag for å vurdere det nærmere innholdet i forsvarlighetsnormen. Utdanningsdirektoratet peker på at oppstilling av krav til prosess (saksbehandlingsregler) kan være et alternativ eller et supplement til krav til resultat på komplekse områder, hvor man ikke finner det mulig eller hensiktsmessig å regulere resultatkravet på en tilstrekkelig tydelig måte. Eksempler kan være krav til vurderinger, krav til dokumentasjon på foretatte vurderinger eller gjennomførte aktiviteter.

Forskning om gruppestørrelse og lærertetthet

Det har vært forsket en del på effekten av gruppestørrelse og lærertetthet. Mye av forskningen er fra andre land, men det finnes også undersøkelser fra Norge. Det er ulik oppfatning av hvilke konklusjoner man kan trekke på grunnlag av forskningen.

Utdanningsdirektoratet skriver følgende om betydningen av lærertetthet for elevenes læring:[17]

> Det er forsket mye på effekter av klassestørrelse og lærertetthet, men effekten er ikke entydig (Leuven m.fl., 2008; Bonesrønning og Iversen 2008, 2010). Flere lærere og mindre klasser gir ikke nødvendigvis et bedre læringsutbytte for elevene. (Utdanningsdirektoratet – Forskning viser 02/2013 – Sprikende funn i forskning på lærertetthet). I de studiene som finner en positiv effekt av redusert klassestørrelse, er den ofte svak og blir knyttet til eleve-

[14] Dokument nr. 15:674 (2018–2019).
[15] Rogde et al., 2019.
[16] Utdanningsdirektoratet, 2009a.
[17] Utdanningsdirektoratet, 2017f.

nes sosioøkonomiske bakgrunn, innvandrerbakgrunn/etnisk bakgrunn eller at elevene har faglig svake resultater. Lærerens erfaring kan også spille inn. Samtidig er det enkelte studier som viser at klassestørrelse kan ha en betydelig effekt, også på lang sikt (Chetty m.fl., 2011; Fredriksson m.fl., 2013).

Statistisk sentralbyrås rapport om tilskudd til økt lærertetthet viser at tilskuddet førte til økt lærertetthet ved skolene som fikk tilskuddet, man forskerne finner ingen effekt av dette på elevenes læringsutbytte (Kirkebøen m.fl., 2016). […]

Mangelen på entydige funn utelukker ikke at det kan være en sammenheng mellom lærertetthet og elevenes læring. For eksempel kan lærertetthet ha ulik betydning for elever på ulike trinn. Flere pågående forskningsprosjekter undersøker disse problemstillingene. Programmet LÆREEFFEKT i Norges forskningsråd har blant annet gitt støtte til prosjekter som skal undersøke mulige effekter av *målrettet* styrking av lærertettheten på 1-4 trinn rettet mot leseopplæring og matematikk.

Regelverk i andre land

I Danmark er det ikke regler om lærertetthet, men det er regler om maksimalt antall elever per klasse i grunnskolen. Det følger av folkeskoleloven § 17 at det skal være maksimalt 28 elever i klassen. Kommunen kan i særlige tilfeller tillate flere elever, men det kan maksimalt være 30 elever i klassen.

I Finland og Sverige er det ikke regler om lærertetthet, klasse- og gruppestørrelser.

Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet mener at det bør tydeliggjøres i nasjonalt regelverk hva som er forutsetninger for et pedagogisk forsvarlig læringsmiljø. Forbundet mener at det ikke er tilstrekkelig at nasjonale myndigheter lovfester at en undervisningsgruppe skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, og at det er en grense for hvor store og sammensatte elevgruppene kan være, før det forringer læringsmiljøet. I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene hvor bruk av maskiner og annet utstyr inngår i opplæringen, kan det ifølge Utdanningsforbundet i mange sammenhenger være fare for liv og sikkerhet dersom klassene blir for store.[18]

[18] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

Flere av lærerne som utvalget har snakket med, har spurt hvem som avgjør hva som er pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Flere av lærerne opplever at økonomiske hensyn i praksis tillegges mer vekt enn hva som er pedagogisk forsvarlig.

26.3.3 Utvalgets vurdering

Krav til gruppestørrelse

Det første spørsmålet er om det er nødvendig med regler om gruppestørrelse. Det at gruppestørrelse ikke nødvendigvis er av stor betydning for elevenes læringsutbytte, blir ofte brukt som et argument mot at det er nødvendig å regulere gruppestørrelsen. Samtidig er det uenighet rundt hvilke konklusjoner som kan trekkes fra forskningen om gruppestørrelse. Ikke minst handler dette om at elevenes læringsutbytte er et for snevert mål i denne sammenheng, og at mindre grupper kan ha andre positive effekter, som økt trygghet for elevene og bedre læringsmiljøer. Det er en utfordring at store grupper koster mindre for kommunene enn små grupper, og det vil derfor være en risiko for at gruppestørrelsene velges ut fra økonomiske motiver og ikke hva som er best for elevene. Nasjonale regler kan være et virkemiddel for å motvirke at beslutninger som skal bygge på faglig-pedagogiske vurderinger, påvirkes av økonomiske motiver. Etter utvalgets vurdering bør det derfor være regler om gruppestørrelse også i ny opplæringslov.

Utvalget har vurdert om det bør innføres maksimalantall elever per gruppe (det samme som klassedelingstall) i stedet for dagens skjønnsmessige krav om forsvarlig gruppestørrelse. Fordelen med dagens forsvarlighetskrav er at det er mulig å fordele lærerressursene mellom klasser etter behov. Risikoen er at et slikt skjønnsmessig krav gir et for svakt vern mot økonomiske motiver til å ha store grupper. Et krav om maksimal gruppestørrelse vil være lettere å håndheve og vil gi sterkere vern mot at økonomiske motiver får større vekt enn faglig-pedagogiske vurderinger. På den annen side vil et krav om maksimal gruppestørrelse være en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet, og det kan hindre god utnyttelse av lærerressursene og at fordelingen av ressurser tilpasses faktiske behov. Utvalget foreslår derfor at det ikke innføres krav om maksimal gruppestørrelse.

Et annet spørsmål utvalget har vurdert, er om det i stedet for eller i tillegg til et skjønnsmessig krav om gruppestørrelse, bør innføres særlige

saksbehandlingsregler. Slike regler er lettere å håndheve gjennom tilsyn.[19] Ulempen er at det kan føre til at oppmerksomheten blir rettet mot kravene til prosessen og ikke mot om gruppestørrelsen er forsvarlig. Det kan også føre til større dokumentasjonsplikt, noe som kan oppleves som en byrde for lærere og rektorer. Krav til saksbehandling vil heller ikke være noen garanti for godt resultat. Utvalget foreslår at det ikke innføres krav til saksbehandling, men at dagens krav om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse videreføres.

Vurderingen av hva som er pedagogisk forsvarlig, bør etter utvalgets vurdering gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Det er kommunen som er ansvarlig for at kravet oppfylles, og som har myndighet til og ansvar for å ta beslutning om gruppestørrelse. Kommunen må sørge for å ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Ettersom beslutningsgrunnlaget skal være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, vil det være naturlig å involvere rektorer og lærere ettersom de besitter denne kunnskapen og erfaringen, og er de som er nærmest elevene. Kommunen må i alle tilfeller kunne begrunne sine beslutninger om gruppestørrelse ut fra et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag.

At beslutningsgrunnlaget skal være faglig-pedagogisk 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 gruppen ikke er større enn det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunen derimot legge vekt på andre momenter, som økonomi, ressurssituasjon, bygningsmessige betingelser mv.

At det skal være et faglig grunnlag for vurderingen, tilsier at den skjønnsmessige vurderingen bør være et forvaltningsskjønn. Domstolen og tilsynsmyndigheten kan overprøve om vurderingen er forsvarlig og saklig, inkludert om det har blitt tatt utenforliggende hensyn, men ikke om den konkrete klassestørrelsen faktisk er pedagogisk forsvarlig. Se mer om forvaltningsskjønn, lovbundet skjønn og tilsynsmyndighetenes prøvelsesadgang i kapittel 12.6.

Utvalget foreslår at kravet om at gruppestørrelsen skal være «tryggleiksmessig» forsvarlig, videreføres, med noen språklige endringer. Hva som er trygt, handler om sikkerheten til elevene og vil ikke være en faglig-pedagogisk vurdering. Hvor stor gruppe som vil være trygt, vil avhenge av blant annet elevenes alder og ferdighetsnivå, den ansattes kompetanse og den konkrete risikosituasjonen. Vurderingen er særlig aktuell i kroppsøving og på skoleturer.[20] Sikkerhet er også et viktig hensyn i vurderingen av gruppestørrelse på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring, hvor verktøy, maskiner og arbeidsutstyr kan utgjøre en særlig risiko. I slike tilfeller vil kunnskap og erfaring fra de ulike bransjene sammenholdt med skolens erfaringer med elever i den aktuelle aldersgruppen, være relevant beslutningsgrunnlag. Utvalget mener denne skjønnsmessige vurderingen også bør være et forvaltningsskjønn.

Forholdstall mellom antall lærere og antall elever (lærernorm)

Virkningen av lærernormen

Et sentralt spørsmål er om det bør stilles krav til lærertetthet eller ikke. Undersøkelser viser at innføring av lærernormen har ført til at det har blitt flere lærere i ordinær undervisning, og at økningen har vært størst i store skoler og store kommuner hvor det tidligere har vært lavest lærertetthet. Selv om effektstudier finner liten effekt av lærertetthet på elevenes læringsutbytte, er det uenighet om hvilke konklusjoner som kan trekkes fra forskningen om lærertetthet. Ikke minst er elevenes læringsutbytte et relativt snevert mål. Dessuten er det grunn til å mene at hvordan den økte lærerressursen brukes har betydning for hvilken virkning lærertetthet har. Økt lærertetthet kan være viktig for å gi elevene likeverdig opplæring og for å gi lærerne bedre rammebetingelser. Elevene kan dessuten oppleve økt trygghet og forbedrede læringsmiljøer. Spørsmålet om lærertetthet kan også betraktes som et verdivalg om hvordan vi vil møte elevene, og om hva vi som nasjon prioriterer å bruke ressurser på.

Krav om lærertetthet er også et verktøy for å sikre at de økonomiske bevilgningene til kommunene brukes til det Stortinget har bestemt. Kravet om lærernorm på skolenivå innebærer samtidig en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet og kan forhindre ressursfordeling ut fra behov mellom trinnintervallene og skolene. En lærernorm på kommunenivå vil gi større mulighet til å prioritere ut fra behov enn dagens krav. Med dagens krav kan kommunene bare fordele ressursene mellom grupper innenfor trinnintervallene og ut over minstekravet.

[19] Utdanningsdirektoratet, 2009a.

[20] Det finnes blant annet to dommer om skader i kroppsøvingstimen. Rt. 2004 s. 2015 og LF-2014-16533.

Forskningen og erfaringer fra opplæringssektoren peker i retning av at bedre bruk av flerfaglig kompetanse i skolen kan bidra positivt under gitte forutsetninger (se nærmere omtale i kapittel 40.2.2). Lærernormen er ikke til hinder for bruk av personer med annen kompetanse enn lærerkompetanse i skolen, men dette må i så fall komme i tillegg til oppfyllelsen av lærernormen. Ettersom kommunene har begrensede ressurser, er det grunn til å tro at kommunene i praksis vil prioritere å tilsette lærere framfor andre fagpersoner. Kombinasjonen av lærernormen og skolenes økonomiske rammebetingelser, kan dermed vanskeliggjøre bruk av andre fagpersoner i skolen selv dersom dette vil være til elevenes beste. Alternativt kan det bli nødvendig å innføre krav om annen spesifikk kompetanse i skolen for å oppnå et lag rundt eleven bestående av ulike yrkesgrupper. Slike krav vil gripe sterkt inn i kommunens handlingsrom til å styre og organisere skolene ut fra lokale forutsetninger og behov.

Andre virkemidler for å nå målene med lærernormen

Kunnskapsdepartementet har i Prop. 1. S (2018–2019) beskrevet at målet med lærernormen er at elevene oppnår bedre grunnleggende og faglige ferdigheter, opplever inkludering og et godt læringsmiljø, og at flere gjennomfører videregående opplæring.

Utvalget er enig i at dette er vesentlige og viktige mål. Samtidig mener utvalget at det finnes andre og mer hensiktsmessige måter å innrette regelstyringen knyttet til lærerressurser på for å oppnå samme mål. Lærernormen binder i dag opp betydelige midler i en ordning som er lite fleksibel for kommunene. I tillegg tar innretningen lite hensyn til at elever har ulike behov, og at klasser og skoler er ulikt sammensatt, med ulike styrker og utfordringer. Dagens normtall er en minstestandard, men det er en risiko for at det forstås som at oppfyllelse av normtallet i seg selv sikrer en forsvarlig opplæring. I så fall er det en risiko for at det settes inn færre lærere enn dersom kommunen selv hadde vurdert hva som er forsvarlig i det konkrete tilfellet.

Utvalget mener at midlene som i dag bevilges til lærernormen, bør brukes på en mer målrettet måte for å oppnå at opplæringen i større grad gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, at lærerne får tid til å være lærere, og at opplæringen blir mer inkluderende og bedre møter elevenes behov. Midlene bør spesielt rettes mot å styrke den universelle opplæringen og den forsterkede innsatsen.

Opplæringen skal i større grad gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse

Utvalget er enig i premisset om at tilstrekkelig lærere med relevant faglig og pedagogisk kompetanse er avgjørende for å nå målene for grunnopplæringen. Utvalget foreslår derfor at det stilles et tydelig krav om at en lærer som hovedregel er til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen (se kapittel 39.4.1). Dersom elever skal gis opplæring utenfor klasserommet, innebærer kravet at en lærer også må være med. I tillegg vil det være krav om at opplæringen er forberedt og blir fulgt opp av en lærer.

Utvalget foreslår også å innføre et krav om forsvarlig vikarordning, som innebærer at skolene må sørge for å ha tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp normalt fravær (se kapittel 39.4.2).

Utvalgets forslag om krav til læreres tilstedeværelse og forsvarlig vikarordning, har som mål å sikre at det er lærere som står for elevenes opplæring. Dette betyr at lærere i større grad skal ha faglig ansvar for opplæringen, og at personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse ikke kan erstatte læreren.

Læreren skal få tid til å være lærer

Selv om utvalget mener at opplæringen i større grad skal gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, mener utvalget at også bedre bruk av flerfaglig kompetanse kan bidra positivt i skolen.

Utvalget foreslår å videreføre kravet til kommuner om å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolevirksomheten (se kapittel 38.4.1), og understreker at kravet omfatter alle oppgavene kommunene har på opplæringsområdet, ikke bare selve opplæringen. Arbeidet med skolemiljøet til elevene og rådgivning er eksempler på oppgaver som kan gjøre det nødvendig med annen kompetanse i tillegg til lærerkompetanse.

Utvalget foreslår en styrking av rådgivningen ved at elevene skal ha god tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at de skal kunne få rådgivning om slike forhold fra andre enn sine lærere (se kapittel 42.6)

Opplæringslovutvalget mener at dagens krav til å utarbeide sakkyndige vurderinger bør bortfalle på flere områder i ny lov. Dette kan blant annet bety at PP-tjenesten får frigjort tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til i større grad å være skolens samarbeidspartner, både med å gjøre en forebyggende innsats og med å gi råd og foreslå løsninger når utfordringer oppstår.

I særlige tilfeller mener utvalget at loven også bør åpne for at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring[21] og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Unntaket skal bare gjelde for personer som har universitets- eller høyskoleutdanning, og som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens behov. Unntaket åpner for at for eksempel en psykolog, barnevernspedagog eller spesialpedagog med relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller kan ha ansvar for enkelte elevers opplæring. Behovet for den særskilte kompetansen må komme eksplisitt fram i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten, og unntaket vil bare gjelde de tilfellene der disse personene har kompetanse som vurderes til å kunne gi eleven bedre opplæring enn den kompetansen en lærer har (se kapittel 31.5.7).

Flerfaglig kompetanse i skolen vil kunne gi elevene bedre og mer helhetlig oppfølging, og samtidig frigjøre tid til at lærerne i større grad kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver i tråd med sin faglige og pedagogiske kompetanse.

Opplæringen skal være mer inkluderende og bedre møte elevenes behov

Utvalget foreslår å møte utfordringene knyttet til dagens regulering av tilpasset opplæring og spesialundervisning med ny innretning, betegnelser og rettigheter. Som omtalt i kapittel 31.5.1, er det en utfordring at mye av dagens spesialundervisning blir gitt av personer som ikke oppfyller opplæringslovens krav til faglig og pedagogisk kompetanse, at spesialundervisning virker sosialt stigmatiserende for mange barn, og at mange barn får hjelp for sent. I tillegg oppleves det som uklart hva som ligger i kravet om at opplæringen skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger, noe som fører til ulik tolkning og praksis lokalt.

Utvalgets forslag til ny regulering med nye betegnelser har som mål å forankre en felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap. Dette kommer blant annet til syne i forslaget om å endre dagens betegnelse «spesialundervisning», med «individuelt tilrettelagt opplæring» (se kapittel 31.5.4).

Utvalget foreslår videre at elever som har behov for det, skal få forsterket innsats i form av konsentrert og målrettet opplæring, slik at forventet progresjon kan bli nådd. I motsetning til dagens bestemmelse om «intensiv opplæring», vil kravet om «forsterket innsats» gjelde alle trinn i grunnopplæringen, og ikke nødvendigvis være intensiv og kortvarig (se kapittel 31.5.4).

I tråd med forslaget om krav til tilstedeværelse av lærer, vil dette bety at en større andel lærerressurser bindes opp til forsterket innsats i skolen. I motsetning til dagens lærernorm, vil utvalgets forslag sørge for at ressursene bindes opp på bakgrunn av det som til enhver tid er elevenes behov, og ikke et gitt normtall som ikke tar hensyn til at forutsetningene er ulike og behovene opptrer ulikt fra sted til sted.

Opplæringen skal være forsvarlig

Uavhengig av enkeltlærernes kompetanse, organiseringsevne og metodebruk, mener utvalget det likevel vil komme til et punkt der antallet elever per lærer vil bli uforsvarlig. Dette vil nødvendigvis variere fra situasjon til situasjon, og lar seg vanskelig konkretisere i et forholdstall.

Utvalget foreslår å lovfeste et generelt forsvarlighetskrav, som en sikkerhetsventil for å fange opp uforsvarlig praksis som ikke rammes av mer spesifikke krav. Som omtalt i kapittel 15, vil det i mange tilfeller være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring som er det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i forsvarlighetskravet. Forsvarlighetskravet kan være gjenstand for tilsyn. Dette innebærer blant annet at dersom fylkesmannen mottar en bekymringsmelding om at opplæringstilbudet på en skole er uforsvarlig, kan det være aktuelt for fylkesmannen å føre tilsyn med etterlevelsen av forsvarlighetskravet (se kapittel 15.3).

Oppfyllelsen av et konkret forholdstall som ikke tar hensyn til den gitte situasjonen som er på hver skole og i hvert klasserom, vil ikke i seg selv sørge for en forsvarlig opplæring. Utvalget mener et generelt forsvarlighetskrav i loven i større grad enn lærernormen vil kunne sikre at de økonomiske bevilgningene til kommunene brukes til å sikre at opplæringen er forsvarlig, også når det det gjelder hvor mange elever den enkelte lærer skal ha ansvar for.

Samlet vurdering

Etter utvalgets vurdering er det andre og mer hensiktsmessige måter å innrette regelstyringen knyttet til lærerressurser på enn en lærernorm. Utvalget mener at midlene som i dag bevilges til lærernormen, bør brukes på en mer målrettet

[21] Tilsvarer spesialundervisning. Se kapittel 31.5.4 om nye betegnelser.

måte. Utvalget foreslår flere regler i ny opplæringslov, som skal bidra til at opplæringen i større grad gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, at lærerne får tid til å være lærere, og at opplæringen blir mer inkluderende og bedre møter elevenes behov. I motsetning til dagens lærernorm, vil utvalgets forslag sørge for at ressursene bindes opp på bakgrunn av det som til enhver tid er elevenes behov, og ikke et gitt normtall som ikke tar hensyn til at forutsetningene er ulike og behovene opptrer ulikt fra sted til sted.

26.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig og trygg med språklige endringer, se forslaget til § 13-2 andre avsnitt
- at kravet om lærertetthet erstattes med:
  - et krav om at læreren som hovedregel er til stede i all opplæring (omtalt i kapittel 39.4.1)
  - et krav om forsvarlig vikarordning (omtalt i kapittel 39.4.2)
  - styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold (omtalt i kapittel 42.6)
  - en åpning i loven som tillater at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere (omtalt i kapittel 31.5.7)
  - et krav om forsterket innsats, som vil gjelde alle trinn i grunnopplæringen (omtalt i kapittel 31.5.4)
  - et generelt forsvarlighetskrav, som kan være gjenstand for tilsyn (omtalt i kapittel 15)

26.4 Inndeling i grupper

26.4.1 Dagens regler

Grunnloven, Norges folkerettslige forpliktelser og likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr forskjellsbehandling på grunn av blant annet kjønn, etnisitet og livssyn. Dersom elevene deles inn i grupper etter slike grunnlag, vil det være forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling er ikke i strid med likestillings- og diskrimineringsloven dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles.

Noen elever og foreldre kan ønske at opplæringen gis i kjønnsdelte grupper, fordi det oppleves å være i strid med elevens religion å delta i undervisning med elever av det andre kjønnet. Dette kan særlig være aktuelt i svømmeundervisningen. Nedenfor omtales derfor kort forholdet til religionsfrihet. Grunnloven og internasjonale konvensjoner er nærmere omtalt i kapittel 7.2 og 7.3.

Religionsfrihet er vernet i Grunnloven § 16, den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 9, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18 og FNs barnekonvensjon artikkel 14. Utvalget går ikke her gjennom de nevnte reglene, men viser til at religionsfriheten ikke er ubegrenset. Religionsfriheten kan begrenses gjennom lov dersom inngrepet er saklig begrunnet og hensynene som begrunner inngrep, veier tyngre enn hensynet til den enkeltes religiøse overbevisning.

Den europeiske menneskerettsdomstol har for eksempel konkludert med at det ikke er i strid med religionsfriheten å kreve at muslimske jenter deltar på felles svømmeundervisning. I saken framholdt EMD at hensynet til utdanning og skolens viktige rolle for sosial integrering veide tyngre enn foreldrenes ønske og inngrepet i deres religiøse overbevisning.[22] Saken gjaldt et avslag på søknad om fritak fra svømmeundervisning, men vurderingen har relevans også for spørsmålet om kjønnsdelt svømmeundervisning på grunn av religiøs overbevisning.

I den nevnte saken presiserte EMD at statene har en vid skjønnsmargin på det aktuelle området. Videre viste EMD til at det lå en grundig prosess og avveining fra myndighetene i bunn. Myndighetene hadde blant annet vært imøtekommende og fleksible når det gjaldt å legge til rette for løsninger og tiltak som reduserte omfanget av inngrepet, eksempelvis ved at omkledningsrom var kjønnsdelt, og at bruk av burkini var tillatt.

Utvalget vurderer det som klart at det ikke er et ulovlig inngrep i religionsfriheten å ha svømmeundervisning i grupper på tvers av kjønn.[23]

---

[22] I saken Osmanoğlu og Kocabaş mot Sveits.

[23] En slik forståelse er også forutsatt av Stortinget i anmodningsvedtak nr. 792 av 29. mai 2018 der regjeringen bes om å sikre at elever ikke segregeres på bakgrunn av religion eller kjønn i skolen uten at det har et pedagogisk formål, eller er nødvendig av praktiske årsaker.

Opplæringsloven

Elevene skal deles inn i grupper for å ivareta behovet for sosial tilhørighet

I opplæringen skal elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Det følger av opplæringsloven § 8-2 første avsnitt første setning. Forarbeidene til loven slår fast at så mye av opplæringen må foregå i klassen eller basisgruppen at elevenes grunnleggende behov for sosial tilhørighet kan bli ivaretatt her.[24] Klassen skal være møteplass på tvers av sosiale, økonomiske og evnemessige forhold og kjønn. På den måten skal elevene utvikle gjensidig respekt og toleranse for hverandre.[25]

Opplæringsloven § 8-2 første avsnitt andre setning åpner for at elevene i deler av opplæringen kan deles i andre grupper enn basisgrupper eller klasser etter behov. «Klasse» og «basisgruppe» brukes som navn på den sosiale pedagogiske enheten der mye av opplæringen skal foregå, mens «gruppe» brukes om den enheten hvor deler av opplæringen kan foregå etter behov.

I bestemmelsens første avsnitt tredje setning er det fastsatt at organiseringen av elever i grupper «til vanleg» ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Kravet gjelder for både basisgrupper, klasser og andre grupper.

Inndeling etter faglig nivå

Hovedregelen i opplæringsloven § 8-2 er at elevene til vanlig ikke skal deles i grupper etter faglig nivå. Kunnskapsdepartementets veileder om organisering av elevene[26] slår fast at elever ikke kan organiseres etter faglig nivå «med mindre det etter en konkret totalvurdering er nødvendig for at elevene, enkeltvis og samlet, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen (lovens minimumsstandard)». Videre følger det av veilederen at «[d]ersom elevene skal organiseres etter faglig nivå, må vurderingen av behovet for dette skje jevnlig, slik at organiseringen blir mest mulig begrenset i tid og fleksibel».

Inndeling etter kjønn

Hovedregelen i opplæringsloven § 8-2 er at elevene til vanlig ikke skal deles i grupper etter kjønn. Ifølge Kunnskapsdepartementets veileder om organisering av elevene skal dette tolkes strengt. Enhver deling må vurderes konkret og «[b]are dersom tungtveiende elevhensyn tilsier det, kan det være aktuelt å dele elevene etter kjønn». Veilederen nevner forhold ved skolens anlegg, undervisningens tema eller tungtveiende behov hos elevene som mulige grunner til kjønnsdelt undervisning. Et eksempel er timer der temaet er kjønnsidentitet eller seksualitet. Et annet eksempel er svømmeopplæring eller andre deler av kroppsøvingsfaget dersom det ikke er fasiliteter til å ha egne garderober for jenter og gutter. Veilederen understreker at skolene også i slike tilfeller må vurdere om elevenes behov kan ivaretas på en annen måte enn kjønnsdelt undervisning. Inndeling i grupper i et fag eller enkelte timer innenfor et fag skal heller ikke føre til at andre fag også deles, hvis ikke de samme tungtveiende elevhensynene gjelder der.

Inndeling etter etnisitet

I opplæringsloven § 8-2 står det også at elevene til vanlig ikke skal deles i grupper etter etnisitet. Veilederen om organisering av elevene omtaler ikke regelen om at inndeling etter etnisitet. I en tidligere versjon av veilederen sto det at «[n]år det gjelder kravet om at elevene til vanlig heller ikke kan deles i grupper ut fra […] etnisk tilhørighet, må også dette ses som en hovedregel, men der det i begrenset grad kan være mulig å gjøre unntak når det foreligger tungtveiende elevhensyn». Det var ikke gitt noen eksempler på når slik inndeling kan være aktuelt.

Inndeling etter interesser

Utdanningsdirektoratet har også slått fast at elevene i grunnskolen ikke kan deles inn i grupper etter hvilke interesser de har. For eksempel er det tidligere konkludert med at en organisering av elever i en egen «idrettsklasse» der opptaket var basert på interesse for idrettsfag, var i strid med opplæringsloven.[27] I en klagesak fra 2009 om opplæringstilbud i ballett på ungdomstrinnet ved Ruseløkka skole i Oslo, konkluderte imidlertid Utdanningsdirektoratet med at organiseringen var lovlig. I klagesaken var elevene som hadde tilbud om ballettopplæring, organisert i egne grupper en andel av timene i kroppsøving og musikk. I disse timene fikk elevene undervisningen i Operaen. I de øvrige timene var elevene plassert i sine ordinære klasser. I begrunnelsen la direktoratet

[24] Ot.prp. nr. 55 (2008–2009), merknad til § 8-2.

[25] Ot.prp. nr. 46 (2007–2008), kap. 13.4.1.

[26] Kunnskapsdepartementet, 2017a.

[27] Utdanningsdirektoratet, 2009b.

avgjørende vekt på at det i det videre utdanningsløpet for klassisk ballett er gjort særskilte tilpasninger ved at unge talentfulle dansere har mulighet til opptak til høyere utdanning etter fullført grunnskole. Direktoratet mente at hensynet til balletelevenes framtidige muligheter utgjorde en særlig grunn til å fravike hovedregelen i opplæringsloven § 8-2, slik at tilbudet ved Ruseløkka skole kunne videreføres. Vedtaket ble fattet på bakgrunn av en regelverksavklaring fra Kunnskapsdepartementet.[28]

Unntak fra kravet om organisering av elever i grupper

På noen områder er det fastsatt egne regler om organisering av opplæringen som innebærer unntak fra opplæringsloven § 8-2. Dette gjelder ved opplæring i introduksjonsklasser for språklige minoriteter etter §§ 2-8 og 3-12, opplæring i samisk etter § 6-2, opplæring i kvensk eller finsk etter § 2-7 og opplæring i egne målformgrupper etter § 2-5. I andre tilfeller er det ikke egne regler om organisering, men vilkårene for retten til en type opplæring, innebærer organisering i egne grupper og dermed unntak fra hovedregelen i § 8-2. Dette gjelder for eksempel punktskrift, tegnspråk og særskilt språkopplæring.

Gruppeinndeling i intensiv opplæring og spesialundervisning

I 2018 ble det i opplæringsloven § 1-4 innført plikt om intensiv opplæring. Plikten innebærer at skolen skal sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal få egnet intensiv opplæring slik at de kan få den progresjonen som er forventet.

Reglene om inndeling i grupper i opplæringsloven § 8-2 gjelder også for intensiv opplæring. Det er lagt til grunn at opplæringsloven § 8-2 ikke er til hinder for å gi intensiv opplæring utenfor den ordinære klassen, eller for at det i kortere perioder blir gitt undervisning i en mindre gruppe enn den ordinære klassen uten at det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Det er en forutsetning for intensiv opplæring i mindre grupper at det er regnet for å være nødvendig for elevenes læring.[29]

Hvis hensynet til elevens beste taler for det, kan intensiv opplæring gis som eneundervisning i en kort periode jf. § 1-4. Dette er et unntak fra opplæringsloven § 8-2.

I vedtak om spesialundervisning kan det fastsettes hvordan opplæringen skal organiseres. Organisering kan være en annen enn det som følger av opplæringsloven § 8-2. Opplæringsloven § 8-2 gjelder dermed bare for spesialundervisning i den grad det ikke er fastsatt noe annet i enkeltvedtaket.

26.4.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Reglene i opplæringsloven om inndeling i grupper ble videreført fra den tidligere grunnskoleloven. For videregående opplæring ble reglene innført i opplæringsloven av 1998. I 1998 var kravet at elevene skulle deles inn i klasser, og at hver klasse skulle ha en klassestyrer.

Fra 2003 ble loven endret. Det var ikke lenger krav om inndeling i klasser. I stedet var det krav om at organiseringen av elevene skulle ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Kravet om klassestyrer ble endret til et krav om at hver elev skulle være knyttet til en kontaktlærer. Hensikten med lovendringen var å åpne for mer fleksibel organisering, slik at bruken av lærerressursene og annen innsats i skolen kunne bli best mulig tilpasset elevenes behov.

I 2009 ble dagens krav innført. Det ble igjen innført krav om at elevene skal deles inn pedagogiske enheter, som nå ble omtalt som klasser eller basisgrupper. Kravet om sosial tilhørighet ble knyttet til klassen eller basisgruppen. Loven åpnet for at elevene kan deles inn i andre grupper etter behov, og kravet om kontaktlærer ble videreført.

Kravet om at elevene til vanlig ikke skal deles inn i grupper etter faglig nivå, kjønn eller etnisitet, har ikke vært endret, annet enn språklig, siden opplæringsloven trådte i kraft i 1998.

I 2009 og 2010 ble det gjort undersøkelser av omfanget av nivådeling i norsk skole. I Meld. St. 22 (2010–2011) og Meld. St. 20 (2012–2013) vurderte regjeringen tiltak om nivådeling og gikk gjennom kunnskapsgrunnlaget om effekten av slik inndeling. I Meld. St. 20 (2012–2013) konkluderte Kunnskapsdepartementet med at det skulle utarbeides en veileder for hvordan opplæringsloven § 8-2 om inndeling i grupper skulle forstås og praktiseres, for å tydeliggjøre rammene for det lokale handlingsrommet.

Kunnskapsdepartementet ga ut en veileder om organisering av elevene i 2013.[30] Veilederen

[28] Vedtak fra Utdanningsdirektoratet datert 20.05.2009, referanse 2008/1780.

[29] Prop. 52 L (2017–2018), kap 3.5.1.

[30] Kunnskapsdepartementet, 2017a.

ble gitt ut i revidert versjon i 2017. Endringen i 2017 gjaldt inndeling i grupper etter kjønn.

Rapporter og undersøkelser

Omfang av nivådeling

I spørreundersøkelsen blant skoleeiere og skoleledere høsten 2010 var det med spørsmål om nivådeling.[31] Kunnskapsdepartementet ønsket informasjon om hvordan skolene forsto og anvendte opplæringslovens § 8-2.

Omtrent 60 prosent av skolene svarte ja på spørsmålet om de *benytter seg av muligheten i opplæringsloven til å organisere elevene i grupper etter faglig nivå*. Nivådeling er vanligst ved de største videregående skolene, og minst vanlig ved små barneskoler og 1 til 10-skoler. Det benyttes mest i ungdomsskolen og på Vg1 i de videregående skolene og mest i fagene matematikk, norsk og engelsk.

PISA-undersøkelsen fra 2009 viste et tilsvarende omfang av nivådeling i norsk skole. Her rapporterte 63,5 prosent av de norske skolelederne at elevene ble nivågruppert i noen fag. Bruken av denne formen for organisatorisk nivådifferensiering ligger godt over gjennomsnittet blant landene i OECD. Ifølge Meld. St. 20 (2012–2013) kan dette ha sammenheng med at elevene i mange andre land allerede er i en selektert gruppe, for eksempel gjennom tidligere faglig differensiering, selektiv rekruttering av elever til skoler og mer utstrakt bruk av spesialskoler.

I spørsmål til Skole-Norge høsten 2018 ble skoleledere i grunnskoler og videregående skoler spurt om i hvilken grad skolen lykkes med å gi elever med stort læringspotensial tilpasset opplæring. På tvers av skolenivå oppgir mellom 66 og 74 prosent av skolelederne at skolen i noen grad lykkes med dette. Totalt 20 prosent av skolelederne svarte at de brukte egne grupper over kortere tid for elever med stort læringspotensial. Til sammenligning svarte totalt 85 prosent at de benyttet pedagogisk differensiering og tilpasning i ordinær klasse, 49 prosent at de brukte egne læremidler eller læringsressurser og 52 prosent at de brukte muligheten for forsering i enkeltfag. Prosentandelen som svarte at de brukte egne grupper over kortere tid, var omtrent den samme i grunnskolen som i videregående opplæring. Prosentandelen som krysset av for dette tiltaket, var noe høyere i Oslo og Akershus, med 44 prosent, enn i de resterende landsdelene hvor den var mellom 13 og 20 prosent. Det er noe færre skoleledere på små skoler som oppgir at de bruker egne grupper over kortere tid, enn på mellomstore og store skoler.[32]

I den samme undersøkelsen ble skoleledere i grunnskolen spurt om hvordan de ekstra ressursene i forbindelse med lærernormen ble benyttet. Totalt svarte 17 prosent av skolelederne at ressursene ble brukt til midlertidig nivådifferensiering. Til sammenligning svarte 79 prosent at ressursene i hovedsak ble brukt til å sette ressursene inn i eksisterende grupper, som tolærerordning, og 43 prosent at ressursene ble brukt til gjennomføring av intensivkurs på 1.–4. trinn.[33]

Forskning på nivådeling

Det er lite kunnskap om betydningen av nivådeling og organisatorisk differensiering i Norge,[34] men den internasjonale forskningen tyder på at nivådifferensiering fører til bruk av mindre motiverende metoder i undervisningen, blant annet i matematikk.[35] En nylig gjennomført metaanalyse konkluderer med at selv om det å dele elever i grupper kan være fordelaktig, er det ikke fordelaktig å gruppere elevene etter nivå.[36] I sin metastudie fra 2009 gikk John Hattie gjennom en rekke studier av nivådeling og organisatorisk differensiering.[37] Studien viste at organisatorisk differensiering etter faglig nivå har negativ eller en liten positiv effekt for elever med lave og middels prestasjoner. Elever med høye prestasjoner kan ha noe fordel av ulike typer nivådifferensiering, men effektene er ikke spesielt store. Det er andre pedagogiske virkemidler som har langt større effekter på elevenes læringsutbytte enn å etablere nivåbaserte elevgrupper. Det er dessuten risiko for å plassere elevene i feil gruppe, og at det kan øke de sosiale forskjellene i læringsutbytte. En nyere studie fra England viser at dette kan handle om at gruppene med de «beste» elevene ofte får lærerne med de høyeste kvalifikasjonene, og motsatt for de svakeste elevene.[38] Det er dermed lite grunnlag for å mene at undervisningen blir bedre tilpasset elevenes behov i nivågrupper, men at til-

[31] Vibe, 2010.

[32] Rogde et al., 2019, punkt 7.3. Merk at skolelederne kunne krysse av for flere alternativer.

[33] Rogde et al., 2019, punkt 4.4. Merk at skolelederne kunne krysse av for flere alternativer.

[34] Børte et al., 2016.

[35] Se f.eks. Boaler et al., 2001 og Solomon, 2007.

[36] Steenbergen-Hu et al., 2016.

[37] Hattie, 2009.

[38] Francis et al., 2018.

pasning til ulike elever handler mer om kvaliteten på den generelle undervisningen i klasserommet.

Basert på eksisterende forskning om organisatorisk nivådifferensiering konkluderte Kunnskapsdepartementet i Meld. St. 22 (2010–2011) med at det er lite som tyder på at det å organisere elever i grupper etter faglig nivå vil ha positiv effekt på elevenes læringsutbytte eller ha andre positive effekter av betydning. I Meld. St. 20 (2012–2013) uttalte Kunnskapsdepartementet at det ut fra eksisterende forskningsoversikter er «rimelig å konkludere med at svært mange av de formene for nivådifferensiering som forskningen har undersøkt, ikke medfører vesentlige positive effekter på læringsutbyttet». En viktig forklaring er ifølge meldingen at elevene lærer av hverandre gjennom interaksjonen i klassen, den såkalte medeleveffekten. En annen viktig forklaring er at forventningen til læring kan bli lave i gruppene med de lavest presterende elevene.

Som en del av evalueringen av Kunnskapsløftet har NOVA gjennomført en casestudie av prestasjonsforskjeller på seks ungdomsskoler.[39] NOVA trekker fram en skole der prestasjonsforskjellene mellom gruppene er større enn vanlig. Dette var en skole som på mange måter hadde implementert Kunnskapsløftet på en god måte. Forskerne forklarte de store forskjellene med at skolen brukte nivådifferensiering.

I forarbeidene til lovforslaget om intensiv opplæring, som ble innført i 2018, har Kunnskapsdepartementet vist til at «[f]orsking finn store effektar av smågruppeundervisning for elevar med svake faglege dugleikar». Samtidig understreker departementet at smågruppeundervisning ikke må utvikle seg til å bli permanent nivåbaserte elevgrupper og viser blant annet til den nevnte metastudien fra Hattie.[40]

Ett av hovedbudskapene i den offentlige utredningen om elever med stort læringspotensial fra 2016 (Jøsendalutvalget) var at skolene ikke utnytter handlingsrommet i opplæringsloven for pedagogisk og organisatorisk differensiering. En forskningsoppsummering om elever med ekstraordinært læringspotensial viser at deltidsinnsatser kan ha en merkbar positiv effekt på elevenes akademiske selvoppfatning, motivasjon og emosjonelle utvikling. Deltidsinnsatsen kan være separat undervisning sammen med andre elever med stort læringspotensial i noen timer hver dag eller én dag i uken. Jøsendalutvalget mente at organisatorisk differensiering ikke bryter intensjonen i opplæringsloven om sosial tilhørighet eller inkludering, så lenge lærerne tilpasser differensieringen etter elevenes læringsbehov.[41]

Anbefaling fra ekspertutvalg om kjønnsforskjeller i skolen

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skolen[42] peker på at gruppering av elever etter ferdigheter kan føre til at gutter er overrepresentert i grupper med lavt presterende elever ettersom gutter jevnt over i skoleløpet har svakere skoleprestasjoner enn jenter. Valget om å dele inn etter nivå vil dermed kunne ha særlig stor betydning for gutter. Utvalget peker videre på at det mangler studier av hvordan nivådeling innenfor samme skole påvirker kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner.

Etter ekspertutvalgets vurdering er det eksisterende regelverket om faglig nivådifferensiering velbegrunnet i relevant forskning. Ekspertutvalget mener at det fortsatt bør være mulig å differensiere elevene etter faglig nivå, men er samtidig bekymret for mer omfattende former for nivådifferensiering, særlig dersom slike grupper blir permanente over lengre tidsperioder. Utvalget mener at terskelen for faglig nivådifferensiering bør være høy. Ekspertutvalget anbefaler at Opplæringslovutvalget utreder nærmere om det er behov for å presisere vilkår i opplæringsloven § 8-2 for å motvirke omfattende former for differensiering av elever etter faglig nivå. Et vilkår kan for eksempel være at organisering av elever etter faglig nivå skal være tidsavgrenset og evalueres regelmessig.

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skolen peker på at det finnes mindre forskning på hvilken effekt kjønnssegregerte skoler eller klasser har på norske jenters og gutters skoleprestasjoner. Samtidig mener utvalget at det er sterke prinsipielle argumenter mot å dele inn skoler og klasser etter kjønn, også som systematiske utprøvinger for å finne eventuelle læringseffekter. Ekspertutvalget mener terskelen for å kunne organisere elevene etter kjønn og etnisk tilhørighet bør være vesentlig høyere enn terskelen for å kunne organisere elevene etter faglig nivå. Ekspertutvalget anbefaler at Opplæringslovutvalget utreder nærmere om det er behov for å presisere vilkårene i opplæringsloven § 8-2 for å motvirke omfattende former for differensiering av elever etter kjønn.

---

39 Bakken & Danielsen, 2011.

40 Prop. 52 L (2017–2018), kap. 3.5.1.

41 NOU 2016: 14, kap. 1.2 og 5.2.2.

42 NOU 2019: 3, kap. 14.4.

Innspill til utvalget

KS har gitt innspill om at regelen om at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisitet bør utformes tydeligere som en pliktbestemmelse. Videre mener KS at reglene om organisering må gi lokalt og profesjonelt handlingsrom.

Flere av elevene som utvalget har snakket med, har gitt innspill om inndeling i grupper. Elevene ser både fordeler og ulemper med nivådeling. De yngste elevene mener det er best med sammensatte grupper, slik at elevene kan lære av hverandre (det som over omtales som medeleveffekten). Blant de eldste elevene har det vært flere som er positive til nivådifferensiering, fordi hver elev da kan få opplæring ut fra sitt behov.

26.4.3 Utvalgets vurdering

Hvilke tilfeller reglene om organisering i grupper skal gjelde for

Etter dagens lov gjelder reglene om organisering i grupper for tilpasset opplæring og intensiv opplæring, med det unntaket at det ved intensiv opplæring er åpnet for eneundervisning i kortere perioder. Utvalget mener at det også i ny lov bør være en generell regel om organisering av elevene i grupper. Regelen må utformes slik at den både ivaretar hensynet til at klassen skal være en møteplass på tvers av ulikheter, og at den ikke forhindrer ønskede og gode tiltak i opplæringen, som forsterket innsats.

Utvalget foreslår at det i vedtak om individuell tilrettelagt opplæring fortsatt skal være mulig å bestemme en organisering som avviker fra hovedregelen om organisering av elevene. Se omtale av individuell tilrettelagt opplæring i kapittel 31.

I dagens regelverk er det gjort unntak fra reglene om organisering for enkelte typer opplæring, som opplæring i og på samisk. Utvalget foreslår også at disse unntakene videreføres. Se omtale i kapittel 26.4.1.

Inndeling i klasser og sosial tilhørighet

Dagens regler om inndeling i grupper gir et lokalt og profesjonelt handlingsrom for organisering av undervisningen, samtidig som den ivaretar elevenes behov for sosial tilhørighet. Sosial tilhørighet er viktig for elevenes trivsel og læring.

Utvalget er ikke kjent med at det er kunnskapsgrunnlag eller argumenter som tilsier at dagens regler gir for lite lokalt og profesjonelt handlingsrom eller gjør det for lite forutsigbart og trygt for elevene. Utvalget foreslår at dagens regler videreføres med enkelte språklige endringer.

Utvalget foreslår å bruke uttrykket «klasse» i lovteksten i stedet for «klasse eller basisgruppe» slik som i dag. Utvalgets oppfatning er at «klasse» er et mer innarbeidet og brukt begrep enn «basisgruppe», og at brukerne av loven vil forstå hva «klasse» er. Skolene står selvsagt fritt til å bruke betegnelsen «basisgruppe» om de vil.

Regelen blir da at hver elev skal være knyttet til én klasse og ha så mye opplæringstid i klassen at eleven kan utvikle sosial tilhørighet. I deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper.

Hovedregel om inndeling som bidrar til respekt og toleranse

Forslag om en eksplisitt hovedregel om inndeling

Dagens regelverk ramser opp enkelte typer inndelinger som bare unntaksvis er tillat. En hovedregel om såkalte sammenholdte grupper er implisitt, men hovedregelen framgår ikke av loven. I praksis kan det derfor i dag være tvil om det er tillatt med inndeling etter enkelte andre kriterier enn de som er nevnt i loven. Utvalget mener det bør fastsettes en hovedregel i loven om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for inndeling i klasser og grupper.

I overordnet del av læreplanverket er formålsparagrafen i opplæringsloven utdypet. I overordnet del er det blant annet framhevet at «[f]ormålsparagrafen bygger på menneskeverdets ukrenkelighet og at alle mennesker er like mye verdt, uavhengig av hva som ellers skiller oss», og at «[s]kolen skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, og bidra til at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap».

Med utgangspunkt i formålsparagrafen og overordnet del av læreplanverket foreslår utvalget at det lovfestes 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. For å oppnå dette skal elevene som hovedregel deles inn på tvers at ulike karakteristikker slik at klassene og gruppene blir mangfoldige felleskap. Hovedregelen innebærer at elever skal deles inn i grupper på tvers av for eksempel kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, etnisitet og religion.

Utvalget understreker at det også gjelder et generelt krav til saklighet for forvaltningsorganer,

som også vil ha betydning for hvilke kriterier elevene kan grupperes etter. Dessuten vil likestillings- og diskrimineringsloven utgjøre en skranke for inndelingen. Se kapittel 26.4.1.

Hovedregelen om inndeling i grupper skal gjelde på den enkelte skole og innenfor det enkelte trinn. Hovedregelen skal gjelde for både klasser og andre grupper. Se likevel om inndeling etter nivå og kjønn nedenfor.

Inndeling etter interesser

Et spørsmål er om elevene i grunnskolen skal kunne deles inn etter interesser, for eksempel interesser innenfor idrett eller musikk. Hovedregelen om at elevene skal deles inn slik at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre, innebærer av elevene som hovedregel skal deles inn på tvers av ulike karakteristikker. Det vil dermed i utgangspunktet ikke være tillatt å dele inn elevene i grupper etter interesser. Dette kan likevel stille seg annerledes dersom slik inndeling bare gjøres i mindre deler av opplæringen, og det har stor betydning for elevene. Hva som vil være tillatt, må derfor bero på en konkret og helhetlig vurdering der målet om mangfold og hensynet til elevenes behov balanseres. I videregående opplæring kan inndeling i klasser og andre grupper ut fra utdanningsprogram og programområder være sammenfallende med inndeling etter interesser. Slik inndeling vil selvsagt ikke være i strid med hovedregelen om inndeling som bidrar til at elevene får toleranse og respekt for hverandre. Det samme gjelder inndeling i grupper i valgfag på ungdomstrinnet.

Inndeling etter etnisitet

I dagens lov står det at elevene «til vanleg» ikke skal deles inn i grupper etter etnisitet. Ordlyden tyder på at det i noen tilfeller kan være tillatt å dele inn etter etnisitet, på samme måte som for nivå og kjønn. Utvalget kan derimot ikke se at det finnes noen tilfeller hvor det er aktuelt å dele inn elevene i grupper etter etnisitet. Det er heller ingen eksempler på slike tilfeller i forarbeidene til opplæringsloven eller i Kunnskapsdepartementets veileder. Utvalget foreslår derfor at unntaksmuligheten ikke videreføres.

Som omtalt over, skal det fortsatt være tillatt med introduksjonsklasser for språklige minoriteter og egne grupper for opplæring i og på samisk.

Inndeling etter nivå

Hva er nivådeling?

Det finnes ingen klar og omforent definisjon av hva som menes med nivådeling eller nivådifferensiering. Det klassiske eksempelet er der alle elevene i en klasse eller på et trinn deles inn i grupper ut fra hvilket faglig nivå de er på, i deler av opplæringen. For øvrig er det litt varierende hva den enkelte betegner som nivådeling. Spørsmålene og svarene i NIFUs spørsmål til Skole-Norge høsten 2018 illustrerer dette. I undersøkelsen var midlertidig nivådifferensiering, intensiv opplæring og tolærerordningen satt opp som alternativer. Disse tiltakene kan være alternative, men de kan også være sammenfallende. Intensiv opplæring kan gjennomføres i klassen, men det kan også gjennomføres ved at elever med svake ferdigheter i faget eller temaet gis opplæring utenfor klassen i en kortere periode. Tolærerordninger kan brukes til å styrke ressursene i klassen, men den ekstra ressursen kan også brukes til å ta grupper av elever ut av opplæringen i kortere perioder. Elevene kan velges ut til denne gruppen for eksempel fordi de har spesielt svake faglige ferdigheter, eller fordi de har spesielt sterke faglige ferdigheter.

At det er uklare grenser mellom de ulike tiltakene, gjør det også krevende å drøfte hva som er fordelen og ulempen med nivådeling. Utvalgets oppgave er å vurdere hvilken mulighet skolene skal ha til å dele inn elevene etter nivå, som et unntak fra hovedregelen om mangfoldig felleskap. Med nivådeling menes her derfor enhver form for inndeling i grupper hvor utvelgelsen av elevene er gjort med utgangspunkt i elevenes faglig nivå. Det omfatter både tilfeller hvor alle elevene i en klasse eller på et trinn deles inn etter nivå og tilfeller hvor bare noen av elevene er gruppert sammen ut fra faglig nivå. At elevene er i en egen gruppe, innebærer at opplæringen skjer isolert fra øvrige grupper, ofte i et annet rom.

I hvilke tilfeller skal elever kunne deles inn i grupper etter faglig nivå?

Utvalget har vurdert i hvilke tilfeller det skal være tillatt å dele inn elever i grupper etter faglig nivå.

Ett alternativ er å videreføre terskelen i dagens veileder om at nivådeling må være *nødvendig* for at elevene kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Et annet alternativ er å lovfeste en litt lavere terskel, altså en større adgang til å dele inn i grupper etter nivå. Et mulig kriterium for unnta-

ket kan da være at inndeling etter faglig nivå er *hensiktsmessig*.

Utvalget mener det fortsatt bør være en høy terskel for nivådeling, og foreslår at det lovfestes at elever bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå når det er *nødvendig* for at elevene kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Adgangen til å dele inn etter faglig nivå vil bare gjelde for den delen av opplæringen der nødvendighetskravet er oppfylt.

Utvalget mener at en høy terskel best vil ivareta målet om mangfold og respekt i lovens formålsparagraf og i overordnet del av læreplanverket. Utvalget kan heller ikke se at kunnskapsgrunnlaget tilsier at det bør åpnes for mer nivådeling.

Det er ikke krav om at nivådeling må være nødvendig for alle elevene. Poenget er at det er nødvendig for *noen,* og at det samtidig vil være egnet til å gi *alle* et forsvarlig utbytte av opplæringen. Nivådeling kan for eksempel være nødvendig dersom det er stort sprik i det faglige nivået i elevgruppen og opplæringen i det aktuelle temaet skal gjennomføres på en måte som gjør at ikke alle elevene vil få et forsvarlig utbytte av opplæringen, som for eksempel klassisk tavleundervisning. Dersom alle elevene kan få forsvarlig utbytte av å få opplæringen i grupper sammensatte på tvers av faglig nivå, vil nivådeling ikke være nødvendig.

Nødvendig brukes ofte som en terskel i lovtekster. Nødvendig betyr ikke at noe må være absolutt påkrevd, men det er ment å være en høy terskel. Et nødvendighetskrav vil gi et visst lokalt og profesjonelt handlingsrom, men det vil være en snever adgang til å dele inn etter faglig nivå.

Nivådeling må være nødvendig for at elevene skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. I Kunnskapsdepartementets veileder om organisering av elevene står det at kriteriet *forsvarlig utbytte av opplæringen* må relateres til målene for opplæringen og hva som er realistisk for den enkelte elev sammenlignet med andre elever. Videre må man vurdere hvordan organiseringen påvirker mulighetene til å realisere opplæringens brede samfunnsmandat som er gitt i lovens formålsparagraf og i læreplanverkets ulike deler.

Adgangen til å dele inn etter nivå kan være et aktuelt spørsmål for elever med stort læringspotensial, ettersom forskningen viser best effekt av nivådeling for slike elever. De fleste elever med stort læringspotensial drar nytte av pedagogisk differensiering i det inkluderende klasserommet. Men noen elever som har et spesielt stort læringspotensial innenfor ett eller flere fag, kan i tillegg ha behov for organisatorisk differensiering, som forsering eller midlertidig gruppering med andre elever på samme nivå.[43]

Et spørsmål er hva som vil være et forsvarlig utbytte for høyt presterende elever. Etter utvalgets vurdering må opplæringen som et minimum stimulere til faglig utvikling. Samtidig må man være klar over at «forsvarlig utbytte» er en minimumsstandard. Den gir ikke elevene rett til et optimalt utbytte. Hva som er den nedre grensen for forsvarlig utbytte, må etter utvalgets vurdering være en konkret, faglig-pedagogisk vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, skal gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Domstolen og statlige myndigheter bør dermed være tilbakeholdne med å overprøve resultatet av vurderingen. Utvalget mener derfor det bør være et forvaltningsskjønn. Domstolene og tilsynsmyndighetene vil da kunne overprøve om vurderingen har vært forsvarlig og saklig med videre, men ikke om nivådelingen i det konkrete tilfellet faktisk var nødvendig. Se mer om ulike typer skjønn og om domstolene og tilsynsmyndighetenes prøvelsesadgang i kapittel 12.6.

Hvor ofte og hvor lenge skal elevene kunne deles inn i grupper etter faglig nivå?

Utvalget mener at kravene som i dag framgår av veilederen fra Kunnskapsdepartementet, er hensiktsmessige begrensinger, og at de bør brukes som et utgangspunkt for å lovfeste krav som begrenser nivådeling.

Utvalget foreslår å lovfeste at inndeling i grupper etter faglig nivå bare kan gjøres i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Med *særskilt* menes at det må være en bestemt faglig del av opplæringen og at behovet for nivådeling må være knyttet til denne delen. Med *begrenset* menes at elevene bare skal være i slike grupper i en begrenset del av tiden. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å fastsette en bestemt andel av tiden. Hvor stor del av tiden elevene kan være i nivådelte grupper, må vurderes konkret. I denne vurderingen må det tas hensyn til elevenes muligheter for forsvarlig utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klassen at de kan få sosial tilhørighet.

Utvalget foreslår videre å lovfeste at inndelingen i grupper etter faglig nivå skal vurderes jevn-

[43] Utdanningsdirektoratet, 2019n.

lig. Med dette menes for det første at *behovet* for inndelingen skal vurderes jevnlig, slik som Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn i veilederen. Dette skal bidra til at elevene ikke er delt inn etter nivå i større grad enn det er behov for, og å unngå at elevene blir værende i fast gruppe uavhengig av deres faglige utvikling. Et krav om jevnlig vurdering av inndelingen betyr også at det jevnlig skal vurderes hva som er *virkningene* av nivådelingen, jf. også forslaget fra ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. Opplæringslovutvalget foreslår ikke at det stilles krav om systematisk evaluering. Men det er viktig at skolene vurderer virkningen av nivådelingen og ikke uten videre fortsetter å bruke tiltak som innebærer nivådeling, dersom tiltaket ikke har positive effekter, eller dersom det går utover enkeltelever på en uheldig måte. Hvor ofte inndelingen må vurderes, vil bero på hvor omfattende nivåinndelingen er.

Elevene skal ha så mye tid i klassen at de kan oppleve sosial tilhørighet. Elevene skal dermed være i klassen mer enn i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Det vil dermed ikke være tillatt å dele inn elever i *klasser* etter nivå.

Inndeling etter kjønn

I hvilke tilfeller skal elevene kunne deles inn i grupper etter kjønn?

Utvalget mener i likhet med ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner at det er sterke prinsipielle argumenter mot å dele inn skoler og klasser etter kjønn.

Et forbud mot å dele elevene inn i grupper etter kjønn vil være å gripe inn i det profesjonelle og kommunale handlingsrommet. Eksemplene i Kunnskapsdepartementets veileder om inndeling i grupper viser dessuten at det kan være tilfeller hvor inndeling etter kjønn er nødvendig eller i hvert fall godt begrunnet. Utvalget har ikke spurt elever om inndeling etter kjønn, men ut fra at flere elever har nevnt behovet for helsesykepleier av samme kjønn, er det rimelig å anta at det finnes elever som vil synes at det vil være en fordel med kjønnsdelt undervisning i enkelte temaer, som pubertet og seksualitet.

Én mulighet er å legge til grunn terskelen i dagens veileder. Denne terskelen innebærer at elevene bare helt unntaksvis kan deles inn i grupper etter kjønn. En annen mulighet er å legge til grunn terskelen fra den opprinnelige veilederen om inndeling i grupper, hvor det også var åpnet for kjønnsdeling i tilfeller hvor det var enkeltelever som opplevde det som integritetskrenkende med undervisning i sammensatt gruppe. Dette alternativet åpner for eksempel i større grad for å ta hensyn til om elevene har et livssyn som gjør at det kan oppleves integritetskrenkende med kjønnssammensatt undervisning i enkelte fag som kroppsøving og svømming.

Utvalget mener det fremdeles bør være mulig å dele inn elevene etter kjønn, men bare i unntakstilfeller. Kunnskapsgrunnlaget gir ikke holdepunkter for om det bør være en snever eller vid unntaksmulighet. I hvilken utstrekning det skal åpnes for kjønnsdelt undervisning, vil derfor langt på vei være et verdivalg.

Utvalget foreslår å videreføre den snevre unntaksmuligheten som følger av dagens veileder. Terskelen i loven bør derimot være tydeligere enn at det ikke skal være inndeling etter kjønn *til vanlig*. Utvalget er enig med ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner i at det bør være en snevrere adgang til å dele inn i grupper etter kjønn enn etter nivå, og at ordlyden derfor bør være ulike i de to unntaksreglene.

Opplæringslovutvalget foreslår at det i loven stilles krav om *særlig tungtveiende grunner* for å kunne dele inn elevene i grupper etter kjønn. Denne terskelen innebærer at undervisningen kan deles inn etter kjønn for temaer som gjelder seksualitet, pubertet mv., hvor det kan oppleves tryggere for elevene å få undervisning i kjønnsdelte grupper. Det kan også være aktuelt å dele inn elevene i grupper etter kjønn dersom elevene skal prate om utfordringer i skolemiljøet som særlig gjelder jentene eller guttene. Ellers vil slik inndeling bare være aktuelt dersom det ikke er praktisk mulig å få til felles undervisning på en måte som er forsvarlig og rimelig med hensyn til elevenes integritet, for eksempel dersom det ikke finnes garderobefasiliteter som gjør det mulig for jenter og gutter å dusje separat. I slike tilfeller må det i så fall være snakk om kortere perioder i unntakssituasjoner, ettersom kommunen har et ansvar for å sørge for tilstrekkelige fasiliteter.

Kravet om at det må foreligge særlig tungtveiende grunner for å dele elevene inn i grupper etter kjønn, innebærer at det ikke kan gjennomføres kjønnsdelt undervisning i for eksempel svømming for å ta hensyn til at enkelte elever og foreldre ønsker dette på grunn av religiøs overbevisning. Utvalget mener at likeverdighet mellom kjønnene og målet om at inndelingen i grupper skal bidra til at elevene får toleranse og respekt for hverandre, må veie tyngst. Utvalget vil likevel understreke at kommuner og skoler bør finne ordninger for å ivareta hensynet til religionsfriheten

til den enkelte elev i størst mulig grad innenfor fellesskapets rammer. For eksempel kan separate garderober og mulighet til å bruke dekkende klær være tiltak som gjør at aktiviteten oppleves mindre inngripende for eleven. Se omtale av religionsfrihet i kapittel 26.4.1.

Vurderingen av om det foreligger *særlig tungtveiende grunner* er en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen vil bero på både faglig-pedagogiske vurderinger og mer allmenne vurderinger. Det er dermed større grunn til at det bør være et lovbundet skjønn som domstolen, Sivilombudsmannen og tilsynsmyndighetene kan overprøve fullt ut. Det kan særlig være hensiktsmessig med mulighet for full overprøving ettersom praktiske forhold i noen grad handler om økonomiske prioriteringer. Utvalget legger til grunn at vurderingene av vilkåret *særlig tungtveiende grunner* skal være et lovbundet skjønn som kan overprøves fullt ut av domstolene og tilsynsmyndighetene. Se mer om ulike typer skjønn og om domstolene og tilsynsmyndighetenes prøvelsesadgang i kapittel 12.6.

Avgjørelser om inndeling i klasser og klassebytte

Et spørsmål som har vært oppe med jevne mellomrom, er om avgjørelser om inndeling i klasser og klassebytte er et *enkeltvedtak*. At en avgjørelse er enkeltvedtak, innebærer blant annet at det gjelder særskilte saksbehandlingsregler og klagerett for den avgjørelsen retter seg mot. Kunnskapsdepartementet har nylig avklart at slike avgjørelser ikke er enkeltvedtak, mens det i juridisk litteratur er lagt til grunn at avgjørelser om å flytte enkeltelever etter skolestart må behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.[44]

Etter utvalgets vurdering ligger det innenfor kommunens organisasjonsfrihet å dele inn elevene i grupper. Elevene har ikke rett til å tilhøre en bestemt gruppe. Inndeling i klasser ved skolestart vil ikke være enkeltvedtak. Det samme gjelder ved sammenslåing og deling av klasser etter skolestart.

Det følger likevel av alminnelige krav til god saksbehandling at foreldre som ønsker en endring av klasseinndelingen, bør få legge fram sine synspunkter for skolen. Man kan for eksempel tenke seg at alle barn i et nærmiljø unntatt noen få er plassert i samme klasse. Det kan ha stor betydning for det enkelte barns sosiale liv utenom skoletid om barnet går i samme klasse som resten av barna i nabolaget, eller ikke. Et slikt utgangspunkt kan også bygges på Grunnloven § 104 første avsnitt om at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv.

I noen tilfeller kan klassebytte være et skolemiljøtiltak som gjennomføres av hensyn til andre elever. At elevene ikke har rett til å høre til en bestemt klasse, taler for at avgjørelsen heller ikke i slike tilfeller kan anses å gripe inn i elevens rettigheter, og dermed heller ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon. Samtidig har elevene rett til å høre til i en klasse for å få sosial tilhørighet. Å måtte bytte klasse mot sin vilje vil ha stor betydning for eleven det gjelder. Slike bytter kan svekke elevens sosiale tilhørighet. Av hensyn til den eleven det gjelder, bør avgjørelser om klassebytte behandles etter reglene om enkeltvedtak, slik at eleven får mulighet til å uttale seg og rett til å klage på avgjørelsen.

Dersom klassebytte skal kunne brukes som reaksjonsform, må dette være fastsatt som et mulig tiltak i skolereglene (se kapittel 22.3.5).

26.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre reglene om inndeling i klasser og grupper og om sosial tilhørighet, med språklige endringer, se forslag til § 13-2 første avsnitt første og andre setning
- 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, se forslag til § 13-2 første avsnitt tredje setning
- 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 slik inndeling skal vurderes jevnlig. Se forslag til § 13-2 tredje avsnitt
- at elevene bare kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det, se forslag til § 13-2 fjerde avsnitt
- å ikke videreføre at elevene kan deles inn etter etnisitet

[44] Kunnskapsdepartementet, brev datert 26. april 2018. Helgeland, 2018, s. 193.

26.5 Opplæring utenfor skolen og klassen

26.5.1 Dagens regler

Ifølge opplæringsloven § 8-1 har alle barn i grunnskolen rett til å gå på den offentlige skolen som de geografisk hører til, se kapittel 27. Elever i videregående opplæring har rett til å gå på den skolen de blir tatt inn på etter fylkeskommunens lokale forskrift om inntak. Videre følger det av opplæringsloven § 8-2 at elever både i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til å tilhøre en klasse eller gruppe som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet, se kapittel 26.4. Opplæringsloven åpner for noe fleksibilitet når det gjelder å gi elever opplæring utenfor skolen og klassen elevene hører til, ofte omtalt som opplæring på en alternativ opplæringsarena. Eksempler kan være opplæring knyttet til friluftsliv, kantinedrift og aktiviteter på en bondegård. For at en elev skal kunne motta et opplæringstilbud utenfor skolen og klassen, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning, og det er ikke adgang til å plassere en elev utenfor skolen og klassen uten foreldrenes eller elevens samtykke. Opplæringen som gis utenfor skolen og klassen, skal være i samsvar med kravene i opplæringsloven med forskrifter, og opplæringen er fremdeles kommunens ansvar.

Det er presisert i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2010 at det må framgå tydelig i enkeltvedtaket om spesialundervisning at eleven kan få opplæring utenfor skolen og klassen. Det må også framgå både i hvilket omfang, i hvilke(t) fag og i hvor lang tidsperiode eleven skal ha opplæring utenfor skolen og klassen. Det er behov for å konkretisere dette ettersom opplæringen utenfor skolen og klassen skal samordnes med den opplæringen eleven ellers har.[45]

Kommunen må i tillegg sørge for at det foreligger en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen og tilbyderen av opplæringen. Kommunen kan ikke fastsette i avtalen at tilbyderen av opplæringstilbudet utenfor skolen og klassen overtar ansvaret for opplæringen. Avtalen må ikke være til hinder for at eleven når som helst kan trekkes ut av tilbudet.

26.5.2 Kunnskapsgrunnlaget

I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) registreres antallet elever som har vært utplassert én eller flere dager i uken utenfor ordinær opplæring (alternativ opplæringsarena).[46] I skoleåret 2018–2019 gjaldt dette 1 686 elever. 1 369 av disse var gutter. Det er betydelig flere elever som benytter slike tilbud på 8.–10. trinn enn på 1.–7. trinn. Antallet elever og kjønnssammensetningen i disse tilbudene har vært relativt stabilt de siste ti årene. Tilsvarende registrering av opplysninger gjøres ikke for elever i videregående opplæring.

Det kan være mange grunner for et ønske om at eleven skal få deler av opplæringen et annet sted enn på den skolen eleven går på til vanlig og i en annen gruppe enn klassen eleven hører til. I *Nasjonal veileder for Inn på tunet – gården som læringsarena for barn og unge*[47] framheves det at noen elever får større læringsutbytte dersom undervisningen flyttes fra det vanlige klasserommet til et gårdsbruk. Dette begrunnes blant annet med at lærerne får større muligheter for variert undervisning, at elevene får mestringsopplevelser, og at allmenndannende elementer kan erfares i praksis gjennom god sammenhengende undervisning der teori og praksis jevnbyrdig støtter hverandre.

I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* framhever departementet at det er viktig at skolene tar i bruk varierte arbeidsmåter og bruker nærmiljøet aktivt i opplæringen. Samtidig understreker departementet at når opplæringsarenaer utenfor skolen tas i bruk for enkeltelever med særlige behov, er det under forutsetning av at det gagner opplæringen til den enkelte elev. Departementet viser videre til at bruken av slik opplæring i mange tilfeller ikke blir basert på enkeltvedtak om spesialundervisning, og at tilbudet ofte mangler sammenheng med det tilbudet eleven ellers får i skolen.[48]

Utfordringene knyttet til bruken av opplæring utenfor skolen og klassen for enkeltelever blir også omtalt av Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.[49] Ekspertgruppen finner at det i liten grad føres tilsyn med denne opplæringen, at oversikten over tilbudene er mangelfull, og at andelen ansatte med formell pedagogisk kompetanse er langt lavere enn i ordinær grunnskole.

Bruk av opplæring utenfor klassen og skolen har vært gjenstand for flere lokalt initierte tilsyn de seneste årene. I 2018 førte fylkesmennene sju

[45] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2010.

[46] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

[47] Kunnskapsdepartementet, et al. (u.å.). Nasjonal veileder. Inn på tunet.

[48] Kap. 4.8.

[49] Nordahl et al., 2018.

tilsyn med «alternative opplæringsarenaer». I Utdanningsdirektoratets oppsummering av tilsynene framgår det at det ble avdekket brudd på regelverket i fem av tilsynene. Oppsummeringen viser blant annet at enkeltvedtakene ikke alltid begrunner hvorfor bruk av alternative opplæringsarenaer er et forsvarlig tilbud for eleven. I tillegg konkretiserer ikke de sakkyndige vurderingene fra PP-tjenesten fordelingen av timer mellom lærer og miljøarbeider, og gir heller ikke en beskrivelse av hvordan en pedagogisk forsvarlig opplæring sikres. Vedtakene gir ofte heller ikke en beskrivelse av organiseringen av tilbudet, omfanget av tilbudet, behovet for kompetansekrav for gjennomføring av tilbudet og hvordan tilbudet skal følges opp.[50]

26.5.3 Utvalgets vurdering

Kommunen har ansvar for å tilpasse opplæringen til elevenes evner og forutsetninger. Det er derfor viktig at skolen har anledning til å bruke et bredt spekter av organiseringsformer og pedagogiske metoder. Opplæring utenfor skolen og klassen kan, for enkelte elever, bidra til å øke trivselen, motivasjonen og læringsutbyttet i opplæringen de ellers har sammen med de andre elevene i klassen. Samtidig viser kunnskapsgrunnlaget at det er flere utfordringer når det gjelder opplæring utenfor skolen og klassen. Utfordringene er i all hovedsak knyttet til manglende rettslig forankring av opplæringen som skjer, bruk av personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse og manglende sammenheng mellom opplæringen som skjer utenfor skolen og klassen, og opplæringen elevene ellers har.

Utvalget foreslår at det stilles krav om at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen, se kapittel 39 og forslag til § 15-4. I praksis betyr dette at en lærer skal være til stede i all opplæring, også den som skjer utenfor skolen og klassen.

Utvalgets forslag om at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen, kan føre til at det blir mindre bruk av opplæring utenfor skolen og klassen for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Samtidig vil kravet kunne føre til at opplæringen som gis utenfor skolen og klassen, i større grad blir gitt av personer som fyller opplæringslovens kompetansekrav, at opplæringen som gis blir satt i tettere sammenheng med opplæringen for øvrig, og at lærerne får en tydeligere rolle og bedre oversikt over den totale opplæringen eleven får.

26.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– ingen ny regulering av opplæring utenfor skolen og klassen, se likevel forslag til § 15-4

[50] Utdanningsdirektoratet, 2019j.

Kapittel 27
Hvilken skole elevene skal gå på

Figur 27.1

27.1 Innledning

Alle barn i grunnskolen har rett til å gå på den offentlige skolen som de geografisk hører til. Målet med denne retten er at alle barn skal få gå på en skole sammen med de andre barna fra nærmiljøet sitt. Dette gjelder elever både på barnetrinnene og ungdomstrinnene. Elevene i videregående opplæring har ikke lovfestet rett til å gå på en bestemt skole.

27.2 Dagens regler

Elever i grunnskolen

Rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som eleven sogner til

I opplæringsloven § 8-1 er det regler om hvordan elevene i grunnskolen skal fordeles på de forskjellige skolene i kommunen. Loven inneholder ikke regler om hvor mange skoler det skal være i kommunen eller om hvor skolene skal plasseres. Kommunen står derfor fritt til å opprette og legge ned skoler, og til å bestemme hvor skolene skal plasseres.

Opplæringsloven § 8-1 første avsnitt gir alle barn rett til å gå på én bestemt skole:

> Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.

Ut fra den todelte ordlyden i bestemmelsen kan det se ut som om det dreier seg om to alternative skoler: enten (1) den skolen som ligger nærmest i avstand eller (2) den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Det er imidlertid tale om én og samme skole, ofte kalt nærskolen. Både «den skolen som ligg nærast» og «den skolen i nærmiljøet som dei soknar til» handler om det samme og er knyttet til vurderingen av hva som skal regnes som den nærmeste skolen.

Hvilken skole som regnes som den nærmeste skal avgjøres ut fra en konkret vurdering. Hovedformålet med regelen er at elever fra de samme geografiske områdene skal gå på den samme skolen. Vurderingen av hvilken skole som ligger nærmest skal ifølge lovens forarbeider ta utgangspunkt i geografiske forhold.[1]

I NOU 1995: 18 står det følgende om hva som skal regnes som geografisk nærhet:

> Geografisk nærhet kan fastsettes på grunnlag av fysisk avstand til den enkelte skole, slik at elevene blir henvist til den skole som gir kortest skolevei. Men geografisk tilhørighet kan også fastsettes i forhold til den enkelte skoles naturlige geografiske område ut fra topografiske og trafikale forhold, derunder hvordan hjemmene er fordelt på grender mv.

Videre står det at

> [e]ndringer i opptaksområde som splitter søskenflokker, kan gi behov for å gjøre unntak fra det topografiske og trafikale nærhetsprinsipp. I slike tilfeller bør kommunen ta med betydningen av å skaffe søsken plass på samme skole i

[1] NOU 1995: 18, kap. 20.4.4.2. Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 8-1.

> den samlede vurdering av hvilken skole en elev skal gå på.

I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) står det følgende om hva som er relevante momenter i vurderingen av hva som skal regnes som den nærmeste skolen:

> Vurderinga av kva for skole som er nærmast, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta omsyn til andre relevante forhold, til dømes om sysken er plasserte på den same skolen, kapasiteten på skolane og om skolevegen er farleg. Sjå også vurderinga frå opplæringslovutvalet i punkt 20.4.4.2 i NOU 1995:18.

Ifølge lovens forarbeider kan kommunen legge vekt på kapasiteten ved den enkelte skole. Hensynet til kapasitet gjør seg først og fremst gjeldende når skoleanlegget ikke har plass til flere elever.[2] Dette innebærer at når skoleanlegget er fullt, kan kommunen plassere de elevene som har minst tilhørighet ut fra andre hensyn, på en annen skole som har kapasitet.[3] Rettighetene etter § 8-1 innebærer dermed ikke noe krav om utvidelse av eksisterende skoleanlegg.[4]

Ut fra en samlet vurdering av avstanden til skolen, topografi (terrengforhold) og trafikkforhold kan den skolen som «ligg nærast» være både to eller flere skoler. Når elever fra slike gråsoner skal fordeles, står kommunen forholdsvis fritt, så lenge det legges vekt på saklige hensyn.[5]

Lokal forskrift om skolekretser

Opplæringsloven § 8-1 første avsnitt andre setning gir kommunen hjemmel til å fastsette forskrifter om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til. Hjemmelen til å gi forskrift er først og fremst gitt for å sikre forutberegnelighet og likebehandling for innbyggerne i kommunen og av hensyn til hensiktsmessig organisering lokalt.[6]

Forskriften må være utformet i samsvar med de hensynene som er lovlige etter en tolkning av loven og forarbeidene. Det kan ikke legges vekt på hensyn som vil være i strid med nærskoleprinsippet som for eksempel hensyn til lik belastning på kommunens skoler, opprettholdelse av skoler med svakt elevgrunnlag, spredning av faglig sterke og svake elever, samling av minoritetselever og spesialundervisningselever. En forskrift vil derfor være klarest der den legger vekt på objektive forhold som geografi og topografi. Forskriften må imidlertid også åpne for at det kan legges vekt på forhold ved den enkelte elev. I lovens forarbeider står det følgende:

> Dessutan blir det understreka at dei kommunale forskriftene om kva område som soknar til den enkelte skolen, må halde seg innanfor dei rammene lova set opp. Blant anna må forskriftene opne for at kommunen tek med verdien av å skaffe sysken plass på den same skolen i den samla vurderinga av kva skole ein elev skal gå på. Inndelinga i opptaksområde kan såleis ikkje vere absolutt.[7]

2 Utdanningsdirektoratet, 2014h.
3 Helgeland, 2018, kap. 8.
4 NOU 1995: 18, kap. 20.4.4.2.
5 Helgeland, 2018, kap. 8.
6 NOU 1995: 18, kap. 20.4.4.2.
7 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 9.4.

Boks 27.1 Forskrift for grunnskolen i Gausdal kommune

Gausdal kommune har utarbeidet en forskrift for grunnskolen, og det første kapitlet handler om skoleplass og skolebytte. Forskriften er kunngjort på Lovdata.

Gausdal kommune har vedtatt skolekretsgrenser, og forskriften gir elevene rett til å gå på den skolen som er definert som deres nærskole etter opplæringsloven.

Forskriften inneholder regler om at skolebytte kan innvilges når det er nødvendig for at eleven skal få oppfylt sin rett til et godt fysisk og psykososialt miljø og når det foreligger andre særlige hensyn. Særlige hensyn som kan vektlegges er blant annet at eleven har søsken på en skole utenfor skolekretsen.

Forskriften inneholder også en regel om skyss når eleven bytter skole etter ønske fra eleven/foresatte. I tillegg inneholder forskriften en regel om klageadgang.

Kilde: Forskrift for grunnskolen, Gausdal kommune, Oppland.

Avtale mellom kommuner om at et område i en kommune sogner til en skole i nabokommunen

Hovedregelen er at elevene skal gå på skole i bostedskommunen. Unntak gjelder når to eller flere nabokommuner har inngått avtale om felles skolekrets etter § 8-1 andre avsnitt. I slike tilfeller kan en elev henvises til en skole i nabokommunen, så lenge dette er elevens nærmeste skole etter første avsnitt. Bestemmelsen innebærer ingen innskrenking av nærskoleprinsippet annet enn at nærskolen også kan være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen. Kun områder som er i geografisk nærhet av hverandre kan omfattes av en felles kommunal skolekrets.[8]

Søknad om å gå på en annen skole enn den nærmeste

Ifølge opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt kan en elev søke om å få gå på en annen skole enn det som er elevens nærmeste skole etter paragrafens første avsnitt. Bestemmelsen gir ikke rett til å gå på en annen skole, og kommunen må sørge for at retten til å gå på den nærmeste skolen ikke blir satt til side for andre elever.[9] Søknaden om skolebytte må behandles etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, som blant annet beskytter mot usaklig forskjellsbehandling.

Det kan også innvilges skolegang utenfor bostedskommunen. I slike tilfeller må også den kommunen der skolen ligger samtykke i skoleplasseringen.

Unntak fra retten til å gå på den nærmeste skolen

Opplæringsloven inneholder unntak fra retten til å gå på den nærmeste skolen for elever som

- får opplæring på annen målform i egen elevgruppe, jf. § 2-5 fjerde avsnitt
- får opplæring i og på norsk tegnspråk, jf. § 2-6 andre avsnitt
- får morsmålsopplæring, jf. § 2-8 andre avsnitt
- får særskilt organisert innføringstilbud for minoritetsspråklige elever, jf. § 2-8 femte avsnitt
- får opplæring på samisk, jf. § 6-2 tredje avsnitt
- flyttes til en annen skole av hensyn til medelever, jf. § 9 A-12 første avsnitt

Det følger av § 2-5 fjerde avsnitt at når minst ti elever krever det, kan elevene velge en annen målform enn den målformen kommunen har vedtatt. Når de ti elevene er spredt på flere skoler i kommunen, må foreldrene velge hvilken av skolene som skal ha den særskilte målformgruppen. I slike tilfeller må noen av elevene gå på en annen skole enn nærskolen.

Etter § 2-6 andre avsnitt kan kommunen bestemme at opplæringen i og på tegnspråk skal gis på et annet sted enn den skolen eleven sogner til, og etter § 2-8 andre avsnitt kan morsmålsopplæring legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Videre kan kommunen ifølge § 2-8 femte avsnitt organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring.

Etter § 6-2 tredje avsnitt kan kommunen samle de elevene som skal ha opplæring på samisk, ved én eller flere av grunnskolene i kommunen.

Ytterligere følger det av § 9 A-12 første avsnitt at en elev kan flyttes til en annen skole enn den skolen eleven har rett til å gå på hvis hensynet til de andre elevene tilsier det. Det innebærer at en elev kan flyttes til en annen skole uten at foreldrene og eleven selv ønsker det. Bestemmelsen kan bare brukes i helt spesielle unntakstilfeller der atferden til enkeltelever i alvorlig grad går ut over en eller flere av de andre elevene.[10] Loven nevner selv et eksempel, nemlig at en elev mobber andre elever. Andre tiltak skal være prøvd før det er aktuelt med flytting.

Elever i videregående opplæring

Opplæringsloven inneholder ikke regler om hvilken skole søkere til videregående skole skal plasseres på. Dette betyr at elevene i videregående opplæring ikke har lovfestet rett til å gå på en bestemt skole.

Opplæringsloven § 3-1 sjuende avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak. Ifølge forskrift til opplæringsloven § 6-2 skal fylkeskommunen fastsette lokal forskrift om inntak. Den lokale forskriften skal inneholde regler om hvordan inntaket vil bli gjennomført, blant annet inntaksområde.

Fylkeskommunen kan beslutte at en elev i videregående opplæring skal flyttes til en annen skole enn den skolen eleven er tatt inn på dersom hensynet til medelever fordrer det. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-12 andre avsnitt.

---

8 Prop. 129 L (2012–2013), kap. 9.3.1 og 9.4.

9 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 9.4.

10 Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), s. 27. Prop. 88 L (2018–2019), merknad til § 9 A-12.

27.3 Kunnskapsgrunnlaget

27.3.1 Historikk

Regelen i opplæringsloven § 8-1 om at en elev har rett til å gå på den nærmeste skolen er delvis en videreføring av innholdet i tidligere grunnskolelov § 13 nr. 1 andre avsnitt første setning om at barn skal «skrivast inn ved den skolen dei soknar til». Bestemmelsen i den tidligere grunnskoleloven var ment å sikre at barn skal være elever ved den skolen de geografisk hører til.

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* foreslo Smithutvalget å videreføre nærhetsprinsippet i grunnskoleloven § 13 i ny opplæringslov og at vurderingen av hvilken skole en elev hører til skal ta utgangspunkt i geografisk nærhet. I tillegg foreslo utvalget at kommunen også skal ta hensyn til «andre relevante forhold» som plassering av søsken på samme skole og kapasiteten ved den enkelte skole.

I NOU 1995: 18 var det også lagt inn en reservasjon om at kommunen skal ha anledning til å gi opplæring til en elev ved en annen skole enn den eleven sogner til hvis kommunen ikke kan gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud ved den skolen eleven sogner til. Dette skulle først og fremst gjelde elever som har behov for spesialundervisning og elever med atferdsvansker. Smithutvalgets forslag inneholder derfor en reservasjon om at elever «til vanleg» har rett til å gå på den skolen i nærmiljøet som de sogner til.

Ifølge den tidligere grunnskoleloven § 3 kunne kommunen velge å vedta kretsgrenser, og barn som bor i kretsen skulle opptas ved kretsens skole. Smithutvalget foreslo i NOU 1995: 18 en hjemmel for kommunen til å gi forskrift om hvilke områder som sogner til den enkelte skole. Utvalget la til i merknaden til bestemmelsen at forskriften må holde seg innenfor «det som er en rimelig tolkning av lovutkastets første punktum».

I regjeringens forslag til ny opplæringslov i 1998 foreslo departementet en lovbestemmelse som innholdsmessig var i samsvar med Smithutvalgets forslag om rett for grunnskoleelever til å gå på den skolen de geografisk hører til.[11] Ordlyden ble noe endret som følge av lovvedtak 19.06.1997 nr. 83.

Unntaket for elever med spesialundervisning eller atferdsvansker ble ikke vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av regjeringens forslag. Ordene «til vanleg» ble derfor ikke med i Stortingets lovvedtak.[12]

[11] Ot prp. nr. 46 (1997–98), forslag til § 8-1.

27.3.2 Klagesaker

Et av områdene fylkesmennene mottar flest klager på innenfor grunnskolens område, er skoleplassering etter opplæringsloven § 8-1. Fylkesmennene mottar flest klager på vedtak om vurdering (standpunktkarakter i fag), og deretter følger klager på skoleplassering. Antallet har holdt seg stabilt de siste årene.

I 2017 mottok fylkesmennene til sammen 344 klager på skoleplassering, og i 2016 var tallet 363.[13] I 2014 mottok fylkesmennene 376 klager som gjaldt skoleplassering.[14] Det er kun et mindretall av dem som klager, som får medhold i klagen. I 2017 fikk kun 20 av 344 medhold. En mulig forklaring på at antallet klager er høyt, er at innholdet i bestemmelsen ikke er lett å forstå, og at mange foreldre kan lese bestemmelsen i § 8-1 første avsnitt slik at den gir en rett for barnet til å gå på den skolen som ligger nærmest i avstand. Ulik utforming av lokal forskrift om skolekretser og ulik praksis når det gjelder behandlingen av saker om skoleplassering kan også være en årsak.

27.3.3 Regelverket i andre land

Sverige

Skollagen kapittel 10 § 29 inneholder regler om kommunens organisering av grunnskolen, og i §§ 30 og 31 er det bestemmelser om hvilken skole eleven skal plasseres på.[15] Utgangspunktet ifølge § 30 er at en elev skal få plass på den skolen som elevens foresatte ønsker at eleven skal gå på. Kommunen kan likevel plassere eleven på en annen skole dersom den ønskede plasseringen vil føre til at en elevs berettigede plass ved en skole i nærheten av hjemmet blir tilsidesatt. Kommunen kan også se bort fra foresattes ønske dersom den ønskede plasseringen vil føre til betydelige økonomiske eller organisatoriske vanskeligheter for kommunen eller det er nødvendig av hensyn til de øvrige elevenes trygghet og studiero.

27.3.4 Innspill til utvalget

Barneombudet mener at det er motstrid mellom de ulike avsnittene i § 8-1. Ombudet viser til at bestemmelsen ble endret av Stortinget, og mener at ordlyden i bestemmelsen gir en sterkere rett

[12] Innst. O. nr. 70 (1997–1998). Besl. O. nr. 68 (1997–1998).
[13] Utdanningsdirektoratet, 2018c.
[14] Viblemo et al. 2015.
[15] Skollag (2010:800).

for eleven enn det mange kommuner praktiserer. Barneombudet mener at nærskoleprinsippet må videreføres, og at det må være tydelig hvordan dette skal forstås.[16] KS har gitt innspill om at § 8-1 andre avsnitt bør slettes fordi interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven.[17]

27.4 Utvalgets vurdering

Elever i grunnskolen skal ha rett til å gå på en grunnskole i nærmiljøet

Målet med dagens rett til å gå på den skolen som ligger nærmest, er at alle barn i grunnskolen skal få gå på en skole med andre barn fra nærmiljøet sitt og føle tilhørighet til skolen i nærmiljøet. Foreldre vil som regel også ønske at barna skal gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet.

Utvalget mener at det er viktig å gi barn anledning til å skape eller fastholde holdepunkter i nærmiljøet. Et slikt holdepunkt er skolen. Utvalget foreslår at ny opplæringslov fortsatt skal inneholde en bestemmelse som sikrer at barn fra samme område får gå sammen på skolen, og at denne skolen skal være en skole i det som er deres naturlige nærmiljø. Retten bør omtales som en rett til å gå på en skole i nærmiljøet. I ordet «nærmiljø» ligger ikke bare avstand, men også tilknytning.

Kommunen skal fastsette forskrift om skolekretser

Etter dagens opplæringslov § 8-1 første avsnitt andre setning kan kommunen gi forskrift om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til. Det er opp til kommunen om den skal gi slik forskrift eller ikke. Det framgår av merknaden til bestemmelsen at forskriften

> må halde seg innanfor det som er ei rimeleg tolking av første punktum i lovutkastet. Det vil blant anna seie at forskriftene må opne for at den vurderinga kommunen gjer av opptaket for ein elev, også tek omsyn til andre forhold enn geografisk nærleik, til dømes å skaffe sysken plass på den same skolen og om skolevegen er farleg.[18]

Innholdet i merknaden innebærer at skolekretsene som er fastsatt i den lokale forskriften, ikke er absolutte. Etter utvalgets vurdering kan dette gi dårlig forutsigbarhet for barn som skal begynne på skolen, og for barnas foreldre om hvilken skole barnet tilhører. Et relativt høyt antall klagesaker om skoleplassering viser at dagens regel ser ut til å by på mye tvil og er vanskelig å praktisere. Lovbestemmelsen er for øvrig tolket og praktisert ulikt når det gjelder om kommunen skal fatte enkeltvedtak eller ikke når kommunen har fastsatt forskrift om skolekretser.

Mange kommuner har fastsatt forskrift om skolekretser. En gjennomgang utvalget har foretatt av flere av disse lokale forskriftene, viser at kommunene har ulik tilnærming til hvordan regelen om retten til å gå på den nærmeste skolen skal praktiseres. Flere kommunale forskrifter har regler om at søskentilhørighet kan bli vektlagt, men først *etter* at alle elevene er fordelt etter bostedsadresser. Søsken prioriteres, men kun dersom det er ledige plasser. Noen kommuner holder også av enkelte plasser til senere tilflyttende elever. Flere kommuner har fastsatt regler om hvordan elevene skal prioriteres hvis foreldre søker om plass på en annen skole enn den eleven sogner til.

Slik merknaden til dagens § 8-1 første avsnitt er formulert, skal hensynet til søsken vurderes *samtidig* med de andre hensynene som skal tillegges vekt når kommunen skal ta stilling til hvilken skole elevene har rett til å gå på. Utvalget mener at dette er både en lite praktisk og en lite forutsigbar løsning all den tid det kan fastsettes skolekretser ut fra elevens bostedsadresse. Eksemplene på kommunenes praktisering av lovverket bekrefter dette.

Etter utvalgets vurdering vil vedtatte skolekretser, fastsatt i forskrift etter kriteriene avstand mellom hjemmet og skolen, topografi, boområder og trafikkforhold, gi størst forutsigbarhet for barn i grunnskolen og deres foreldre om hvilken skole barnet har rett til å gå på. Utvalget foreslår derfor at ny opplæringslov skal inneholde en plikt for kommunen til å fastsette forskrift om skolekretser, det vil si hvilken skole barna har rett til å gå på ut fra barnas bostedsadresse. For eksempel kan kommunen bestemme at alle i en gate eller et boligfelt skal høre til samme skolekrets. Skolekretser skal sikre at barn fra samme område får gå sammen på skolen og på den skolen de geografisk hører til.

Når kommunen skal fastsette forskrift om skolekretser, skal elevene fordeles mellom de tilgjengelige skolene med utgangspunkt i den fysiske avstanden til skolen. Det kan også være aktuelt å legge vekt på topografiske forhold, boområder og

---

16 Barneombudet, innspill til utvalget.

17 KS, innspill til utvalget.

18 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 8-1.

trafikkforholdene på skoleveien. Hvordan hjemmene er fordelt på grender eller naturlige forhold som elver og fjell, kan tilsi at den skolen som rent faktisk ligger nærmest hjemmet, ikke alltid vil være den skolen eleven har rett til å gå på. Barnas sikkerhet på skoleveien kan også være avgjørende ved vurderingen av hvordan elevene skal fordeles på de ulike skolene og følgelig hvilken skole en elev har rett til å gå på. I tillegg skal kapasiteten på skolene kunne tillegges vekt i den totale vurderingen.

Utvalget mener at hensynet til søsken eller andre individuelle forhold ikke skal tas med i vurderingen av hvilken skole en elev har rett til å gå på. Som regel vil det ikke være konflikt mellom elevens bostedsadresse og hensyn til eventuelle søsken på skolen. For barn som bor i en sone mellom to eller flere skoler og der skolekretsgrensene skifter ofte, kan det imidlertid skje at søsken i ulik alder ikke hører til samme skole. Foreldre kan i så fall søke om skoleplass for sitt barn på en annen skole enn den skolen barnet sogner til, dersom den lokale forskriften åpner for det.

Hensynet til skolenes kapasitet

Etter dagens regelverk kan kapasiteten på skolen tas med i vurderingen av hvilken skole elevene har rett til å gå på. I tolkningsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet er det lagt til grunn at hensynet til kapasitet bare kan få betydning når en skole ikke har plass til flere elever.[19] En slik begrensning vil etter utvalgets vurdering kunne hindre kommunen i å tilpasse elevtallet til skolens personalressurser og materielle ressurser. Begrensningen kan derfor gå utover kommunens mulighet til å gi hver elev likeverdig tilgang til kommunens totale ressurser til skoledrift. Utvalget foreslår derfor at kommunene skal kunne ta hensyn til skolenes kapasitet – også når skolene ikke er fulle – når skolekretsene skal fastsettes. Kommunen skal også kunne holde av plasser til tilflyttende elever. Hensikten er å få til en effektiv utnyttelse av de samlede personalressursene og best mulig utnyttelse av kapasiteten i de eksisterende skolebyggene. Dette vil gi størst handlingsrom for kommunene og legge best til rette for effektiv utnyttelse av kommunens økonomiske ressurser.

Utvalget vil understreke at utgangspunktet for fastsettelse av skolekretser alltid skal være avstanden til skolen, slik at hensynet til kapasitet kun vil være ett av flere hensyn som kan tillegges vekt. Når skolekretsene skal fastsettes skal kommunen derfor ta utgangspunkt i den fysiske avstanden til skolen, men kommunen kan også ta hensyn til topografi, hvordan elevene er fordelt i boområder, trafikkforholdene på skoleveien og kapasiteten på skolene. Det innebærer at den skolen som er nærmest i fysisk avstand, ikke alltid vil være den skolen eleven har rett til å gå på. Når kommunene kan ta hensyn til skolenes kapasitet ved fastsettelse av skolekretser kan det samtidig føre til bedre skoleøkonomi og dermed bedre skoler og kan også motvirke skolenedleggelser. Utgifter til skyss for elever kan komme i tillegg, slik at eventuell vektlegging av kapasitet må vurderes ut fra hva som er mest kostnadseffektivt for kommunen, det vil si hva som gir best mulig utnyttelse av de økonomiske ressursene.

Den lokale forskriften om skolekretser skal være i samsvar med grunntanken om at en elev har rett til å gå på den skolen eleven geografisk tilhører, og at barn fra samme område skal få gå på samme skole. Skoletilhørighet skal fastsettes etter en konkret vurdering og etter momentene som framgår ovenfor. Det ligger ikke innenfor det kommunale handlingsrommet eller selvstyret å fastsette forskrift om skolekretser i strid med disse forutsetningene. Det vil for eksempel ikke være tillatt å fordele elevene ut fra faglig nivå.

Når skolekretsene er vedtatt, skal kommunen fylle opp skolene med de elevene som hører til den enkelte skole. Det må allikevel tas høyde for at det kan komme et uventet høyt antall elever flyttende til et område, og at det kan føre til at en skole ikke har kapasitet til å ta imot alle elevene som sogner til skolen etter den kommunale forskriften. Utvalget foreslår derfor at loven skal inneholde en regel om at den kommunale forskriften kan åpne for unntak fra skolekretsene dersom skolen i skolekretsen barnet tilhører, ikke har ledig kapasitet. I og med at kommunen kan ta hensyn til kapasitet ved fastsettelse av skolekretsene, vil imidlertid risikoen for at skolen er full, ikke være stor. Dersom en skole fordi den er full, ikke har plass til en elev, skal kommunen fatte enkeltvedtak om hvilken skole eleven tilhører. Foreldrene har rett til å uttale seg før kommunen fatter vedtak og kan i den forbindelse komme med ønske om hvilken skole de ønsker at barnet skal få plass ved.

Når kommunen skal fastsette forskrift om skolekretser skal det tas utgangspunkt i de skolene som til enhver tid finnes i kommunen. Kommunen står fritt til å opprette og legge ned skoler og til å bestemme hvor skolene skal plasseres. Retten til å gå på en skole i nærmiljøet og reglene om hva som skal legges vekt på i vurderingen, setter imid-

[19] Utdanningsdirektoratet, 2014h.

lertid grenser for det kommunale selvstyret. Den enkelte kommune kan ikke fritt fordele elevene ut fra egen prioritering.

Forhåndsvarsling før forskriften vedtas eller endres

Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før forskriften om skolekretser fastsettes, jf. forvaltningsloven § 37 første avsnitt. Kommunen skal forhåndsvarsle dem som er berørt, og disse skal få anledning til å uttale seg om forhold som de mener har betydning for fastsettelsen av forskriften, jf. forvaltningsloven § 37 andre avsnitt. Dette betyr at foreldre til barn i grunnskolealder og berørte institusjoner og organisasjoner skal gis anledning til å uttale seg før forskriften om skolekretser vedtas eller endres. Det kan være behov for å endre forskriften enkelte år. Bakgrunnen for dette er at svingninger i elevtallet på enkelte skoler gjør at disse skolene ikke har plass til å ta imot alle elevene som er innenfor en skolekrets. Behov for endringer kan også skyldes endret arealdisponering, boligbygging, endringer i infrastruktur, opprettelse av nye skoler eller nedleggelse av skoler.

Kunngjøring av forskriften i Norsk Lovtidend

Ifølge forvaltningsloven § 38 første avsnitt bokstav c skal en forskrift kunngjøres i Norsk Lovtidend. I dagens opplæringslov § 8-1 første avsnitt tredje setning er det gjort unntak fra kravet om kunngjøring for lokal forskrift om skolekretser. Etter utvalgets vurdering bør en slik forskrift være lett tilgjengelig fordi den angår mange innbyggere og er felles for hele kommunen. Kunngjøring i Norsk Lovtidend har til hensikt å føre til tilgjengelighet for borgerne og vil også gjøre det mulig å finne fram til tidligere versjoner av den lokale forskriften på Lovdatas nettsider. Kunngjøring av den lokale forskriften vil ikke medføre mye ekstraarbeid for kommunen, og det kan gjøres relativt enkelt via Lovdatas nettsider. Utvalget foreslår derfor at dagens unntak fra kravet om kunngjøring ikke videreføres i ny opplæringslov.

En kommune kan inngå avtale med nabokommunen om felles skolekrets

I dagens opplæringslov § 8-1 andre avsnitt er det fastsatt at to eller flere kommuner kan avtale at et område i en kommune sogner til en skole i nabokommunen. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen ikke videreføres i ny opplæringslov fordi det allerede følger av kommuneloven § 17-1 om interkommunalt samarbeid at kommuner kan inngå en slik avtale.

Unntak fra retten til å gå på en skole i nærmiljøet

Opplæringsloven inneholder flere unntak fra retten til å gå på den nærmeste skolen, blant annet for elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk, og elever som får særskilt organisert innføringstilbud for minoritetsspråklige elever, se kapittel 27.2. Utvalget foreslår at innholdet i disse reglene videreføres i ny opplæringslov.

Søknad om skoleplass utenfor skolekretsen

Foreldre kan søke om at en elev i grunnskolen får gå på en annen skole enn den skolen eleven hører til etter den lokale forskriften om skolekretser. Dette er presisert i dagens opplæringslov § 8-1 tredje avsnitt. Bestemmelsen gir ikke en elev rett til å gå på en annen skole.

Det er overflødig å ha en lovbestemmelse om at foreldre kan søke om at barnet skal få gå på en annen skole enn den skolen barnet har rett til å gå på, fordi kommunen ikke har plikt til å innvilge slike søknader. Utvalget foreslår derfor at dagens § 8-1 tredje avsnitt ikke videreføres i ny lov. Dersom kommunen åpner for å tildele skoleplass på en annen skole enn den eleven sogner til, bør den lokale forskriften om skolekretser inneholde regler for hvordan elevene skal prioriteres dersom foreldre søker om plass ved en annen skole enn den eleven sogner til. For eksempel kan søsken gis førsteprioritet. Kommunens avgjørelse om skoleplass ved en annen skole enn den eleven sogner til vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Når skal kommunen fatte enkeltvedtak?

I og med at kommunen skal gi forskrift om skolekretser, vil det følge direkte av forskriften hvilken skole eleven skal gå på. Kommunen behøver derfor ikke fatte enkeltvedtak om skoleplassering. Dersom kommunen må gjøre unntak fra inndelingen i skolekretser fordi den aktuelle skolen ikke har ledig kapasitet, og kommunen derfor må gjøre en konkret vurdering av hvilken skole eleven har rett til å gå på, må kommunen fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Kommunen må også fatte enkeltvedtak hvis en elev søker om å få gå på en annen skole enn den skolen eleven har rett til å gå på.

27.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet, se forslag til § 3-6 første avsnitt første setning
- at hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på, skal fastsettes i lokal forskrift om skolekretser, se forslag til § 3-6 første avsnitt andre setning
- at skolekretsene skal fastsettes med utgangspunkt i avstanden mellom hjemmet og skolen, men at kommunen også kan ta hensyn til topografi, hvordan elevene er fordelt i boområder, trafikkforholdene på skoleveien og kapasiteten på skolene, se forslag til § 3-6 andre avsnitt
- at forskriften om skolekretser kan åpne for at kommunen kan gjøre unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full, se forslag til § 3-6 tredje avsnitt
- at den lokale forskriften om skolekretser skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, og at dagens unntak fra forvaltningslovens krav om kunngjøring av forskrifter derfor ikke videreføres
- å videreføre dagens regler om at departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring, se forslag til § 6-1 fjerde avsnitt og omtale i kapittel 24

Kapittel 28

Opplæring der læreren ikke er til stede sammen med elevene (fjernundervisning)

Figur 28.1

28.1 Innledning

Dagens opplæringslov åpner for fjernundervisning i enkelte tilfelle og det er uklart om det ellers er tillatt. Fjernundervisning er en måte å organisere undervisning på der eleven og læreren ikke er fysisk til stede samme sted, men har kontakt gjennom tekniske hjelpemidler. I dag foregår fjernundervisning som oftest som nettundervisning.

I dette kapitlet vurderer utvalget om opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning, og under hvilke forutsetninger.

28.2 Dagens regler

28.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven åpner for at opplæring i og på samisk og opplæring i finsk og kvensk kan gis som fjernundervisning når opplæringen ikke kan gis av egnede undervisningspersonale på skolen. Opplæringsloven åpner også for at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne kan gis som fjernundervisning.

Utover de tilfellene hvor fjernundervisning eksplisitt tillates, er ikke fjernundervisning regulert i opplæringsloven. Ut fra juridisk metode vil en naturlig forståelse være at fjernundervisning *ikke* er tillatt i andre tilfeller. I praksis er ikke regelverket praktisert så strengt verken av kommunene eller av nasjonale myndigheter.

Kunnskapsministeren har på bakgrunn av spørsmål fra Stortinget uttalt seg om adgangen til å bruke fjernundervisning som en del av opplæringen.[1] Kunnskapsministeren har i korthet svart at det er tillatt å bruke fjernundervisning i begrensede deler av opplæringen i fag i videregående opplæring. Kunnskapsministeren har for øvrig vist til at retten til spesialundervisning og retten til trygt og godt miljø mv. gjelder fullt ut også for slik undervisning.

Kunnskapsdepartementet har også uttalt seg om bruk av såkalte roboter, som er en form for fjernundervisning (se omtale av slike roboter i kapittel 28.3.1).[2] I brevet vises det til at bruk av denne typen roboter kan være til stor nytte for elever som på grunn av sykdom eller skade ikke kan være på skolen. Departementet legger til grunn at undervisning via robot kommer i tillegg til andre måter å organisere opplæringen på, for eksempel besøk i hjemmet. Departementet understreker at skoleeier ikke kan oppfylle elevens rett til opplæring ved utelukkende å henvise eleven som er hjemme, til å bruke robot. I brevet framgår det også at departementet ikke ser bort fra at bruk av robot kan være en mulig måte å organisere spesialundervisning på.

Kunnskapsdepartementet har i det nevnte brevet lagt opp til at bruken av robot må være frivillig for eleven som ikke er på skolen. Departementet har videre lagt til grunn at dersom bruk av robot

---

1 Dokument nr. 15:219 (2017–2018). Dokument nr. 15:245 (2017–2018).

2 Kunnskapsdepartementet, brev datert 19. mai 2017.

er en del av skolens og kommunens opplæringstilbud, må kommunen dekke kostnadene forbundet med bruken. Er det derimot eleven og foreldrene som ønsker å få utplassert en robot i klasserommet som et supplement til skolens opplæringstilbud, har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at kostnadene til bruk av roboten ikke kan kreves dekket gjennom retten til gratis opplæring.

28.2.2 Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)

Opplæring som gjennomføres ved at lærer og elev kommuniserer gjennom tekniske hjelpemidler, innebærer overføring av informasjon om den enkelte elev i form av lyd, bilde og tekst. Reglene om behandling av personopplysninger kommer til anvendelse for denne typen behandling.

Regler om behandling av personopplysninger er fastsatt i personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning (også omtalt som PVF og GDPR), og forordningen gjelder som lov med visse tilpasninger (personopplysningsloven § 1).

Personopplysninger kan bare behandles ved bruk av digital teknologi dersom det er et lovlig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6. Et behandlingsgrunnlag kan være at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller oppfylle en rettslig forpliktelse. I begge tilfeller kreves et rettslig grunnlag. Dersom de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, vil forpliktelsene i opplæringsloven være et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger.

Det er kommunen som er ansvarlig for grunnopplæringen, og som beslutter om det skal brukes digital teknologi. Det er dermed kommunen som er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven, og som må sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles. Kravene innebærer for det første at det må finnes et behandlingsgrunnlag. Dessuten må behandlingen være i samsvar med prinsippene for behandling av personopplysninger og øvrige krav i personopplysningsloven og personvernforordningen (se kapittel 32.5.2).

Kunnskapsdepartementet har i brev til Utdanningsdirektoratet redegjort for rettslige rammer for bruk av roboter i undervisningen.[3] Det er litt uklart hva Kunnskapsdepartementet mener behandlingsgrunnlaget er for den behandlingen av personopplysninger som skjer gjennom bruk av robot. I brevet vises det både til skolens plikt til å gi opplæring og til elevens ønske om sosial tilhørighet. Det er lagt opp til at bruken av robot må være frivillig for eleven som ikke er på skolen, noe som kan tyde på at departementet mener at samtykke er behandlingsgrunnlaget. I brevet står det blant annet følgende: «At personopplysningsloven kommer til anvendelse betyr at skoleeier må sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles. Loven stiller blant annet krav om et behandlingsgrunnlag, f.eks. samtykke […].»

28.3 Kunnskapsgrunnlaget

28.3.1 Fjernundervisning i bruk i skolen

Utvalget er kjent med at det i dag gis opplæring gjennom ulike former for fjernundervisning i flere enn de tilfellene som er eksplisitt regulert i dagens opplæringslov, men utvalget har ikke kunnskap om hvor utbredt fjernundervisning er.

I tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet for 2019 er det et mål for Utdanningsdirektoratet at kommunene utnytter de mulighetene digitaliseringen gir, i læringsarbeidet og administrative prosesser. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å i samarbeid med Kunnskapsdepartementet videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om digitalisering i opplæringen slik at aktørene i sektoren kan ta informerte valg om pedagogisk bruk av teknologi og om hvordan teknologi kan bidra til effektivisering og høyere kvalitet på opplæringen.[4]

Den virtuelle matematikkskolen (DVM) er et eksempel på fjernundervisning.[5] DVM er en nettbasert matematikkskole for elever på ungdomstrinnet og retter seg mot elever med behov for mer støtte i matematikk og elever med behov for større utfordringer i matematikk. Elever i den sistnevnte gruppen blir tilknyttet et virtuelt klasserom der det er elever fra ulike skoler på samme nivå. DVM ble opprettet som et pilotprosjekt ledet av Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. NIFU har evaluert tilbudene i DVM. Oppsummert viser funnene at DVMs tilbud for matematikksvake elever har høy relevans for elevene. At læringsressursene er digitale, bidrar i seg selv til økt engasjement i faget. Når det gjelder tilbudet for elever med høy måloppnåelse som ønsker mulighet til fordypning, viser funnene at tilbudet i sin nåværende form er for svakt utviklet. Elevene opplevde at tilbudet tok mye tid

[3] Kunnskapsdepartementet, brev datert 19. mai 2017.

[4] Kunnskapsdepartementet, 2019a, punkt 2, mål 5.

[5] Utdanningsdirektoratet, 2019q.

og gikk ut over andre fag, men ga uttrykk for økt motivasjon i faget.[6]

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å etablere en permanent plattform for nettbasert undervisning som fellesløsning for opplæringssektoren.[7] Direktoratet skal primært se nærmere på om det er enkelte elevgrupper som ikke får oppfylt sine individuelle rettigheter til opplæring slik situasjonen er i dag, for eksempel på grunn av geografiske avstander og mangel på lærerressurser i det aktuelle faget.[8]

Fjernundervisning ved hjelp av en såkalt robot blir stadig mer aktuelt. En robot er en programmert enhet som utfører oppgaver for å hjelpe mennesker. I Norge har firmaet No Isolation laget roboten AV1. Når en elev ikke kan være på skolen, sitter roboten AV1 på hans eller hennes plass. Roboten er designet med øyne og munn og inneholder kamera, mikrofon og høyttalere. Via nettbrett kan eleven logge seg på roboten og se, høre og snakke med klassekameratene sine. Ideén bak AV1 er at barn som er borte fra skolen i lengre tid, skal kunne følge med på undervisningen og beholde kontakten med venner. Målgruppen for robotene er elever som på grunn av sykdom eller skade ikke kan være på skolen, men for eksempel er på helseinstitusjon eller hjemme.

28.3.2 Innspill til utvalget

Opplæringslovutvalget har drøftet med referansegruppen om det skal være tillatt med opplæring der læreren ikke er fysisk til stede sammen med elevene, og under hvilke forutsetninger. Det er enighet om at det bør være tillatt med fjernundervisning i noen tilfeller, men at dette ikke bør være normalordningen. Det er ulike synspunkter på i hvilke tilfeller fjernundervisning skal være tillatt.

Elevorganisasjonen mener det bare bør være tillatt med fjernundervisning i de tilfellene som dagens lov åpner for. Elevorganisasjonen mener at en lærer som er til stede digitalt, aldri kan erstatte en lærer i rommet, og viser blant annet til at eleven da ikke har samme mulighet til å snakke med læreren alene på gangen og lignende. Elevorganisasjonen frykter at en videre åpning vil gjøre at fjernundervisning blir den nye «lærerløse timen».

Barneombudet og Skolenes landsforbund er også skeptiske til en generell åpning for fjernundervisning, men ser at fjernundervisning kan gi noen muligheter som er positive for elevene, for eksempel bruk av roboter for elever som ikke kan være på skolen. FUG er også skeptiske til at det generelt åpnes for fjernundervisning, og er opptatt av at elever og foreldre må få vite hva det innebærer å velge et undervisningsopplegg som er organisert som fjernundervisning.

Utdanningsforbundet er skeptisk til å lovfeste en generell mulighet for fjernundervisning, og mener at det bør være en pedagogisk vurdering i hvert enkelt tilfelle om kravene til forsvarlig opplæring kan ivaretas gjennom fjernundervisning. Videre mener forbundet at mye tilsier at man bør være enda mer restriktiv med en slik praksis på lavere klassetrinn enn på høyere.[9]

Norsk Lektorlag mener at eventuell fjernundervisning må være pedagogisk planlagt og en del av et pedagogisk opplegg.[10]

Alle i referansegruppen mener det må være et vilkår at opplæringen er pedagogisk forsvarlig og trygg for elevene. Flere i referansegruppen ga innspill om at det må tas hensyn til elevenes alder og modenhet i vurderingen av hva som er forsvarlig og trygt, og at fjernundervisning dermed er mer aktuelt i videregående opplæring enn i grunnskolen. Sametinget mener at det sjelden vil være pedagogisk forsvarlig å gi fjernundervisning til elever med særlige behov.

FUG er opptatt at det må være en lærer på elevens hjemskole som har ansvaret for opplæringen, som følger opp elevene, og som hjelper til med det tekniske. Skolenes landsforbund mener det bare bør åpnes for fjernundervisning hvis det er umulig å ha en lærer fysisk til stede.

Opplæringslovutvalget har også fått innspill om at det er uklart i hvilken grad opplæringsloven med forskrifter gjør det nødvendig og dermed lovlig å behandle personopplysninger ved bruk av ulike former for digital teknologi, for eksempel ved bruk av fjernundervisning.

28.3.3 Regelverk i andre land

I den svenske skollagen er fjernundervisning definert slik: «interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid».[11] Fjernundervisning er under visse forutsetninger tillatt i grunnskolen for opplæring i samisk, tegnspråk, morsmål og moderne språk og i videregående opplæring i fagene moderne språk,

6 Sjaastad et al., 2017.
7 Kunnskapsdepartementet, oppdragsbrev 20-18.
8 Kunnskapsdepartementet, e-post datert 24. april 2019.
9 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
10 Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.
11 Skollagen, kap. 1 § 3.

morsmål og tegnspråk. Forutsetningene er at det ikke finnes lærere som oppfyller kompetansekravene på skoleenheten, eller at elevgrunnlaget ikke er tilstrekkelig. Fjernundervisning er ikke tillatt i andre fag. Forbudet er ikke til hinder for at en lærer som er til stede i klasserommet, får hjelp av en annen lærer som underviser gjennom fjernundervisning.[12]

I Danmark brukes ikke fjernundervisning.

I Finland er det åpnet for at studieforberedende videregående opplæring delvis eller helt kan arrangeres som fjernundervisning.[13] Grunnskoleopplæringen for barn og unge skal derimot foregå som nærundervisning.

28.4 Utvalgets vurdering

28.4.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget i hvilke tilfeller opplæringen kan gjennomføres uten at en lærer er fysisk til stede sammen med elevene, såkalt fjernundervisning, og hvilke krav som eventuelt skal stilles til slik undervisning. I tillegg drøfter utvalget plikter i opplæringsloven som mulige grunnlag for den behandlingen av personopplysninger som fjernundervisning innebærer. Utvalget går ikke inn i andre problemstillinger eller regler om personvern.

28.4.2 Krav om effektiv kommunikasjon

I dagens opplæringslov er det regulert i hvilke tilfeller fjernundervisning er tillatt. Det er uklart om og i hvilken grad fjernundervisning i dag er lov utenom i disse tilfellene (se kapittel 28.2.1). Utvalget mener derfor det er behov for å klargjøre i hvilke tilfeller opplæringen kan gjennomføres uten at læreren og elevene er fysisk til stede samme sted.

Fjernundervisning kan gi mulighet til å gi elevene et bredere fagtilbud uavhengig av geografi, for eksempel der skolen mangler egnede lærere eller det er for lite elevgrunnlag. For barn og unge som er syke og ikke kan være på skolen, kan fjernundervisning være et nyttig supplement til at læreren kommer hjem til eleven eller på sykehuset. Det kan være mindre slitsomt å få deler av opplæringen som fjernundervisning, og det kan også være lettere å tilpasse det til elevens form. Gjennom fjernundervisning kan også den hjemmeværende eleven få mulighet til å kommunisere med de andre elevene på skolen, og ikke bare læreren (se mer om såkalte roboter i kapittel 28.3.1). Fjernundervisning kan også være et nyttig virkemiddel for å tilpasse opplæringen til elevenes faglig nivå. For eksempel brukes Den virtuelle matematikkskolen til å gi høyt presterende elever fra flere skoler et opplæringstilbud i et virtuelt klasserom. Elever kan for eksempel få fjernundervisning i deler av opplæringen, samtidig som de tilhører en klasse og er en del av et mangfoldig felleskap.

Utvalget mener det i den nye loven bør åpnes for at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning også i andre tilfeller enn ved opplæring i samisk, finsk, kvensk og opplæring av voksne. Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å angi uttømmende hvilke tilfeller det skal være tillatt med fjernundervisning, da dette bør vurderes konkret. Det kan også forandre seg over tid ettersom den teknologiske utviklingen kan gjøre fjernundervisningen bedre.

For at elevene skal kunne få en forsvarlig opplæring uten at læreren fysisk er til stede sammen med elevene, er det en forutsetning at læreren og elevene likevel kan kommunisere effektivt. Elevene må ha tilsvarende mulighet for hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede. Dessuten må læreren ha tilsvarende mulighet til å gi opplæring, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær. For at det skal være mulig å kommunisere effektivt, må de tekniske løsningene legge til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.

Utvalget foreslår at det i ny lov åpnes for at opplæringen kan gjennomføres uten at læreren er fysisk til stede sammen med eleven som får opplæring, men at det fastsettes vilkår om at læreren og eleven kan kommunisere effektivt.

28.4.3 Krav om gode grunner og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig

Behovet for skjønnsmessige vilkår for å gi opplæring uten at læreren er fysisk er til stede

Utvalget har vurdert hvilke regler som bør gjelde for opplæring der læreren og elevene ikke er samme sted, men kommuniserer ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Aktuelle krav kan være at fjernundervisning bare skal kunne brukes for elever i en bestemt aldersgruppe eller bare utgjøre en bestemt andel av opplæringen. Et

[12] Skolförordningen kap. 5 a og gymnasieförordningen kap. 4 a.

[13] Gymnasielag § 12.

mulig krav kan også være at elevene må ha fysisk tilgang til en lærer når de får fjernundervisning.

Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å fastsette slike spesifikke vilkår og krav i loven. Den digitale teknologien er stadig i utvikling, og det er vanskelig å forutse hvordan fjernundervisning kan brukes i opplæringen framover. Slike regler kan også virke mot sin hensikt ved at det ikke gjøres en konkret vurdering av om opplæringen bør organiseres som fjernundervisning. Det er i dag lite kunnskap om hvordan fjernundervisning fungerer i grunnskolen og den videregående opplæringen. Dersom det fastsettes spesifikke krav og vilkår i loven, er det ikke sikkert disse vil treffe de faktiske utfordringene. En mer skjønnsmessig regulering av fjernundervisning, vil i større grad kunne tilpasses både ny kunnskap og erfaring og ny teknologi.

Utvalget foreslår at det stilles krav om at kommunen må godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen som fjernundervisning, og at opplæringen er pedagogisk forsvarlig og trygg.

Vilkår om gode grunner for å organisere opplæringen som fjernundervisning

At det skal være gode grunner for at opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning, innebærer at det skal være en viss terskel for å organisere opplæringen på denne måten. Undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene, skal være normalordningen, mens fjernundervisning er unntaket.

Vilkåret om gode grunner innebærer at det må gjøres en helhetlig vurdering hvor fordelene med fjernundervisning veies opp mot ulempene. Fordelene kan, som nevnt i kapittel 28.4.2, for eksempel være at det blir mulig å gi elevene et tilbud på tross av lite elevgrunnlag eller mangel på lærere, å gi et mer fleksibelt tilbud til barn som må være hjemme på grunn av sykdom, eller å gi muligheter til å tilpasse opplæring til den enkeltes faglige nivå. En ulempe med fjernundervisning er at elevene ikke møter læreren og heller kanskje ikke andre elever fysisk. Å få opplæring i et læringsfelleskap sammen med de andre elevene, kan bidra til at elevene opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, slik at elevene lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig. Dette kan være vanskeligere å få til gjennom fjernundervisning.

Opplæringen må være trygg og pedagogisk forsvarlig

Kontakten gjennom fjernundervisning vil ikke være den samme som å møtes fysisk, selv om den teknologiske utviklingen også har endret hvordan mennesker kommuniserer. I vurderingen av om fjernundervisning er en trygg og pedagogisk forsvarlig måte å organisere opplæringen på, må det tas hensyn til hvordan slik organisering påvirker elevenes læring og danning, og hvilken betydning det har for elevenes mulighet til å oppleve sosial tilhørighet og til å ha det trygt og godt i opplæringssituasjonen.

Dersom vilkårene for å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning er oppfylt, innebærer dette et unntak fra utvalgets forslag om at en lærer som hovedregel må være fysisk til stede sammen med elevene (se kapittel 39.4.1). Det vil derimot fortsatt være krav om at opplæringen forberedes og følges opp av en lærer. Kravet om effektivt kommunikasjon, innebærer også et krav om at elevene må kunne kommunisere effektivt med en lærer.

I vurderingene av om opplæringen kan organiseres som fjernundervisning, må kommunene ta hensyn til alle elevene. Fjernundervisning kan gi mulighet til å gi elevene et bredere tilbud enn det de ellers ville fått. Samtidig kan det være en risiko for at det er elever med særlige behov som ikke klarer å benytte seg av et fjernundervisningstilbud, og som dermed vil få et smalere tilbud enn andre elever. Kommunene må være oppmerksomme på denne risikoen, og de må innrette tilbudet på en måte som ikke er diskriminerende mot enkelte elever.

Relevante momenter i vurderingen av om opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning

Elevenes alder og modenhet vil ha betydning for vurderingen av om opplæringen kan gis som fjernundervisning. Fjernundervisning vil derfor være mindre aktuelt på grunnskolenivå enn på videregående nivå. I tillegg har det betydning hvor mye av opplæringen som gis gjennom fjernundervisning. Det skal mindre til for å kunne gi opplæring i enkelte fag eller temaer som fjernundervisning, enn å gi store deler av opplæringen på denne måten. Ut fra den kunnskapen som per i dag foreligger om fjernundervisning, kan ikke utvalget se at det vil være forsvarlig å gi hele opplæringen som fjernundervisning. Det vil da heller ikke være mulig å oppfylle kravet om tilhørighet

til en klasse og retten til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Å gi all opplæring som fjernundervisning vil dermed ikke være lov.

Selv om elevene bare skal ha opplæring i ett fag gjennom fjernundervisning, vil det normalt være nødvendig å kombinere slik undervisning med fysisk samhandling mellom lærer og elever i det aktuelle faget. Som et minimum bør elevene ha anledning til å møte og bli kjent med læreren som skal gi slik undervisning, og gjerne også andre elever som skal delta i den samme undervisningen. I tillegg kan det være aktuelt å gjennomføre fysiske samlinger i løpet av opplæringen. For eksempel har barn og unge som skal lære seg språk, stor nytte av å kunne møtes fysisk og få bruke språket i et språkmiljø (se for eksempel om opplæring i samiskspråklig miljø i kapittel 33.4.5). Hvilke slike tiltak som gjennomføres, har betydning for om opplæringen vil være trygg og pedagogisk forsvarlig.

Et spørsmål er om det skal være tillatt å bruke fjernundervisning til å gi individuelt tilrettelagt opplæring (se kapittel 31.5.4). Individuelt tilrettelagt opplæring er svært variert. I en del tilfeller har eleven behov for tettere oppfølging av en lærer, og det kan være ekstra viktig med den kontakten man får ved å møte hverandre fysisk. I slike tilfeller vil det ikke være forsvarlig å gi opplæringen som fjernundervisning. Men det kan tenkes andre tilfeller hvor fjernundervisning kan være et supplement også i den individuelt tilrettelagte opplæringen. Utvalget vil derfor ikke foreslå et absolutt forbud mot bruk av fjernundervisning til å gi individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget understreker likevel at det trolig sjelden vil være forsvarlig, og dermed sjelden vil være tillatt.

Utvalget vil også understreke at det ikke vil være tillatt å bruke fjernundervisning for å spare penger. Samtidig er utvalget klar over at økonomi er et relevant moment når det gjelder både muligheten til å rekruttere lærere og muligheten til å opprette tilbud med lite elevgrunnlag. Poenget er at kommuner ikke kan la være å forsøke å rekruttere lærere eller å la være å opprette tilbud de ellers ville ha gjort, ut fra økonomiske hensyn. Samtidig er det ikke nok at fjernundervisningen ikke er økonomisk motivert. Det må være gode grunner for å organisere opplæringen på denne måten og det må være pedagogisk forsvarlig og trygt.

28.4.4 Nærmere om kommunens begrunnelsesansvar

Utvalget foreslår at det skal være tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning dersom kommunen kan *godtgjøre* at det er gode grunner for det, og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig. At opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig følger også av utvalgets forslag om krav til forsvarlighet (se kapittel 15) og reglene om skolemiljø (se kapittel 36). Årsaken til at utvalget likevel foreslår å lovfeste et vilkår om at fjernundervisning må være forsvarlig, er at utvalget ønsker å innføre et særskilt begrunnelsesansvar for at dette vilkåret er oppfylt når opplæringen gjennomføres som fjernundervisning.

Utvalget legger til grunn at opplæring på skolen der lærer og elever møter hverandre, fortsatt skal være normalordningen. Fjernundervisning vil være et unntak som må begrunnes. Det er kommunen som har ansvaret for å begrunne hvorfor opplæringen bør organiseres som fjernundervisning, og at det vil være pedagogisk forsvarlig og trygt. Kravet om at kommunen må godtgjøre at disse vilkårene er oppfylt, betyr at det er kommunen som må sannsynliggjøre at vilkårene er oppfylt. Ved et tilsyn er det da kommunen som må sannsynliggjøre at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig, og ikke tilsynsmyndighetene som må bevise at den ikke er det.

Kommunen må sannsynliggjøre at de nevnte vilkårene er oppfylt. Det vil ikke være noe absolutt dokumentasjonskrav, men det er naturlig at det foreligger noe dokumentasjon fra de vurderingene som gjort.

Valg av fjernundervisning vil, i likhet med valg av undervisningsmetode, i stor grad bero på et faglig skjønn. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og kommunen vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen (se blant annet kapittel 28.4.4).

I et tilsyn vil det være vesentlig å se på hvilke vurderinger som er gjort, hvem som har vært involvert i vurderingene, hvilken kunnskap og erfaring som er benyttet, og om bruken av fjernundervisning har vært evaluert. Videre er det relevant å etterspørre hvordan kommunen har vurdert ulike momenter som kan ha betydning for vurderingen, som elevenes alder og modenhet og om skolens tilbud diskriminerer enkeltelever. Se mer om relevante momenter i vurderingen i kapittel 28.4.3.

Hvor mye av opplæringen som gjennomføres som fjernundervisning, har betydning for hvor høye krav som stilles til kommunens begrun-

nelse. Omfattende ordninger med fjernundervisning krever bedre begrunnelse enn enkeltstående og begrenset bruk av slik undervisning. På samme måte krever bruk av fjernundervisning i grunnskolen en bedre begrunnelse enn bruk av slik undervisning i den videregående opplæringen.

28.4.5 Fjernundervisning i samisk, finsk og kvensk

Dagens regelverk åpner for at opplæring i og på samisk og opplæring i finsk og kvensk kan gis som fjernundervisning når opplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale på skolen.

Utvalget foreslår at disse særreglene ikke videreføres. Utvalget mener de generelle reglene om fjernundervisning vil være tilstrekkelig, og at det med disse reglene fortsatt vil være mulig å gjennomføre opplæring i og på samisk, i finsk og i kvensk som fjernundervisning. Samtidig legger utvalgets forslag et større ansvar på kommunene når det gjelder å begrunne bruken av fjernundervisning og å vurdere behovet for å kombinere slik undervisning med for eksempel opplæring i språkmiljø. Se om opplæring i samisk i kapittel 33 og opplæring i finsk og kvensk i kapittel 34.2.

Dagens opplæringslov åpner også for at grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne gis som fjernundervisning. Utvalget foreslår at reglene om fjernundervisning for voksne videreføres og at grunnopplæring for voksne ikke skal omfattes av forslaget om fjernundervisning som omtales i dette kapitlet. Reglene om fjernundervisning i opplæringstilbud som er særskilt organisert for voksne, gir større handlingsrom til kommuner og innebærer ikke samme krav til begrunnelse mv. Se om grunnopplæring for voksne i kapittel 45.

28.4.6 Hvilken kommune som har ansvaret for elevens opplæring

Forslaget om at det under visse forutsetninger skal være tillatt med opplæring uten at læreren er fysisk til stede samme med elevene, innebærer ingen endringer i ansvarsforholdene. Det vil fortsatt være den kommunen der eleven bor, som er ansvarlig for elevens opplæring. Dersom en elev får deler av opplæringen gjennom fjernundervisning fra et annet sted i landet, må hjemkommunen eller hjemfylket sørge for at denne opplæringen er i samsvar med regelverket, inkludert at opplæringen er i samsvar med læreplanverket, og at det er rutiner for vurdering.[14] Dersom et barn eller en ungdom derimot tas inn som elev på en skole i en annen kommune eller i et annet fylke, vil mottakerkommunen eller -fylket ha det juridiske ansvaret for opplæringen. Hjemkommunen eller -fylket vil fortsatt ha det økonomiske ansvaret, og det er fastsatt regler om refusjon av mottakerkommunens eller -fylkets kostnader.

28.4.7 Særlig om personvernutfordringer ved bruk av fjernundervisning

I dette kapitlet vurderer utvalget grunnlaget for behandling av personopplysninger i forbindelse med bruk av såkalte roboter i skolen (se omtale av roboter i kapittel 28.3.1). Bruk av slike roboter er en form for fjernundervisning. Problemstillingene som utvalget drøfter, er relevante også for andre former for fjernundervisning, men utvalget knytter sine drøftelser til roboter ettersom det har oppstått flere problemstillinger i tilknytning til slike verktøy.

Etter utvalgets vurdering er det litt uklart hva Kunnskapsdepartementet mener er grunnlaget for den behandlingen av personopplysninger som skjer gjennom bruk av roboter i skolen i dag (se kapittel 28.2.2). Departementet har lagt opp til at bruken av robot må være frivillig for eleven som ikke er på skolen, noe som kan tyde på at departementet mener samtykke er grunnlaget.

Utvalget er kjent med at Kunnskapsdepartementet har fått spørsmål om det også er krav om samtykke fra de andre elevene og læreren.[15] Departementet har henvist til Datatilsynet. Utvalget er ikke kjent med om dette spørsmålet er besvart. Slik utvalget forstår det, oppstår dette spørsmålet delvis fordi Kunnskapsdepartementet ikke har knyttet bruken av roboter til plikten til å gi opplæring, men i stedet vist til samtykke som behandlingsgrunnlag. Utvalget antar at dette igjen har sammenheng med at det i dag er uklart om fjernundervisning er tillatt i andre tilfeller enn det som er direkte regulert.

Utvalget foreslår at det etter ny opplæringslov skal være tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning dersom læreren og elevene kan kommunisere effektiv og kommunen kan sannsynliggjøre at det er gode grunner til å organisere opplæringen slik og opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig. For barn som er borte fra skolen på grunn av langvarig sykdom, vil det ikke være forsvarlig at barnet får all opplæringen som fjernundervisning. I noen tilfeller kan det derimot

[14] Utdanningsdirektoratet, 2015b.

[15] E-post til Kunnskapsdepartementet av 6. desember 2017.

være både hensiktsmessig og forsvarlig om noe av opplæringen foregår som fjernundervisning, mens resten av opplæring gis til barnet i hjemmet eller på helseinstitusjon (se nærmere om vurderingen som må gjøres i kapittel 28.4.3). Utvalget har ikke lagt opp til noe samtykkekrav for bruk av fjernundervisning, men det vil i praksis neppe være faglig forsvarlig med fjernundervisning via robot hvis eleven motsetter seg det. Dette betyr likevel ikke at det er samtykke som er grunnlaget for behandlingen av personopplysninger.

Kommunen har plikt til å gi elevene opplæring og til å bidra til at elevene får sosial tilhørighet. Denne forpliktelsen kan gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger i form av overføring av lyd og bilde. Det er derimot vanskelig å se at det kan være nødvendig å *lagre* lyd og bilde, da dette heller ikke gjøres når eleven er på skolen.

Kommunens forpliktelser kan dermed gi grunnlag for behandling av personopplysninger ved bruk av robot. Behandlingsgrunnlaget gjelder bare så langt det er nødvendig. Hva slags behandling av personopplysninger som er nødvendig for å ivareta det hjemmeværende barnets rett til opplæring og sosial tilhørighet, må vurderes konkret. Det er ikke krav om at behandlingen er absolutt påkrevd eller at det er nødvendig å bruke en robot i opplæringen. Det må vurderes om bruken av robot er saklig for formålet om å gi eleven opplæring og sosial tilhørighet, og om bruken kan bidra til dette formålet. Se nærmere om nødvendighetskravet i kapittel 32.5.2.

Dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle plikten til å gi en elev opplæring eller sosial tilhørighet, vil det heller ikke være krav om samtykke fra andre elever eller lærere selv om opplysninger om dem også behandles i form av bilde- og lydoverføring. Men selv om det er et behandlingsgrunnlag, er det ikke fritt fram. Kommunen må følge de øvrige personvernprinsippene og kravene om behandling av personopplysninger. Dette innebærer blant annet at det må gjøres risikovurderinger og ut fra dette iverksettes tiltak som begrenser risikoen. Tiltak kan være av teknisk art, for eksempel tilgangsbegrensning eller at det ikke er mulighet til å lagre opplysninger. Det kan også være fysiske tiltak, som plassering av roboten i klasserommet. Dessuten kan det være aktuelt å innføre systemer og rutiner, som for eksempel at det hjemmeværende barnets foreldre får informasjon om hvordan roboten skal brukes, og om hva som er tillatt og ikke i den forbindelse.

Det kan argumenteres for at det er en risiko for at opplysningene (film og lyd) kan lagres ved at noen i hjemmet filmer skjermen eller gjør lydopptak. På den annen side er det også en risiko for at elever som er til stede i klasserommet, filmer eller gjør lydopptak. Det er mulig risikoen ved bruk av roboter er større. Dette er i så fall noe kommunen må ta hensyn til i risikovurderingen som legges til grunn for tiltak. For enkeltelever kan risikoen knyttet til personvern være spesielt høy, for eksempel fordi barnet bor på hemmelig adresse. Denne risikoen må det tas hensyn til i vurderingen av hvilke tiltak som må innføres for at roboter skal kunne brukes i undervisningen.

Utvalget peker for øvrig på at personvernforordningen artikkel 40 nr. 1 pålegger blant annet staten og tilsynsmyndighetene å oppfordre til at det utarbeides atferdsnormer for å bidra til riktig anvendelse av forordningen. Det kan trolig være nyttig om kommunene, som behandlingsansvarlige, og eventuelt også produsentene av fjernundervisningsroboter, utarbeider normer for utvikling og bruk av slike verktøy i skolen. Se mer om atferdsnormer i kapittel 32.5.2.

28.4.8 Forholdet til andre krav i opplæringsloven

Utvalget understreker også at det er andre regler i opplæringsloven med forskrifter som vil ha betydning i vurderingen av når og i hvilket omfang opplæringen kan organiseres som fjernundervisning. Særlig sentralt er kravene til skolemiljø, krav om sosial tilhørighet og krav om at opplæringen skal være gratis. Opplæringen kan ikke organiseres som fjernundervisning dersom det fører til at andre rettigheter etter loven ikke blir oppfylt. Muligheten til å organisere opplæringen som fjernundervisning innebærer heller ikke noe unntak fra retten til et minste antall timer med opplæring.

Forslaget om å tillate fjernundervisning, vil være unntak fra den foreslåtte hovedregelen om at en lærer må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen (se kapittel 39.4.1). Men kravet om effektiv kommunikasjon (se kapittel 28.4.2) innebærer at læreren må være «digitalt til stede» sammen med elevene. Kravet om at det skal være en lærer som forbereder og følger opp opplæringen, gjelder dessuten også for fjernundervisning.

Det følger av dagens opplæringslov at grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal være gratis. Se nærmere om gratisprinsippet i kapittel 23.4.5 og 24.4.6. Dersom kommuner skal bruke fjernundervisning til å gi elevene den opplæringen de har rett til, må dette gjøres slik at gratisprinsippet ivaretas.

Kunnskapsdepartementet har i brev til Utdanningsdirektoratet lagt til grunn at dersom bruk av robot er en del av skolens og kommunens opplæringstilbud, vil kommunen måtte dekke kostnadene forbundet med bruken. Er det derimot eleven og foreldrene som ønsker å få utplassert en robot i klasserommet som et supplement til skolens opplæringstilbud, har departementet lagt til grunn at kostnadene til bruk av roboten ikke kan kreves dekket gjennom retten til gratis opplæring.[16]

Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å skille mellom tilfellene ut fra hvem som har tatt initiativ til bruken. Etter utvalgets forslag (se kapittel 28.4.3) skal roboter bare kunne brukes i opplæringen dersom det er gode grunner for å organisere opplæringen slik og det er pedagogisk forsvarlig og trygt. Dersom kommunen tillater at det brukes robot i opplæringen, skal det etter utvalgets forslag være omfattet av gratisprinsippet, og kommunen er dermed ansvarlig for kostnadene til slikt utstyr.

[16] Kunnskapsdepartementet, brev datert 19. mai 2017.

28.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det skal være tillatt å gjennomføre opplæringen uten at læreren er fysisk til stede sammen med eleven som får opplæring, dersom læreren og eleven kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler, og kommunen dessuten kan godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen slik, og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig. Se forslag til § 13-3

Kapittel 29
Videregående opplæring i bedrift

Figur 29.1

29.1 Innledning

I kapittel 47.4 har utvalget vurdert og redegjort for reguleringen av arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fag- og yrkesopplæringen. I kapittel 47.4.5 foreslår utvalget å ikke videreføre en lovregulering av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY).

I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for og vurdere andre forhold som er særegne for fagopplæringen. Dette gjelder særlig godkjenning av lærebedrifter og rettigheter og plikter for lærlinger, lærebedrifter og fylkeskommunen. Utvalget har også vurdert spørsmålet om en lovfestet rett til læreplass.

I dagens regler om videregående opplæring i bedrift reguleres både lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater og kandidater til fagbrev på jobb. Utvalget vil i det følgende benytte «lærling» som fellesbenevnelse for alle disse kandidattypene, med mindre noe annet er uttrykkelig presisert.

Praksiskandidatordningen er omtalt i kapittel 46.6.

29.2 Dagens regler

29.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

29.2.1.1 Regulering av fag- og yrkesopplæringen

Fag- og yrkesopplæringen er i dag hovedsakelig regulert i egne kapitler i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Når elever i yrkesfaglige utdanningsprogram får opplæring i skole, gjelder reglene for elever, jf. § 4-1 andre avsnitt. Det er derfor bare opplæringen i bedrift, hvor fagopplæringen er særregulert.

Det er i dag fire ulike grupper som får fagopplæring i bedrift: lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater og kandidater for fagbrev på jobb. I tillegg er det en egen «privatistordning» innenfor fag- og yrkesopplæring, der de som går opp til fag- og svenneprøven, kalles praksiskandidater. I dag er det ingen fellesbenevnelse for dem som får fagopplæring i bedrift eller skaffer seg dokumentasjon på ferdigheter innenfor yrkesfag.

Lovens systematikk er slik at den enkelte bestemmelse normalt nevner alle som er omfattet av bestemmelsen. Eksempelvis lyder dagens § 4-2 første avsnitt slik: «Lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten og kandidaten for fagbrev på jobb har rett til opplæring i samsvar med lærekontrakten, opplæringskontrakten og kontrakten om fagbrev på jobb.» Et unntak fra denne systematikken finner vi i formålsbestemmelsen, som kun nevner «lærlinger». Det går imidlertid klart fram av forarbeidene at bestemmelsen også gjelder for lærekandidater.[1] Videre er det rimelig å legge til grunn at bestemmelsen også gjelder for praksisbrevkandidater og kandidater for fagbrev på jobb, som har blitt tatt inn i opplæringsloven etter at formålsbestemmelsen ble vedtatt.

Det er ikke bare benevnelsene på personene som er ulike etter dagens regler. For de ulike opplæringsordningene som er nevnt over, er det i hovedsak også ulike navn på kontraktene de inngår, på den tiden de får opplæring i bedrift, på prø-

[1] Ot.prp. nr. 46 (2007–2008), merknad til § 1-1.

ven de skal avlegge ved endt opplæring, og på dokumentasjonen de får ved bestått prøve.

Som utgangspunkt er det de overordnede reglene om dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet og enkelte rettighetsbestemmelser som styrer hvilket tilbud den enkelte fylkeskommunen skal ha. Det er ett unntak fra denne regelen. Dagens § 13-3 femte avsnitt pålegger fylkeskommunen en plikt til å gi tilbud om praksisbrevopplæring. Det går fram av forarbeidene at fylkeskommunen selv avgjør i hvilket utdanningsprogram og på hvilket programområde de ønsker å tilby praksisbrev og hvilket omfang tilbudet skal ha. Siden praksisbrevkandidater har rett til å gå videre mot fag- eller svennebrev, innebærer plikten til å gi tilbud om praksisbrev også en plikt til å tilby restopplæring for tidligere praksisbrevkandidater.[2]

29.2.1.2 Lærlingenes rettigheter og plikter

Regler om lærlingenes rettigheter og plikter er inntatt i § 4-2. Første og andre avsnitt i bestemmelsen lyder slik:

> Lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten og kandidaten for fagbrev på jobb har rett til opplæring i samsvar med lærekontrakten, opplæringskontrakten og kontrakten om fagbrev på jobb.
>
> Lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten og kandidaten for fagbrev på jobb er arbeidstakarar i den bedrifta dei har teikna arbeidsavtale med og er plasserte i, med dei rettane og pliktene som følgjer av lover og tariffavtalar. Der lærlingar, praksisbrevkandidater og lærekandidater har teikna både arbeidsavtale og lærekontrakt eller opplæringskontrakt med same part, kan arbeidsavtalen likevel ikkje hevast utan at kontrakten kan hevast etter § 4-5 tredje leddet og § 4-6 siste leddet.

Første setning i andre avsnitt viser blant annet til arbeidsmiljøloven.[3] I andre avsnitt andre setning er det inntatt et unntak fra arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse. Det følger av opplæringsloven at arbeidsavtalen ikke kan bli sagt opp dersom det ikke er vedtatt heving av lærekontrakten etter opplæringsloven § 4-6. Bestemmelsen gjelder kun der arbeidsavtalen og lærekontrakten er inngått med samme bedrift. Dette innebærer at der det er ulike kontraktsparter, for eksempel der lærekontrakten er inngått med et opplæringskontor, vil lærekontrakten og opplæringskontrakten fremdeles gjelde selv om arbeidsavtalen blir avsluttet i samsvar med arbeidsmiljøloven.

Det følger av § 4-2 femte avsnitt at lærekandidater har rett til spesialundervisning etter reglene i lovens kapittel 5 på samme vilkår som elever. Det er bare elever og lærekandidater som har rett til spesialundervisning, men § 4-2 fjerde avsnitt sier at lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater skal ha «same tilgang på pedagogisk-psykologisk teneste som elevar i vidaregåande skole».

Det står i § 9-7 andre avsnitt at lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater ikke skal bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet når de får opplæring i bedrift. Bestemmelsen har ingen regler om reaksjoner overfor lærlinger, praksisbrevkandidater eller lærekandidater.

29.2.1.3 Læreforholdet

Inngåelse av læreforhold

Det følger av § 4-5 at lærebedriften skal inngå lærekontrakt med lærlinger og opplæringskontrakt med praksisbrevkandidater og lærekandidater. Lærebedriften og kandidaten for fagbrev på jobb skal inngå skriftlig kontrakt om fagbrev på jobb. Alle de ulike kontraktene om opplæring skal være skriftlige og inngås «når læreforholdet tek til». Det følger av bestemmelsens andre avsnitt at kontrakten først blir gyldig når den er godkjent av fylkeskommunen. Lærekontrakter og opplæringskontrakter får virkning fra tidspunktet arbeidsforholdet «tek til», jf. andre avsnitt andre setning.

Det står i § 4-5 første avsnitt fjerde setning at det skal gå fram av kontrakten hvem som har ansvaret for de ulike delene av opplæringen. Kontrakten skal også vise til den eller de arbeidsavtalene som er inngått, jf. andre avsnitt.

I § 4-5 tredje avsnitt er det gitt regler om prøvetid. Prøvetid kan bare brukes for lærlinger og praksisbrevkandidater som har fylt 21 år, og som inngår kontrakt med full opplæring i bedrift. I prøvetiden kan læreforholdet bli sagt opp uten at det vedtas heving av opplæringskontrakten etter § 4-6.

Endringer i og opphør av læreforholdet

Opplæringsloven § 4-6 første avsnitt åpner for at fylkeskommunen kan godkjenne at målet om en bestemt sluttprøve endres, og at en opplæringskontrakt omgjøres til en ordinær lærekontrakt eller motsatt. Med hjemmel i sjette avsnitt kan fyl-

---

2 Prop. 72 L (2015–2016), kap. 4.

3 Se Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 21.2.3.

keskommunen samtykke til at læretiden avbrytes i forbindelse med permisjon.

Dersom forhold ved lærebedriften gjør at læreforholdet ikke kan fortsette, skal fylkeskommunen forsøke å skaffe lærlingen læreplass i en ny lærebedrift som går inn i kontrakten for resten av kontraktstiden. Fylkeskommunen kan samtykke til at kontraktstiden utvides med inntil ett år dersom opplæringen i den første lærebedriften har vært mangelfull, jf. § 4-6 sjuende avsnitt.

Opplæringsloven § 4-6 andre og tredje avsnitt regulerer heving av læreforholdet. Dersom partene er enige om det, kan lærekontrakten, opplæringskontrakten eller kontrakten om fagbrev på jobb oppheves, jf. § 4-6 andre avsnitt. Videre følger det av bestemmelsens tredje avsnitt at kontrakter om opplæring i bedrift kan heves på nærmere angitte vilkår.

Det følger av femte avsnitt at den som får opplæring i bedrift, skal få mulighet til å forklare seg muntlig før det blir fattet vedtak om heving.

Av bestemmelsens siste avsnitt framgår det at lærekontrakten ikke kan endres eller heves på annen måte enn etter reglene i § 4-6, med mindre opplæringslovens regler i § 4-5 om prøvetid gjelder.

29.2.1.4 Lærebedrifter, opplæringskontor og opplæringsringer

Godkjenning

Det følger av opplæringsloven § 4-3 første avsnitt at bedrifter som tar på seg å gi videregående opplæring, må være godkjent av fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan også godkjenne «organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar», det vil si et opplæringskontor eller en opplæringsring, som lærebedrift.

Etter § 4-4 første avsnitt skal lærebedriften legge produksjonen og opplæringen til rette slik at opplæringsmålene kan nås. Ifølge Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) ligger det i dette et underforstått krav om deltakelse i produksjon i slikt omfang og variasjon at alle målkravene nås, noe som kan innfris i en enkelt bedrift eller gjennom et opplæringskontor eller en opplæringsring. Det følger av dette at det er en forutsetning for godkjenning som lærebedrift, at man kan gi opplæring i hele læreplanen. Enkeltbedrifter som ikke kan stå for dette alene, må samarbeide gjennom et opplæringskontor eller en opplæringsring. Alternativt kan fylkeskommunen ha ansvaret for deler av opplæringen.

Der lærebedriften er et opplæringskontor eller en opplæringsring, skal de samarbeidende bedriftene dokumentere at de samlet tilfredsstiller kravene om innholdet i opplæringen, jf. § 4-3 tredje avsnitt. Et opplæringskontor må ha fastsatt regler om forholdet mellom kontoret og medlemsbedriftene. Opplæringsringen må ha fastsatt regler om forholdet mellom bedriftene som samarbeider. Opplæringskontor og opplæringsring er ikke tydelig definert i opplæringsloven. Det følger forutsetningsvis av § 4-3 tredje avsnitt at et opplæringskontor er et organ som bistår de bedriftene som gir opplæring i henhold til lærekontrakten, mens opplæringsring betyr at to eller flere bedrifter samarbeider om å gi den opplæringen som skjer i bedrift.

Tredje avsnitt sier også at det må være fastsatt hva hver enkelt bedrift skal gi av opplæring, og hvordan tilskuddet skal deles mellom bedriftene.

For at et opplæringskontor eller en opplæringsring skal bli godkjent som lærebedrift, må de enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, være godkjent av fylkeskommunen, jf. § 4-3 andre avsnitt. Før alle godkjenninger av lærebedrifter skal yrkesopplæringsnemnda foreta en faglig vurdering, og fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på denne vurderingen før det fattes vedtak, jf. første avsnitt. Dersom sammensetningen av et opplæringskontor eller en opplæringsring endrer seg, må det meldes fra til fylkeskommunen, som skal vurdere godkjenningen på ny.

Krav til virksomheten

Det følger av § 4-7 at lærebedriften skal ha intern kvalitetssikring for å sikre at opplæringen er i samsvar med opplæringsloven og forskriften til loven. Det står i bestemmelsens første avsnitt andre setning at én eller flere representanter for arbeidstakerne sammen med den faglige lederen jevnlig skal kontrollere at lærebedriften oppfyller kravene i lov og forskrift. Bestemmelsens andre avsnitt sier at lærebedriften årlig skal rapportere til fylkeskommunen om opplæringen. Videre gir bestemmelsen departementet hjemmel til å gi forskrift om lærebedriftens rapporteringsplikt.

Forskrift til opplæringsloven § 11-3 er gitt med hjemmel i § 4-7 andre avsnitt. Det følger av bestemmelsens første avsnitt at lærebedriften plikter å gi den informasjon som er nødvendig for at fylkeskommunen kan vurdere om vilkårene for godkjenning er oppfylt, og for å kunne fastsette og utbetale tilskudd.

Boks 29.1 Østfoldkontrakten – for flere læreplasser

Østfoldkontrakten er utarbeidet av Østfold fylkeskommune, LO og NHO.

Østfoldkontrakten skal brukes til å rekruttere flere lærebedrifter, samt øke antall lærlinger i bedrifter som allerede er godkjent lærebedrift gjennom en intensjonsavtale på den enkelte arbeidsplass.

Dette er en avtale som leder og tillitsvalgt på hver enkelt arbeidsplass sammen skriver under på, hvor man forplikter seg til å ta en årlig runde i bedriften for å finne ut av hvilke fagområder de kan ta inn lærlinger i.

Partene i arbeidslivet står bak Østfoldkontrakten, som bygger på viktigheten av at arbeidslivet er en del av fag- og yrkesopplæringen.

Vi tar samfunnsansvar og bidrar til utdanning av fremtidens fagarbeidere gjennom å:

- ha en årlig gjennomgang i bedriften/virksomheten om muligheten for å ta inn lærling(er), gjennom å kartlegge kapasiteten vår og behovet for læreplasser i aktuelle fag vi kan gi opplæring i.
- samarbeide med skoler og utdanningsinstitusjoner, for å gi informasjon om arbeidsplassen og fagområde(ne) vi representerer.
- ha kontakt med fylkeskommunen, opplæringskontorer og andre aktuelle aktører for sammen å fremme fag- og yrkesopplæringen i Østfold

Kilde: Østfold fylkeskommune, 2017.

29.2.1.5 Fylkeskommunens ansvar

Ansvaret for å formidle søkere til læreplass framgår ikke direkte av dagens opplæringslov. Det går imidlertid fram av § 3-3 femte avsnitt i dagens opplæringslov at «dersom fylkeskommunen ikkje kan formidle opplæring i bedrift til dei som ønskjer slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skole». I lys av dette synes det forutsetningsvis å være klart at ansvaret for formidling ligger hos fylkeskommunen. Fylkeskommunen har dessuten ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring, og forskriften § 6A-9 pålegger fylkeskommunen ansvaret for å tilby Vg3 i skole til søkere som har lovfestet rett til videregående opplæring og som ikke har fått tilbud om læreplass innen 1. september.

Fylkeskommunens ansvar for formidling er i dag regulert relativt tydelig i forskrift til opplæringsloven § 6A-6, som blant annet sier at «[f]ylkeskommunen pliktar å formidle søkjarane med ungdomsrett til lærebedrifter det er inngått avtaler om læreplass med».

29.2.1.6 Rett til å fullføre et yrkesfaglig opplæringsløp, men ikke rett til læreplass

Retten til videregående opplæring innebærer en rett til tre års heltids videregående opplæring, eventuelt lengre hvis læreplanen fastsetter lengre opplæringstid. Normalordningen for yrkesfaglig opplæring er to år i skole og to år i bedrift, hvor ett av årene i bedrift regnes som opplæring, og ett av årene regnes som verdiskaping. Innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene forutsetter de fleste Vg3-læreplanene opplæring i bedrift. Det er imidlertid ingen lovfestet rett til læreplass.

Opplæringsloven § 3-3 femte avsnitt sier at dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til dem som ønsker slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringen skje i skole. Dette er ikke mulig for praksisbrevkandidater; andre setning i avsnittet slår fast at disse skal få bedriftsdelen av opplæringen i bedrift.

Forskrift til opplæringsloven § 6A-6 sier at fylkeskommunen skal formidle søkere med ungdomsrett til læreplass. Videre følger det av forskriften § 6A-9 at fylkeskommunen skal tilby opplæring i skole til søkere har som har rett til opplæring etter opplæringsloven § 3-1, men som ikke har fått tilbud om læreplass innen 1. september. Elever som har gjennomført Vg2 på et yrkesfaglig utdanningsprogram, har rett til å fortsette opplæring i et fag som bygger på det programområdet de har gjennomført. Retten til videregående opplæring kan dermed sies å innebære en rett til å fullføre et yrkesfaglig opplæringsløp, men det er ingen rett til å få bedriftsdelen av opplæringen i bedrift.

Læretiden strekker seg som regel over to år, der det ene året skal regnes som opplæring, og det andre som verdiskaping. De elevene som ikke får læreplass, får derfor tilbud om å fullføre Vg3 i skole i løpet av ett år.

For å oppnå fag- eller svennebrev må eleven eller lærlingen bestå fag- eller svenneprøven. Det er like regler for prøven, og like krav til sluttvurderingen, uavhengig av om vedkommende har gått i lære eller fått Vg3 i skole, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 3, del VII. Det er de fylkeskommunale prøvenemndene som har ansvaret for utformingen av fag- og svenneprøven, jf. opplæ-

ringsloven § 4-8 og forskriften §§ 3-52 og 3-53. Prøven skal være tilpasset den tidsrammen som er fastsatt for prøven i læreplanen, slik at det er mulig for kandidaten å utføre et arbeid av god kvalitet.

29.2.2 Annet regelverk

29.2.2.1 Arbeidsmiljøloven

I opplæringsloven § 4-2 andre avsnitt er det klargjort at arbeidslivets regler gjelder for læreforhold. Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstakere, jf. § 1-2. Lovens virkeområde gir ikke unntak for lærebedrifter. Lærlinger inngår arbeidsavtale med lærebedriften og er arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven, jf. § 1-8.

Arbeidsmiljølovens formål, jf. § 1-1, er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Loven har også som formål å sikre godt arbeidsmiljø og et inkluderende arbeidsliv. Arbeidsmiljøloven er en vernelov og er ufravikelig, jf. § 1-9.

29.2.2.2 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder.

Lovens § 17 om universell utforming og § 22 om individuell tilrettelegging for arbeidssøkere og arbeidstakere gjelder også for lærebedrifter. Likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming bygger på et sektorprinsipp.[4] Med dette vil den overordnede prinsipielle standarden gradvis kunne bli avløst av konkrete krav som blir nedfelt i sektorlovgivningen.

29.3 Kunnskapsgrunnlag

29.3.1 Historikk

Fag- og yrkesopplæringen har lange tradisjoner i Norge. Andre utvalg har tidligere gitt grundige historiske oversikter over fagopplæringen. Opplæringslovutvalget viser til den historiske oversikten i NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida* (Karlsenutvalget) og til redegjørelsen i NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert*.[5]

29.3.2 Rapporter og undersøkelser

Forvaltningsrevisjoner på fag- og yrkesopplæringsfeltet

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift (Dokument 3:6 (2012–2013))

Målet med undersøkelsen som omfattet perioden 2006–2012, var å vurdere i hvilken grad det legges til rette for at ungdom med rett til videregående opplæring får fagopplæring i bedrift av høy kvalitet. Blant revisjonens hovedfunn var:

- Tilgangen på læreplasser er ikke tilstrekkelig, noe som gir økt risiko for at mange ungdommer ikke fullfører fag- og yrkesopplæringen.
- Lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen er mangelfull.
- Det er svakheter i den statlige oppfølgingen av fagopplæringen når det gjelder å føre tilsyn, sikre styringsinformasjon og forvalte læreplanene.

Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktenes arbeid for å øke tallet på læreplasser (Dokument 3:12 (2015–2016))

Målet med undersøkelsen var å kartlegge hvorfor mange søkere fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring ikke får tilbud om læreplass. Hovedfunnene var:

- Opplæringstilbudet og formidlingen av søkere er ikke tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft.
- Forhold ved opplæringen i videregående skole medvirker til at mange søkere ikke får læreplass.
- Det er lite kunnskap om bruk og virkning av lærekandidatordningen. Ordningen blir brukt svært ulikt av fylkeskommunene.

Blant Riksrevisjonens tilrådninger til Kunnskapsdepartementet var å

- vurdere hvordan virkemiddelbruken kan utvikles for å understøtte arbeidet i fylkeskommunen med dimensjonering av tallet på skoleplasser i yrkesfaglig opplæring, formidling av søkere og oppfølging og veiledning av lærebedrifter
- vurdere virkemidler og tiltak for å styrke nasjonalt og fylkeskommunalt arbeid med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal se seg tjent med å ta inn flere lærlinger
- undersøke bruk og virkning av lærekandidatordningen

[4] Prop. 81 (2016–2017), s. 325.
[5] Se hhv. Boks 3.1 og kap. 3.1.

Rapporter om opplæringskontorene

PROBA-rapport 2016-10 om opplæringskontorenes rolle og finanisering

Rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra NHO. Kjernen i oppdraget var å se på hvordan opplæringskontorene kan organiseres og finansieres for å øke kvaliteten på fagopplæringen og samtidig redusere kostnadene for bedriftene. Blant hovedfunnene var:

- Det er stor variasjon mellom opplæringskontorene når det gjelder antallet ansatte, antallet medlemsbedrifter, antallet fag eller bransjer de retter seg mot, og hvor mange lærlinger de har, både når det gjelder ordinære lærlinger, og når det gjelder dem med særskilte behov.
- Opplæringskontorene beholder i gjennomsnitt rundt 50 prosent av lærlingtilskuddet, selv om det er til dels stor variasjon mellom dem. 92 prosent av kontorenes inntekter kommer fra tilskuddet.
- Noen bedrifter synes ikke lærlingtilskuddet er av spesielt stor betydning, og trekker fram rekruttering eller samfunnsansvar som motivasjon for å ta inn lærlinger. Andre bedrifter er mer bevisste på størrelsen av lærlingtilskuddet, og er for eksempel ikke tilknyttet et opplæringskontor, fordi de ikke ser seg tjent med det.
- De fleste som er medlem av et opplæringskontor, er det fordi de har behov for assistanse i administreringen og oppfølgingen av lærlingen.
- Opplæringskontorene gjør både oppgaver som følger av vilkårene for lærlingtilskuddet, og oppgaver som synes å ligge utenfor. De fleste av kontorene opplyser at det er lærebedriftens krav som er mest styrende for arbeidsoppgavene opplæringskontoret påtar seg.
- Det er opplæringskontorene som i all hovedsak melder lærlingene opp til fag- eller svenneprøve, og som står for utfylling av lærekontrakt. Det er også vanlig at kontoret gjennomfører vurderingssamtale med lærlingen, utformer opplæringsplan og rapporterer til fylkeskommunen om opplæringen.
- Opplæringskontorene, bedriftene og representantene fra fylkeskommunene som er intervjuet, er i hovedsak positive til at opplæringskontorene har påtatt seg rollen som samfunnsaktør som binder skolen og arbeidslivet sammen, utover den direkte oppfølgingen av lærlingen. Det at opplæringskontoret påtar seg oppgaver utover oppfølgingen av lærlingen, framstår i stor grad som en ønsket utvikling.

NIFU-rapport 51/2014 om opplæringskontorenes rolle

Rapporten tar for seg opplæringskontorenes organisering, økonomi og rolle i fagopplæringssystemet. NIFU har foretatt en bred gjennomgang av hvordan opplæringskontorstrukturen har utviklet seg fra midt på 1990-tallet, og hvordan den ser ut i dag. Det handler om størrelse og utbredelse, men også om økonomi og oppgaveprioritering. I tillegg har NIFU sett på opplæringskontorenes plass i fagopplæringssystemet, særlig hvordan de relaterer seg til bedriftene og fylkeskommunen, men også til aktører som bransjene, partene i arbeidslivet og skolene. Noen av hovedfunnene i rapporten var:

- Opplæringskontorene ser ut til å ha blitt et uunnværlig ledd i formidlingen av lærlinger til bedrift. Det er variasjoner, men nesten alle kontorer tar et stort ansvar for å formidle lærlinger til sine fag. Avhengig av fagenes stilling, arbeider noen kontorer særlig med rekruttering av søkere, mens andre arbeider også med rekruttering av lærebedrifter. Totalt sett bidra kontorene betydelig til det som kan defineres som inntakskvalitet.
- Opplæringskontorene har tatt over oppgaver fagopplæringskontorene i fylkeskommunene tidligere gjorde. Dette er blant annet bedriftsbesøk og andre oppgaver knyttet til oppfølging og kvalitetssikring av opplæringen i bedrift. En del av oppgavene er felles for fagopplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen og opplæringskontorer, for eksempel det å fortolke og besvare spørsmål om lov- og regelverk for bedriftene i det daglige.
- Til tross for store interne variasjoner mellom kontorene levner undersøkelsen liten tvil om at opplæringskontorene med sine om lag 1 000 årsverk har stor betydning for hvordan det norske fag- og yrkesopplæringssystemet fungerer i det daglige. På den ene siden utfører de sentrale oppgaver langs hele opplæringsløpet, som det er lite realistisk at fylkeskommunene eller skolene kan overta. På den annen side yter de en støtte som 80 prosent av lærebedriftene er villige til å si fra seg store deler av lærlingtilskuddet, for å motta.

Andre rapporter og undersøkelser

Fafo-rapport 2015:46 Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass

Undersøkelsen ble utført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Rapporten beskriver resultatene og erfaringene med forsøkene med forsterket alternativ Vg3-opplæring for elever som ikke får læreplass. Forsterket alternativ Vg3 kan ses som et virkemiddel for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring. Forsøkene ble gjennomført i fem fylker blant elever som startet alternativ Vg3 i skoleåret 2013–2014.

Fafo konkluderer med at et forsterket tilbud kan få flere til å lykkes med å oppnå fagbrev gjennom et alternativt Vg3-tilbud. Kartleggingen gir ikke entydig kvantitativt belegg for at flere lykkes, men aktørenes oppfatninger peker i denne retningen. Samtidig må denne gevinsten avveies mot potensielle ulemper for fagopplæringen som helhet:

- For fagopplæringen som helhet er det avgjørende at et alternativt Vg3-tilbud ikke undergraver lærlingordningen og svekker arbeidet med å skaffe læreplasser. Alternativ Vg3 må ikke friste bedriftene til å tilby ulønnede praksisplasser framfor læreplasser. Elever bør ikke velge alternativ Vg3 framfor å forsøke å få læreplass, og alternativ Vg3 bør ikke være en hvilepute for fylkeskommuner og skoler.
- Alternativ Vg3 har klare svakheter sammenlignet med læreplass, blant annet ser man at bedriftene tar et annet ansvar for opplæringen og den faglige framdriften til en lærling enn en praksiselev. Hvis alternativ Vg3 skulle vinne plass på bekostning av læreplasser, svekkes fagopplæringens forankring i arbeidslivet.
- Hvilken linje fylket skal følge for alternative Vg3-tilbud, bør forankres hos arbeidslivets organisasjoner, blant annet når det gjelder hva som skal til for at alternativ Vg3 bør tilbys, og hvilke kriterier opplæringen må tilfredsstille for å være akseptabel for arbeidslivet.

NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring (Stoltenberg-utvalget)

I rapporten viser utvalget til Fafos evaluering av Vg3 i skole. Utvalget mener at alternativ Vg3 i skole er et så lite benyttet og lite meritterende tilbud at retten til videregående opplæring reelt sett vanskelig kan anses som innfridd for de elevene som ikke får læreplass. Dette er noe av bakgrunnen for at utvalget foreslår en rett til læreplass.

Stoltenbergutvalget foreslår en lovfestet rett til læreplass for elever som har fullført og bestått Vg2. Utvalget erkjenner at det er krevende å pålegge private bedrifter en plikt til å ta inn lærlinger, og foreslår at det er fylkeskommunen som må være pliktsubjektet. Utvalget foreslår at fylkeskommunen får en plikt til å inngå kontrakter med opsjon på læreplasser, og at staten bør kreve at fylkeskommunene har opsjoner på minst 50 prosent av læreplassene ved opptak til Vg1. En slik ordning vil ha konsekvenser både for bedriftene og for fylkeskommunenes dimensjonering og mulighet til å etterleve regelverket. Utvalget foreslår derfor samtidig at det innføres seks måneders prøvetid for alle lærlinger over 18 år, at retten til læreplass kan oppfylles ved tilbud om andre fag enn det vedkommende har søkt på, og at læreplassen kan ligge i et annet fylke eller et annet EØS-land (med samme vilkår). Stoltenbergutvalget foreslår også at fylkeskommunene skal kunne søke dispensasjon fra plikten til å tilby elever plass på ett av tre utdanningsprogrammer på Vg1, for å sikre læreplass til alle.

NIFU-rapport 2018:8 Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har NIFU gjort en evaluering av lærekandidatordningen. Evalueringen viste at hovedinntrykket er at de fleste er positive til ordningen og mener dette er en ordning det er behov for. Et annet funn var at målgruppen for ordningen defineres ulikt, og at det er stor variasjon i bruk av ordningen. Eksempelvis var det ett år 320 lærekandidater i Østfold, mens det var 37 i Oslo.

29.3.3 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Utdanningsforbundet har gitt et generelt innspill om at retten til videregående opplæring må styrkes. Forbundet viser i denne sammenheng blant annet til at tidsavgrensningen på tre år rammer elever som ikke får læreplass. Videre mener forbundet at tilbudet til elever som ikke får læreplass må styrkes, og at dagens Vg3 i skole må utvides til et toårig praksisbasert skoleløp. Utdanningsforbundet mener at fylkeskommunen bør ha plikt til å opprette alternative tilbud «med så stort innslag av praksisopplæring i bedrift som mulig».

For øvrig har Utdanningsforbundet gitt følgende innspill:

- Norges tilslutning til ILO-konvensjon 142 må synliggjøres i opplæringsloven.
- Alle opplæringsordningene bør reguleres som alternative ordninger og opplæringsløp. Regulering av ordningene er viktig for å kvalitetssikre og synliggjøre tilbudene.
- Regelverket må tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for å skaffe elever læreplass.
- Det er behov for tydeligere regulering av opplæringskontorenes rolle og arbeidsoppgaver og hvordan disse skal fordeles mellom kontoret og medlemsbedriftene. Det bør også klargjøres at fylkeskommunene ikke kan delegere sitt ansvar til opplæringskontorer.
- Lærlingene må ha rett til å få opplæring av kvalifiserte instruktører, og regelverket bør stille tydeligere krav til at faglige ledere, instruktører og prøvenemndsmedlemmer deltar i opplæringstilbud.
- Dersom en lærling blir stående uten læreplass fordi virksomheten ved lærebedriften stanser, og fylkeskommunen ikke klarer å finne ny tilfredsstillende læreplass, bør lærlingen ha rett til å gå inn i et opplæringsløp i regi av en skole med mål om fag- eller svennebrev.
- Det bør lovfestes at yrkesopplæringsnemnda skal speile det nasjonale partssystemet for representasjon i SRY. De råd, nemnder, utvalg og grupper som er omtalt i kapittel 12 i opplæringsloven, er bærebjelkene i trepartssamarbeidet og må fortsatt reguleres i loven. Dersom trepartssamarbeidet ikke reguleres i opplæringsloven, kan det være fare for at samarbeidet forvitrer, eller at det oppstår strid om hvilke parter som er omfattet, og hvilke saker myndighetene må drøfte med partene.[6]

Andre

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) har blant annet gitt innspill om at de ulike opplæringsordningene i fag- og yrkesopplæringen er ulike, og at de derfor ikke kan slås sammen for å forenkle og redusere antallet kandidatbetegnelser. Samtidig mener rådet at en mulighet kan være å skille i loven mellom løp som gir fullt fagbrev og løp som kun gir delkvalifikasjon. SRY har også uttrykt ønske om en klargjøring og tydeliggjøring av fylkeskommunens ansvar for å skaffe læreplass og gode alternativer når det ikke er mulig.

Faglig råd for elektrofag har gitt innspill om at det bør stilles samme krav for alle til å gå opp til fagprøve. Rådet viser her til blant annet opplæringstid, eksamen i fellesfag og yrkesteoretisk eksamen på Vg3-nivå. Rådet ønsker at utvalget gjennomgår de ulike opplæringsordningene.[7]

I møte med utvalget pekte Sogn og Fjordane fylkeskommune på flere utfordringer med praksisbrevkandidatordningen. Fylkeskommunen mener at ordningen har en problematisk innretning med tanke på søking og ansvaret for å skaffe læreplass. Fylkeskommunen mener det ikke er behov for ordningen, da lærekandidatordningen dekker behovet. Den uttalte dessuten at det er vanskelig å skille klart mellom «de som vil men ikke kan og de som kan men ikke vil».

29.4 Utvalgets vurdering

29.4.1 Regelverkets oppbygning og struktur

29.4.1.1 Innplassering i loven og bruk av fellesbenevnelser

Fag- og yrkesopplæringen har lange tradisjoner i Norge. Denne opplæringen er i dag en integrert del av den videregående opplæringen. Om lag halvparten av elevene som startet i videregående opplæring skoleåret 2017–2018, startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram.[8] Fag- og yrkesopplæringen er dermed en sentral del av den videregående opplæringen.

For den delen av fag- og yrkesopplæringen som gis i skole, er det ingen grunn til at det skal gjelde andre regler enn for øvrig videregående opplæring. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens regler, som innebærer at det er ett sett med regler for all opplæring som gis i skole.

Fagopplæringen karakteriseres av at læreplanen forutsetter læretid i bedrift. Denne delen av opplæringen skiller seg vesentlig fra den øvrige videregående opplæringen. Utvalget foreslår derfor at den videregående opplæringen i bedrift fremdeles skal reguleres i et eget kapittel i loven. Det særegne ved fagopplæringen er at forholdet også reguleres av arbeidslivets regler. Ett spørsmål er om det er hensiktsmessig med særregulering i opplæringsloven, eller om arbeidslivets regler bør gjelde fullt ut.

Dagens reguleringsteknikk der alle opplæringsordningene og kandidattypene nevnes i relevante bestemmelser, gjør loven vanskeligere å

6 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

7 Faglig råd for elektrofag, innspill til utvalget.

8 Utdanningsdirektoratet, Statistikkportalen.

lese og bidrar til en mer uoversiktlig lov. Utvalget erfarer at det hersker en god del forvirring om hva som ligger i de ulike opplæringsordningene og kandidattypene. Det er krevende å sette seg inn i terminologi og ordninger.

Utvalget mener dette gir grunn til å vurdere begrepsbruken nærmere. For opplæring i skole er det bare brukt ett begrep, «elev». Det er gjenkjennbart for leseren og gir en oversiktlig regulering. Selv om alle kalles «elever», er det ulike regler som gjelder for ulike elever i ulike situasjoner. For eksempel kan en elev ha krav på spesialundervisning, jf. dagens § 5-1.

Det er gode argumenter for at det bør være den samme tilnærmingen for opplæring i bedrift. Utvalget foreslår at loven benytter «lærling» som fellesbenevnelse for alle som får fagopplæring i bedrift. Dette er den klart mest brukte ordningen i dag, og er godt kjent.[9]

Utvalget har ikke vurdert innholdet i eller behovet for de ulike opplæringsordningene, og legger til grunn at ordningene fortsatt kan eksistere, og at disse i så fall bør reguleres i forskrift til opplæringsloven. Utvalget foreslår derfor at det i loven inntas en hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvilke tilbud som kan gis, og omfanget av den videregående opplæringen i bedrift. Forskriftshjemmelen kan benyttes til å regulere særordninger. Eksempelvis mener utvalget at § 4-6 andre avsnitt siste setning i dagens lov om bortfall av kontrakt om fagbrev på jobb, er en særregulering som er best egnet i forskrift. Utvalget mener at en vid forskriftshjemmel kan være hensiktsmessig for å sikre at det fremdeles kan være flere ulike opplæringsordninger. Samtidig understreker utvalget at trepartssamarbeidet vil gi en riktig og naturlig avgrensning av hjemmelens rekkevidde.

I forskriftsgjennomgangen som vil følge en ny opplæringslov, bør departementet vurdere om det fortsatt er behov for alle de ulike ordningene og benevnelsene. Det bør være en god grunn til at man velger andre benevnelser enn lovens, som vil være «lærling». Utvalget viser i denne sammenheng til at kunnskapsgrunnlaget gir særlig grunn til å se på lærekandidatordningen.

Etter utvalgets vurdering er det sterke argumenter for ikke å bruke benevnelsen «lærekandidat». Det ligger i selve uttrykket at det er tale om en person som av ulike årsaker ikke kan nå alle kompetansemålene i lærefaget. Utvalget viser til at det til sammenligning er slik at alle ungdommer i studieforberedende løp omtales som «elever», uavhengig av om man har spesialundervisning eller ikke, og uavhengig av om man skal ha opplæringsmål som avviker fra læreplanen i faget. Etter utvalgets vurdering er det like lite akseptabelt å bruke «lærekandidat» som det ville vært å bruke termen «spesialelev». Dersom det er nødvendig å skille på sluttkompetansen, er det en løsning å bruke ulike betegnelser på den.

Utvalget har som nevnt ikke vurdert innholdet i eller behovet for de ulike opplæringsordningene. Utvalget bemerker at det fremdeles bør være adgang til å inngå kontrakt om opplæring med andre mål enn fag- og svenneprøve som sluttvurdering. Utvalgets forslag til regulering utelukker ikke at det kan inngås slike kontrakter. Utvalget forutsetter for øvrig at det kan gis nærmere regler om innholdet i kontrakten i forskrift.

Dagens regler bruker ulike betegnelser for de kontraktene som inngås om fagopplæring. Utvalget mener det er grunn til å forenkle regelverket også på dette punktet. Utvalget foreslår at det bare brukes én benevnelse på de kontraktene som inngås om fagopplæring. Etter utvalgets vurdering kan det i mange tilfeller være tilstrekkelig å vise til «kontrakt», men foreslår at dette utvides til «kontrakt om opplæring» der det er nødvendig å tydeliggjøre at det ikke er snakk om arbeidsavtalen.

Det er i dag også ulike navn på prøvene og på den dokumentasjonen man får utskrevet innenfor fagopplæringen. Utvalget har i kapittel 16 foreslått en generell bestemmelse om vurdering i videregående opplæring, som inkluderer en hjemmel til å fastsette forskrifter om prøver og dokumentasjon. Etter utvalgets vurdering er det ingen grunn til at opplæringsloven skal ha mer detaljerte regler om de ulike prøvene og de ulike formene for dokumentasjon innenfor fagopplæringen. I noen tilfeller vil det likevel være behov for å vise til de prøvene som avlegges, og den dokumentasjonen som skal utstedes. Utvalget foreslår at loven benytter «prøve» og «dokumentasjon» som fellesbenevnelse for hele fag- og yrkesopplæringen. Det vil etter utvalgets vurdering være tilstrekkelig at de nærmere grensedragningene og ulike variasjonene framgår av forskrift.

29.4.1.2 Særlig om lærekandidatordningen

Som det går fram av drøftingen ovenfor, mener utvalget at det er gode grunner for at departementet vurderer behovet for lærekandidatordningen og eventuelt om det bør brukes andre benevnelser. I denne sammenhengen vil utvalget også opp-

[9] Skoleåret 2018–2019 var det 30 784 registrerte lærlinger og 1 583 registrerte lærekandidater.

fordre departementet til å vurdere regelverket i lys av FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Det finnes i dag en tilskuddsordning for bedrifter som tar inn lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov eller svake norskferdigheter og kort botid, men det er i dag kun lærekandidatene som har rett til spesialundervisning innenfor fag- og yrkesopplæringen. Etter CRPD art. 24 skal partene blant annet sikre «et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer», «at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne», og «at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre». På denne bakgrunn mener utvalget at det er grunn for departementet til å vurdere om regelverket bør endres på bakgrunn av konvensjonen.

29.4.1.3 Arbeidslivets regler

Generelt

Lærlinger er arbeidstakere i lærebedriften, og utvalget mener derfor det bør være gode grunner dersom opplæringsloven skal ha regler som gjelder parallelt med arbeidslivets regler. Særlig relevant for et lærlingforhold er arbeidsmiljøloven og yrkesskadeforsikringsloven. Begge lovene har som formål å sikre arbeidstakere og regulere forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Etter utvalgets vurdering bør opplæringsloven som hovedregel ikke ha regler som er i konflikt med, kommer i tillegg til eller er til erstatning for arbeidslivets alminnelige regler.

Etter utvalgets vurdering bør opplæringsloven som hovedregel ikke ha regler som berører arbeidsforholdet mellom lærlingen og lærebedriften. Dette bør som utgangspunkt reguleres av arbeidslivets regler. Det er derimot naturlig og nødvendig at opplæringsloven har regler som berører forholdet mellom lærling og fylkeskommune og mellom lærebedrift og fylkeskommune.

Forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansikt

Forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, gjelder i dag også for lærlinger som får opplæring i bedrift, jf. § 9-7 andre avsnitt. I motsetning til hva som er tilfellet for elever, gir ikke opplæringsloven hjemmel for reaksjoner overfor lærlinger ved brudd på forbudet. For lærlinger som bryter forbudet, vil det derfor kun være aktuelt med arbeidsrettslige reaksjoner. Dersom den nye opplæringsloven skal gi fylkeskommunen hjemmel til å ilegge reaksjoner overfor lærlinger, er det bare heving av kontrakten om opplæring som kan være en aktuell reaksjon. Øvrige reaksjoner vil være knyttet til arbeidsforholdet mellom lærlingen og lærebedriften, og må følge av arbeidsrettslige regler.

Etter utvalgets vurdering vil heving av kontrakten om opplæring være en uforholdsmessig reaksjon sammenlignet med reaksjoner som kan fastsettes for elever. Dette taler imot at forbudet mot ansiktsdekkende plagg skal gjelde for lærlinger. Videre er det klart at det langt på vei ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å gi regler om blant annet bekledning på arbeidsplassen. Etter utvalgets vurdering bør det være opp til den enkelte lærebedrift å vurdere om det er forhold ved arbeidsplassen og virket som lærebedrift som gir saklig grunn til å ha et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Utvalget foreslår derfor at forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ikke videreføres for lærlinger.

Tilpasning og tilrettelegging av opplæringen

Etter dagens regler har lærekandidater rett til spesialundervisning. Utvalget mener det er grunn til å vurdere om denne retten kan ivaretas av likestillings- og diskrimineringsloven. Det gjelder særlig kapittel 3 om universell og individuell tilrettelegging. I kapitlet stilles det krav til universell utforming (§§ 17 og 18), og individuell tilrettelegging for elever (§ 21) og arbeidstakere (§ 22). I sum gir disse bestemmelsene et godt rettighetsvern for lærlinger i bedrifter.

Da kravet om individuell tilrettelegging ble tatt inn i den dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, ble det lagt til grunn at forslaget ikke gikk like langt i å slå fast rettigheter som spesialundervisning etter opplæringsloven, fordi opplæringsloven ikke har begrensninger i form av et rimelighetskrav og en uforholdsmessighetsvurdering. Denne forskjellen har nok lite om noe å si i praksis. Dagens lærekandidatordning innebærer særskilt tilrettelagt opplæring, men det er ingen rett til å bli lærekandidat. Lærekandidaten har heller ingen rett til spesialundervisning i verdiskapingsdelen av læreforholdet. Hvordan tilrettelegging av arbeidsplassen skal være for personer med funksjonsnedsettelse, må være en viktig del av den generelle dialogen mellom arbeidsgiverorganisasjonene og utdanningsmyndighetene. For å

få bedrifter til å ta imot lærlinger med funksjonsnedsettelser er det nødvendig med gode støtteordninger. Dersom det ikke finnes læreplass, vil opplæringen gis i skole, og da får disse elevene den samme retten til individuelt tilrettelagt opplæring som andre elever. Med andre ord har fylkeskommunene lite å spare på ikke å legge til rette for gode ordninger i samarbeid med lærebedriftene.

Utvalget forutsetter at lærlinger med behov for individuell tilrettelegging vil få det selv om ordningen gis et annet navn. Utvalget viser til tilskuddsordningen for lærlinger med særskilte behov mv. og forutsetter at fylkeskommunene vil benytte denne og andre ordninger for å søke å gi opplæring i bedrift også for ungdom med behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å videreføre retten til spesialundervisning for lærekandidater i den nye loven.

29.4.2 Lærlingenes rettigheter og plikter

29.4.2.1 Om stillingsvern og heving av kontrakt om opplæring

Generelt om forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven

Det følger av dagens § 4-2 andre avsnitt andre setning at dersom lærekontrakten og arbeidskontrakten er inngått mellom de samme partene, kan ikke arbeidskontrakten sies opp med mindre lærekontrakten heves etter opplæringsloven § 4-6. Bestemmelsen innebærer at arbeidsmiljølovens ordinære regler om stillingsvern ikke kommer til anvendelse i slike tilfeller.

Utvalget bemerker at lovens forarbeider gir tvil om hvorvidt lovgivers intensjon har vært å sette arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern til side, og å skille i oppsigelsesvernet mellom lærlinger som har lærekontrakt direkte med lærebedriften, og dem som har inngått kontrakt med et opplæringskontor. Utvalget viser i denne sammenheng til redegjørelsen for aktuelle forarbeider, gitt i lagmannsrettsdommen LF-2009-137181.

Etter utvalgets forslag vil ikke opplæringskontorer lenger kunne godkjennes som lærebedrifter, se kapittel 29.4.3.2. Dette innebærer at alle kontrakter om opplæring skal inngås med lærebedriften, og at kontrakten om opplæring og arbeidskontrakten inngås mellom de samme partene. Denne problemstillingen vil dermed ikke gjøre seg gjeldende framover.

Når utvalget prinsipielt mener at læreforholdet først og fremst skal reguleres av arbeidslivets regler, tilsier dette som utgangspunkt at arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern bør gjelde for både arbeidsavtalen og kontrakten om opplæring. Utvalget erkjenner imidlertid at heving av kontrakten om opplæring har sider som er knyttet til den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven. Fordi heving må anses å innebære tap av rettigheter, bør det fattes enkeltvedtak, noe som blant annet innebærer at kandidaten har klagerett. Etter utvalgets vurdering er dette hensyn som taler for at heving ikke bør overlates til arbeidsrettslige regler, men fremdeles reguleres i opplæringsloven. Utvalget mener dessuten at fylkeskommunen fremdeles bør fatte vedtak i saken. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se i hvilke tilfeller dagens regler åpner for heving, men arbeidsforholdet ikke kan avsluttes etter de ordinære stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven. Etter utvalgets vurdering bør ikke arbeidsavtalen kunne sies opp uten at kontrakten om opplæring kan heves. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtalen og lærekontrakten.

Særlig om oppsigelsesvern for lærlinger over 21 år

Hovedregelen er at arbeidsmiljølovens regler om prøvetid og oppsigelse ikke gjelder for lærlinger og lærekandidater. I stedet er det opplæringslovens regler om heving av lærekontrakter og opplæringskontrakter som er avgjørende for når arbeidsavtalen kan sies opp. Fra denne hovedregelen er det i dagens opplæringslov § 4-5 tredje avsnitt gjort unntak for lærlinger og praksisbrevkandidater som er over 21 år, og som inngår lærekontrakt eller opplæringskontrakt med full opplæring i bedrift. For disse lærlingene og praksisbrevkandidatene er det fastsatt at det skal avtales prøvetid på seks måneder, og at kontrakten kan sies opp innenfor prøvetiden etter arbeidsmiljølovens regler. Videre er det fastsatt at dette gjelder uavhengig av om det faktisk er avtalt prøvetid eller ikke.

Etter utvalgets vurdering er hensikten med dagens § 4-5 tredje avsnitt at lærlinger og praksisbrevkandidater over 21 år ikke skal ha samme beskyttelse mot å miste læreplassen som dem under 21 år, og at de kan sies opp etter arbeidsmiljølovens alminnelige regler innenfor en periode på seks måneder. Utvalget mener det er rimelig at lærlinger med ungdomsrett skal ha et sterkere vern, og foreslår at regelen videreføres. Utvalget foreslår imidlertid en omformulering hvor dette kommer tydeligere fram. Etter forslaget vil det ikke lenger være noe krav om prøvetid, men opp-

sigelsesreglene for prøvetid vil gjelde for de første seks månedene av læreforholdet.

Etter dagens regler gjelder bestemmelsen om prøvetid kun for lærlinger og praksisbrevkandidater over 21 år. Utvalget bemerker at «full opplæring i bedrift» henviser til at man får all programfagsopplæringen i bedrift, såkalt 0 + 4-løp. Hensynet til både bedriftens virksomhet og opplæringen til lærlingen tilsier at det bør være regler om prøvetid i disse tilfellene. Utvalget er ikke kjent med at slike løp er utbredt for lærekandidater. Det er uansett vanskelig å se tungtveiende grunner for at lærekandidater ikke skal være omfattet av bestemmelsen.

I dagens § 4-5 tredje avsnitt er de særlige reglene om oppsigelse omtalt som at «læreforholdet» kan sies opp etter reglene i arbeidsmiljøloven uavhengig av hevingsreglene i opplæringsloven. Etter utvalgets vurdering er denne formuleringen upresis. Det er arbeidsavtalen som sies opp etter reglene i arbeidsmiljøloven. Poenget er at reglene om heving av kontrakter om opplæring i opplæringsloven ikke er til hinder for at arbeidsavtalen kan sies opp etter reglene i arbeidsmiljøloven, når det gjelder lærlinger og praksisbrevkandidater over 21 år. Kontrakten om opplæring vil i slike tilfeller også falle bort. Utvalget foreslår å klargjøre dette i lovteksten.

Heving etter ønske fra lærlingen

Etter dagens regler er en av hevingsgrunnene at lærlingen sier ifra at det vil være en «urimeleg ulempe» å fortsette ut kontraktstiden, jf. § 4-6 tredje avsnitt bokstav c. Bestemmelsen er en videreføring fra den tidligere fagopplæringsloven § 16. I forarbeidene til denne bestemmelsen står det at «[p]unkt 3 dekker først og fremst heving av velferdsgrunner, for eksempel at lærlingen av private grunner må søke seg over i annet arbeid, at flytting av bedriften gjør det til en urimelig belastning å følge med til det nye sted osv».[10]

Fagopplæringsloven § 16 var basert på forslaget i NOU 1978: 30 *Om lærlinglov*. Utvalget foreslo en noe mer konkret bestemmelse. Om heving var det blant annet foreslått at et av vilkårene skulle være at «lærlingen av velferdsgrunner må flytte til et annet sted og dette i vesentlig grad vanskeliggjør lærlingens fortsettelse av læreforholdet». Det går fram av Ot.prp. nr. 6 (1979–80) at departementet valgte en mer «generell utforming», men departementet sier ingen ting om at det med dette ønsket en annen terskel.

Etter utvalgets vurdering er det naturlig å tolke forarbeidene i retning av at det er tenkt en form for terskel for når læreforholdet kan heves etter ønske fra lærlingen, men det gis få holdepunkter for hvor terskelen ligger, utover at det siktes til «velferdsgrunner». Utvalget stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å oppstille en terskel for når ønsket fra lærlingen selv vil være godkjent som hevingsgrunn. Dersom lærlingen har velferdsmessige årsaker som tilsier at det blir vanskelig å fortsette læreforholdet, vil det være rimelig å anta at læreforholdet vil kunne heves med grunnlag i et av lovens øvrige alternativer. Først og fremst vil slike tilfeller trolig løses ved at lærlingen og lærebedriften blir enige om å si opp læreforholdet og avslutte arbeidsavtalen. Etter utvalgets vurdering vil det uansett trolig være få velferdsmessige tilfeller som vil dekkes av «urimelig ulempe for lærlingen», men som ikke også dekkes av «ute av stand til å halde fram i læreforholdet», jf. bokstav b. Endelig mener utvalget at det kan synes unødvendig å ha en terskel, all den tid et avslag på heving på dette grunnlaget kan føre til at forholdet istedenfor blir hevet etter bokstav a på et senere tidspunkt. Utvalget vil derfor foreslå at det ikke skal være en terskel for heving av kontrakten om opplæring der det er etter ønske fra lærlingen.

Saksbehandlingen ved heving

I dagens § 4-6 tredje avsnitt står det at lærekontrakter og opplæringskontrakter kan heves etter «samtykke» fra fylkeskommunen i tilfeller der partene ikke er enige om heving. Ordlyden gir inntrykk av at den ene parten kan heve kontrakten med samtykke fra fylkeskommunen, mens paragrafens fjerde, femte og sjette avsnitt synes å forutsette at det er fylkeskommunen som vedtar heving. For å oppnå bedre sammenheng foreslår utvalget å klargjøre i loven at det er fylkeskommunen som vedtar heving i slike tilfeller. Ved at fylkeskommunen skal vedta heving, vil rettssikkerhetsgarantier som gjelder for forvaltningsvedtak, komme til anvendelse.

Dersom lærebedriften krever heving, følger det av dagens regler at lærlingen skal få anledning til å forklare seg muntlig for den som skal fatte vedtaket, før det fattes vedtak i saken, jf. § 4-6 femte avsnitt. Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig å særregulere saksbehandling ved heving av kontrakter om opplæring. Vedtak om heving er enkeltvedtak og forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Forvaltningsloven gir ingen ubetinget rett til å

[10] Ot.prp. nr. 6 (1979–80).

uttale seg muntlig og direkte overfor den eller dem som skal fatte vedtaket.[11] Etter utvalgets vurdering er det ikke argumenter som taler for at det skal være andre regler for lærlinger enn for elever, og at lærlinger skal ha en sterkere rett enn hva som følger av forvaltningslovens alminnelige regler. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven ikke gir regler om saksbehandlingen ved hevingssaker. Det betyr at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler vil gjelde fullt ut også for hevingssaker. Prinsippet om barnets beste og retten til å ytre seg følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen.

I dagens § 4-6 fjerde avsnitt første setning er det fastsatt at fylkeskommunen avgjør når læreforholdet skal ta slutt, i de tilfellene fylkeskommunen vedtar heving. Etter utvalgets vurdering er dette en unødig regulering. Dersom fylkeskommunen kan vedta at en kontrakt skal heves, vil det ligge innenfor denne vedtaksmyndigheten å beslutte fra hvilket tidspunkt effekten av hevingen skal inntre. Utvalget foreslår at dagens § 4-6 fjerde avsnitt første setning ikke videreføres.

29.4.2.2 Tilgang til PP-tjenesten

Dagens § 4-2 fjerde avsnitt sier at «lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar skal ha same tilgang på pedagogisk-psykologisk teneste som elevar i vidaregåande skole». Bortsett fra regler om spesialundervisning er det ikke fastsatt regler for hvilken tilgang elever i videregående opplæring skal ha til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten).

Etter utvalgets vurdering framstår det som uklart hva retten etter dagens § 4-2 fjerde avsnitt innebærer. Med utgangspunkt i bestemmelsens forarbeider er det nærliggende å legge til grunn at departementet ved innføringen mente å gi lærlinger en tilgang til PP-tjenesten, men ikke en rett til spesialundervisning eller ande sosialpedagogiske tiltak.[12] Det er ikke klargjort i forarbeider eller etterfølgende tolkninger hva som reelt sett ligger i lærlingenes tilgang til PP-tjenesten. Etter utvalgets oppfatning er hensikten med bestemmelsen å sikre at lærlinger får sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten når dette er påkrevd, på lik linje med elever i skolen. Lærlinger og praksisbrevkandidater har i dag ikke rett til spesialundervisning, men det finnes andre regler som forutsetter sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. For eksempel er det i forskrift til opplæringsloven § 3-44a fastsatt at lærlinger på visse vilkår kan få fritak fra krav til fellesfag dersom det foreligger en sakkyndig vurdering.

Utvalget har i forslag til § 10-12 videreført reguleringen i dagens lov § 5-6 som sier at PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger i alle tilfeller der det er påkrevd etter lov eller forskrift. Etter dette mener utvalget at lærlinger vil ha rett til å få vurdering fra PP-tjenesten selv om de ikke har en lovfestet rett til tilgang på PP-tjenesten. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen ikke videreføres.

29.4.3 Lærebedrifter

29.4.3.1 Krav om godkjenning

Utvalget mener det fremdeles må være krav om godkjenning for å kunne gi opplæring til lærlinger. Etter dagens regler skal fylkeskommunen godkjenne opplæringskontor, opplæringsringer og lærebedrifter, herunder hver enkelt bedrift som inngår i et samarbeid i form av et opplæringskontor eller en opplæringsring. Fylkeskommunen skal også godkjenne den enkelte lærekontrakten. Etter utvalgets vurdering framstår en slik tredobbel godkjenning som unødvendig for å sikre kvalitet i fagopplæringen og at mottakerne av opplæringen får oppfylt sine rettigheter.

Utvalget mener kravet om godkjenning av den enkelte lærebedriften og den enkelte kontrakten om opplæring bør videreføres. Dersom flere bedrifter samarbeider om opplæring, bør det som i dag være krav om at det framgår av kontrakten hvem som er ansvarlig for de ulike delene av opplæringen etter den fastsatte læreplanen eller den individuelt fastsatte opplæringsplanen. Det bør derfor være mulig at fylkeskommunen ved godkjenning av lærebedrifter er tydelig på om bedriften er godkjent for å gi opplæring etter læreplanen i sin helhet, eller kun for opplæring i deler av den. Ved godkjenning av lærekontrakter må det oppgitte opplæringsansvaret til lærebedriften vurderes i lys av den godkjenningen bedriften har fått som lærebedrift. Etter dette mener utvalget at det vil være unødvendig å forhåndsgodkjenne bedriftssamarbeid. Dersom det likevel er ønskelig å åpne opp for nærmere regulering av godkjenningen av lærebedrifter, er dette ivaretatt ved at forskriftshjemmelen om nærmere godkjenningsregler videreføres i forslaget.

Etter dagens regler er det en forutsetning for godkjenning at lærebedriften er faglig vurdert av

---

[11] Forvaltningsloven § 11 d åpner for muntlig uttalelse i visse tilfeller.

[12] Ot.prp. nr. 6 (1979–80), merknad til § 13. Se også NOU 1978: 30, s. 11.

yrkesopplæringsnemnda (y-nemnda). Det står i § 4-3 første avsnitt siste setning at fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på y-nemndas vurdering før det fattes vedtak i saker om godkjenning av lærebedrift. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre bestemmelsen, men foreslår at y-nemndas vurdering ikke skal tillegges avgjørende, men stor vekt. Se nærmere redegjørelse i kapittel 29.4.5.4.

29.4.3.2 Særlig om opplæringskontor

Etter dagens regler kan opplæringskontorer godkjennes som lærebedrift, og reglene for lærebedrifter gjelder fullt ut. Ettersom opplæringskontorene godkjennes som lærebedrift, tilsier lovens ordlyd at lærebedriftenes plikter i utgangspunktet ligger til opplæringskontorene. Ifølge Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) skal ikke de underliggende bedriftene regnes som lærebedrifter når de samarbeider gjennom et opplæringskontor, men som medlemsbedrifter i opplæringskontorene.

Det er ikke gitt at alle reglene om lærebedriftens rettigheter og plikter også passer for opplæringskontorer. Eksempelvis kan det spørres om opplæringskontoret kan oppfylle en plikt til å tilrettelegge produksjonen og opplæringen slik at lærlingen kan nå kompetansemålene i læreplanene. Tilsvarende er det uklart i hvilken grad opplæringskontoret kan skape et godt arbeids- og læringsmiljø for den enkelte. Gitt lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene om at de underliggende bedriftene ikke er lærebedrifter, er det tvilsomt om disse pliktene også kan sies å påligge enkeltbedriftene der opplæringen faktisk foregår.

Kunnskapsgrunnlaget viser at opplæringskontorene over tid har fått en sentral rolle i fag- og yrkesopplæringen, og at dette i stor grad framstår som en ønsket utvikling. Utvalget anerkjenner at opplæringskontorene har en viktig rolle, men ser samtidig at opplæringskontorene på mange måter kan ses på som et bransjeorgan som er finansiert av, og skal yte service til medlemsbedriftene sine. På denne bakgrunn kan ikke utvalget se at det er behov for å regulere opplæringskontorer i opplæringsloven. Utvalget understreker at det ikke er noe til hinder for at godkjente lærebedrifter kan kjøpe ulike former for bistand fra opplæringskontorer, for eksempel administrativ hjelp, så lenge dette ikke er i strid med loven. For eksempel kan man ikke sette ut til andre plikten til å inngå lærekontrakt og til å ha en faglig leder/instruktør.

29.4.3.3 Krav til lærebedriften

Kravet til internkontroll er i dag regulert i opplæringsloven § 4-7. I paragrafens overskrift benyttes begrepet «internkontroll», mens det i lovteksten står at lærebedriftene skal ha «intern kvalitetssikring, slik at lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten eller kandidaten for fagbrev på jobb får opplæring i samsvar med lova her og forskrifta til denne». Utvalget mener at dagens ordlyd kan gi tvil om det siktes til to ulike krav, eller om det bare benyttes ulike begreper om hverandre. Forarbeidene gir heller ikke svar på spørsmålet. Utvalget foreslår å tydeliggjøre at det er tale om ett krav, og foreslår å bruke begrepet «internkontroll» både i overskriften og i lovteksten.

I dagens § 4-7 om internkontroll i den enkelte lærebedriften står det følgende: «Ein eller fleire representantar for arbeidstakarane skal saman med den eller dei faglege leiarane jamleg sjå til at lærebedrifta følgjer pliktene etter opplæringslova med forskrift», jf. paragrafens første avsnitt andre setning. Utvalget mener det unødig å regulere hvem i lærebedriften som skal gjennomføre internkontroll. Det er lærebedriften som sådan som er godkjent, og som er ansvarlig for å oppfylle kravene i loven og å gi lærlinger den opplæringen de skal ha i tråd med kontrakten. Så lenge lærebedriften har tilfredsstillende internkontroll, har det etter utvalgets vurdering liten betydning hvem i lærebedriften som sørger for dette. Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre kravet om at internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne. For å sikre arbeidstakers involvering foreslår utvalget å ta inn i loven at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll. Etter utvalgets vurdering vil en slik regulering samsvare med alminnelig praksis på arbeidsplasser, og reguleringen vil dessuten harmonere med hvordan involvering i skolen er foreslått regulert i loven.

I dagens § 4-4 står det følgende: «Lærebedrifta pliktar å leggje til rette produksjonen og opplæringa slik at lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten og kandidaten for fagbrev på jobb kan nå måla i den fastsette læreplanen», og at «[l]ærebedrifta skal utvikle ein intern plan for opplæringa, for å sikre at lærlingen, praksisbrevkandidaten, lærekandidaten eller kandidaten for fagbrev på jobb får ei opplæring som tilfredsstiller krava i læreplanen, eventuelt den individuelle opplæringsplanen.» Utvalget foreslår at det i stedet for å vise til mål og krav i læreplanen fastsettes at

opplæringen skal være i samsvar med kontrakten om opplæring, ettersom det ikke er gitt at lærebedriften skal stå for hele opplæringen. Av kontrakten vil det framgå hvilke kompetansemål opplæringen i den aktuelle lærebedriften skal dekke.

29.4.3.4 Tap av godkjenning

I dagens § 4-8 første avsnitt andre setning står det følgende: «I samband med godkjenning av lærebedrifter skal fylkeskommunen rettleie og følgje opp bedriftene, i tillegg til å kontrollere at den enkelte bedrifta fyller krava for å få godkjenning». Etter utvalgets vurdering er denne ordlyden uklar. Det er uklart om plikten til å veilede, følge opp og kontrollere lærebedriftene bare gjelder forut for godkjenning, eller om fylkeskommunen skal veilede, følge opp og kontrollere lærebedriftene også etter at de er godkjent.

Utvalget foreslår å tydeliggjøre at fylkeskommunen har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven, en forståelse som er i tråd med forarbeidene til gjeldende lov. Det vises her til Ot.prp. nr. 41 (2006–2007), hvor det kommer tydeligere fram at fylkeskommunen er ment å ha plikt til å ha en viss oppfølging med at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i opplæringsloven. En forståelse om at fylkeskommunen har et ansvar for å følge opp og kontrollere at godkjente lærebedrifter følger kravene i loven, samsvarer også best med reglene i forskrift til opplæringsloven § 11-5 om at fylkeskommunen kan trekke tilbake godkjenning dersom en lærebedrift ikke lenger oppfyller kravene i loven. Denne forståelsen synes dessuten best å harmonere med den forståelsen Riksrevisjonen la til grunn i sin undersøkelse av fagopplæring i bedrift,[13] hvor en av konklusjonene var at fylkeskommunene hadde for dårlig oppfølging av lærebedriftene.

Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om «å følgje opp», da dette ikke anses å ha selvstendig betydning utover plikten til å veilede og kontrollere. Dersom fylkeskommunens oppfølging av godkjente lærebedrifter viser at lærebedriftene ikke oppfyller kravene i loven, skal fylkeskommunen etter dagens regler vurdere om den skal trekke lærebedriftens godkjenning tilbake. I dag er reglene om tilbaketrekking av godkjenning fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 11-5. Etter utvalgets vurdering hører disse reglene naturlig sammen med reglene om fylkeskommunens oppfølging.

Utvalget foreslår derfor å flytte bestemmelsen om tap av godkjenning fra forskriften og til opplæringsloven.

29.4.4 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver

29.4.4.1 Formidling til læreplass

Selv om det ikke framgår direkte av loven, mener utvalget det er klart at fylkeskommunen etter dagens regler har ansvaret for formidling til læreplass. Regelverket sier imidlertid ikke noe om hva som konkret ligger i ansvaret, eller hvor langt ansvaret strekker seg. Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å regulere dette uttømmende, eksempelvis gjennom konkrete aktivitetsplikter.

Det er vanskelig å peke på hvilke konkrete handlinger som faktisk vil føre til at flere får læreplass. Det vil trolig være store variasjoner i hva som fungerer, både mellom fylker og i hvert enkelt tilfelle. En regulering av aktivitetsplikter kan medføre at fylkeskommunene ikke tar i bruk de beste virkemidlene som faktisk vil ha effekt. Utvalget mener dessuten at regelverket ikke bør benyttes til å regulere rene forventninger.

Innspill til utvalget kan tyde på et behov for en klar regulering av ansvaret for formidling til læreplass og for å rekruttere nye lærebedrifter. Etter utvalgets vurdering kan det være hensiktsmessig med en tydeligere regulering i lov. Dersom ansvaret for formidling til læreplass skal gå fram av loven, mener utvalget at det også kan være hensiktsmessig å presisere at dette ansvaret innebærer et ansvar for å skaffe læreplasser.

Etter dagens regler har fylkeskommunen kun ansvar for formidling for søkere med ungdomsrett til videregående opplæring. Gitt at fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring i sin helhet, mener utvalget det vil være hensiktsmessig at fylkeskommunen har ansvaret for å formidle også voksne og søkere uten rett. Fylkeskommunen bør som utgangspunkt ikke behøve å skille mellom søkere med og uten rett, men heller ha et helhetlig ansvar for gjennomføring.

Det kan riktig nok stilles spørsmål ved rimeligheten av at voksne eller søkere uten rett prioriteres likt som søkere med ungdomsrett. På den andre siden er det klart at det uansett er bedriften som selv avgjør hvem den ønsker å gi læreplass. I dag er det ulike satser for lærlingtilskudd for dem med og dem uten rett til videregående opplæring. Utvalget mener at dette i seg selv kan bidra til at søkere med ungdomsrett stiller sterkest. Dersom en utvidelse av fylkeskommunens ansvar for for-

[13] Dokument 3:6 (2012 – 2013).

midling vil føre til at færre med ungdomsrett får læreplass, mener utvalget at dette som utgangspunkt burde søkes løst gjennom andre virkemidler enn lov. Lærlingtilskuddet anses å være det viktigste offentlige virkemiddelet for å få virksomheter til å ta inn lærlinger,[14] og vil trolig være det mest egnede virkemiddelet.

Det følger av dagens § 4-6 sjuende avsnitt at fylkeskommunen i nærmere angitte tilfeller skal forsøke å skaffe ny læreplass til en lærling, praksisbrevkandidat eller lærekandidat. Utvalget foreslår å tydeliggjøre i loven at fylkeskommunen har ansvar for formidling, og mener at det er unødvendig å videreføre en særskilt regulering av formidling for dem som trenger ny læreplass som følge av forhold ved den tidligere lærebedriften.

29.4.4.2 Plikt til å tilby praksisbrev

Opplæringsloven skisserer fire ulike opplæringsordninger for fag- og yrkesopplæringen, men det er kun én av disse loven pålegger fylkeskommunene å tilby, nemlig praksisbrevordningen. Etter utvalgets vurdering er en lovfestet plikt til å gi et konkret tilbud inngripende i fylkeskommunens selvstyre og mulighet til å se de ulike tjenestene i sammenheng. Særlig inngripende er det at oppfyllelse av plikten forutsetter læreplass, det vil si at fylkeskommunen selv ikke har alle nødvendige virkemidler for å oppfylle plikten. Plikten er utformet på en måte som gir stor grad av fleksibilitet og reguleringsformen harmonerer derfor godt med retningslinjene i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner[15]. Utvalget kan likevel ikke se at det er forhold ved praksisbrevordningen som tilsier at det er behov for å regulere en særskilt plikt til å gi tilbud om den.

Utvalget har ikke vurdert de ulike opplæringsordningene. Selv om den lovfestede plikten til å tilby praksisbrev fjernes, kan praksisbrevordningen fremdeles eksistere som en alternativ opplæringsordning og reguleres i forskrift til opplæringsloven. I så fall vil det være opp til den enkelte fylkeskommune å vurdere om den vil gi tilbud om slik opplæring.

29.4.4.3 Tilskudd til lærebedrifter

I dagens § 4-4 femte avsnitt står det at «[l]ærebedrifter får tilskot til opplæringa frå fylkeskommunen etter forskrifter gitt av departementet». Utvalget mener bestemmelsen er formulert slik at den verken er en klar rettslig forpliktelse eller gir en klar forskriftshjemmel. Utvalget foreslår å formulere bestemmelsen som en plikt for fylkeskommunen til å gi tilskudd til opplæring i lærebedrifter og en hjemmel for departementet til å fastsette regler om tilskuddet i forskrift.

29.4.5 Diverse

29.4.5.1 Vg3 i skole

Utvalgets kunnskapsgrunnlag peker i retning av et behov for å vurdere tilbudet om Vg3 i skole, herunder om det er ønskelig å tilby Vg3 i skole, hvordan innretningen på skoleopplæringen bør være, og om ett år i så fall er tilstrekkelig for å oppnå samme kompetanse som man vil oppnå med en læreplass i bedrift. Dette er primært en vurdering av *innholdet i* den opplæringen som gis. Gitt utvalgets mandat og det faktum at Liedutvalget[16] arbeider parallelt med mandat til å se på nettopp innholdet i den videregående opplæringen, har Opplæringslovutvalget ikke sett det som naturlig å vurdere tilbudet om Vg3 i skole. Utvalget forutsetter likevel at retten til Vg3 i skole vil bestå, ettersom dette tilbudet er en forutsetning for at elever som ikke får læreplass, skal kunne få oppfylt sin rett til videregående opplæring.

Utvalget påpeker at kunnskapsgrunnlaget antyder at en av utfordringene med Vg3 i skole er at tilbudet og kompetansen det gir, i enkelte fag betraktes som annenrangs. Slik utvalget ser det, har dette en nær sammenheng med de utfordringer som er relatert til fag- og svenneprøven. Dersom fag- og svennebrev vektes ulikt avhengig av fagarbeiderens opplæringsbakgrunn, tyder dette på at det ikke er tilstrekkelig tiltro til at fag- og svenneprøven er egnet til å vurdere kandidatenes kompetanse. Dette er i så fall en alvorlig utfordring. Gjennomføringen av fag- og svenneprøve kan variere stort i dag, både når det gjelder omfanget, og når det gjelder den praktiske gjennomføringen av prøven. Utvalget oppfordrer departementet til å vurdere om det er grunn til å endre reglene om gjennomføring av fag- og sven-

[14] Dokument 3:12 (2015–2016), s. 9.

[15] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

[16] Oppnevnt 1. september 2017. Utvalget skal levere to innstillinger. Første delinnstilling, NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring, ble overlevert kunnskaps- og integreringsministeren 10. desember 2018. Denne delinnstillingen beskriver styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring. Hovedinnstillingen skal bygge på delinnstillingen og skal inneholde forslag til endringer i struktur, organisering og fagsammensetning i fremtidens videregående opplæring. Hovedinnstillingen overleveres 17. desember 2019.

neprøve, inkludert om det er grunn til å gi sterkere nasjonale føringer for hvordan prøvene skal gjennomføres.

29.4.5.2 Rett til læreplass

Spørsmålet om rett til læreplass er en problemstilling som kommer opp med jevne mellomrom. En lovfestet rett til læreplass har blitt vurdert flere ganger tidligere, blant annet av Karlsenutvalget i 2008[17] og i en juridisk betenkning fra professor emeritus Henning Jakhelln i 2011[18]. Karlsenutvalget konkluderte med at en lovfestet rett til læreplass vanskelig lar seg gjennomføre. Utvalget viste særlig til at dette vil være en «uakseptabel overstyring av bedrifters frihet». Også Jakhelln konkluderer med at en lovfestet rett til læreplass, inkludert en plikt til å framskaffe læreplass, vil være inngripende og vanskelig å gjennomføre.

Det er lett å forstå ønsket om å sikre alle som ønsker det, og som er kvalifisert, mulighet til å gjennomføre yrkesfaglig opplæring i bedrift. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid vanskelig å se for seg en lovfestet rett. En rett til læreplass krever at en annen part, i praksis ofte en privat part, har en plikt til å innfri retten.

Utvalget mener at regelverket ikke bør kunne pålegge bedrifter en slik plikt. For det første vil det oppfattes som en urimelig inngripende og uhensiktsmessig overstyring av bedrifters frihet. For det andre vil det være krevende å avgjøre hvilke bedrifter som kan være i stand til å gi opplæring, og hvilke bedrifter som skal pålegges å ta inn lærlinger. Utvalget mener også det er grunn til å stille spørsmål ved om kvaliteten på opplæringen og arbeidsmiljøet for øvrig kan bli akseptabel hos en bedrift som blir pålagt å ta inn en lærling de ikke ønsker.

Siden det er fylkeskommunen som dimensjonerer det videregående opplæringstilbudet, ville det vært naturlig å pålegge fylkeskommunen et overordnet ansvar for at den enkeltes rett til læreplass blir oppfylt. I praksis ville det vært et ansvar for å rekruttere lærebedrifter, formidle søkere til læreplass og ved behov selv etablere læreplasser for kvalifiserte søkere som ikke får tilbud om læreplass. Etter utvalgets vurdering vil det være svært ressurskrevende og lite hensiktsmessig å etablere virksomheter hvis hovedformål er å være lærebedrift.

Etter utvalgets vurdering er det ikke gjennomførbart med en lovfestet rett til læreplass. Utvalget vil likevel understreke viktigheten av at kvalifiserte søkere som ikke får tilbud om læreplass, får rett til å fullføre opplæringsløpet.

Som det går fram av kapittel 29.4.5.1, mener utvalget at retten til alternativ Vg3 i skole må bestå. Utvalget mener også at fag- og svenneprøven må ha et innhold og omfang som sikrer legitimitet, slik at fag- eller svennebrevets verdi ikke svekkes av at kandidaten har gjennomført bedriftsdelen av opplæringen i skole. Utvalget vil også understreke at fylkeskommunene etter forslaget skal ha en tydeligere plikt til å formidle søkere til læreplass og til å ta hensyn til læreplassituasjonen ved dimensjoneringen av opplæringstilbudet, se kapittel 29.4.4.1 og 24.4.10. Dette er grep som tar sikte på å bidra til at flere kvalifiserte søkere får læreplass.

29.4.5.3 Tilgang på rådgivning

Utvalget foreslår å innføre plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold. Se kapittel 42.6.3.

29.4.5.4 Yrkesopplæringsnemndene

Parallelt med utvalgets arbeid har det skjedd endringer i reguleringen av yrkesopplæringsnemndene (y-nemndene). Opplæringsloven § 12-3 andre avsnitt fikk med virkning fra 1. august 2019 en ny tredje setning som lyder slik: «Alle organisasjonar som er representerte i organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa jf. § 12-1, har rett til å vere representerte i nemnda.» Det går fram av lovens forarbeider at hensikten med endringen var å legge til rette for bred representasjon i nemndene, noe som samsvarer med regionreformens mål om større fylkeskommuner med et utvidet ansvar.[19] Utvalget registrerer at lovgiver med dette nylig har uttrykt behov for og ønske om å regulere y-nemndenes eksistens og sammensetning, og har derfor valgt å ikke gå inn i dette spørsmålet.

Utvalget foreslår å videreføre reguleringen av y-nemndene. Når det gjelder krav til sammensetning, foreslår utvalget å klargjøre at det ikke kun vil være dagens samarbeidsråd (SRY) som er relevant. Dette for å åpne for bred partsrepresentasjon også dersom myndighetene skulle beslutte å organisere partssamarbeidet på en annen måte i framtiden.

---

[17] NOU 2008: 18.

[18] Jakhelln, 2011.

[19] Prop. 88 L (2018–2019), kap. 6.5.1.

I dagens § 4-8 andre avsnitt er det fastsatt at fylkeskommunen alltid skal legge fram saker om godkjenning av lærebedrifter, tap av godkjenninger og kvalitetssystemet for fag- og yrkesopplæringen for yrkesopplæringsnemnda. Utvalget mener det ikke er nødvendig å regulere framleggelse av saker om «kvalitetssystemet for fag- og yrkesopplæringa». Dette kravet er unødvendig ettersom fylkeskommunen uansett skal legge fram alle saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen for y-nemnda.

Etter dagens regler skal fylkeskommunen legge «avgjørende vekt» på y-nemndas faglige vurdering. Etter utvalgets vurdering er det neppe ment at y-nemnda faktisk skal avgjøre sakene. En slik forståelse er i alle tilfeller ikke hensiktsmessig. Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for videregående opplæring. Utvalget mener derfor at det bør ligge til fylkeskommunen å avgjøre sakene. Utvalget foreslår derfor å regulere at y-nemndas råd ikke skal tillegges avgjørende, men stor vekt.

Vurderingen av hva som er «stor vekt» vil være en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen vil bero på allmenne vurderinger og må vurderes i lys av blant annet hvilke andre hensyn som har blitt tatt i betraktning. Om y-nemndas vurdering er tillagt stor nok vekt, bør etter utvalgets vurdering kunne overprøves fullt ut av domstolene og tilsynsmyndighetene.

29.4.6 Mindre endringer og språklige justeringer

Prøvenemndene

Det følger av dagens § 4-8 siste avsnitt at fylkeskommunene skal ha prøvenemnder for alle fag det er prøvekandidater i. De fylkeskommunale prøvenemndene har ansvaret for utformingen av fag- og svenneprøven, se forskrift til opplæringsloven §§ 3-52 og 3-53.

Utvalget vil videreføre ordningen med fylkeskommunale prøvenemnder, men mener det er naturlig at nemndene reguleres i forskrift til opplæringsloven. Dette samsvarer med systematikken i reguleringen av individuell vurdering for elever i videregående opplæring. Etter forslaget vil prøvenemnder omfattes av hjemmelen til å gi forskrift om individuell vurdering, som er foreslått inntatt i forslaget § 6-4 andre avsnitt. Se for øvrig omtale i kapittel 16.4.

Om læreforholdets start

Dagens § 4-5 andre avsnitt første og andre setning lyder slik: «For å bli gyldig må kontrakten godkjennast av fylkeskommunen. Lærekontrakten og opplæringskontrakten får verknad frå den tida arbeidsforholdet tek til.»

Utvalget mener at bestemmelsen er uklar, og vil derfor foreslå å presisere at kontrakter om opplæring gjelder fra da opplæringen begynner, dersom læreforholdet begynner før kontrakten om opplæring blir godkjent. Dette innebærer at den opplæringen den enkelte får i perioden mellom læreforholdets begynnelse og fram til kontrakten er godkjent, skal regnes som opplæring etter opplæringsloven.

Utvalget foreslår også å presisere i loven at kontrakten om opplæring må inngås *før* læreforholdet begynner. Presiseringen er i tråd med forarbeidene, hvor det framkommer at lærekontrakter for lærlinger over 21 år skal inngås senest en måned etter at læreforholdet begynte, og at dette er et unntak fra hovedregelen om at det skal inngås lærekontrakt «når læreforholdet tek til».[20]

Utvalget foreslår dessuten å fjerne reguleringen i dagens § 4-5 fjerde avsnitt om at det ikke er nødvendig med samtykke fra verge når det blir skrevet lærekontrakt og opplæringskontrakt. Denne reguleringen anses å være overflødig da det følger av barnelova § 32 at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Inngåelse av kontrakt om opplæring innebærer valg om opplæring i bedrift, og vil dermed etter barnelova være innenfor det den som har fylt 15 år, kan ta stilling til selv. Det følger også av vergemålsloven § 10 at en mindreårig som har fylt 15 år, selv kan inngå en arbeidsavtale.

Eiendomsrett til produktet fra fagprøve, svenneprøve, praksisbrevprøve og kompetanseprøve

I dagens § 4-4 tredje avsnitt er det fastsatt at det er lærebedriften som får eiendomsrett til produktet fra fagprøver, svenneprøver, praksisbrevprøver eller kompetanseprøver, med mindre prøven blir avholdt på en skole, og skolen dekker materialutgiftene. Utvalget mener at en slik fordeling som utgangspunkt kan utledes av den alminnelige eiendomsretten. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil oppstå tvilstilfeller i praksis. Utvalget viser i denne sammenheng til at det er tale om et stort antall prøver årlig, med variasjoner i blant annet bruk av prøvestasjoner og samarbeid mellom

[20] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 21.2.4.

bedrifter. Utvalget mener derfor at regelverket bør være mer detaljert. Etter utvalgets vurdering er dette regler som er egnet for forskriftsregulering.

Utvalget mener derfor det vil være tilstrekkelig med en generell hjemmel til å gi forskrift om sluttvurderinger. I kapittel 16 foreslår utvalget en generell hjemmel til å gi forskrift om individuell vurdering i videregående opplæring. Denne bestemmelsen gir også hjemmel til å gi forskrift om fagprøven, herunder en eventuell klargjøring av eiendomsretten til prøveproduktet.

29.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at loven benytter «lærling» og «kontrakt om opplæring» som fellesbenevnelser for alle som får fagopplæring i bedrift, og for kontrakter om fagopplæring, se forslag til §§ 8-1 og 8-2
- at «prøve» og «dokumentasjon» skal brukes som fellesbenevnelser for sluttvurderinger i fag- og yrkesopplæringen
- ikke endringer i dagens ulike opplæringsordninger, men oppfordrer departementet til å vurdere om det er behov for alle de ulike ordningene og benevnelsene
- at departementet revurderer lærekandidatbegrepet og om regelverket for opplæring i bedrift ivaretar rettigheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne
- å innføre plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold (se omtale i kapittel 42.6.3 og forslag til § 14-1 tredje avsnitt og § 14-2 andre avsnitt)
- at forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ikke videreføres for lærlinger, se forslag til § 12-4
- at retten til spesialundervisning for lærekandidater ikke videreføres
- at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og lærekontrakt, se forslag til § 8-4 andre avsnitt
- at regelen om prøvetid også skal gjelde for lærekandidater som er over 21 år og har inngått avtale om full opplæring i bedrift, se forslag til § 8-4 tredje avsnitt
- at det ikke skal være en terskel for heving av kontrakten om opplæring etter ønske fra lærlingen, se forslag til § 8-3 andre avsnitt
- at opplæringsloven ikke skal gi saksbehandlingsregler for hevingssaker, herunder at det ikke reguleres en rett til å uttale seg før det fattes vedtak om heving
- å ikke videreføre en særskilt rett til tilgang til PP-tjenesten for lærlinger, se for øvrig § 10-12
- å videreføre krav om godkjenning av lærebedrifter, men at det ikke skal være krav om godkjenning av bedriftssamarbeid, se forslag til §§ 8-5 og 8-6
- at opplæringskontor ikke reguleres i opplæringsloven, og dermed heller ikke kan godkjennes som lærebedrift
- at kravet om at internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne, erstattes av et krav om at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll, se forslag til § 8-11
- å tydeliggjøre at fylkeskommunen har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven, se forslag til § 8-9
- at reglene om tap av godkjenning som lærebedrift flyttes fra forskriften og til opplæringsloven, se forslag til § 8-9
- at fylkeskommunenes ansvar for formidling kommer tydeligere fram av loven, og at ansvaret utvides til å omfatte alle kvalifiserte søkere, se forslag til § 8-7
- at plikten til å tilby praksisbrevopplæring ikke videreføres
- å videreføre en regulering av y-nemndene, men å endre loven slik at y-nemndas råd skal tillegges stor, ikke avgjørende, vekt. Se forslag til §§ 6-8, 8-5 og 8-9
- språklige justeringer

Kapittel 30
Skyss, reisefølge og losji

Figur 30.1

30.1 Innledning

Dette kapitlet handler om
- rett til skyss mellom hjemmet og skolen for elever i grunnskolen og i videregående opplæring
- rett til reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss
- tilfeller der eleven må bo et annet sted enn hjemmet fordi daglig skyss ikke er forsvarlig (losji)

Rett til skyss for voksne som får grunnskoleopplæring, er omtalt i kapittel 45.4.23.

Retten til skyss er en integrert del av retten til gratis skolegang. Mange elever i grunnskolen og i videregående opplæring er avhengige av skyss for å komme seg til og fra det stedet de får opplæring. Hovedformålet med reglene om skyss er å sørge for lik rett og plikt til opplæring i samsvar med prinsippet om gratis skolegang.

30.2 Dagens regler

Skyss mellom hjemmet og skolen

Innledning

Ifølge opplæringsloven kapittel 7 har elever i grunnskolen og videregående opplæring rett til gratis skyss mellom hjemmet og skolen når visse vilkår er oppfylt. Lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater har ikke rett til skyss.

Rett til skyss på grunn av skoleveiens lengde

Retten til gratis skyss er først og fremst knyttet til lengden på skoleveien: 2 km for elever på 1. trinn, 4 km for elever på 2. til 10. trinn og 6 km for elever i videregående skole. I tillegg har elever som trenger transport med båt, rett til slik transport gratis. Dette følger av opplæringsloven §§ 7-1 og 7-2. Det er presisert i lovens forarbeider at lengden på skoleveien skal regnes fra dør til dør «etter farande veg».[1] Retten til skyss gjelder mellom hjemmet og skolen, men ifølge forarbeider må det kunne kreves at eleven går «ein rimeleg distanse» til en oppsamlingsplass.[2]

For elever i videregående opplæring kan fylkeskommunen velge om eleven skal tilbys gratis skyss som fylkeskommunen organiserer, eller om eleven skal få dekket skyssen med full skyssgodtgjørelse, men må ordne den praktiske gjennomføringen selv, jf. opplæringsloven § 7-2 første avsnitt. I forskrift til opplæringsloven § 10-2 er det gitt detaljerte bestemmelser om hva full skyssgodtgjørelse innebærer. Ved full skyssgodtgjørelse skal fylkeskommunen dekke alle utgifter som er nødvendige for transport av eleven til og fra skolen. Det gjelder også drosjeutgifter når dette er nødvendig. Rettighetene gjelder både faste og variable utgifter, noe som vil være aktuelt ved bruk av egen bil.

Departementet kan gi forskrift om at skyssbehovet til elever i videregående opplæring kan dekkes på andre måter, jf. opplæringsloven § 7-2 første avsnitt tredje setning. Forskrift til opplærings-

[1] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), s. 175.
[2] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), s. 85.

Boks 30.1 Fleksibel og brukervennlig skyssordning i Oslo kommune

Elever som trenger skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, har ifølge opplæringsloven rett til gratis skyss til og fra skolen og skolefritidsordningen. Elever som benytter skyss hjem fra skolen har ikke rett til å ta med seg en venn hjem i drosjen. Barn og foreldre opplever at dette gjør at barn med nedsatt funksjonsevne går glipp av det sosiale livet andre barn har.

Oslo kommune har satt i gang en prøveordning med vennetur for elever som reiser alene i bilen eller som reiser alene med ledsager. Ordningen går ut på at en elev skal kunne ta med en venn eller et søsken hjem i drosjen etter skoletid. Eleven kan bare ta med én venn per gang. Det er et krav at vennen eller søskenet går på samme skole.

Bestilling av vennetur skjer ved at foreldrene til eleven som ønsker å ta med en venn hjem, registrerer eleven for vennetransport. Foresatte kan innhente samtykke fra opptil fem venners foresatte ved bruk av samtykkeskjema som skal leveres til skolen. Skolen gir drosjeselskapet beskjed om at eleven kan ta med venner i drosje og hvilke venner som er registrert.

Det er bare det barnet det er gitt melding om, som kan bli med på transporten, og barna kan bare bli kjørt til hjemmeadressen til barnet med nedsatt funksjonsevne. Det er ingen begrensning når det gjelder hvor mange venneturer en elev kan ha i løpet av et skoleår.

Elever med nedsatt funksjonsevne har gjennom ordningen med vennetur fått større mulighet til å ha et sosialt liv etter skoletid. I arbeidet med å få til ordningen har det vist seg at det er mange hensyn å ta, men det har også vist seg at det er mulig å få til en god ordning.

Kilde: Oslo kommune 2019.

loven § 10-3 åpner for at elevene kan få rabatt på offentlig transport i stedet for gratis skyss. Rabattordningen må gjelde både dagtid og kveldstid, alle sju dager i uken.

Rett til skyss for elever med nedsatt funksjonsevne

Elever med behov for skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne eller midlertidig skade eller sykdom har rett til gratis skyss uavhengig av hvor lang skoleveien er, jf. opplæringsloven § 7-3. Det er ikke tilstrekkelig at eleven har nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår at den nedsatte funksjonsevnen, skaden eller sykdommen gjør at eleven har behov for skyss.

Rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei

Elever i grunnskolen har også rett til gratis skyss når skoleveien er «særleg farleg eller vanskeleg», jf. opplæringsloven § 7-1 første avsnitt andre setning. Faren ved å ferdes på skoleveien må være utenom det vanlige for at veien skal kunne karakteriseres som «særleg farleg eller vanskeleg». I vurderingen skal alle relevante hensyn kartlegges, og det kreves både en trafikkfaglig vurdering (farevurdering) og en vurdering av elevens forutsetninger. Relevante hensyn kan være fartsgrense, trafikktetthet, om det finnes fortau eller gangvei, klimatiske forhold og ulykkesstatistikk. Også barnets forutsetninger for å ta seg forsvarlig fram i det aktuelle trafikkbildet må vurderes.[3] Retten til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei gjelder uavhengig av hvor lang skoleveien er.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at kommunen har utredningsplikt og skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig, før vedtak treffes. For eksempel kan kommunen måtte hente inn trafikkfaglig hjelp for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Skyss for elever som reiser fra to foreldrehjem

Verken opplæringsloven eller lovens forarbeider omtaler retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to foreldrehjem, enten på grunn av at barnet bor fast hos dem begge, eller på grunn av samværsavtale. Denne problemstillingen var sannsynligvis ikke tenkt på da dagens lovregler om skyss ble vedtatt.

Ifølge barnelova § 36 har foreldre som ikke bor sammen, mulighet til å avtale at barnet skal bo hos en av dem, eller at barnet skal bo fast hos dem

[3] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 7-1.

begge. At barnet bor fast hos begge foreldrene, omtales også som «delt bosted», men denne betegnelsen benyttes ikke i barnelova. At barnet bor fast hos begge foreldrene, innebærer ikke nødvendigvis at barnet bor like mye hos hver, men foreldrene har samme avgjørelsesmyndighet i store spørsmål i dagliglivet, for eksempel flytting innenlands. Foreldre kan også avtale en ordning med fast bosted hos den ene av foreldrene og samvær med den andre. Barnet kan tilbringe omtrent like mye tid hos hver av foreldrene også i de tilfellene det avtales samvær. Det avgjørende skillet mellom hvem barnet bor fast hos, og samvær, refererer altså ikke bare til hvordan barnets tid er delt mellom foreldrene, men også til hvordan avgjørelsesmyndigheten er fordelt mellom dem.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at barnet kan ha rett til skyss til og fra skolen fra begge hjemmene når foreldrene ikke bor sammen.[4] Hver av strekningene skal vurderes selvstendig. Retten til skyss gjelder også dersom en av foreldrene bor utenfor kommunegrensen eller fylkesgrensen der skolen ligger. Retten er ikke avhengig av om barnet bor fast hos dem begge, eller om det foreligger en samværsavtale. Hvordan tiden er fordelt mellom foreldrene, har ikke betydning for retten til skyss, men barnet har ikke rett til skyss i forbindelse med samvær i form av besøk. Barnets opphold hos hver av foreldrene må derfor være en fast, planlagt og regelmessig ordning, ikke improviserte enkeltstående besøk.[5]

Sivilombudsmannen har uttalt følgende:

> Dersom vilkårene i opplæringslova § 7-1 er oppfylt, har elever i grunnskolen rett til gratis skoleskyss, uavhengig av om de har ett eller to foreldrehjem. Det er et krav om at skysstilbudet skal være forsvarlig, noe som innebærer blant annet at eleven skal ha en akseptabel reisetid. Vurderingen av hva som er akseptabelt og forsvarlig bygger på en avveining mellom individuelle hensyn til eleven, og forhold knyttet til denne på den ene siden, og en effektiv og rasjonell organisering av skoleskyssen på den andre siden. Samfunnsøkonomiske hensyn er også relevante. Avveiningene skal skje etter de samme kriteriene uavhengig av antall hjem eleven måtte ha.
>
> Lokale retningslinjer for hva som anses som maksimal akseptabel reisetid for elever i ulike aldre, må gjelde uten tanke på om det er snakk om transport mellom skole og folkeregistrert adresse, eller til og fra bostedsadressen.[6]

Opplæringsloven er for øvrig tolket slik at et barn i grunnskolealder ikke kan være elev ved to grunnskoler selv om barnet har to hjem.[7]

Skyss til og fra skolefritidsordningen og leksehjelptilbud

Elevene har som hovedregel ikke rett til skyss mellom hjemmet og skolefritidsordningen (SFO).

Unntak fra hovedregelen gjelder for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom som har behov for skyss. Disse elevene har rett til skyss mellom hjemmet og SFO, jf. opplæringsloven § 7-3 andre avsnitt. Retten er knyttet til åpningstiden for SFO og gjelder skyss til SFO før skoletid og hjem fra SFO om ettermiddagen. Retten omfatter ikke skyss til og fra SFO i skoleferiene.

Elever som benytter tilbud om leksehjelp, har ikke rett til skyss til og fra leksehjelptilbudet.

Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss til og fra skolen

Elever i grunnskolen og videregående opplæring som har rett til skyss, har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn, eller begge deler. Dette følger av opplæringsloven § 7-4.

Retten til reisefølge gjelder elever som må ha reisefølge for å kunne benytte seg av skoleskyssen, i hovedsak elever med nedsatt funksjonsevne.

Retten til tilsyn gjelder først og fremst når elevene på grunn av skoleskyssen må vente på skoleområdet før og etter skoletid.[8] I slike tilfeller må kommunen eller fylkeskommunen sørge for det tilsynet som er nødvendig. Hva som er nødvendig, vil være avhengig av elevens alder og evne til å klare seg selv. En elev kan ha rett til tilsyn når bytte av skyssmiddel bringer eleven i særlig farlige situasjoner, for eksempel på en stor og travel busstasjon. I videregående opplæring vil tilsyn bare være aktuelt for elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan klare å være alene i ventetiden.[9]

---

4 Kunnskapsdepartementet, brev datert 29. juni 2017.

5 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2009.

6 SOM-2016-3376.

7 Utdanningsdirektoratet, 2014c.

8 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), s. 88 og 177.

9 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 7-4.

Retten til reisefølge og tilsyn gjelder også for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom som får skyss til og fra SFO, jf. § 7-3 siste setning.

Losji

Losji for elever i grunnskolen

Dersom daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen sørge for at grunnskoleelever innlosjeres, jf. opplæringsloven § 7-1 fjerde avsnitt første setning. Reglene om losji setter dermed en grense for i hvilke tilfeller en elev i grunnskolen har rett til skyss.

Fordi barn har plikt til grunnskoleopplæring, har elever i grunnskolen plikt til å bo et annet sted enn i hjemmet når det er uforsvarlig med daglig skyss til og fra hjemmet. Plikten står ikke uttrykkelig i dagens opplæringslov, men framgår av forarbeidene til loven.[10] Når det er klart at daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen gjøre vedtak om innlosjering uavhengig av om foreldrene har krevd innlosjering. Innlosjering kan i slike tilfeller vedtas mot foreldrenes vilje.

Om skyss er forsvarlig, avgjøres av kommunen etter en konkret vurdering. Vurderingen skal være knyttet til den aktuelle eleven. Det skal blant annet legges vekt på elevens alder, eventuell nedsatt funksjonsevne, reisetid og sikkerhet på reisen. I vurderingen kan kommunen også legge vekt på om daglig skyss fører til uvanlig store kostnader eller vanskeligheter for kommunen. Dette følger av § 7-1 fjerde avsnitt andre setning.

Hvis kommunen er i tvil om daglig skyss er forsvarlig, skal foreldrene avgjøre om eleven skal skysses eller innlosjeres, jf. § 7-1 fjerde avsnitt tredje setning.

Losji for elever i videregående opplæring

Elever i videregående opplæring har ikke rett til gratis losji slik som elever i grunnskolen. Fylkeskommunen skal likevel hjelpe eleven med å skaffe et sted å bo dersom eleven velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei. Dette følger av § 7-2 tredje avsnitt, som også pålegger fylkeskommunen å bygge elevboliger dersom det ikke er mulig å skaffe bolig på annen måte. Fylkeskommunen har ikke plikt til å dekke elevens utgifter til innlosjeringen.[11]

Elevene i videregående opplæring kan ikke pålegges å la seg innlosjere nærmere skolen, slik elever i grunnskolen kan. Elever i videregående opplæring kan derfor selv velge mellom skyss og innlosjering borte fra hjemmet. Opplæringsloven inneholder for øvrig ingen øvre grense for retten til skyss for elever i videregående opplæring, slik som for elever i grunnskolen. jf. at elever i grunnskolen har rett til skyss kun når daglig skyss er forsvarlig.

Ansvaret for skyss, reisefølge og tilsyn

Ansvaret er fordelt mellom fylkeskommunen og kommunen

Ansvaret for skyss til og fra skolen, reisefølge og tilsyn er fordelt mellom fylkeskommunen og kommunen, jf. opplæringsloven § 13-4. Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle de fleste skyssrettighetene. Den som har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, har ansvaret for å fatte enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss på grunn av skoleveiens lengde for elever både i grunnskolen og i videregående opplæring. Fylkeskommunen skal også oppfylle retten til skyss for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom og retten til nødvendig båtskyss. Kommunen skal dekke vanlig persontakst for grunnskoleelever og betaler refusjon til fylkeskommunen for dette.

Fylkeskommunen har i tillegg ansvaret for å oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for elever i videregående opplæring.

Kommunens ansvar

Kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Så lenge rettighetene blir oppfylt, kan kommunen la elevene bruke skyssruter som fylkeskommunen allerede har etablert. Kommunen skal i slike tilfeller dekke vanlig persontakst.

Kommunen skal også oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for grunnskoleelever. Kommunen må dekke alle kostnader knyttet til tilsynet eller reiseføget, for eksempel lønn og reiseutgifter for den som følger eleven.

---

[10] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 16.4.2.

[11] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), s. 176.

Skysstilbudet må være forsvarlig

Den som har ansvaret for skysstilbudet etter opplæringsloven § 13-4, har også ansvaret for at tilbudet er forsvarlig. Dette framgår av forarbeidene til loven:

> Når fylkeskommunen har ansvaret for skyssen, må fylkeskommunen sørgje for at skyssen er forsvarleg heilt frå skolen og fram til heimen. Departementet viser i denne samanhengen til kommentaren til § 7-1 første leddet i lovutkastet, der det heiter at fylkeskommunen i vurderinga av rimeleg gangavstand til skyssmiddel blant anna skal leggje vekt på alderen til eleven, på trafikktryggleik og på kor framkommeleg vegen er.[12]

Sivilombudsmannen har uttalt seg om forsvarlighetsvurderingen:

> For å kunne foreta en kvalifisert avveining av de ulike hensynene i forsvarlighetsvurderingen, blir det av avgjørende betydning å kartlegge den enkelte elevs forutsetninger og behov, og de transportalternativer som foreligger.[13]

At skysstilbudet skal være forsvarlig, innebærer også at trygghetsstandardene som gjelder for offentlig transport må følges. Det betyr blant annet at en skolebuss eller drosje ikke kan ta med flere elever enn bussen eller drosjen er godkjent for.

Hvordan skoleskyssen skal organiseres

Det går ikke fram av loven hvordan skoleskyssen skal organiseres, annet enn at fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen, jf. opplæringsloven § 13-4 andre avsnitt. Ifølge lovens forarbeider innebærer dette at kommunen skal vurdere organiseringen av skoleskyssen når timeplanen og skoleruta skal fastsettes. Departementet har myndighet til å gi rettslig bindende pålegg dersom kommunen er uenige om organiseringen.

Adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skyss ved innvilgelse av søknad om skolebytte

Kommunen har som hovedregel ikke adgang til å stille vilkår om at eleven eller foreldrene skal betale for skyss dersom eleven får innvilget skolegang på en annen skole enn den eleven tilhører etter opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt. Etter en konkret vurdering med utgangspunkt i grunnlaget for søknaden om skolebytte kan kommunen likevel gjøre unntak fra denne hovedregelen. Det er ikke adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skoleskyss i saker hvor skolebyttets begrunnelse er å sikre retten til opplæring, for eksempel for å hindre mobbing eller sikre retten til et godt skolemiljø eller bedre tilpasset opplæring. Hvis grunnen til søknaden om skolebytte er å beholde kontakt med venner og å lette praktiske forhold for foreldrene, kan det være lov å stille vilkår om egenbetaling for å godta søknad om skolebytte.[14]

30.3 Kunnskapsgrunnlaget

30.3.1 Rapporter og undersøkelser

Hvor mange som har fått skyss

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at omtrent 140 000 grunnskoleelever og 97 000 elever i videregående skole hadde rett til skoleskyss i 2017.[15] Ifølge NOU 1995: 18 var det i 1992 det 102 153 grunnskoleelever mellom 7 og 15 år som fikk skoleskyss.[16] Utredningen inneholder ikke tall om skyss til og fra videregående opplæring etter § 3 i den tidligere velferdsloven.

Rett til skyss til og fra SFO for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom ble innført 1. august 2010. Lovendringen var et tiltak for å inkludere barn med nedsatt funksjonsevne i SFO.

Utviklingen i kostnadene til skyss

Senter for økonomisk forskning AS (SØF) har på oppdrag fra KS vurdert kostnader ved skoleskyss i perioden 2007–2013. Rapporten viser at det i fylkeskommunene samlet sett har vært en moderat kostnadsøkning når det gjelder skoleskyss, i denne perioden.[17] Det kan se ut som om kommunene tar en litt større andel av den samlede reg-

[12] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 13-4.
[13] SOM-2016-3376.
[14] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-2-2019.
[15] Statistisk sentralbyrå (SSB), 2018.
[16] NOU 1995: 18, s. 179.
[17] Senter for økonomisk forskning (SØF), 2015.

ningen enn for noen år siden. Skolestrukturen har noen konsekvenser for kostnadene, men dette varierer veldig fra sak til sak, basert på elevtall, beliggenhet, rutetilbud og om det opprettes friskoler. Andre drivere som SØF har undersøkt, er nye valgfag på ungdomstrinnet, delt bosted, SFO og leksehjelp, flyktninger og asylsøkere, uten at disse ser ut til å ha påvirket kostnadene i særlig grad. Det gjør derimot mangel på konkurranse på transportområdet og økte kostnader innen transportområdet. I rapporten er det presisert at det er flere mulige feilkilder i de fylkeskommunale tallene som må tas i betraktning når man tolker resultatene, og det er flere fylkeskommuner som rapporterer om kostnadsvekst.

Hvor mange elever som har vært innlosjert

I NOU 1995: 18 ble det antatt at 60–70 elever i Finnmark var innlosjert (to kommunale og tre statlige ordninger). Utredningen har ikke tall på innlosjering i andre fylker. I St.meld. nr. 28 (1998–99) la departementet til grunn at 117 elever i grunnskolen var innlosjert i internat eller på annen måte hele eller deler av skoleåret 1997–1998.[18] Av disse var 36 ved Sameskolen i Midt-Norge og Sameskolen i Troms. I meldingen ble det videre lagt til grunn at tallet på elever som er innlosjert hele eller deler av skoleåret, er redusert med om lag 50 prosent de siste fem årene siden skoleåret 1997–1998.

Sameskolen i Troms, som er en regional skole for nordre Nordland og Troms, har fortsatt internat. Det samme har Sameskolen for Midt-Norge. Skolene mottar statstilskudd til driften og har mellom 15 og 20 elever. I Oslo er det i dag to internatskoler for elever i grunnskolen. Den ene av disse er Sedsvoll ungdomsskole. Sedsvoll skole gir tilbud til elever som har sosiale/emosjonelle vansker. Utvalget har ikke funnet informasjon som viser om innlosjering i grunnskolen fortsatt praktiseres utover dette. Når det gjelder de statlige ordningene i Finnmark som det vises til i NOU 1995: 18, er ikke disse lenger i drift.

Antallet barn med to foreldrehjem

Forskningen viser at stadig flere foreldre avtaler at barnet skal bo fast hos dem begge (delt bosted). SSB gjennomførte i 2012 en undersøkelse om bosted og samvær etter samlivsbrudd. Undersøkelsen fulgte opp tilsvarende undersøkelser i 2002 og 2004. Funnene viser at andelen barn i alderen 0 til 17 år med delt bosted har økt fra 8 prosent i 2002 til 25 prosent i 2012.[19]

Klager på vedtak om skyss

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om skyss i grunnskolen. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at embetene mottok henholdsvis 211, 292 og 387 klagesaker i 2006, 2011 og 2016. Det vil si at det har vært en gradvis økning i antallet klagesaker.[20] I 2016 ble det ikke gitt medhold i 291 saker, 72 fikk helt eller delvis medhold, mens 24 saker ble avvist. Fylkesmennene har ikke ført tilsyn med reglene om skyss de siste årene.[21]

30.3.2 Innspill til utvalget

KS har gitt innspill til utvalget om at det bør ryddes i bestemmelsene om skyss for elever som benytter tilbud om skolefritidsordning og leksehjelp. KS begrunner dette med at dersom målsettingen er sosial utjevning, henger det ikke sammen med at elever ikke har rett til skyss etter SFO.[22] Videre mener KS at det ikke er nødvendig at det står i loven at foreldrene i tvilstilfeller skal avgjøre om eleven skal skysses eller innlosjeres, fordi dette er en del av en forsvarlig saksutredning. På den annen side mener KS at innlosjeringsbestemmelsen i opplæringsloven § 7-1 fjerde avsnitt er uklar. KS spør om det er foreldrene eller kommunen som avgjør om skyssen er forsvarlig, og videre: «Kan kommunen si den er uforsvarlig, men foreldrene likevel avgjøre at eleven skal skysses?» Ytterligere sier KS at forskriftshjemmelen i § 7-1 tredje avsnitt om at «[d]epartementet gir nærmare forskrifter om tryggleiken til elevane under skoleskyssen», ikke bør videreføres.

Barneombudet har i samarbeid med Trygg Trafikk gitt innspill om at det blant annet er behov for å klargjøre hvem som har ansvaret for elevenes sikkerhet på skoleveien, og hvem som har rett til skyss på grunn av særlig farlig skolevei.[23] Barneombudet og Trygg Trafikk peker på at vurderingen av hva som er særlig farlig vei krever både en trafikkfaglig vurdering (farevurdering) og en barnefaglig vurdering (følelsen av trygghet), og at vurderingen av den enkelte elevs forutsetninger ofte mangler. I innspillet stilles det også spørsmål

[18] Kap. 3.2.10.

[19] Kitterød et al. 2015.

[20] Utdanningsdirektoratet, 2007c, 2012b og 2017b.

[21] Utdanningsdirektoratet, 2014a, 2015, 2016b og 2017b.

[22] KS, innspill til utvalget.

[23] Barneombudet og Trygg Trafikk, innspill til utvalget.

ved hva som er grensen for forsvarlig delegering av myndighet til å gjøre vedtak om skyss.

30.4 Utvalgets vurdering

30.4.1 Skyss mellom hjemmet og skolen

Etter utvalgets prinsipper for regelstyring, skal regler brukes når det er viktig med like muligheter uavhengig av hvor man bor. Retten til skyss er avgjørende for at mange elever skal ha mulighet til å gjennomføre plikten til grunnskoleopplæring og benytte seg av retten til slik opplæring og videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering bør derfor retten til skyss til og fra skolen på bakgrunn av antallet kilometer mellom hjemmet og skolen videreføres i ny opplæringslov. Rett til båttransport for elever som trenger slik transport, og rett til skyss for elever som har behov for skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne eller midlertidig skade eller sykdom, bør også videreføres.

Loven bør, som i dag, også inneholde en supplerende regel for elever i grunnskolen om rett til skyss på grunn av «særleg farleg eller vanskeleg skoleveg». I loven bør det presiseres at kommunen skal legge vekt på barnets alder i vurderingen av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig.

Selv om det ikke går uttrykkelig fram av loven, kan en elev etter dagens regler ha rett til skoleskyss fra to hjem dersom eleven har fast, planlagt og regelmessig opphold i to foreldrehjem, se kapittel 30.2. Retten gjelder ikke besøk utenom avtalt eller rettslig fastsatt deling av tiden hos hver av foreldrene. Når eleven har fast bosted to steder, ofte kalt delt bosted, er hovedregelen at eleven har rett til skyss til begge hjem dersom avstanden er mer enn 2 eller 4 kilometer, avhengig av hvilket trinn eleven går på. Denne retten gjelder også om det ene hjemmet ligger i en annen kommune eller et annet fylke enn skolen der eleven går. Utvalget mener at retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to foreldrehjem, bør videreføres i ny opplæringslov. Retten til skoleskyss gjelder både når barnet har delt bosted, og når det foreligger avtale eller rettslig avgjørelse om fast samværsordning.

30.4.2 Skyss til og fra skolefritidsordningen (SFO) og leksehjelptilbud

KS har bedt utvalget vurdere om elever bør ha rett til skyss også når de benytter tilbud om skolefritidsordning (SFO) og leksehjelp. Utvalget anbefaler at dagens regler videreføres, fordi det vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser dersom det skal innføres rett til skyss for elever som benytter SFO og leksehjelp.

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om rett til skyss til og fra SFO for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom som har tilbud om plass i SFO, og som har behov for skyss.

30.4.3 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss til og fra skolen

Reisefølge og tilsyn kan være nødvendig for at enkelte elever skal kunne bruke skysstilbudet de har rett til. Reisefølge og tilsyn kan følgelig være en forutsetning for at retten til skyss og dermed retten til opplæring skal være reell. Utvalget foreslår derfor at dagens regler om reisefølge og tilsyn for elever som får skoleskyss, videreføres.

30.4.4 Losji

Elever i grunnskolen

Når det er klart at daglig skyss for en elev i grunnskolen ikke er forsvarlig, skal kommunen etter dagens regler fatte vedtak om at eleven skal bo et annet sted enn i hjemmet (innlosjering), uavhengig av om foreldrene har krevd det, se kapittel 30.2.

Utvalget foreslår å videreføre denne regelen. Samtidig mener utvalget at foreldre selv bør kunne velge å sørge for skyss for sitt barn, selv om daglig skyss ikke vil være forsvarlig. Det er ikke klart om foreldrene har dette valget etter dagens regler. Utvalget mener at kommunen fortsatt skal ha plikt til å tilby barnet et annet sted å bo, men at foreldrene skal kunne velge om de heller ønsker å organisere og dekke utgiftene til skyssen selv.

Utvalget har ikke funnet tall for hvor mange elever i grunnskolen som i dag er innlosjert. Antakelig er det svært få. Kanskje har dagens regler om innlosjering utspilt sin rolle. En plikt for eleven til å bo et annet sted enn hjemmet er et ytterliggående tiltak overfor eleven og foreldrene. Er det en reell eller akseptert ordning å innlosjere elever i grunnskolen, særlig de yngste, hvis skoleskyss ikke er forsvarlig? Hva er i så fall alternativet? Bør foreldrene flytte eller selv sørge for at barnet kommer på skolen dersom skyss ut fra en konkret helhetsvurdering ikke er forsvarlig?

Når barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, er det rimelig at det finnes et alternativ til skyss dersom eleven ikke har rett til skyss fordi det ikke er trygt, eller fordi det er for kostbart å

skysse eleven. Utvalget mener derfor det er gode grunner til å videreføre reglene om kommunens plikt til å tilby losji som et alternativ til skyss. Innlosjering brukes nesten ikke i dag, og utvalget antar at det sjelden vil være aktuelt å måtte innlosjere elever. Dersom kommunen er *i tvil* om skyss er forsvarlig, bør foreldrene – som i dag – kunne velge om eleven skal innlosjeres eller skysses.

Elever i videregående opplæring

Utvalget foreslår at dagens regler om losji for elever i videregående opplæring videreføres. Det betyr at fylkeskommunen skal hjelpe eleven med å skaffe et sted å bo, dersom eleven eller foreldrene velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei. Dersom det ikke er mulig å skaffe bolig på annen måte, skal fylkeskommunen bygge elevboliger. Fylkeskommunen har ikke plikt til å dekke elevens utgifter til innlosjeringen.

30.4.5 Rekkevidden av retten til skyss

Kravet i dagens § 7-1 fjerde avsnitt om at daglig skyss for elever i grunnskolen skal være forsvarlig, innebærer en øvre grense for hvor langt den enkeltes rett til skyss rekker. Hvis daglig skyss ikke vil være forsvarlig, har eleven ikke rett til skyss, men til å bo et annet sted enn i hjemmet (losji), se kapittel 30.2. Det er den som har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, som skal fatte vedtak om skyss og følgelig også vurdere om det vil være forsvarlig å skysse eleven. Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss når skoleveien er mer enn to kilometer (for elever på 1. trinn) eller fire kilometer (for elever på 2. til 10. trinn). Utvalget legger til grunn at det kun er når skoleveien er mer enn to eller fire kilometer, at det kan være aktuelt å vurdere om det vil være forsvarlig å skysse eleven. Det er derfor fylkeskommunen som skal vurdere om skyss vil være forsvarlig i disse tilfellene. Loven inneholder momenter for hva fylkeskommunen skal og kan legge vekt på i vurderingen av om skyss er forsvarlig. Det skal legges vekt på individuelle forhold, og det kan også legges vekt på samfunnsøkonomiske hensyn. Tilsvarende regel finnes ikke for elever i videregående opplæring.

Vurderingen av om skyssen er forsvarlig er den samme uavhengig av om eleven har ett eller to hjem. For elever som har to hjem, vil det trolig aldri være aktuelt med losji når daglig skyss til ett av hjemmene ikke er forsvarlig. Det vil da være mer nærliggende at foreldrene selv sørger for skyss for barnet, eventuelt at de finner en ny løsning for samvær med barnet eller hvor barnet skal bo fast.

At skyss må være forsvarlig, innebærer blant annet at reisetiden må være akseptabel. Opplæringsloven inneholder i dag ikke regler om hva som normalt vil være akseptabel reise- og ventetid for elever i ulike aldre. Vurderingen må være individuell. Fylkeskommunen må derfor kartlegge den enkelte elevs forutsetninger og behov og hvilke transportalternativer som finnes. Dersom eleven har delt bosted og det ene hjemmet ligger slik til at reisetiden ikke er akseptabel, og daglig skyss til dette hjemmet derfor ikke ville være forsvarlig, vil eleven ikke ha rett til gratis skyss til og fra dette hjemmet. Da må foreldrene selv enten revurdere barnets bosituasjon eller selv dekke skysskostnadene mellom skolen og dette hjemmet.

Behovet for å vurdere de samfunnsøkonomiske hensynene knyttet til skyss vil være større når eleven har to hjem enn når eleven har ett hjem. Hvis ett av hjemmene ligger langt unna skolen, finnes det kanskje ikke et aktuelt kollektivtransporttilbud mellom skolen og hjemmet, eller det vurderes som uforsvarlig å bruke kollektivtransport på grunn av barnets alder, barnets funksjonsnivå, reisetid eller trygghet. Kostnadene til skyss vil da ofte bli høye for fylkeskommunen. I en sak Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nå Fylkesmannen i Oslo og Viken) hadde til behandling i 2015, der eleven ikke fikk innvilget skyss, ble kostnadene til skoleskyss med drosje for en elev beregnet til i overkant av 480 000 kroner per år. Avstanden fra ett av hjemmene til skolen var da 50 kilometer, og det var enighet om at det ikke var forsvarlig å bruke kollektivtransport.[24]

I lys av økningen i antallet elever som har delt bosted, har utvalget vurdert om elever fortsatt skal ha den samme retten til skoleskyss til og fra begge hjemmene, eller om foreldrene må ta større ansvar, for eksempel ved at retten til skyss begrenses til kollektivtransport. Det som taler imot en innstramming, er at dette for noen vil begrense avtalefriheten barnelova legger opp til når det gjelder samvær og delt bosted.

For elever som har to hjem, kan det i stedet for dagens forsvarlighetsvurdering eventuelt fastsettes en konkret ytre grense for rett til skyss fra det hjemmet som ikke sogner til skolen eleven går på.

Ett alternativ kan være å fastsette en øvre avstandsgrense, en øvre grense for reisetid for ulike aldersgrupper eller en kombinasjon av disse. Dette kan sikre likebehandling. På den

[24] Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2015.

annen side bør det være foreldrene som avgjør hvor langt de er villige til å la barnet reise for at det skal komme på skolen.

Et annet alternativ kan være å fastsette en øvre kostnadsgrense, og at foreldrene betaler merkostnadene. Hva er det rimelig at det offentlige betaler av skyssutgifter når foreldrene ikke bor sammen? Det vil i så fall melde seg et spørsmål om samme beløpsgrense skal gjelde for elever som har ett hjem, eller om det er grunner til at rekkevidden for retten til skyss bør være lengre i de tilfellene eleven har ett hjem.

Et tredje alternativ er at retten til skyss bare skal gjelde innenfor kommunen eller fylket som skolen ligger i. Foreldrene må da selv betale og organisere skyss fram til kommunegrensen dersom det ene foreldrehjemmet ligger utenfor kommunen eller fylket der skolen ligger. Dette ligner på ordningen med rett til skyss for elever i friskoler der retten til skyss kun gjelder innenfor kommunegrensen eller fylkesgrensen der barnet bor, jf. friskolelova § 3-7 første avsnitt. Det kan også tenkes en løsning der eleven har rett til skyss både innenfor og utenfor kommune- eller fylkesgrensen dersom eleven tar offentlig transport.

Alle de tre alternativene kan innebære en begrensning av retten til skyss for elever i grunnskolen sammenlignet med dagens ordning. Etter dagens regel skal det vurderes konkret om skyss er forsvarlig. Utvalget mener at dagens rett til skyss ikke bør innskrenkes, og foreslår derfor å videreføre forsvarlighetskravet som grensen for når elever har rett til skyss.

Et alternativ til at barn skal ha rett til skyss fra to hjem, er at barn kan få rett til skoleplass ved to skoler. Etter utvalgets vurdering kan en slik løsning være uheldig for barnet når det gjelder kontinuitet i opplæringen og den sosiale tilhørigheten, selv om barnet også vil ha noen fordeler med kortere reisevei. En slik løsning vil også kunne føre til uklare ansvarsforhold og ikke minst være svært krevende for skolene og lærere å håndtere. Det vil blant annet være behov for samordning av fag- og timefordelingen, gjennomføringen av opplæringen, vurderingen i hvert enkelt fag og skole–hjem-samarbeidet. Utvalget foreslår derfor at loven, som i dag, ikke skal åpne for at elever skal ha rett til skoleplass ved to skoler når barnet har to hjem.

Det er i dag ikke fastsatt en ytre grense for retten til skyss for elever i videregående opplæring, og utvalget foreslår å videreføre dagens regler for rett til skyss for disse elevene.

30.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre retten til skyss til og fra skolen for elever i grunnskolen og i videregående opplæring på bakgrunn av (1) antallet kilometer mellom hjemmet og skolen, (2) nedsatt funksjonsevne og (3) behov for båttransport, se forslag til §§ 5-1 første, tredje og fjerde avsnitt og 9-1 første og andre avsnitt
- å videreføre retten til skyss for elever i grunnskolen på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, se forslag til § 5-1 andre avsnitt
- å videreføre dagens regler om rett til reisefølge og tilsyn i ventetiden før og etter opplæringen, se forslag til §§ 5-2 og 9-2
- å videreføre regelen om at skysstilbudet må være forsvarlig som grense for når en elev i grunnskolen har rett til skyss, se forslag til § 5-3 første avsnitt
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om elevenes trygghet under skoleskyssen
- å videreføre retten til losji for grunnskoleelever når daglig skyss ikke er forsvarlig og regelen om at kommunen skal føre tilsyn med grunnskoleelever som er innlosjerte, se forslag til § 5-3 første og fjerde avsnitt
- å videreføre dagens regel om at foreldrene kan velge om eleven skal skysses eller innlosjeres hvis kommunen er i tvil om daglig skyss er forsvarlig, se forslag til § 5-3 andre avsnitt
- å presisere i loven at det ikke skal være en plikt for elever i grunnskolen å innlosjeres hvis reiseveien ikke er forsvarlig. Foreldrene kan i slike tilfeller velge å sørge for skyss for barnet selv, se forslag til § 5-3 tredje avsnitt
- å videreføre dagens regler om at fylkeskommunen skal hjelpe elever i videregående opplæring med å skaffe losji hvis de velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei, se forslag til § 9-3
- språklige forenklinger

Kapittel 31
Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Figur 31.1

31.1 Innledning

Dette kapitlet handler om dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning og forslag til ny regulering av disse temaene, inkludert ny terminologi. Regulering av spesialundervisning for voksne som har rett til grunnskoleopplæring, er behandlet i kapittel 45.

31.2 Dagens regler

31.2.1 Grunnloven

Det framgår av Grunnloven § 109 at enhver har rett til utdannelse. En viktig del av ordlyden i Grunnloven § 109 er at «opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov». Dette har også kommet til uttrykk i sentrale bestemmelser i opplæringsloven om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning. Se nærmere omtale av Grunnloven i kapittel 7.2.

31.2.2 Norges folkerettslige forpliktelser

Etter artikkel 24 i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er statene forpliktet til å bygge ned funksjonshemmende barrierer i utdanningssystemet og gi elever som har behov for det, individuell tilrettelegging og støtte innenfor rammene av det allmenne utdanningssystemet. Den individuelle støtten skal bidra til en effektiv utdanning og størst mulig faglig og sosial utvikling.

Artikkel 24 slår fast at staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Ifølge konvensjonens artikkel 24 nr. 4 skal opplæringen omfatte «bevisstgjøring om funksjonshemming og bruk av hensiktsmessige alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, samt undervisningsmetoder og undervisningsmateriell som er til hjelp for mennesker med nedsatt funksjonsevne».

Konvensjonen stiller krav til beslutningsprosessen i saker som angår personer med nedsatt funksjonsevne. Det følger blant annet av artikkel 4 nr. 3 at konvensjonspartene aktivt skal trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjonene som representerer dem.

I FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 23 er det understreket at barn med funksjonsnedsettelser har samme rett til skole og utdanning som alle andre barn.

31.2.3 Opplæringsloven

Tilpasset opplæring

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at «[o]pplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.» I forarbeidene til bestemmelsen er det understreket at både organiseringen av opplæringen, de pedagogiske metodene og progresjonen i opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner.[1]

[1] Ot.prp. nr. 40 (2007–2008), kap. 3.

Opplæringsloven § 1-4 inneholder en særbestemmelse om krav om intensiv opplæring (tidlig innsats) for elever på 1. til 4. trinn:

> På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Intensiv opplæring er en del av den tilpassede opplæringen og innebærer kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning.[2]

Bestemmelsene i §§ 1-3 og 1-4 gir kommunen og fylkeskommunen plikt til å tilpasse opplæringen, men elevene har ikke en korresponderende individuell rett. At elevene ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring, innebærer blant annet at elevene ikke har rett til å klage på at de ikke har fått tilpasset opplæring.

Spesialundervisning

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen, har rett til spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-1 som sier følgende:

> Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.
>
> I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

Retten til spesialundervisning gjelder også for lærekandidater, men ikke for lærlinger og praksisbrevkandidater.

Om en elev skal få spesialundervisning eller ikke, vil ofte være avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen. Hvis den ordinære opplæringen er god, kan det føre til mindre behov for spesialundervisning. Reglene om spesialundervisning må derfor ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring.

For å sikre at elevene får oppfylt retten til spesialundervisning, er det gitt detaljerte regler om saksbehandlingen i opplæringsloven kapittel 5. Vedtak om spesialundervisning skal alltid bygge på en sakkyndig vurdering. Dette følger av § 5-3, som også regulerer innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Foreldre og elever er gitt en sentral rolle ved utforming av tilbudet om spesialundervisning. Etter § 5-4 tredje avsnitt skal tilbudet så langt som mulig utarbeides i samarbeid med foreldrene og eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Alle som får spesialundervisning, har rett til en individuell opplæringsplan og en årlig rapport med oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Dette følger av § 5-5.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal alle kommuner ha pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). Tjenesten skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen slik at opplæringen for elever med særskilte behov blir best mulig, jf. § 5-6 andre avsnitt første setning. I tillegg skal tjenesten sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når opplæringsloven krever det, jf. § 5-6 andre avsnitt andre setning. Etter opplæringsloven skal PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om

- spesialundervisning, jf. § 5-1
- framskutt eller utsatt skolestart, jf. § 2-1 tredje avsnitt
- fritak fra opplæringsplikten, jf. § 2-1 fjerde avsnitt andre setning
- utvidet opplæringstid i videregående opplæring, jf. § 3-1 femte avsnitt
- opplæring i og på norsk tegnspråk, jf. §§ 2-6 og 3-9
- punktskriftopplæring, jf. §§ 2-14 og 3-10

I tillegg skal PP-tjenesten også være tilgjengelig for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater, jf. § 4-2 fjerde avsnitt.

Andre bestemmelser som gjelder for elever med behov for tilrettelegging

Opplæringsloven inneholder også andre bestemmelser som gjelder for elever med behov for ulike former for tilrettelegging. Blant annet regler om

[2] Prop. 52 L (2017–2018), merknad til § 1-4.

- rett til inntil to års ekstra videregående opplæring (§ 3-1 femte avsnitt)
- rett til inntak på særskilt prioritert utdanningsprogram (§ 3-1 femte avsnitt andre setning)
- rett til en tilpasset arbeidsplass (§ 9 A-7 tredje avsnitt)
- rett til skyss for funksjonshemmede elever (§ 7-3)
- plikt for kommunen om ha et tilbud om skolefritidsordning for barn på 1. til 7. trinn med særskilte behov (§ 13-7 første avsnitt)

Blinde og sterkt svaksynte elever er gitt særskilte rettigheter i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, og hørselshemmede elever har en særlig rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter §§ 2-6 og 3-9. I tillegg er plikten til tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning for elever som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), presisert i §§ 2-16 og 3-13.

Krav om relevant faglig og pedagogisk kompetanse

Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den tilpassede opplæringen. Når en elev får spesialundervisning etter § 5-1, gjelder kompetansekravene i opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Det er to typer kompetansekrav for alle som skal undervise i skolen: (1) kompetansekrav for å kunne bli tilsatt i undervisningsstilling, jf. opplæringsloven § 10-1, og (2) krav om at lærerne må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, jf. opplæringsloven § 10-2. Detaljerte krav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.

Det er mulig å gjøre unntak fra kravet om relevant kompetanse *i faget det skal undervises i* for den læreren som skal gi spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 tredje avsnitt. Unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er at det i noen tilfeller er viktigere med en annen kompetanse som er mer tilpasset elevens behov. Det kan være at eleven har behov for en særskilt spesialpedagogisk kompetanse, for eksempel en lærer som er spesialpedagog, audiopedagog eller logoped. Unntaksbestemmelsen åpner *ikke* for unntak fra § 10-1 om kompetansekrav for tilsetting i undervisningsstilling. Ettersom unntak etter § 5-5 tredje avsnitt må fastsettes i et enkeltvedtak, vil elevene eller deres foreldre ha rett til å klage på avgjørelsen.

Opplæringsloven gir som hovedregel ikke åpning for at personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse kan tilsettes som undervisningspersonale. Det er to unntak fra denne hovedregelen. (1) Dersom det ikke er mulig å få tak i lærere som fyller kompetansekravene, kan kommunen ansette ukvalifiserte som lærere i midlertidig stilling fram til 31. juli, jf. opplæringsloven § 10-6. (2) Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene for tilsetting, kan en annen søker som er i gang med relevant utdanning, tilsettes på det vilkåret at utdanningen blir fullført, jf. § 10-6a.

Personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, såkalte assistenter, kan hjelpe til i opplæringen dersom (1) de får nødvendig veiledning, (2) eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen og (3) de ikke har ansvaret for opplæringen. Dette gjelder både i tilpasset opplæring og i spesialundervisning og følger av opplæringsloven § 10-11. Assistenter kan ikke ha selvstendig ansvar for opplæringen, og skolen kan derfor ikke benytte en assistent som lærer. Dette er en følge av at det er fastsatt egne krav til kompetanse for å kunne ansettes som lærer, og for å kunne undervise i enkelte fag.

31.2.4 Andre lover

Likestillings- og diskrimineringsloven

Universell utforming

Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første avsnitt gir personer med nedsatt funksjonsevne vern mot diskriminering ved at offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten, har plikt til «universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner». Hva som menes med universell utforming er definert i lovens § 17 andre avsnitt:

> Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Plikten til universell utforming vil langt på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger.

Plikten til universell utforming gjelder ifølge § 17 tredje avsnitt ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Individuell tilrettelegging

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. Etter § 21 andre avsnitt gjelder retten bare så langt den ikke innebærer en «uforholdsmessig byrde». I bestemmelsen står det:

> Elever og studenter med funksjonsnedsettelse ved skole- og utdanningsinstitusjoner har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.
>
> Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på
> a. tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse
> b. kostnadene ved tilretteleggingen
> c. virksomhetens ressurser.

I Prop. 81 L (2016–2017) side 327 er det slått fast at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven:

> Reglene overlapper med reglene om individuelt tilpasset opplæringstilbud, spesialundervisning og krav til fysisk og psykososialt miljø i opplæringslova. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 legger føringer for hvordan tilbudet ved skole- og utdanningsinstitusjoner skal utformes og utføres, men gir ikke nye materielle rettigheter utover det som følger av sektorlovgivningen.

Videre står det følgende om retten til individuell tilrettelegging:

> Tilretteleggingen skal ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til eleven eller studenten som har behov for tilrettelegging. Det må foretas en konkret vurdering av hva som imøtekommer individets konkrete behov. Tilrettelegging kan skje både gjennom generelle tiltak overfor hele elev-/studentgruppen, eller gjennom spesifikke tiltak rettet kun mot den aktuelle eleven. Tilretteleggingen kan skje innenfor eller utenfor det ordinære undervisningsopplegget. Retten til tilrettelegging omfatter både fysiske og andre forhold ved lærestedet, undervisningsopplegget, læremidlene (inkludert lærebøker og IKT) og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet og omfang.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., gitt med hjemmel i folkehelseloven, har som formål å bidra til at miljøet i skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade, jf. forskriftens § 1. Forskriften inneholder også en bestemmelse i § 9 andre avsnitt som pålegger skolen å ivareta behovet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen gjelder for skolens lokaler og uteområde. Elevenes skolemiljø er også regulert i opplæringsloven kapittel 9 A.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven stiller krav til forvaltningsorganets saksbehandling, og forvaltningslovens regler gjelder med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av en annen lov. I opplæringsloven er det gjort enkelte unntak fra forvaltningslovens regler. Blant annet er det i lovens kapittel 5 gjort unntak fra forvaltningslovens regler ved at det er stilt særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Forvaltningsloven er omtalt i kapittel 7.6.

31.3 Hva er tilpasset opplæring og spesialundervisning?

31.3.1 Tilpasset opplæring

Alle elever skal få best mulig utbytte av den vanlige opplæringen

Hva som menes med tilpasset opplæring, var tidligere beskrevet i læreplanverket i delen «Prinsipper for opplæringen»:

> Tilpassa opplæring innanfor fellesskapet er eit grunnleggjande element i fellesskolen. Opplæringa skal leggjast til rette slik at elevane skal kunne gi noko til fellesskapet og også kunne oppleve gleda ved å meistre og å nå måla sine. […] Tilpassa opplæring for kvar einskild elev er kjenneteikna ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåtar og læremiddel og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringa.

> Elevane har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategiar og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsette kompetansemål. Føresegnene om spesialundervisning skal gjelde når det er nødvendig med meir omfattande tilpassing enn den som kan givast innanfor den ordinære opplæringa.

Tilpasset opplæring dreier seg med andre ord om at lærerne – innenfor fellesskapets rammer – skal tilrettelegge undervisningen slik at alle elever skal få best mulig utbytte av opplæringen. Opplæringen skal gi elevene lik sjanse til å realisere sine muligheter for faglig og sosial læring, ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger.

Inkludering er et viktig prinsipp for opplæringen på lik linje med tilpasset opplæring. I ny overordnet del av læreplanene er et inkluderende læringsmiljø fastsatt som et av prinsippene for skolens praksis. Ny overordnet del skal erstatte både generell del og prinsipper for opplæringen. Ordet «inkludering» er ikke nevnt i prinsipper for opplæringen eller i den generelle delen av læreplanen som gjelder i dag, men inkludering er likevel et prinsipp skolen skal drive sin virksomhet etter. Inkludering er understreket blant annet i Salamanca-erklæringen som ble vedtatt på UNESCOs World Conference on Special Needs Education i 1994. Norge var et av flere land som sluttet seg til erklæringen. Å være inkludert vil si at elevene skal kunne delta i skolens læringsfellesskap sammen med andre elever. Dette innebærer at den enkelte elev skal kunne oppleve sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, samtidig som opplæringen er tilpasset individuelle evner og forutsetninger slik at eleven lærer og utvikler seg både personlig og faglig. Prinsippet om inkludering kommer til uttrykk i opplæringsloven blant annet i regelen om at elevene skal deles inn i klasser som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet (§ 8-2), og regelen om at alle elever har rett til å tilhøre et trygt og godt læringsmiljø (§ 9 A-2).

Inkludering innebærer at alle elever skal ha tilhørighet til en klasse og ta del i fellesskapet i skolen. Å være inkludert handler ikke alene om å være i klasserommet eller sammen med majoriteten. Enkelte ganger kan det å delta i mindre grupper være mer inkluderende. Å være inkludert handler blant annet om å oppleve mestring sammen med andre. Forutsetningen om et fellesskap mellom elevene innebærer at inkludering bygger på erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd. Likeverdig opplæring innebærer at elevene ikke behandles likt, men forskjellig ut fra ulike evner, forutsetninger og behov.

Elever med stort potensial for læring

Alle elever har et læringspotensial, men noen elever lærer raskere og tilegner seg mer kompleks kunnskap sammenlignet med jevnaldrende. Barn som er mer faglig avanserte enn andre barn, blir gjerne omtalt som barn med stort potensial for læring. Studier viser at mellom 10 og 15 prosent av elevene kan være elever med stort læringspotensial.[3] Retten til spesialundervisning gjelder ikke for disse elevene, men plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder for alle elever, inkludert dem som lærer raskere enn andre, elever som har spesielle talent, og elever som har potensial til å nå de høyeste faglige nivåene.[4]

Elever med et stort potensial for læring kjennetegnes blant annet ved at de, i større grad enn sine jevnaldrende, kan tenke mer abstrakt og mer komplekst, lettere kan se sammenhenger, er mer nysgjerrige, bruker lengre tid på utforsking, ikke tolererer gjentagende arbeid og kan vise sterk motvilje mot å løse oppgaver de opplever som for lette eller lite motiverende.[5] Utviklingen av sosiale ferdigheter hos elever med høyt potensial for læring kan bli hemmet på grunn av søken etter likesinnede, noen «å speile seg i» som er som dem. Elever med høyt læringspotensial opplever å få det mye bedre når de møter andre elever som er lik dem selv.[6]

Elever med stort læringspotensial kan underprestere, miste motivasjonen og til og med droppe ut av skolen til tross for sitt høye læringspotensial. Disse elevenes faglige potensial krever tilrettelegging og oppfølging i et inkluderende læringsmiljø slik at både eleven og samfunnet skal kunne dra nytte av potensialet. Dersom læringsmiljøet hadde vært rikt og responderende og imøtekom alle elevers behov, ville kategoriseringen kanskje vært unødvendig.[7] Konsekvensene av manglende tilrettelegging er for mange barn og unge med stort potensial for læring, at de utsettes for belastninger med alvorlig mistrivsel og emosjonelle problemer, og at de mister muligheten til å utnytte sitt potensial for læring.[8] Derfor er kunnskap om hva slags læringsbehov disse elevene

---

3 NOU 2016: 14.
4 Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), merknad til § 5-1.
5 Idsøe & Skogen, 2011.
6 Jacobsen, 2018.
7 Utdanningsdirektoratet, 2019n.
8 Idsøe & Skogen, 2011.

har, og hva tilpasset opplæring for denne elevgruppen betyr, nødvendig for å øke deres mulighet til å oppnå et bedre læringsutbytte.

Elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Elever i grunnskolen som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for å kunne uttrykke seg gjennom alternative eller supplerende uttrykksformer, eller begge deler, skal ifølge opplæringsloven få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-16 første avsnitt. Bestemmelsen presiserer grunnskoleelevens rett til ASK som erstatning for eller støtte for talen. Den samme retten gjelder for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i videregående opplæring (§ 3-13) og voksne med rett til grunnopplæring (§ 4A-13). ASK er et mangfoldig sett av kommunikasjonsmåter og en fellesbetegnelse for ulike måter å kommunisere på. Eksempler på kommunikasjonsformer er å bruke håndtegn, fotografier, grafiske symboler, konkrete handlinger og kroppslige uttrykk. Eksempel på kommunikasjonshjelpemidler er kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner.

I opplæringslovens § 2-16 andre avsnitt er det presisert at elever som har rett til spesialundervisning etter reglene i lovens kapittel 5, også har rett til å få nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon. Hva som er nødvendig opplæring, må vurderes konkret ut fra hva som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Enkelte barn og unge som har behov for ASK, vil ikke nødvendigvis ha behov for spesialundervisning. Elever som bruker ASK, er en svært uensartet gruppe med ulike forutsetninger og behov. Retten til spesialundervisning kommer kun til anvendelse når skolen ikke klarer å tilpasse den vanlige opplæringen slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av den.

Lovbestemmelsene om ASK presiserer og synliggjør det som følger av bestemmelsene om tilpasset opplæring etter § 1-3 og spesialundervisning etter § 5-1 og inneholder ingen rettigheter ut over det som følger av disse bestemmelsene.

31.3.2 Spesialundervisning

Spesialundervisning er en individuell rett etter dagens opplæringslov og kan bestå av en rekke tiltak, når det gjelder både metodikk, lærerressurser, organisering av opplæringen, praktisk tilrettelegging og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilpassede læremidler. Læreplanverket gjelder fullt ut for elever som får spesialundervisning, men det kan gjøres unntak fra læreplaner for fag når det er begrunnet med elevens behov og forutsetninger.

Når det gjelder organiseringen av spesialundervisning, kan slik undervisning skje i den ordinære gruppen (klassen) eleven går i, i mindre elevgrupper eller i enetimer. Spesialundervisning kan også gis på egne skoler. Det er følgelig stor variasjon i hva slags spesialundervisningstilbud som kan gis etter dagens opplæringslov.

Opplæringsloven gir ikke kriterier for innholdet i eller omfanget av spesialundervisningen. Det framgår imidlertid av forarbeidene til loven at elever med behov for spesialundervisning har krav på et likeverdig opplæringstilbud.[9] Kriteriet «likeverdig» gir heller ingen presis angivelse av det nærmere innholdet i eller omfanget av opplæringen elever med behov for spesialundervisning har krav på. Innholdet i og omfanget av spesialundervisningen beror på en skjønnsmessig vurdering. Sentrale momenter i vurderingen er elevens utbytte av den ordinære opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, jf. § 5-3. Når kommunen skal avgjøre om en elev har rett til spesialundervisning og i så fall hvilket tilbud som skal gis, skal kommunen legge vekt på den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten og elevens og foreldrenes synspunkter.

31.3.3 Forholdet mellom retten til spesialundervisning og retten til et trygt og godt skolemiljø

Regelen om rett til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 og reglene i opplæringsloven kapittel 9 A om at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø, overlapper hverandre til en viss grad. Tiltak etter opplæringsloven § 5-1 krever en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, mens tiltak etter kapittel 9 A kan settes i verk uten en slik vurdering.

Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi elevens arbeidsplass ikke er tilpasset elevens behov, kan eleven ha rett til vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Det samme forholdet kan også utløse rett til tiltak som gjelder det fysiske miljøet etter opplæringsloven § 9 A -7 tredje avsnitt første

[9] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 5-1.

setning: «Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira.».

Opplæringsloven § 9 A-7 tredje avsnitt første setning gir alle elever rett til en individuelt tilpasset arbeidsplass, men vil ha særlig betydning for elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne trenger en arbeidsplass som er tilpasset de behovene den enkelte elev har. Bestemmelsen innebærer at arbeidsplassen skal være slik at den ikke gir eleven skader eller plager i skjelett, muskler eller sanseapparat, og at den ikke hindrer elevens læring. Aktuelle forhold her kan være den ergonomiske utformingen og tilpassingen av stolen og lesepulten. Elever som har syns- eller hørselshemming, bør plasseres slik at de får best mulig utbytte av undervisningen.

Ifølge § 9 A-7 tredje avsnitt andre setning skal skolen innredes slik at det blir tatt hensyn til elever med nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen presiserer og utvider § 9 A-7 tredje avsnitt første setning, slik at man ikke bare ser på arbeidsplassen i snever forstand. Skolen må innrettes slik at disse elevene ikke møter funksjonshemmende barrierer i noen del av skolemiljøet. Elever med nedsatt funksjonsevne skal kunne fungere i skolemiljøet uten at dette setter unødige grenser for læringen og livsutfoldelsen.

Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi eleven ikke har et godt psykososialt skolemiljø, vil eleven ha rett til tiltak etter opplæringsloven § 9 A-4. I slik tilfeller vil det være tiltak etter denne paragrafen som vil være aktuelt å sette inn selv om vilkåret «ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet» i § 5-1 er oppfylt. Opplæringsloven § 9 A-4 fjerde avsnitt fastsetter en vidtgående plikt til å sette inn tiltak som er nødvendig for at elevene skal få et trygt og godt skolemiljø. Tiltakene kan være ett eller flere, og både være rettet mot enkeltelever og mot et mer generelt problem med det psykososiale skolemiljøet.

Den enkelte elev har også rett til sosialpedagogisk rådgiving. Formålet med slik rådgivning er å hjelpe elever som har personlige, sosiale og emosjonelle problemer som kan ha betydning for elevenes opplæring og sosiale forhold på skolen. Retten til rådgivning følger av opplæringsloven § 9-2. Formålet med og innholdet i rådgivningen er beskrevet i forskrift til opplæringsloven § 22-2

Sosialpedagogisk rådgivning kan bestå i å klargjøre problemer og omfanget av dem og avklare hva skolen kan hjelpe til med. Elevene kan også få hjelp til å vurdere om de trenger hjelp utenfor skolen. Da kan rådgiveren bistå med å finne de rette hjelpeinstansene og få kontakt med disse.

31.3.4 Forholdet mellom spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester

Hva regnes som opplæring, og hva regnes som helse- og omsorgstjenester

Retten til spesialundervisning omfatter opplæring, ikke behandling eller andre helse- og omsorgstjenester. Fysioterapi, ergoterapi, logopedi, avlastningstiltak og brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er eksempler på kommunale helse- og omsorgstjenester.

I brev 22. januar 2001 har det daværende Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet forsøkt å konkretisere hva som skal til for at et tiltak skal regnes som opplæring:

1. Aktiviteten må stå under skolens ledelse og ansvar. Herunder må det også være en tilsatt lærer som står for aktiviteten som oppfyller vilkårene i opplæringslovens kapittel 10, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 14 (om kompetanse).
2. Aktiviteten skjer innenfor rammen av det sentralt fastsatte undervisningstimetallet (eventuelt utvidet lokalt fastsatt timetall).
3. Aktiviteten må ha et pedagogisk siktemål som er innrettet på å oppnå de målene som fremgår av lovens formålsparagraf.
4. Aktiviteten må innebære en oppfyllelse av det sentralt fastsatte læreplanverket for grunnskolen, eller innebære en oppfyllelse av en IOP som er fastsatt i henhold til § 5-5.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven at kommunen skal tilby «personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring», jf. lovens § 3-2 første avsnitt nr. 6 bokstav b. Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse, har rett til å få slike tjenester organisert som «brukerstyrt» personlig assistanse, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d første avsnitt. Brukerstyrt personlig assistanse innebærer at brukeren kan styre hva assistentene skal gjøre og til hvilke tider assistansen skal gis innenfor de timerammene som kommunens vedtak om BPA angir.

Personlig assistanse kan også regnes som en del av opplæringstilbudet etter opplæringsloven. Personlig assistanse i form av praktisk hjelp og støtte fra en assistent kan inngå som et tiltak i et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 hvis en elev har behov for slik assistanse for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.[10] Hjelp fra en assistent kan følgelig regnes

[10] Utdanningsdirektoratet, 2014e.

som en del av opplæringen i noen sammenhenger og som helse -og omsorgstiltak i andre sammenhenger, men opplæringsloven gir ikke elevene rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det skal framkomme uttrykkelig av vedtaket om spesialundervisning dersom tilbudet skal omfatte praktisk hjelp fra en assistent.

Elever kan også få praktisk hjelp og støtte i skoletiden *uten* at det er fattet vedtak om spesialundervisning. I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* uttalte departementet at bruk av assistent kan være en del av tilpasningen skolen gjør for å legge til rette for at retten og plikten til opplæring skal kunne oppfylles:

> Elever som har behov for praktisk bistand fra assistent for å kunne fungere i skolehverdagen, bør etter departementet oppfatning ikke måtte gå veien om sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp og støtte. Det følger av retten og plikten til grunnskoleopplæring og retten til videregående opplæring at elever som har behov for det, får nødvendig bistand for at retten og plikten skal bli reell.[11]

Skillet mellom hva som regnes som opplæring og hva som regnes som helse- og omsorgstjenester er, beskrevet i en tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet.[12] I tolkningsuttalelsen står det at tilpasninger og hjelp i noen tilfeller må regnes som en del av opplæringen. Når tiltaket ikke faller inn under opplæringslovens virkeområde, kan det være andre kommunale tjenester som er ansvarlig for tiltaket. Hjelp fra helse- og omsorgssektoren kan gis når et barn er på skolen. Om dette står det følgende i Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse:

> Nødvendige tjenester fra helse- og omsorgstjenesten mens eleven er på skolen, kan dreie seg om mange ulike tiltak. Ofte vil slike tjenester gis av skolehelsetjenesten, men det kan også være nødvendig med hjelp fra andre deler av kommunens helse- og omsorgstjenesten eller spesialisthelsetjenesten.
>
> Skolen bør legge til rette for at elever kan motta nødvendig helsehjelp eller andre nødvendige helse- og omsorgstjenester i skoletiden, når det er behov for dette.

Opplæring i aktiviteter i dagliglivet (ADL-trening)

Noen elever trenger langt større oppfølging enn andre. Dette gjelder blant annet elever med funksjonsnedsettelser som trenger hjelp til og trening i ferdigheter som kreves i dagliglivet, slik som av- og påkledning, spising, toalettbesøk og forflytning. Dette kalles ADL-trening. ADL står for «Activities of Daily Life», som vi på norsk kaller «aktiviteter i dagliglivet». Opplæring i ADL vil være utenfor det som vanligvis omfattes av uttrykket opplæring slik det brukes i læreplanverket.[13] ADL-trening kan etter dagens opplæringslov *likevel* regnes som opplæring når tiltaket gis under skolens ansvar og ledelse og tiltaket er en del av enkeltvedtaket om spesialundervisning. ADL-treningen regnes i disse tilfellene som opplæring selv om aktiviteten kan regnes som helse -og omsorgstiltak i andre sammenhenger.

Hjelp til å få tatt legemidler

En del barn som bruker legemidler i det daglige, har behov for hjelp til å få tatt legemidlene. Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har tidligere sammen utgitt et rundskriv og nasjonale rutiner om håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning[14]. I rundskrivet står det følgende:

> Dersom barnet ikke har rett til nødvendig helsehjelp, er det ingen bestemmelser verken i barnehagelovgivningen, opplæringslovgivningen eller helselovgivningen som eksplisitt forankrer ansvaret for håndtering av legemidler den tiden barnet er i barnehage, skole eller skolefritidsordning. […] For at retten og plikten til grunnskoleopplæring skal være reell for alle barn, er det innfortolket som en del av kommunens overordnede ansvar å sørge for at elever med behov for bistand med legemiddelhåndtering, får den hjelpen de trenger for å kunne fungere i skolehverdagen.

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning er det vist til *Rutiner for medisinering av barn i barnehagen og elever i skolen og på skolefritidsordningen (SFO)* der det står at det ikke er lovfestet en plikt for ansatte i skolen og på skolefritidsordningen til å bistå med legemiddelhåndtering:

---

11 Kap. 4.7.

12 Utdanningsdirektoratet, 2017g.

13 Utdanningsdirektoratet, 2014e, s. 24.

14 Helse- og omsorgsdepartementet & Kunnskapsdepartementet, rundskriv I-5/2008.

> Generelt kan man ikke innfortolke dette i de alminnelige arbeidspliktene til en skoleansatt uten ytterligere holdepunkter. Det er ingenting i veien for at ansatte kan påta seg slike oppgaver dersom dette vurderes å være forsvarlig. Det oppfordres til å finne praktiske forsvarlige løsninger som gjør at barnet på best mulig måte kan få den bistanden som er nødvendig i løpet av en skoledag. Dersom ansatte ikke vil påta seg å bistå barna/elevene må kommunen finne en annen løsning, slik at barnet får den hjelpen det trenger.[15]

Utstyr og hjelpemidler

Mange elever med nedsatt funksjonsevne vil ha behov for utstyr eller hjelpemidler for å kunne nyttiggjøre seg opplæring. I den utstrekning utstyret er spesifikt knyttet til opplæringen, er det den som har ansvaret for opplæringen, som regel kommunen, som også har ansvaret for at utstyret er tilgjengelig for eleven.[16]

31.4 Kunnskapsgrunnlaget

31.4.1 Historikk

Spesialskoleloven oppheves

Reglene om spesialundervisning ble i 1975 tatt inn i grunnskoleloven av 1969 § 8. Samtidig ble spesialskoleloven av 1951 opphevet. Med denne endringen ble barn som har behov for tilrettelagt undervisning, omfattet av det alminnelige skolesystemet. For elever i videregående opplæring var retten til spesialundervisning regulert i lov om videregående opplæring § 11.

Det generelle prinsippet om elevtilpasset opplæring ble slått fast i grunnskoleloven § 7 nr. 1 ved endringsloven av 1975. Dette innebar at det ble satt som mål at all opplæring i grunnskolen så langt som mulig skulle bli tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. I forarbeidene til endringsloven av 1975[17] ble det pekt på som et mål at funksjonshemmede i størst mulig utstrekning skulle bli integrert i den vanlige skolen. Fullstendig integrering ble imidlertid ikke funnet pedagogisk eller ressursmessig realistisk på det daværende tidspunktet.[18] I 1987 ble grunnskoleloven § 13 nr. 1 endret med sikte på en innskjerping av prinsippet om at alle barn så langt mulig skulle gå på den skolen de geografisk hørte til.

I opplæringsloven av 1998 ble tilpasset opplæring som generelt mål i grunnskolen, ført videre. Samtidig ble dette lovfestet også for den videregående opplæringen.[19] Reglene om spesialundervisning i grunnskolen og i den videregående opplæringen ble også videreført.

Tilpasset opplæring og skiftende politiske ideologier

I artikkelen Hvorfor tilpasset opplæring er så vanskelig[20] beskriver Jenssen & Lillejord fire epoker i tilpasset opplæring: en integreringsepoke, en inkluderingsepoke, en individualiseringsepoke og en fellesskaps- og kvalitetsepoke. Artikkelforfatterne skriver at ulike politiske regimer har tatt uttrykket «tilpasset opplæring» i bruk og fylt det med sitt innhold ut fra politiske ideologier og rådende verdier.

Den første epoken som beskrives, er fra 1975 til 1990. Epoken var preget av nedleggelse av spesialskolene og av integrering. I artikkelen framheves det at tilpasset opplæring hadde en sentral plass i integreringsarbeidet, at tilpasset opplæring på ulike måter ble koblet til økonomi, ressurser og spesialpedagogikk, og at tilpasset opplæring handlet om at spesielle grupper skulle innpasses i fellesskapet.

Den andre epoken som beskrives, er fra 1990 til 1996. Artikkelforfatterne skriver at inkludering, fellesskap, deltakelse og faglig og sosialt utbytte var sentralt i skolepolitikken, og at framstillingen av tilpasset opplæring i denne perioden er svært ulik den forfatterne fant i den første perioden. De uttaler følgende:

> I et inkluderende perspektiv skal tilpasset opplæring gjelde for alle og på alle områder. Rammene er fellesskapet og felles lærestoff. De politiske dokumentene gir imidlertid heller ikke nå en tydelig innholdsbeskrivelse av tilpasset opplæring, og det er en utfordring å finne ut hva som skiller det fra ordinær undervisning og fra spesialundervisning.

I den tredje perioden, fra 1997 til 2005, ble tilpasset opplæring i økende grad omtalt som skolens tilpasning av opplæringen til den enkelte elev. Artikkelforfatterne viser til St.meld. nr. 30 (2003–

---

15 Utdanningsdirektoratet, 2014e, kap. 2.6.

16 NOU 1995: 18.

17 Ot.prp. nr. 64 (1973–74). Innst. O. nr. 74 (1974–75).

18 Ot.prp. nr. 64 (1973–74), s. 7 flg. Innst. O. nr. 74 (1974–75), s. 3.

19 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 1-2.

20 Jenssen & Lillejord, 2010.

2004) *Kultur for læring*, der tilpasset opplæring ble forstått som individualisering av opplæringen:

> Vi skal strekke oss etter idealet om å gi alle elever tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. Alle elever er likeverdige, men ingen av dem er like. Både «teoritrøtte» og «teoritørste» elever skal møtes med respekt.

Den fjerde og siste epoken som omtales i artikkelen, fra 2005 og framover, kjennetegnes ifølge artikkelforfatterne av at tilpasset opplæring forstås som et læringsfellesskap og som undervisningskvalitet. Den individuelle tilpasningen er tonet ned til fordel for fellesskapet. Målet er å bedre kvaliteten på undervisningen. God tilpasset opplæring er god og variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får et tilfredsstillende utbytte.

Ny bestemmelse om at det kan gjøres unntak fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget

1. januar 2014 ble det tatt inn en ny bestemmelse i opplæringsloven § 5-5 tredje avsnitt som åpner for at kravet om relevant kompetanse i faget det skal undervises i, kan fravikes etter en konkret vurdering av eleven og den aktuelle spesialundervisningen. Dette innebærer at det kan fastsettes i et enkeltvedtak at en ansatt lærer ikke behøver å oppfylle kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget. I forarbeidene til bestemmelsen påpeker departementet at selv om hovedregelen er at kravet til relevant kompetanse i undervisningsfaget også skal gjelde for spesialundervisning, er det behov for å åpne for at det etter en konkret vurdering kan gjøres unntak fra kravet i enkeltvedtaket om spesialundervisning: «For å kunne ta slike individuelle omsyn til behova hos elevane, og fordi spesialundervisninga har eit så varierande innhald, meiner departementet at det bør vere mogleg å fråvike hovudregelen om at lærarar skal ha relevant kompetanse i det faget dei underviser i.» Departementet understreket at det er naturlig at dette inngår i den vurderingen som blir gjort av PP-tjenesten i forkant av et vedtak. Et unntak skal ikke ha økonomiske årsaker, men må begrunnes ut fra faglige-pedagogiske årsaker.[21]

Ny bestemmelse om bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling

For å klargjøre reglene som gjelder for bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling, og for å unngå at disse brukes feil i opplæringen, ble det i juni 2013 føyd til en egen regel i opplæringsloven § 10-11 om personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen. I forarbeidene til bestemmelsen står det følgende:

> I NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring pkt. 19.4.12 uttaler utvalget at det i en viss utstrekning bør være adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse assistere i spesialundervisningen. Forutsetningen må være at det er forsvarlig at arbeidet utføres av personale uten tilstrekkelig formell kompetanse og at det utføres under ansvar og veiledning av personale med tilstrekkelig fagkompetanse. Utvalget fant ikke grunn til å foreslå særlige regler om dette i loven. Departementet støttet utvalgets vurderinger i Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), kapittel 8.4.1, men kommenterte ikke utvalgets uttalelse nærmere.
>
> Ut fra lovens forarbeider legger departementet til grunn at det under visse forutsetninger er adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse hjelpe til i spesialundervisningen. Dette er også kommet til uttrykk i Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialundervisning:
>
> «Det er ikke krav til assistentenes kompetanse. Dette har sammenheng med at assistenter ikke skal lede opplæringen, herunder ha ansvaret for spesialundervisning. Assistentene kan kun bistå undervisningspersonalet i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen [...] En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistenter kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.»[22]

[21] Prop. 84 L (2011–2012), kap. 3.5.3.1.

[22] Prop. 129 L (2012–2013), kap. 6.2.

Innføringen av regelen i opplæringsloven § 10-11 var ment å gjøre det tydelig at personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling (assistenter), ikke kan ha ansvaret for opplæringen, og at skolen ikke kan benytte en assistent som lærer.[23] Assistentene kan imidlertid «hjelpe til i opplæringa». I tillegg kan en assistent gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen.

31.4.2 Rapporter og undersøkelser

Betenking om grunnlovsmessige og folkerettslige aspekter angående retten til tilrettelagt undervisning

Aslak Syse, professor emeritus ved Universitetet i Oslo, ga høsten 2019, etter oppdrag fra utvalget, en juridisk betenkning som belyser hvor langt forpliktelsene i Grunnloven og de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av, strekker seg.[24]

Bakgrunnen for oppdraget er at utvalget ønsket å få utredet handlingsrommet når det gjelder opplæringsplikter overfor, og tilsvarende opplæringsrettigheter for, personer med nedsatt funksjonsevne og andre personer med særlige opplæringsbehov.

I oppsummerende vurderinger konkluderer Syse blant annet med følgende:

> En samlet konklusjon er at elever med særlige opplæringsbehov har krav på tilrettelagt opplæring. Slik opplæring bør videre, så langt som mulig, gjennomføres ved inkluderende opplæring slik dette er forstått i aktuelle bestemmelser i KFR og ØSK. En slik rett til individuell tilrettelegging i skole- og opplæringssituasjoner er også lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl.), se punkt 5.3. […]
>
> Verken Grunnloven eller menneskerettskonvensjoner krever en internrettslig lovgivning som gir personer med særlige behov individuelle rettigheter med klageadgang på dette feltet. Heller ikke foreligger grunnlovsmessige eller folkerettslige krav til hvordan beslutningsprosesser skal være, eller hvordan gjennomføringen av tilpasset opplæring skal skje ved den enkelte skole eller opplæringsinstitusjon. […]
>
> I oppdraget ønskes endelig at betenkningen omhandler grensen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing av opplæringen. Den grunnleggende ideen bak universelt tilrettelagt opplæring (tilpasset opplæring) er at opplæringen skal gjennomføres slik at så mange som mulig, uavhengig av funksjonsevne, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Målet er at særløsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås. Positiv særbehandling kan være nødvendig når den universelle utformingen av opplæringen er utilstrekkelig.
>
> Noe enkelt sagt må relasjonen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing fastlegges individuelt. Dersom en elev er full ut tjent med universell tilrettelegging, bortfaller behovet for individuell tilpassing og vice versa.
>
> […] Det er heller ikke lett å innholdsavklare det folkerettslige kravet om «inclusive education», i norske tekster oversatt med «inkluderende opplæring». Slik opplæring kan gjennomføres på ulike måter, men ofte vil den enkelte elevs forutsetninger være utgangspunktet for hvordan opplæringssituasjonen må tilpasses for at eleven skal få utviklet sitt fulle potensial. Dette gir opphav til faglige og pedagogiske utfordringer, jf. forslagene til Nordahl-utvalget, mer enn egentlig rettslige utfordringer slik betenkningen her påviser.
>
> Lovgiver vil ha et vidt handlingsrom for å kunne gi regler som best mulig imøtekommer elevers ulike behov og forutsetninger, jf. Grl. § 109 om at «[o]pplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov».
>
> Lovgiver vil uansett ha plikt til å sikre at lovgivningen sikrer den enkelte elev et opplæringstilbud over en minstestandard som må ut forstås ut fra den enkelte elevs forutsetninger. Dette kan utledes av Grl. § 109, jf. § 98.

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avga sin utredning[25] til Kunnskapsdepartementet i februar 2019. I utredningens kapittel 13.5 omtales tilpasset opplæring for alle elever i grunnskolen. Ekspertutvalget foreslår at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Hensikten er å gi alle elever opplæring innen den ordinære undervisningen og innenfor læreplanens rammer. Basert på lærernes vurdering, skal elevene raskt få den støtten de trenger, og hjelpen skal gis i alle fag på alle trinn. Det er først når eleven trenger spesialundervisning, som er det

[23] Prop. 129 L (2012–2013), kap. 6.4.

[24] Syse, 2019. Se digitalt vedlegg.

[25] NOU 2019: 3.

tredje nivået, at det er nødvendig med en sakkyndig uttalelse. Ekspertutvalget ønsker ikke å fjerne elevenes individuelle rett til spesialundervisning, men det ønsker at færre elever skal trenge spesialundervisning. Ekspertutvalget foreslår å innføre et lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til slik undervisning fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av det tildelte antallet timer til spesialundervisningen. Utvalget ønsker også å innføre som en plikt, at alle skoler med barnetrinn må ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring. Ekspertutvalget anbefaler å

- innføre lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer: tilpasset støtte i ordinær undervisning, intensiv opplæring i kortere perioder og spesialundervisning etter sakkyndig vurdering
- innføre lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til spesialundervisning med personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av timetallet som vedtaket omfatter
- innføre en plikt om at hver skole med et barnetrinn skal ha minst én lærerpesialist i begynneropplæring på 1. til 4. trinn

Studie om regelverksetterlevelse i grunnopplæringen

Høsten 2018 gjennomførte OsloMet en studie av regelverksetterlevelse i grunnopplæringen, på oppdrag fra utvalget.[26] Formålet med prosjektet var å få mer kunnskap om regelverksetterlevelse i norske kommuner og skoler, og å utlede noen anbefalinger om hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, kommuner og lærerutdanning.

I studien ble det fokusert på saksområdene spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene, samtidig som de representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir av informantene vurdert som krevende og «tunge» å arbeide med, men det er særlig spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som særlig utfordrende. Dette har ifølge OsloMet sannsynligvis sammenheng med at det ofte vil være stor diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressurssituasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan støtte kommunene i deres streben etter å etterleve reglene. Det er den faglig-pedagogiske kompetansen og de tilgjengelige ressursene som gjør det utfordrende å etterleve reglene.

I rapporten trekkes det fram at rektorene beskriver spesialundervisning som et mer komplisert område å arbeide med enn skolemiljø:

> Dette har delvis med skoleslag å gjøre, som at videregående skoler har mindre problematikk knyttet til skolemiljø, men også at kompleksiteten på feltet spesialundervisning er så stor – forholdet til tilpasset opplæring, samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste, økonomi, tid og kompetanse. Utfordringene på spesialundervisningsområdet synes også å ha sammenheng med liten grad av opplevd frihet i rutinene på skolen gitt hvordan rektorene her er bundet til den formelle saksgangen for at elevene skal få spesialundervisning.
>
> [...] Andre rektorer igjen fremhever et godt samarbeid med PP-tjenesten, men av de kommunale lederne, skolelederne og lærerne er det rektorene som virker mest positive til å styrke arbeidet med tilpasset opplæring gjennom å redusere formelle rutiner, knytte PP-tjenesten nærmere til skolen og generelt få ned bruk av spesialundervisningen. Dette kan sannsynligvis også knyttes til bruk av de økonomiske ressursene som skolene har til rådighet.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

I april 2018 la Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, nedsatt av Kunnskapsdepartementet, fram rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge*.[27]

Ekspertgruppen peker på en rekke utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Disse utfordringene er det stor enighet om blant flertallet av høringsinstansene for ekspertgruppens rapport, blant dem fylkesmenn og kommuner. Kunnskapsgrunnlaget og utfordringene har vært kjent i mange år.

Utfordringene er i hovedsak disse:

- Hjelpen kommer for sent.
- Mange barn og unge møter ansatte i skolen uten formell pedagogisk kompetanse.

[26] Mausethagen et al. 2019.

[27] Nordahl et al. 2018.

- Organiseringen av spesialundervisningen fører til en manglende tilhørighet i et felleskap med andre barn og unge.
- PP-tjenesten bruker mest tid på å utarbeide sakkyndige vurderinger og for lite tid på kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid).
- PP-tjenesten og Statped har for stor avstand til den daglige praksisen i skolen.
- Forventingene til elever med behov for særskilt tilrettelegging er for lave.
- Det er langt flere elever som har behov for hjelp og støtte, enn de elevene som mottar spesialundervisning.
- Tilbudet om spesialundervisning realiserer ikke alltid læringspotensialet til elevene.
- Flere elever som mottar spesialundervisning, trives dårligere, har mer negativ atferd, har svakere relasjoner til medelever, lavere motivasjon og dårligere progresjon enn elever som ikke mottar spesialundervisning.

For øvrig peker ekspertgruppen på at det er svært mange som får spesialundervisning, og at langt flere gutter enn jenter får slik undervisning. Til tross for betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring i skolen, øker andelen elever som får spesialundervisning. I dag er det dobbelt så mange elever som får spesialundervisning, som for tretti år siden. I skoleåret 2018–2019 hadde 7,8 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. Toppåret var 2011–2012 da 8,6 prosent av elevene hadde vedtak om spesialundervisning.

Ekspertgruppen foreslår en omfattende reform. Forslaget innebærer at ressurser og kompetanse skal flyttes tett på skolene, og at rettighetene til spesialundervisning endres. Målet er raskere og bedre hjelp til flere.

Ekspertgruppen foreslår at det etableres et «helhetlig system» med disse hovedprinsippene:

- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Hjelpen skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.

Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig skolene. For å ivareta prinsippene foreslår ekspertgruppen at det etableres et eget pedagogisk støttesystem for barn og unge og ansatte i skolen.

Ekspertgruppen har drøftet hva inkludering er, og hva det handler om. Ifølge ekspertgruppen er en vanlig misforståelse at inkludering handler om at alle elever alltid skal befinne seg i samme rom og undervises av samme lærer. Ekspertgruppen poengterer at muligheten til å oppleve mestring sammen med andre er sentral når det gjelder inkludering som prinsipp.

Ekspertgruppen peker på at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene. I tillegg mener ekspertgruppen at bruken av assistenter ofte har sosialt ekskluderende konsekvenser.[28] Ekspertgruppen uttaler følgende:

> Egelund og Tetler (2009) viser at kvalifikasjonene til lærerne er helt avgjørende for resultatene av spesialundervisningen. Dette er i samsvar med annen internasjonal forskning, som viser at læreren har størst betydning for elevenes læring (Hattie, 2009). Mange assistenter har et omfattende ansvar for gjennom føring av undervisningen i skolefag. Forskning viser at en slik nedprioritering av kompetanse i spesialundervisningen bidrar til at læringsutbyttet for elevene blir dårligere enn det kunne ha vært om den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen hadde vært på et høyt nivå (Haustätter & Nordahl, 2013).

Ekspertgruppen foreslår ytterligere at det etableres en registrering av utdanningsdata på individnivå fra barnehage og ut videregående opplæring i SSB. Begrunnelsen for dette forslaget er blant annet at individdata vil kunne bidra til at overgangene i utdanningssystemet kan bli mindre utfordrende for det enkelte barn. Ekspertgruppen skriver at ved å anvende disse opplysningene vil barn og unge sikres kontinuitet i det pedagogiske tilbudet. Ekspertgruppen er kjent med at tilsvarende individopplysninger tidligere er foreslått, men avslått blant annet med bakgrunn i personopplysningsloven. Likevel finner ekspertgruppen det nødvendig å påpeke at slike opplysninger er viktige for at barn og unge så tidlig som mulig, skal få den hjelpen og støtten de trenger.

Fagrapport fra Barneombudet om spesialundervisning

Barneombudet har gjennomført et prosjekt om spesialundervisning i grunnskolen. Ombudet

[28] Nordahl et al. 2018, s. 128 og 215.

publiserte funnene og sine anbefalinger i en fagrapport våren 2017[29]. Barneombudet uttaler:

> I dette prosjektet har vi sett at verken elevenes – eller spesialundervisningens potensiale blir utnyttet fullt ut. Dette skyldes ikke at spesialundervisning i seg selv ikke nytter – men at spesialundervisningen som gis ikke er god nok. Både forskning og praksis har vist at mulighetene for å gi elevene et godt læringsutbytte er større i spesialundervisningen enn i den ordinære undervisningen. Dette forutsetter imidlertid at undervisningen gis av lærere med riktig kompetanse, at man har høye forventninger til eleven og at innhold og organisering er tilrettelagt elevens behov.

Barneombudet sier også at elevene forteller at det er lite eller ingen medvirkning i vurdering for læring. Barneombudet er derfor usikker på om elever med rett til spesialundervisning, får underveisvurdering og veiledning i samsvar med den individuelle opplæringsplanen som er utarbeidet for dem.

I rapporten kommer Barneombudet med flere anbefalinger, blant annet disse:

- Opplæringsloven må endres, slik at elever med spesialundervisning sikres rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse i faget/undervisningsoppgaven. Unntaksbestemmelsen i opplæringsloven § 5-5 må kun brukes i særskilte tilfeller og dersom det er til barnets beste. Unntak skal gjøres som eget enkeltvedtak.
- For å sikre elevene et forsvarlig utbytte av spesialundervisningen må Kunnskapsdepartementet utvikle en felles nasjonal standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.
- Kunnskapsdepartementet må innføre kompetansekrav og bemanningsnorm for PP-tjenesten.
- Kunnskapsdepartementet må sikre kvaliteten på PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid ved å utarbeide en forskrift som tydeliggjør kravene til sakkyndige vurderinger.
- Kunnskapsdepartementet må gi PP-tjenesten en tydeligere rolle i oppfølgingen av elevens spesialundervisning.
- Kunnskapsdepartementet må ta inn prinsippene om ikke-diskriminering og barnets beste i opplæringslovens kapittel 5.
- Kunnskapsdepartementet må sikre at skoleeier har tilstrekkelig kunnskap om opplæringsloven, forvaltningsloven, barnekonvensjonen og CRPD.
- Kunnskapsdepartementet må etablere sanksjoner overfor skoleeiere som ikke etterlever regelverket.
- Det må lages en egen bestemmelse i opplæringsloven om at barn skal høres i PP-tjenestens sakkyndige arbeid, når kommunen fatter vedtak, i skolens arbeid med individuell opplæringsplan og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen.

Undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen

Riksrevisjonen gjennomførte i 2010 en undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.[30] Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden februar–november 2010. Undersøkelsen viser omfattende svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisningstilbudet. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette en betydelig risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles.

Undersøkelsen viser videre blant annet at internkontrollen i kommunene på opplæringsområdet gjennom etablering av forsvarlig system er mangelfull. Undersøkelsen viser også vesentlige avvik fra forventningen om tre måneders saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndig vurdering i PP-tjenesten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerker i Innst. 390 S (2010–2011) blant annet følgende:

- Komiteen viser til at retten til spesialundervisning kvalitetssikres gjennom fire dokumenter; sakkyndig vurdering hvor en vurderer elevens læringsutbytte, enkeltvedtak som fastslår hva eleven har rett til, individuell opplæringsplan som fastsetter mål og oppfølgingstiltak og halvårsrapporter med evaluering. Til sammen fungerer disse dokumentene som et system for vurdering og oppfølging av elever med behov for spesialundervisning.
- Komiteen vil videre presisere behovet for å sikre at sakkyndig vurdering foreligger raskest mulig, og mener departementet bør vurdere forslag om lovfesting av maksimal behandlingstid. Komiteen finner det kritikkverdig at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering er for lang, samt at det foreligger vesentlige mangler ved mange enkeltvedtak og individu-

[29] Barneombudet, 2017.

[30] Dokument 3:7 (2010–2011).

elle opplæringsplaner. Komiteen finner det videre kritikkverdig at rapporteringen ikke har vært god nok.

I rapporten[31] peker Riksrevisjonen også på at bruk av assistenter i skolen har økt:

> I 2009 fikk 50 prosent av elevene med spesialundervisning tildelt timer med assistent. Dette er en økning på 6,5 prosentpoeng fra 2002. Figur 8 viser at andelen spesialundervisningselever som får undervisning med assistent over 270 timer, har økt og ligger på 30 prosent i 2009. Andelen elever med spesialundervisning som får tildelt 1–75 timer med assistent, har blitt noe redusert i perioden fra 2002 til 2009.
>
> Det har vært en økning av elever som får undervisning i små grupper. GSI-tallene viser ikke om økningen i assistentbruk skyldes at det er flere assistenter til stede i undervisningen sammen med læreren, eller om assistentene driver undervisningen alene. Ett fylkesmannsembete uttaler i intervju at de opplever en økning i antall klagesaker knyttet til bruk av assistenter i stedet for pedagoger i spesialundervisningen.

Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

Antallet elever som får spesialundervisning

Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at 49 755 elever i grunnskolen har enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2018–2019, noe som utgjør 7,8 prosent av elevene. Andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, fra 3,7 prosent på 1. trinn til 10,6 prosent på 10. trinn. Det er langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning. På 10. trinn får 13,4 prosent av guttene spesialundervisning.

Det er betydelig færre elever som får spesialundervisning i videregående enn det er på 10. trinn i grunnskolen. Totalt 4 900 elever fikk spesialundervisning i videregående opplæring skoleåret 2017–2018, noe som tilsvarer 2,6 prosent av elevene.[32]

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker i sin rapport på at spesialundervisning ikke ser ut til å være et midlertidig tilbud. Mye tyder på at dersom en elev har fått et vedtak om spesialundervisning, så mottar eleven tilbudet resten av årene i grunnskolen.[33]

Tall fra GSI viser at det er en nedgang i antallet elever som mottar spesialundervisning i lite omfang, og at det er en økning i antallet elever som mottar spesialundervisning i stort omfang. I perioden 2008 til 2018 er det totalt sett en økning i antallet timer som blir gitt til spesialundervisning.

Ifølge rapporten fra Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging varierer andelen elever som mottar spesialundervisning, fra skole til skole, mellom kommuner og mellom landsdeler. Figur 31.2 viser oversikt over andel spesialundervisning i de ti største kommunene i skoleåret 2017–2018.[34] Tallene viser at det er store regionale forskjeller mellom de ti største kommunene i Norge når det gjelder antallet elever som mottar spesialundervisning.

Antallet timer med assistent i spesialundervisningen

Tall fra GSI viser at det er stor økning i assistenttimer. Av de 49 755 elevene som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen skoleåret 2018–2019, fikk 48 077 vedtak om spesialundervisning med undervisningspersonale (lærere). 23 158 elever fikk timer med assistent. GSI har data som viser utviklingen av timer til spesialundervisning med assistent og timer til spesialundervisning med lærere fra skoleåret 2009–2010 til skoleåret 2018–2019.[35] Dataene viser at bruk av assistenter har gått betydelig opp, mens antallet lærertimer har hatt en svak økning, se grafen nedenfor.

Utvalget har kontaktet Utdanningsdirektoratet for å få belyst utviklingen av antallet lærertimer og assistenttimer til spesialundervisning, se figur 31.3. Direktoratet uttaler at GSI har noen begrensninger når tallene skal tolkes. Hvordan tallene i første omgang kan forstås, kan gi feil inntrykk av hvordan organiseringen av spesialundervisningen er i praksis.[36] Nedenfor er noen eksempler fra Utdanningsdirektoratet:

---

31 Dokument nr. 3:7 (2010–2011).

32 Utdanningsdirektoratet, 2018l.

33 Nordahl et al. 2018, s. 97.

34 Nordahl et al. 2018, s 108.

35 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

36 Utdanningsdirektoratet, e-post datert 15. januar 2019.

Eksempel 1:

Et år gir en skole tre elever spesialundervisning i en egen gruppe med en lærer. Neste skoleår velger skolen å gi all spesialundervisning til disse i hver deres ordinære klasse. Lærerne i de ordinære klassene tar videre ansvar for opplæringen både for disse elevene og for resten av klassen. De får imidlertid assistenter inn i de ordinære klassene, men det er lærere som har ansvar for opplæringen til disse elevene.

I GSI vil da timer til assistent i spesialundervisningen øke i forhold til bruk av lærer i spesialundervisningen. Samtidig blir selve opplæringen gitt av en lærer og skolen oppnår målet om mer inkluderende spesialundervisning.

Eksempel 2:

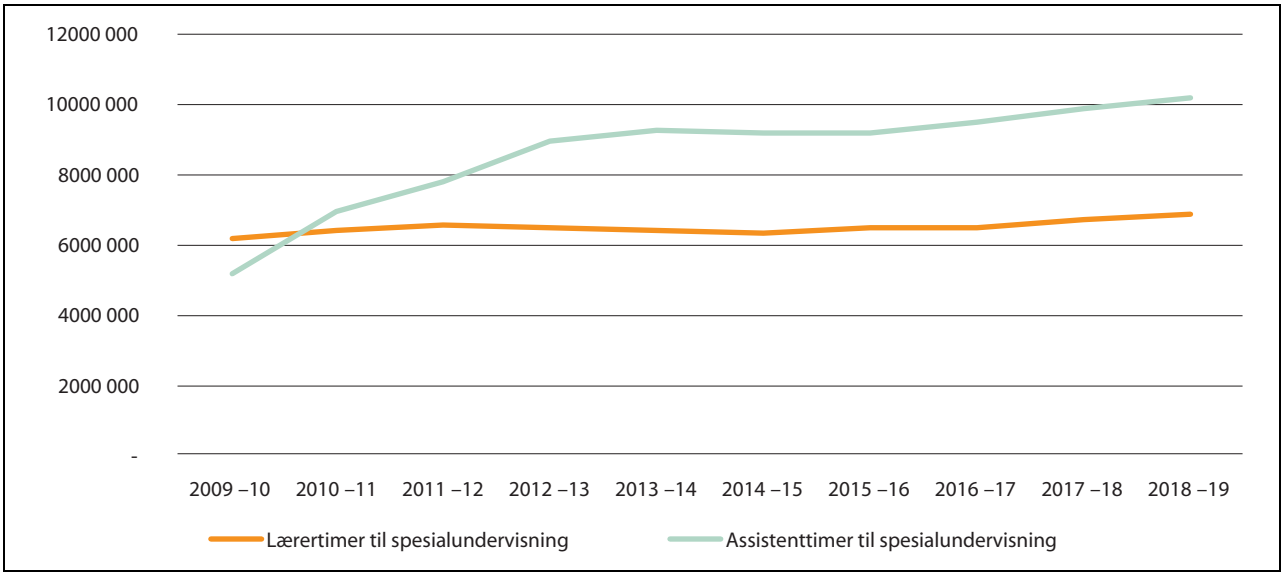
Tre elever ved skolen tas ut av klassen og får opplæring alene med hver sin assistent.

I GSI vil ikke registreringen bli så ulik eksempelet over, men det er stor forskjell på hvordan assistenten brukes.

Storby	Sum elever som får spesial undervisning etter enkeltvedtak	Sum elever ved skolen i alt	Andel spesialundervisning
Stavanger	1 523	15 248	10,0 %
Tromsø	795	8 477	9,4 %
Drammen	665	7 933	8,4 %
Trondheim	1 568	20 272	7,7 %
Oslo	4 887	63 904	7,6 %
Fredrikstad	691	9 299	7,4 %
Kristiansand	720	10 742	6,7 %
Bergen	1 682	28 986	5,8 %
Sandnes	579	9 982	5,8 %
Bærum	862	16 184	5,3 %

Figur 31.2 Spesialundervisning i storbyene

Kilde: Nordahl et al. 2018, s. 108.



Figur 31.3 Antallet timer med spesialundervisning med lærer og med assistent

Kilde: Utdanningsdirektoratet, e-post til Opplæringslovutvalget datert 18. november 2019.

Også i SØF-rapport nr. 04/16 tas begrensninger i tolkning av tallene fra GSI opp:

> I den offentlige diskusjonen blir høy assistentbruk sett på som en indikasjon på at kvaliteten av spesialundervisningen er lav. Internasjonal forskning gir noe støtte til dette synspunktet: Elever eksponert for assistent har i gjennomsnitt dårligere læringsutbytte enn tilnærmet like elever i det ordinære tilbudet, og en tror dette skyldes en kombinasjon av lært hjelpeløshet, stigmatisering og isolasjonseffekter. Flere av rektorene uttrykker imidlertid at de finner den offentlige diskusjonen om assistentbruk unyansert. De påpeker at assistentene har svært ulik kompetanse, og at mange utfører en rekke viktige oppgaver for en svært heterogen elevgruppe. Behovet for en bedre informert og mer presis offentlig diskusjon understrekes sterkt. Flere påpeker i denne forbindelse at de finner den del av GSI-statistikken som omhandler assistenter tilnærmet verdiløs.[37]

Antallet elever som får spesialundervisning utenfor klassen

Mange barn og unge som har behov for et spesialpedagogisk tilbud, opplever at dette går på bekostning av deres deltakelse i klassefelleskapet. Siden 2013–2014 har andelen elever som hovedsakelig får spesialundervisningen utenfor den ordinære klassen gått betydelig ned. I 2013–2014 fikk 72 prosent av elevene hovedsakelig spesialundervisning utenfor den ordinære klassen, mens i 2017–2018 har andelen gått ned til 60 prosent.

Skolestørrelse påvirker organiseringen av spesialundervisningen. Jo større en skole er, jo større andel av elevene får spesialundervisning utenfor den ordinære klassen. Samtidig er det flere som får spesialundervisning alene på små skoler, enn på store skoler. Det kan for eksempel være enklere å organisere elever i grupper når det er flere elever med spesialundervisning på samme skole. Tilgjengelige ressurser vil også kunne påvirke hvordan spesialundervisning organiseres.

92 prosent av elevene som får spesialundervisning, har tilknytning til en ordinær klasse. De øvrige 8 prosentene er tilknyttet en fast avdeling for spesialundervisning. Ofte er dette elever med omfattende behov for spesialundervisning. I 2017–2018 hadde 353 skoler faste avdelinger for spesialundervisning og til sammen 4 000 elever var tilknyttet disse. På 56 av disse skolene får alle elevene spesialundervisning. Antallet elever i fast avdeling for spesialundervisning har vært relativt stabilt de siste fem årene.

Finansieringsordninger for spesialundervisningen

Innledning

Utvalget ønsket å se på hvordan kommunene tildeler ressurser til spesialundervisning til skolene og få en vurdering av om finansieringsordningen kan ha betydning for antallet vedtak og omfanget av spesialundervisningen. KS har, etter forespørsel fra utvalget, gitt følgende beskrivelse av hvordan kommunene tildeler ressurser til skolene: Det store bildet er et system satt sammen av grunntildeling, hodetildeling, sosioøkonomiske/sosiokulturelle faktorer og erfaringstall.[38]

Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt tilrettelegging beskriver også denne praksisen:

> Det er vanlig at kommunene tildeler økonomiske midler i en pott til skolen og at det er opp til rektor å disponere midlene til sin skole. Tilbakemeldingene fra kommunene er derfor at de får færre midler til tilpasset opplæring jo flere elever med enkeltvedtak de har.[39]

Hvordan kommunene tildeler ressurser til grunnskolene

I SØF-rapport nr. 04/16 *Spesialundervisning i storbyene* var oppdraget å se på spesialundervisning fra skoleeiers perspektiv og vurdere mulighetene for å påvirke omfanget. I undersøkelsen er det sett på spesialundervisning i fire byer: Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.[40]

Rapporten viser at alle de fire kommunene har rammefinansiering av sine skoler, det vil si at økonomiske midler overføres til skolene i henhold til en fordelingsnøkkel uten at det er bestemt i detalj hva midlene skal brukes til. Tildelingen av økonomiske midler bygger også på levekårsjusteringer. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke kriterier de har for tildeling, og det er forskjell på summene som settes av for levekårsjustering. Alle kommunene har en målsetting om at færre elever skal trenge spesialundervisning.

---

37 Iversen et al. 2016.

38 KS, e-post datert 16. november 2018.

39 Nordahl et al. 2018.

40 Iversen et al. 2016.

Modellene som brukes i de fire kommunene har en del felles kjennetegn.

Hovedideen illustreres i SØF-rapporten på følgende måte:

> Tildeling = Grunnressurs + Elevsats * Antall elever + Levekårsressurs + tildeling til elever med svært omfattende behov + andre tildelinger[41]

Midlene til spesialundervisning fordeles gjennom både en sats per elev multiplisert med antallet elever, levekårsressursen og tildelingen til elever med svært omfattende behov. Den delen av tildelingen som følger av levekårsressursen, reflekterer at skoler har ulike behov for spesialundervisning og annen tilrettelegging. For situasjoner som oppstår, og som ikke har med levekår å gjøre, har alle byene en tildeling for elever med svært omfattende behov.

Hvordan fylkeskommunene tildeler ressurser til de videregående skolene

For ressurstildeling til videregående skoler benytter de fleste fylkeskommuner følgende modell[42]:

> Total tildeling: Grunntilskudd + elevsats per utdanningsprogram * antall elever + andre kriterier + tildelinger utenfor modellen

Grunntilskuddet er ment som et tilskudd til små skoler. Størrelsen på grunntilskuddet kan variere fra fylke til fylke.

Elevsatsen vil utgjøre den største delen av tildelingen. Denne delen vil være avhengig av utdanningsprogrammene og antallet elever.

Under andre kriterier ligger mange ulike faktorer. Dette vil kunne utløse tildeling til skoler som har elever med lave grunnskolepoeng, kompensasjon for store avstander og spredt bosetning, lærernes alder og lønnsnivå og behov for ressurser til spesialundervisning.

Tildelinger utenfor modellen inneholder komponenter som ikke fanges opp av de foregående kategoriene. Dette kan være prosjekter eller andre skolespesifikke ressursbehov.

Tildelingen til spesialundervisningen beregnes på forskjellige måter. Ressursene kan fordeles på bakgrunn av inntakspoeng eller tildelingen beregnes på bakgrunn av saksbehandling. Det kan også brukes kombinasjoner av disse beregningene. Noen fylkeskommuner baserer tildelingen på framskrivninger av fjorårets budsjett, men mye av midlene som brukes til spesialundervisning, ligger innenfor skolenes ordinære tildeling. Målet er at omfordeling av midler skjer etter kriterier som er objektive, og at tildelingen i så liten grad som mulig kan påvirkes av skolene.

31.4.3 Regelverket i andre land

Danmark

I Danmark finnes det to typer tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen: (1) spesialundervisning og (2) supplerende undervisning og faglig støtte.[43]

Spesialundervisning, som forutsetter en pedagogisk-psykologisk utredning fra Pædagogisk-psykologisk rådgivning, skal bare gis til elever som har behov for hjelp og støtte i ni timer i uken eller mer. Dette følger av Danmarks lov om folkeskolen kapitel 2 § 3 Stk. 2. Spesialundervisning gis nesten utelukkende i spesialklasser eller spesialskoler. I 2017 var det i Danmark 9 288 elever i specialskoler, og 2 754 elever i dagbehandlingscentre mv.[44] Totalt utgjør det 2,15 prosent av elevene.

Elever som har behov for mindre hjelp enn ni timer i uken, skal gis supplerende undervisning og annen faglig støtte. Det er ikke krav til sakkyndig vurdering for supplerende undervisning. Supplerende undervisning og faglig støtte kan være rettet mot enkeltelever, grupper av elever eller klasser. Det er ledelsen ved skolen som beslutter om slik støtte skal gis, og foreldre kan ikke klage. Det er ingen sentral rapportering om elever som får supplerende undervisning og faglig støtte. Det ble gjort en datainnsamling i 13 kommuner i 2015, og 10,8 prosent av elevene hadde da slik støtte.

Det har gitt større fleksibilitet at tiltak kan settes inn mot klasser eller grupper, men skoleledere har problemer med å prioritere ressurser til støttetiltak. Lærere opplever at ressurssituasjonen er uoversiktelig og de føler ikke at de har tilstrekkelige ressurser til å ivareta elevene. At færre elever får sakkyndig uttalelse, som følge av ny lovgivning, har medvirket til at lærere selv definerer og omtaler elever som «inkluderingselever». [45]

---

41 Iversen et al. 2016, s. 48.

42 Iversen & Nyhus, 2018, s. 4.

43 Nordahl et al. 2018, s. 192.

44 Danmarks statistikk, statistikkbanken.

45 Nordahl et al. 2018, s. 192.

Sverige

I Sverige er målet at alle elever skal oppleve tilhørighet i et inkluderende miljø. Ifølge skollagen fra 2010 skal skolen gi hjelp og støtte til elever som trenger det. Støttevirksomheten kan beskrives i tre steg:

- For det første skal den ordinære virksomheten tilrettelegges slik at eleven kan få undervisning på sitt nivå.
- For det andre skal eleven støttes ved hjelp av ekstra tilpasninger («extra anpassningar»).[46]
- For det tredje skal eleven gis særskilt støtte som medfører innsatser som ikke kan ordnes i den ordinære undervisningen (särskilt stöd).[47]

I tillegg skal elever i «lågstadiet» i grunnskolen, spesialskolen og sameskolen som behøver tidlig støtte (tidig stödinsats), få det ut fra elevens behov, jf. skollagen kap. 3 §§ 4, 4 a – b.

Elever med store og vedvarende behov kan få særskilt støtte. Slik støtte skal i første omgang gis til eleven i den elevgruppen den tilhører. Undervisningen kan gis som eneundervisning eller i en særskilt gruppe når det er behov for det. Rektor kan beslutte at støtten skal gis utenom ordinær undervisningstid. Rektor skal sørge for at det blir gjort en utredning og deretter må det utarbeides et handlingsprogram. Dersom skolen mener at leger eller psykologer skal delta i utredningsarbeidet, må foreldrene gi samtykke. Foreldre kan klage på innholdet i handlingsplanen, og de kan også klage hvis rektor beslutter at eleven ikke skal ha særskilt støtte. Det finnes ikke noen virksomhet som PP-tjenesten i Sverige. Skolen kan bruke de fagpersonene de ønsker til utredningen som skal gjøres.

I skoleåret 2012–2013 hadde 13,9 prosent av elevene særskilt støtte og handlingsplan. Etter at det i skoleåret 2016–2017 ble innført at elever som trenger det, skal få ekstra tilpasning, sank andelen av elevene som får særskilt støtte til 5,0 prosent.[48]

Ifølge skollagen kan elever som har nedsatt funksjonsevne gå i «grundsärskolan» eller «gymnasiesärskolan» etter at de er utredet og har fått en diagnose. Døve eller hørselsskadde elever og elever med store språkvansker kan gå i spesialskoler etter kartlegging.[49]

Finland

I Finland deles støtteundervisning inn i tre nivåer: «allmänt, intensifierat och särskilt stöd».[50] Allmenn støtte kan gis av de ordinære lærerne eller av spesiallærere. Den allmenne støtten krever ikke kartlegging eller formelle vedtak.

Ifølge Finlands lag om grundläggande utbildning, skal elever som har behov for kortvarig støtte, få «stödundervisning». Elever som har behov for regelmessig støtte eller ulike former for støtte samtidig, skal gis støtteundervisning i form av «intensifierat stöd» (intensivert støtte). Elever kan også gis «särskilt stöd» (særskilt støtte) som består av «specialundervisning». Elever som har problemer med innlæring eller skolegang, har rett til spesialundervisning på deltid ved siden av den øvrige undervisningen.

Den intensiverte støtten er en mer kontinuerlig, omfattende og individuell støtte. Beslutningen om at eleven skal få intensivert støtte gjøres på bakgrunn av en pedagogisk bedømmelse, og støtten skal gis i henhold til en plan.

Hvis den intensiverte støtten ikke er tilstrekkelig for at eleven skal klare skolearbeidet, kan det gis særskilt støtte. Da må det fattes et formelt vedtak på grunnlag av en pedagogisk vurdering. Eleven skal ha en individuell plan. Av planen skal det framgå hvordan den generelle opplæringen og støtten skal organiseres for eleven. Den særskilte støtten kan omfatte både spesialundervisning og annen støtte.

Alle skoler har tilgang til en psykolog og spesiallærer som utarbeider den pedagogiske vurderingen. Store skoler har sin egen psykolog og spesiallærer, og mindre skoler har ressurspersonene på deling.

Ifølge Statistikcentralens utbildingsstatistik fikk 9,7 prosent av elevene i grunnskolen intensivert støtte høsten 2017. 7,7 prosent av elevene fikk særskilt støtte.[51] Av elevene som fikk særskilt støtte, fikk 20,7 prosent støtten i den allmenne undervisningen, 41,9 prosent fikk støtten delvis i den allmenne undervisningen, mens 37,4 prosent fikk sin opplæring helt eller delvis i spesialklasser eller spesialskoler. [52]

---

46 Skollag kap. 3 § 5.
47 Skollag kap. 3 §§ 6-12
48 Nordahl et al. 2018.
49 Skollag kap. 7 § 6
50 Utbildningsstyrelsen, 2014, kap. 7.1.
51 Statistikcentralen, 2018a.
52 Statistikcentralen, 2018b.

31.4.4 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Barneombudet har i innspill[53] til utvalget pekt på følgende problemer når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning:

- mangel på kompetanse hos personalet
- utstrakt bruk av ufaglærte og assistenter
- uklare krav til tilpasset opplæring
- mangelfull etterlevelse av reglene

Barneombudet uttaler at de nevnte forholdene fører til at spesialundervisningen har dårlig kvalitet, og at Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging mener det samme. Barneombudet uttaler videre:

> Tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp som gjelder all opplæring, der ordinær opplæring, intensivopplæring og spesialundervisning sees i sammenheng og brukes fleksibelt. Et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud forutsetter at PP-tjenestens mandat utvides, slik at de også får et ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning.

Barneombudet skisserer en plikt til å følge med, undersøke tilretteleggingsbehov, sette inn tiltak og til slutt evaluere. Elevene må få medvirke i henhold til barnekonvensjonen. Barneombudet mener også at intensivopplæring bør gjelde alle trinn og alle fag.

Barneombudet mener at følgende forutsetninger må være på plass for å gi en mer helhetlig tilpasset opplæring:

- Den ordinære opplæringen må bli bedre, med tydeligere krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring.
- Det må settes tydeligere krav til hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres.
- PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen. Tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevenes utbytte av spesialundervisningen.
- Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.

Barneombudet foreslår at PP-tjenestens mandat utvides til også å omfatte tilpasset opplæring og intensivopplæring, og at det bør vurderes en norm for bemanning og krav til kompetanse.

Barneombudet mener at den nye opplæringsloven må sikre at elever får lærere med riktig kompetanse. Ombudet anser dette som et av de viktigste virkemidlene for at elever som strever, skal få god nok hjelp. Barneombudet viser også til merknadene fra FNs barnekomité i 2018, der de anbefaler at Norge i større grad sørger for at elever får opplæring og individuell støtte av spesialiserte lærere i en inkluderende opplæring. Etter Barneombudets erfaring fører regelen i opplæringsloven § 10-11 til at assistenter i praksis får mye ansvar for å gjennomføre undervisningen, ofte uten opplæring og veiledning. Barneombudet mener at bruken av personale uten undervisningskompetanse må begrenses betraktelig, og det må framkomme klart av loven at personale uten undervisningskompetanse ikke skal ha ansvaret for å planlegge eller gjennomføre undervisningen, men kun hjelpe til.

Barneombudet mener også at loven må utformes på en pedagogisk og oversiktlig måte. Loven kan med fordel være mindre detaljert på noen områder, men på området tilpasset opplæring og spesialundervisning er det nødvendig med mer utfyllende regler.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) ønsker et tydeligere lovverk når det gjelder rett til logoped. Videre ønsker FUG at spesialundervisning fortsatt skal være en lovfestet rett.[54] Foreldreutvalget mener dessuten at dagens spesialundervisning bør bli bedre, og at det bør unngås at spesialundervisning blir synonymt med segregering. FUG er enig i at for mange elever får spesialundervisning i dag, men mener likevel at spesialundervisning ikke bør utelukkes for elever som har høyt læringspotensial.

KS mener at man i størst mulig grad bør unngå å lage særregler om saksbehandlingen, fordi de generelle reglene i forvaltningsloven bør følges.[55] KS ønsker også en klargjøring av om det bare er PP-tjenesten som kan utarbeide en sakkyndig vurdering, eller om også andre kan utrede sakene.

Skolelederforbundet er opptatt av opplæringsbegrepet og forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.[56] Skolelederforbundet mener at klageadgang på individnivå er viktig å opprettholde, «men at det må tydeliggjøres hva den individuelle rettigheten innebærer på det enkelte området. Svært ofte er det snakk om ressurser». Forbundet peker på at regelverket på

[53] Barneombudet, innspill til utvalget.

[54] FUG, innspill til utvalget.

[55] KS, innspill til utvalget.

[56] Skolelederforbundet, innspill til utvalget.

opplæringsområdet regulerer viktige rettigheter for barn, unge og voksne.

Sametinget sier i innspill til utvalget at samiske elever med særskilte behov utgjør den mest sårbare samiske elevgruppen som opplæringslovens bestemmelser omfatter. Sametinget mener at for at disse elevene skal sikres forsvarlige sakkyndige vurderinger etter opplæringsloven § 5-3 og tilfredsstillende tilrettelagt opplæring, må PP-tjenestens vurderinger ta hensyn til barnas språklige og kulturelle bakgrunn.

Sametinget uttaler videre at en styrking av samiskspråklig og kulturell kompetanse ofte er praktisk umulig å få til i alle kommuner. Det må finnes en faglig sterk instans med kompetanse i samisk språk og kultur som kan gi bistand til førstelinjetjenestene. Sametinget legger til at regelverket må tilpasses slik at dette er synliggjort og tydelig.[57]

Utdanningsforbundet peker på følgende problemstillinger:[58]

- Tilsyn viser at økonomiske hensyn vektlegges når det fattes vedtak om spesialundervisning. Utdanningsforbundet ønsker en presisering av kommunens plikt til å sørge for tilstrekkelige ressurser for at skolen skal oppfylle kravene i loven og forskriftene.
- Alle kommuner skal ha en PP-tjeneste, og tjenesten har store og sentrale oppgaver, men det er ikke regulert krav til kapasitet eller kompetanse.
- Problemstillinger knyttet til tilpasset opplæring, spesialundervisning og regelverksetterlevelse tydeliggjør behovet for skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Utdanningsforbundet mener at dette kravet kan styrkes i regelverket.
- Muligheten for å gjøre unntak fra kompetansekravet for lærere som gir spesialundervisning, gir et uheldig signal, og kompetansekravet bør innskjerpes.
- Det store rettsanvendelsesskjønnet som ligger i kriteriet «tilfredsstillende utbytte» gjør det krevende å anvende regelverket. Ulikhetene i andelen elever som mottar spesialundervisning er større enn det som lar seg forklare med naturlig variasjon i antallet elever med spesielle behov. Gir «tilfredsstillende utbytte» som kriterium for rett til spesialundervisning et for stort skjønnsmessig handlingsrom og kan dette gå på bekostning av tilbudet til elevene? Utdanningsforbundet mener uttrykket «tilfredsstillende utbytte» ikke er godt nok klargjort.

I tillegg mener Utdanningsforbundet at elevenes rett til spesialundervisning må videreføres.

Andre

Forum for fylkesutdanningssjefer har i møte med utvalget[59] gitt innspill om at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er opplæring og hva som er helsehjelp eller behandling. I forlengelsen er det et spørsmål om hvem som har ansvaret, ettersom fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen og kommunen for tjenester innenfor helse og barnevern. Fylkesutdanningssjefene ga også uttrykk for at skolene ikke har de ressursene de trenger til å ivareta elever med store helsemessig utfordringer. Videre ga Forum for fylkesutdanningssjefer disse innspillene:

- Elevene har gjerne en og to som hjelper seg resten av døgnet, men ikke når de er på skolen.
- Elevene vil være tjent med en klargjøring av hvem som har ansvaret for å yte helsemessige tjenester når elevene er på skolen.
- I mange tilfeller er det behov for koordinert innsats for å ivareta den enkelte ungdom. Ofte lages det ikke individuell plan eller planen blir ikke fulgt opp.
- Uklare ansvarsforhold fører til at slike saker ofte ender med å handle om penger og ressurstildeling. Dersom ansvarsforholdene tydeliggjøres, kan alle innenfor rammene arbeide for å gjøre det som er til det beste for den enkelte ungdom.

Forumet ber utvalget vurdere om disse utfordringene og uklarhetene kan reduseres.

Friskolenes Kontaktforum og Kristne Friskolers Forbund ønsker at elever som flytter mellom skoler, og som har vedtak om spesialundervisning, ikke skal miste spesialundervisningen mens de venter på nytt vedtak. Dette gjelder enten skolene er friskoler, kommunale eller fylkeskommunale.[60]

Fylkesmannen i Rogaland foreslår i innspill til utvalget en utvidelse av plikten til å utarbeide individuell plan.[61] Fylkesmannen ønsker at skolen skal ha plikt etter opplæringsloven til å utarbeide en individuell plan for elever som trenger langva-

[57] Sametinget, innspill til utvalget.
[58] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
[59] Forum for fylkesutdanningssjefer, innspill til utvalget.
[60] Friskolenes Kontaktforum og Kristne Friskolers Forbund, innspill til utvalget.
[61] Fylkesmannen i Rogaland, innspill til utvalget.

rige og koordinerte tjenester, og at andre aktører skal ha plikt til å delta.

Foreningen Lykkelige barn skriver i et innspill til utvalget[62] at familier med barn med høyt potensial for læring opplever at regelverket er uklart og noen ganger til hinder for god oppfølging av deres barn. Foreningen ønsker at det skal komme tydeligere fram at alle elever, også de med høyt potensial for læring, skal få tilpasset opplæring. Foreningen ønsker også en klargjøring av PP-tjenestens ansvar for elever som har høyt potensial for læring.

Professor Monica Melby-Lervåg, UiO, Institutt for spesialpedagogikk, har skrevet et innlegg til utvalgets hjemmeside om spesialundervisning og tilpasset opplæring.[63] Melby-Lervåg mener det er skapt et uriktig bilde av at spesialundervisning ikke virker. Tvert imot viser undersøkelser at spesialundervisningen kan ha god effekt når den gjennomføres på en god måte, sier hun. Melby-Lervåg mener at lovverket er godt, og at problemet er hvordan opplæringen gis og den varierende kompetansen til dem som underviser. Hun mener det skal være krav om spesialpedagogisk kompetanse for dem som gir spesialundervisning.

Melby-Lervåg mener at tilpasset opplæring er et godt prinsipp, men det krever ressurser og kompetanse som skolen i varierende grad har. Det samme gjelder prinsippet om tidlig innsats på 1. til 4. trinn.

Når det gjelder PP-tjenesten, peker Monica Melby-Lervåg på at tjenesten har høy kompetanse, men at den ikke er dimensjonert for de store oppgavene den har. Hun foreslår en bemanningsnorm basert på elevtall.

Monica Melby-Lervåg peker på fire faktorer som bidrar til at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende:

1. Det er lite om lærevansker i lærerutdanningene.
2. Spesialpedagoger arbeider langt unna barna fordi de ikke er kvalifisert til lærerstillinger.
3. PP-tjenesten har for mange oppgaver i forhold til bemanning.
4. Spesialundervisning blir ikke tatt alvorlig fordi det har spredt seg en myte om at det ikke har effekt.

Melby-Lervåg poengterer at disse faktorene i hovedsak må løses utenfor lovverket.

Redd Barna uttrykker bekymring for at mange skoler ikke oppfyller plikten til å gi tilpasset opplæring.[64] Organisasjonen ønsker at plikten skal konkretiseres slik at det blir tydeligere krav til innhold og kvalitet. Redd Barna mener også at det bør vurderes om noe kan rettighetsfestes. Redd Barna viser til barnekonvensjonens artikkel 23 tredje avsnitt om barn med funksjonsnedsettelse og anbefaler at opplæringslovens § 9 A-7 videreføres med tilføyelser som gir ytterligere rettigheter for elever som trenger en arbeidsplasssom er tilpasset deres behov. Organisasjonen ønsker at opplæringsloven skal sikre elever med nedsatt funksjonsevne bedre rettsvern, bedre tilrettelegging og en mer inkluderende skolehverdag på sin nærskole.

Redd Barna ønsker å styrke elevens rett til spesialundervisning og de ønsker at barnets rett til medvirkning i utformingen av spesialundervisningen skal skjerpes. De mener at det er behov for nasjonale retningslinjer for hvordan spesialundervisning skal planlegges, gjennomføres og evalueres. De peker også på at mange elever mottar spesialundervisning fra ufaglærte, og ønsker at opplæringsloven skal sikre barnets rett til å få opplæring av en fagperson med godkjent utdanning. Redd Barna ønsker også en lovpålagt logopedtjeneste.

I et møte utvalget hadde med Samisk spesialpedagogisk tjeneste, ble det uttrykt bekymring for mangelen på læremidler, kartleggingsressurser, samiskspråklige lærere med spesialpedagogisk kompetanse og mangel på samisk kompetanse i PP-tjenesten.

Utvalget har hatt flere møter med representanter for Unge funksjonshemmede, som har delt sine erfaringer med dagens regelverk og kommet med forslag til forbedringer. Unge funksjonshemmede legger vekt på at deres medlemmer har svært ulike utfordringer og behov. Organisasjonen har forslag til en annen ordning for spesialundervisning enn dagens ordning, med to typer vedtak: ett for spesielt omfattende behov og ett for mer generelle lavterskeltiltak. Unge funksjonshemmede er også opptatt av å sikre overgangene mellom skoleslagene for elever med behov for tilrettelegging.

Utvalget har også hatt flere møter med Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO). FFOs medlemsorganisasjoner framhever at elever har bedre utbytte av opplæring i et læringsfellesskap enn i eneundervisning, selv om segregert undervisning kan være best for noen elever. Elever og foreldre opplever at spesialundervisningen gis som et «pakkeforløp», og ønsker at spesialunder-

[62] Lykkelige barn, innspill til utvalget.

[63] Melby- Lervåg, innspill til utvalget.

[64] Redd Barna, innspill til utvalget.

Figur 31.4 Utvalgsleder Jon Christian Fløysvik Nordrum i møte med Unge funksjonshemmede og FFO

Foto: Opplæringslovutvalget

visningen skal være tilpasset den enkelte eleven. Det er ønskelig med kortere saksbehandlingstid, og det kan være mulig med en forenkling av saksbehandlingen. FFO mener at tidlig innsats og intensivopplæring må gjelde for alle trinn. Videre at det må gjennomføres en vurdering av tiltakene og læringsresultatene for elever som får spesialundervisning oftere enn én gang i året. FFO mener også at plikten til å gi tilpasset opplæring må tydeliggjøres.

31.5 Utvalgets vurdering

31.5.1 Innledning

Ifølge utvalgets mandat skal «utvalget ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov». Utvalget skal ifølge mandatet også særlig vurdere hvilke forhold som bør reguleres gjennom å gi rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger.

Retten til spesialundervisning er en sentral rettighet i opplæringsloven, og rettigheten er ment å være et sikkerhetsnett for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen og derfor har behov for ytterligere tilrettelegging. Undersøkelser viser at det er flere utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for slik tilrettelegging i skolen. Utfordringene er beskrevet og drøftet i en rekke rapporter, meldinger til Stortinget og NOU-er. Det er bred enighet[65] om at

- mye av spesialundervisningen blir gitt av personer som ikke oppfyller opplæringslovens krav til faglig og pedagogisk kompetanse
- spesialundervisning virker sosialt stigmatiserende for mange barn
- mange barn får hjelp for sent
- PP-tjenesten utfører oppgaver som er knyttet til kompetanse- og organisasjonsutvikling, kun i begrenset omfang

Det er grunn til å tro at disse problemene ikke nødvendigvis eller utelukkende skyldes regelverket, men hvordan regelverket implementeres og praktiseres.[66] For at spesialundervisning skal ha god effekt, må tiltak settes i verk raskt, og tilbudet bør bygge på forskningsbasert kunnskap om hva som gir best læring for elevene.[67]

Utvalget har vurdert om lovendringer kan bidra til å løse problemene med dagens tilbud til elever med behov for individuell tilrettelegging. Utvalget har drøftet flere spørsmål, blant annet: Hvordan kan reglene endres, og hva kan man oppnå med en eventuell endring?

31.5.2 Rettssikkerheten må ivaretas for alle elever

Kommunene har i dag full frihet til å styrke den tilpassede opplæringen slik at behovet for spesialundervisning blir minst mulig. Allikevel viser tall fra GSI at mange kommuner har et vedvarende høyt antall elever som mottar spesialundervisning. På bakgrunn av de utfordringene som er avdekket,[68] mener utvalget at kommunen i større grad enn i dag må praktisere en inkluderende opplæring ut fra det elevmangfoldet skolene til enhver tid har. Det vil trolig alltid finnes elever som vil ha behov for tilpasninger av undervisningen, der individuell tilrettelegging er nødvendig for at disse elevene skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud.[69] Det vil blant annet gjelde elever med langvarige og omfattende behov for individuell tilrettelegging.

---

65 Nordahl et al. 2018.
66 Melby-Lervåg, innspill til utvalget.
67 Melby-Lervåg, innspill til utvalget.
68 Nordahl et al. 2018.
69 NOU 2019: 3, kap. 13.5.

Ekspertgruppen for spesialpedagogikk, etablert av Kunnskapsdepartementet i 2012, påpeker i sin rapport at enkelte elever har så sammensatte og komplekse utfordringer at de ikke kan avhjelpes innenfor rammene av tilpasset opplæring.[70] Etter utvalgets vurdering må derfor elever som skolen, av ulike grunner, ikke greier å gi tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget foreslår derfor at dagens rett til spesialundervisning videreføres, men med omarbeidelser når det gjelder terminologi og hva retten skal inneholde.

At elevene har en rett, innebærer at kommunen er rettslig forpliktet til å oppfylle retten. Kommunen kan ikke unnlate å oppfylle rettigheten med den begrunnelsen at det ikke er avsatt penger til formålet. En rett til individuelt tilrettelagt opplæring innebærer også at den enkelte har rett til å klage på opplæringstilbudet og få saken overprøvd av en klageinstans. I siste instans kan rettigheten håndheves ved domstolene. En slik rettighet innebærer dermed økt rettssikkerhet for den enkelte.

31.5.3 Alternative modeller for lovregulering

På bakgrunn av utfordringene som Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på i sin rapport, se kapittel 31.4.2, og innspill utvalget har fått, blant annet i møter med ulike organisasjoner, mener utvalget at det er behov for å endre dagens regelverk. Utvalget antar at noen av problemene kan avhjelpes med regelendringer. Utvalget foreslår endringer i dagens regelverk blant annet når det gjelder hva elever som har behov for særskilt tilrettelegging, skal ha rett til, og saksbehandlingsreglene knyttet til dette.

Målet med forslagene er at elevene skal
- få nødvendig hjelp så tidlig som mulig
- få hjelp av personale med relevant faglig og pedagogisk kompetanse
- være og føle seg inkludert i et fellesskap

Utvalget ønsker også
- å styrke elevens individuelle medvirkning
- å forenkle saksgangen
- at skolen skal få mer støtte og veiledning fra PP-tjenesten

Forslagene til regelendringer er utarbeidet med forutsetningen i utvalgets mandat om at forslaget til ny opplæringslov ikke skal innebære vesentlige merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen.

Utvalget har vurdert hvordan reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning bør innrettes, ut fra disse tre alternativene:
- Dele opp dagens rett til spesialundervisning i separate rettigheter, ved å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging på den andre siden.
- Differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging.
- Endre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) slik at den bare gjelder når det er aktuelt med avvik fra læreplanverket.

De tre alternative modellene er beskrevet nedenfor. Modellene må ses i sammenheng med hvilke andre lovendringer som kan gjøres. Elementer fra de ulike modellene kan også kombineres.

31.5.3.1 Modell 1: skille mellom individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og personlig assistanse og fysisk tilrettelegging på den andre siden

Mange elever vil ha behov for individuell tilrettelegging, men av ulik karakter. Noen elever har behov for individuelt tilrettelagt opplæring i ett eller flere fag eller for å nå målene i den generelle delen av læreplanverket. Andre elever har kun behov for personlig assistanse og praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan for eksempel være elever med nedsatt funksjonsevne som har behov for hjelp av en assistent som følger eleven gjennom skoledagen eller deler av den. Enkelte elever har kun behov for fysisk tilrettelegging på skolen, for eksempel tilpasning av arbeidsplassen, teleslynge i klasserommet eller ulike teknologiske løsninger. I noen tilfeller er det aktuelt med en kombinasjon av disse formene for tilrettelegging. Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging.

En modell for lovregulering kan være å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging i skolen på den andre siden. Tiltak som innebærer personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, dreier seg ikke om opplæringen i fag eller for å nå mål i den overordnede delen av læreplanverket, og det vil

[70] Rognhaug et al. 2014.

som regel ikke være nødvendig med en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk. Slik tilrettelegging bør derfor ikke omfattes av regler om individuelt tilrettelagt opplæring. Personlig assistanse kan dessuten gis av personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling.

Innvilgelse av søknad om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging kan skje uten at det er særskilte krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Det innebærer at det er forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17 som gjelder. Dersom kommunen trenger råd og veiledning i forbindelse med praktisk eller fysisk tilrettelegging, kan det i noen tilfeller være mer relevant å få bistand fra for eksempel en ergoterapeut, synspedagog, audiopedagog eller fysioterapeut. Med en slik løsning kan PP-tjenesten frigjøre tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til å jobbe forebyggende ved å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling og gi råd til skolene. Slik kan også færre elever få behov for individuell tilrettelegging. Dersom en elev eller foreldrene søker om individuelt tilrettelagt opplæring, vil eleven ha rett til å få en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak.

For å sikre at elever som har behov for personlig assistanse, skal få dette, blant annet å få nødvendig hjelp til praktiske gjøremål, bør elevene ha en rett til dette. Retten bør være uavhengig av om vilkårene for å få rett til individuelt tilrettelagt opplæring er oppfylt. Assistansen kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, deltakelse i sosiale aktiviteter i friminutter, toalettbesøk, bæring av sekk og forflytning. Slike dagligdagse aktiviteter kan kreve mye krefter for enkelte elever. Assistenten bør være en ressurs som skal avlaste eleven, slik at eleven får overskudd til å konsentrere seg om det faglige på skolen. Elever som har behov for ADL-trening, det vil si oppøving i dagliglivets gjøremål, bør imidlertid fortsatt ha en rett til dette som en del av den individuelt tilrettelagte opplæringen.

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens opplæring, bør ha rett til pedagogiske tiltak i form av individuelt tilrettelagt opplæring for å nå kompetansemålene i ett eller flere fag eller målene i den overordnede delen av læreplanverket. Innholdet i, organiseringen og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil variere ut fra skolens opplæring, elevens behov og kommunens resurser. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i undervisningen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en faglig-pedagogisk vurdering. Vurderingen av om eleven har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, bør bygge på en sakkyndig vurdering og være knyttet til både skolens evne og mulighet til å tilpasse opplæringen og til de løsningene eleven har behov for.

Fordelen med en slik løsning er at det blir et klarere skille enn i dag mellom hva som er opplæring (pedagogisk tilrettelegging), og hva som ikke er det (personlig assistanse og fysisk tilrettelegging). Løsningen kan også føre til at PP-tjenesten sparer ressurser fordi det nødvendigvis ikke blir behov for sakkyndig vurdering i like mange tilfeller som i dag. Dersom kompetansekrav for undervisningspersonale kun skal gjelde for opplæringen, vil det kunne bli lettere å oppfylle disse kravene fordi andre personer enn dem som oppfyller kompetansekravene, kan ansettes for å utføre oppgaver som dreier seg om personlig assistanse.

Ulempen er at det er usikkert i hvor stor grad løsningen vil føre til mindre ressursbruk fra PP-tjenesten til sakkyndige vurderinger, fordi det mest sannsynlig vil være noen elever som har rett til en kombinasjon av tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. I slike tilfeller må PP-tjenesten uansett utarbeide en sakkyndig vurdering om elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Ifølge GSI har nesten 1 700 elever i 2018–2019 vedtak om spesialundervisning uten at de har fått tildelt timer med undervisningspersonale. Dette tallet har vært relativt stabilt over flere år. Tall fra GSI for 2010–2011 viser at 486 elever hadde enkeltvedtak om spesialundervisning uten timer, for eksempel vedtak om utstyr.[71] Tallene viser at det er sannsynlig at PP-tjenesten vil kunne bruke noe mindre tid til å utarbeide sakkyndige vurderinger dersom det ikke stilles krav om slik vurdering i saker om personlig assistanse, individuelt tilrettelagt arbeidsplass og utstyr i opplæringen.

31.5.3.2 Modell 2: differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging

En annen løsning er å skille mellom (1) elever som kan følge opplæringen uten individuell tilrettelegging, (2) elever som har behov for tilrettelegging i en begrenset periode, men ikke avvik fra læreplanen og (3) elever som har varige eller omfattende behov, eller som har behov for avvik

[71] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

fra kompetansemålene i læreplanverket. Modellen innebærer at elever som har varige eller omfattende behov, og elever som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, skal ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen og rett til en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Løsningen innebærer *høyere terskel* når det gjelder hvem som har rett til spesialundervisning, enn etter dagens regel i opplæringsloven § 5-1 fordi vilkåret for å få spesialundervisning etter dagens lov er knyttet til om eleven får «tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet», ikke til om eleven har varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene. Modellen forutsetter at det må redegjøres for hva «varige eller omfattende behov» skal innebære.

Modellen innebærer videre at kommunen skal ha plikt til å gi intensiv opplæring til elever som trenger tilrettelegging i en begrenset periode. Slik opplæring skal gis inntil forventet progresjon blir nådd. Det skal, som i dag, være mulig å gi undervisning i små grupper eller som eneundervisning, dersom det er nødvendig for å øke elevens utbytte av opplæringen. Dette skal i så fall kun skje i et begrenset omfang.

Modellen åpner ikke for at elever som får intensiv opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, skal eleven ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Kravet om intensiv opplæring gir skolen plikt til å gi slik opplæring, men plikten korresponderer ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Dette betyr at elever som får intensiv opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Kommunen skal oppfylle plikten, men en slik regel gir skolen et profesjonelt handlingsrom. Uavhengig av klageadgang kan elever og foreldre be staten om å føre tilsyn med at kommunen følger regelverket. Tilsynsmyndigheten må vurdere slike anmodninger ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse, og det vil være opp til tilsynsmyndigheten om de skal føre tilsyn i slike tilfeller. Loven bør imidlertid inneholde en rett for eleven eller foreldrene til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har varige eller omfattende behov. Et vilkår om at eleven må ha varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket for å få rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, innebærer en begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning etter dagens regler. Samtidig gir det en ytterligere plikt for kommunen til å gi intensiv opplæring når det er nødvendig.

Fordelen med løsningen er at den vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten fordi færre elever vil ha rett til spesialundervisning. PP-tjenesten kan dermed bruke mer tid til å utføre oppgaver som er knyttet til kompetanse- og organisasjonsutvikling overfor skolene. Problemet med ventetid for å få sakkyndig vurdering for dem som trenger det, vil også kunne reduseres.

En ulempe med en slik løsning kan være at skjerpede krav til intensiv opplæring, kan føre til at elevene blir mer sårbare for eventuelle innsparingstiltak i kommunen. Ettersom en ny terskel for rett til spesialundervisning må bli innarbeidet og akseptert, vil det kanskje ta noe tid før det blir en reduksjon i antallet sakkyndige vurderinger av noe omfang. I innspill til utvalget fraråder Barneombudet vilkår som krever at elever skal ha varig og omfattende tilretteleggingsbehov. Ombudet uttaler at et slikt forslag er «mer problematisk enn dagens utbyttevurdering, for den fremmer et kategorisk perspektiv, der vurderingstemaene først og fremst er forhold ved eleven og ikke mangler i opplæringstilbudet. Vi frykter at dette i praksis vil bli en vurdering av barnets diagnose».

Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi intensiv opplæring. På den annen side kan et slikt forslag føre til at det blir mindre behov for individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæringen.

31.5.3.3 Modell 3: kun elever som har behov for avvik fra læreplanverket, skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring

Man kan også tenke seg en løsning som går ut på at det kun er elever som har behov for avvik fra læreplanen fordi de ikke har forutsetninger for å nå alle målene, som skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Løsningen innebærer en omfattende begrensning av hvem som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med dagens regel om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1. De elevene som har behov for avvik fra innholdet i læreplanen, vil ha rett til spesialundervisning. Alle de andre elevene vil få tilpasset opplæring.

En fordel med en slik løsning er at flere elever vil bli inkludert i tilpasset opplæring. Løsningen vil kunne frigjøre ressurser og gjøre det mulig

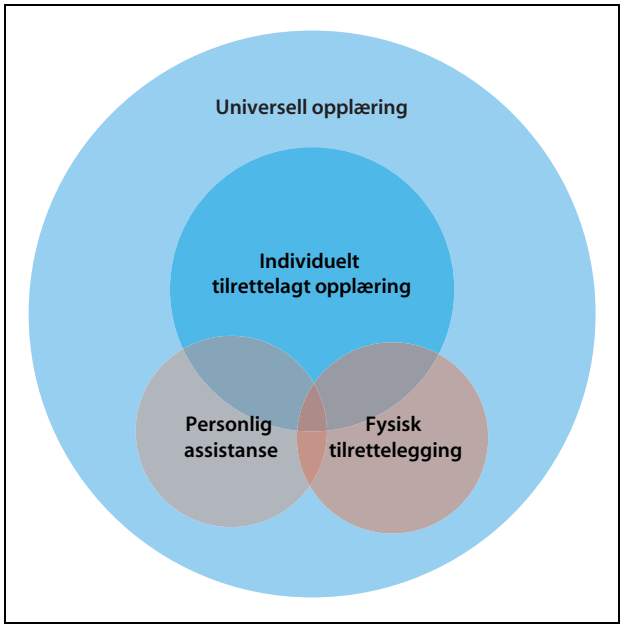
med flere fleksible løsninger innen tilpasset opplæring. En annen fordel kan være at målgruppen for spesialundervisning blir tydeligere definert enn i dag, men det må fortsatt gjøres en individuell vurdering av om eleven har «behov» for avvik fra læreplanen. Flere av høringsinstansene for Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt behov foreslår denne modellen fordi de mener ordlyden «tilfredsstillande utbytte» i opplæringsloven § 5-1 er for vag. En tredje fordel er at løsningen vil kunne frigjøre skolens tid som brukes til å skrive enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, og det vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten, som kan brukes til veiledning overfor skolene.

Ulempen med løsningen er at mange elever vil miste retten til spesialundervisning de har i dag, hvis skolen ikke klarer å gi dem tilfredsstillende utbytte innenfor den tilpassede opplæringen. Skolen må likevel bruke tid på å utrede og følge opp en stor gruppe elever som ikke lenger vil ha rett til spesialundervisning, noe som forutsetter at skolen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre dette. Elever som trenger ekstra mye organisatorisk hjelp til å nå alle kompetansemålene, vil ikke lenger ha en individuell rett til denne hjelpen. Slik hjelp skal det tilrettelegges for innenfor tilpasset opplæring. Løsningen vil ekskludere elever som er kognitivt sterke, men som har andre utfordringer. Løsningen vil dessuten kunne føre til at skolen eller foreldrene, bevisst eller ubevisst, senker forventningene til elever som trenger omfattende tiltak innenfor tilpasset opplæring, slik at disse elevene får avvik fra læreplanen og dermed rett til spesialundervisning.

31.5.3.4 Forslag til ny modell for lovregulering

Utvalget mener at modell 3, som innebærer at kriteriet om avvik fra læreplanverket er avgjørende for om en elev skal ha rett til spesialundervisning, i for liten grad ivaretar elevens interesser. Løsningen fører til en for omfattende begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning, og utvalget velger derfor ikke en slik modell.

Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning etter dagens opplæringslov deles opp i tre rettigheter: (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging. Forslaget innebærer at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som egne rettigheter og at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, se modell 1 ovenfor.



Figur 31.5 Forslag til ny modell

Kilde: Opplæringslovutvalget

Forslaget til ny modell er skissert i figur 31.5.

31.5.4 Nye betegnelser og innholdet i disse

31.5.4.1 Innledning

Utvalget mener at betegnelsene «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning» ikke er gode og treffsikre nok til at de bør videreføres i ny lov. Utvalget foreslår derfor å innføre nye betegnelser for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte

Hvordan tilpasset opplæring forstås, har variert over tid, og pendelen har svingt fra inkludering, via individualisering til et mer felleskapsrettet innhold, se kapittel 31.4.1. Med tanke på det som nå synes å prege innholdet i og forståelsen av tilpasset opplæring, mener utvalget at det er hensiktsmessig å endre betegnelsen. Videre har utvalget sett hen til at uttrykket «spesialundervisning» oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering. Det faktum at betegnelsen ikke bare er ord, men at den også utgjør rammen for innholdet den skal fylles med, gjør at utvalget ikke viderefører betegnelsen spesialundervisning i forslaget til ny lov.

Tilpasset opplæring kan betegnes som *universell opplæring* eller universelt utformet opplæring og spesialundervisning kan bedre beskrives som *individuelt tilrettelagt opplæring*. En slik terminologi har en klar parallell til reglene i likestillings- og diskrimineringsloven om universell utforming

og individuell tilrettelegging av fysiske forhold og tjenestetilbud.

Utvalget foreslår at

- *universell opplæring* innføres som ny betegnelse for tilpasset opplæring
- *individuelt tilrettelagt opplæring* innføres som ny betegnelse for spesialundervisning

Ved å endre betegnelsene som nevnt ovenfor, får man samme ordpar som i likestillings- og diskrimineringsloven: universell og individuell.

Utvalget foreslår også at *forsterket innsats* innføres som ny betegnelse, og at slik opplæring delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse i opplæringsloven § 1-4 om intensiv opplæring, se nedenfor i kapittel 31.5.4.2.

31.5.4.2 Universell opplæring

God opplæring i et læringsfellesskap

Betegnelsen tilpasset opplæring kan etter sin ordlyd oppfattes som særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den i utdanningspolitikken er ment å bety at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at den så langt mulig skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle. Tilpasset opplæring har gjennom tidene vært tillagt ulikt innhold. Som nevnt i kapittel 31.4.1, har innholdet i tilpasset opplæring de siste 15 årene hatt læringsfellesskapet i fokus. Den individuelle tilpasningen er tonet ned til fordel for fellesskapet. Målet er å bedre kvaliteten på undervisningen. God tilpasset opplæring er variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Prinsippene om en inkluderende skole og tilpasset opplæring er sentrale i norsk utdanningspolitikk. Begge ideene harmonerer med tankegangen som bygger på likhetsprinsippet, der skolen er definert som arena for alle. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen.[72] Dersom det ikke er mulig å gjennomføre ordinær opplæring på en slik måte at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov. Intensjonen er at den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig. Forutsetningen for en likeverdig, tilpasset opplæring for flest mulig, og individuell tilrettelegging for de få, er at den opplæringen som gis, er tilgjengelig for den enkelte, med hensyn til både bygninger, læremateriell, metoder og organisering, og at dette er tilrettelagt på en slik måte at det skaper et godt læringsmiljø for alle.[73]

Tilpasset opplæring kan ha en smal og en vid tilnærming. Den smale tilnærmingen er knyttet til oppfatningen av at tilpasning likestilles med konkrete tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på. Den vide tilnærmingen innebærer en pedagogisk plattform som preger hele skolens virksomhet. Den smale tilnærmingen innebærer ofte tiltak overfor enkelte elever, og den vide tilnærmingen krever en overordnet strategi for skolens virksomhet og retter seg dermed mot alle elever.[74] Tilpasset opplæring er ikke en statisk betegnelse og innebærer ikke én bestemt måte å gi opplæring på. Læreplanverket inneholder føringer for læring som er relevante for tilpasset opplæring, blant annet medvirkning, variasjon og inkludering.

Tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen, og utvalget foreslår derfor å endre betegnelsen tilpasset opplæring til *universell opplæring*. At opplæringen skal være universell betyr at skolen skal gjennomføre opplæringen på en slik måte at den gir et tilfredsstillende opplæringstilbud for elevene, så langt det lar seg gjøre, uten behov for individuell tilrettelegging av opplæringen. Forslaget innebærer harmonisering av betegnelser i lovgivningen og ingen endring av rettstilstanden.

Gjennom betegnelsen universell opplæring kan man få en annen inngangsport når man skal tenke på elevene og opplæringen innenfor et fellesskap. Ved å bruke denne betegnelsen tydeliggjøres utgangspunktet om at det er det mangfoldige fellesskapet av elever som er mottakere av opplæringen. Terminologien harmonerer etter utvalgets vurdering godt med at tilpasset opplæring i dag forstås som opplæring innenfor et læringsfellesskap, og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som skal rette seg mot alle elever.

Betegnelsen universell utforming var opprinnelig brukt i forbindelse med utformingen av fysiske forhold, men brukes i dag på de fleste samfunnsområder. På utdanningsområdet er betegnelsen brukt i en veiledningsbrosjyre fra 2008 om universell utforming og individuell tilrettelegging i høyere utdanning og knyttes til den pedagogiske delen av opplæringen.[75]

---

[72] Meld. St. 21 (2016–2017).

[73] Utdanningsdirektoratet, 2007b.

[74] Brandt, 2010.

[75] Universell, 2008.

Boks 31.1 Et eksempel fra Halsen ungdomsskole i Stjørdal kommune

Halsen ungdomsskole ligger i Stjørdal kommune i Trøndelag. Ett av kommunens satsingsområder for oppvekstområdet er å skape et mer inkluderende læringsløp og utviklingsmiljø. Kommunen har spesielt vektlagt et felles verdigrunnlag, opplevelsen av likeverd og mestring for elevene, og læring innenfor et inkluderende fellesskap. Det arbeides systematisk og målrettet for å sikre tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid.

På Halsen ungdomsskole har ledelsen og lærerne vært opptatt av at elevene skal få mulighet til å oppleve mestring ut fra sine faglige, personlige og sosiale forutsetninger, og at elevene skal få utfordringer å strekke seg etter. I og med at færre elever nå har vedtak om spesialundervisning, har det blitt mulig å øke ressursene skolen bruker til å styrke opplæringen for alle elevene innenfor ordinær undervisning. Ressurser som tidligere var knyttet til enkeltelever i enkeltvedtak om spesialundervisning, brukes i større grad til å styrke elevenes læring innenfor klassefellesskapet. Skolen har prioritert å bruke lærerressurser til å sette inn to lærere i klassen eller til å dele klassen i heterogene grupper i noen timer i sentrale fag. Dette krever at lærerne samarbeider godt. Denne måten å organisere opplæringen på gir større muligheter for tilpasset opplæring innenfor klassefellesskapet. Andelen som mottar spesialundervisning på skolen er gått ned fra ca. 18 prosent skoleåret 2014–2015 til ca. 6 prosent skoleåret 2019–2020. Omleggingen har vært testet ut skoleåret 2018–2019 og 2019–2020, og skolen jobber kontinuerlig med å finne gode måter å organisere opplæringen på.

Elevene går glipp av mye når de tas ut av klasserommet. Målet til Halsen ungdomsskole er at så mange elever som mulig, skal få hjelp og støtte i det ordinære opplæringstilbudet sammen med de andre elevene i klassen, ettersom det gir best mulighet for faglig og sosial utvikling for de aller fleste elevene. For lærerne kan dette oppleves som utfordrende, ettersom det stiller større krav til dem når det gjelder å få til en god nok tilpasning for hver enkelt elev i klassefellesskap preget av stor diversitet. Samtidig er nettopp dette mangfoldet verdifullt, med tanke på å skape et inkluderende læringsmiljø.

Halsen ungdomsskole har vært opptatt av å jobbe med flere tema parallelt for å styrke det inkluderende læringsmiljøet. Som eksempler kan nevnes psykisk helse og livsmestring, kjennetegn ved det gode læringsmiljøet, sunt og godt skolemåltid i trivelig kantine, og lese- og skriveopplæring ved bruk av iPad. Skolen har også opprettet et lavterskel tverrfaglig ressursteam på skolen som kan gi råd og innspill til lærerne på system- og individnivå. I samråd med PP-tjenesten tilrås ikke spesialundervisning i så stor grad fordi organisering, innhold og tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet skal gi et minst like godt tilbud til elevene.

For å skape trygghet for at elevenes behov blir ivaretatt, har skolen lagt vekt på at foreldrene underveis har vært informert om omorganiseringen. Ved flere anledninger er ordningen diskutert i elevrådet, i Samarbeidsutvalget, i Foreldrenes arbeidsutvalg og på foreldremøter. God dialog mellom skolen og hver enkelt forelder og elev er viktig for å få til god tilpasset opplæring for elevene.

Kilde: E-post fra Halsen ungdomsskole til Opplæringslovutvalget 05.11.2019

Den grunnleggende ideen bak universell utforming er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne. Målet er at universelt utformede løsninger skal kunne brukes av alle, slik at spesialløsninger unngås. Prinsippet anvendes ved utvikling av produkter, tjenester, bygg, IKT, infrastruktur mv.

I FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, artikkel 2, defineres universell utforming slik:

> Med «universell utforming» menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. «Universell utforming» skal ikke ute-

lukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.

Målet med universell utforming er å nå så mange som mulig. I prinsippene for universell utforming ligger en erkjennelse av at ikke alle alltid kan nås, og derfor benyttes ordet «hovedløsningen» i likestillings- og diskrimineringsloven § 17. På utdanningsområdet innebærer denne erkjennelsen at der det er behov for et annet opplegg enn det læreren kan gi gjennom universell opplæring, gis individuelt tilrettelagt opplæring.

Med universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og med minst mulige behov for egne ordninger for enkeltelever. Skolen må kunne ta høyde for at elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov. Det innebærer blant annet at skolen må jobbe aktivt for å få med alle elevene i klassen, både sosialt og faglig, og ha strategier for å få alle elever med. Undervisningsopplegget må være slik at elevene nås og utfordres.

Bruk av digitale verktøy i opplæringen gir nye muligheter til å gi universelt utformet opplæring. Digitale læremidler åpner for nye undervisningsformer og arbeidsmåter, og elevene kan delta i nye læringsfellesskap og samarbeide og dele kunnskap på nye måter. Tilgangen til interaktive oppgaver gir gode muligheter til å nivådifferensiere opplæringen når det er hensiktsmessig, og å la elever repetere før de går i gang med nye temaer.

I betegnelsen universell opplæring legger utvalget at opplæringen – så langt det er mulig – skal favne alle elevene i et fellesskap. Skolen som virksomhet skal med andre ord legge til rette for og bidra til at alle elevene lærer og utvikler sitt læringspotensial gjennom deltakelse i et læringsfellesskap. Det motsatte vil være en skole som fokuserer på tiltak overfor enkeltelever. Universell utforming av opplæringen dreier seg om å ta hensyn til elevenes evner og potensial for læring, der målet er deltakelse for alle elever i et fellesskap i størst mulig utstrekning. Spesialløsninger for den enkelte skal følgelig unngås, men skal gis når den universelle opplæringen er utilstrekkelig.

Universell utforming av opplæringen og læringsmiljøet handler i utgangspunktet om at det er utdanningssystemet som i størst mulig grad må tilpasses elevene, og ikke elevene som må tilpasse seg utdanningssystemet. Med universell opplæring menes at opplæringen skal være god nok for alle – så langt det lar seg gjøre.

Plikten til universell utforming er ikke begrenset til å gjelde lærerens undervisning i klasserommet, men den må ligge til grunn for strategier og valg som tas i forbindelse med opplæringen. For eksempel må kommunen sørge for at innkjøpene og metodevalgene som tas i skolene, er i samsvar med kravet om universell utforming av opplæringen. Opplæringen vil ikke være universell hvis man i fellesundervisningen velger å bruke materiell eller metoder som ikke gir utbytte av opplæringen for flest mulig elever, eller som ekskluderer elever fra å delta i opplæringen. Krav om universell utforming av nye og eksisterende nettløsninger og digitale læremidler følger av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

Kravet om universell utforming av de fysiske forholdene og av løsninger for IKT og utvalgets forslag om at universell utforming skal gjelde for opplæringen generelt, vil kunne bidra til en helhetlig tenkning når det gjelder god læring i et inkluderende læringsmiljø.

Forsterket innsats til elever som ikke oppnår forventede læringsresultater

For å nå målet om at elevene skal nås og utfordres i så stor utstrekning som mulig, må opplæringen preges av fleksibilitet. Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, må få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den universelle opplæringen. Det innebærer at elever som trenger det, raskt får egnet opplæring slik at de oppnår forventede læringsresultater. Dette vil kunne forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige. Utvalget foreslår at *forsterket innsats* innføres som ny betegnelse, og at slik innsats delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse om tidlig innsats *og* intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4.

Etter opplæringsloven § 1-4 skal kommunen sørge for å gi elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, målrettet og intensiv opplæring innenfor lesing, skriving og regning. Utvalget mener at betegnelsen «intensiv opplæring» ikke bør brukes, blant annet fordi opplæringen på dette nivået ikke nødvendigvis må være intensiv, selv om den kan være kortvarig. Forsterket innsats kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og kan vare i en kort eller lengre periode. Hensikten med forsterket innsats er at veien til hjelp skal bli kortere, med andre ord at

hjelpen skal komme så raskt som mulig. Dersom en elev til tross for forsterket innsats, ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Utvalget foreslår at kommunen skal ha plikt til å gi elever som har behov for det, forsterket innsats, i form av konsentrert og målrettet opplæring slik at forventet progresjon kan bli nådd. Forslaget er ment å gi skolen et profesjonelt handlingsrom. Det skal være mulig å gi undervisning i små grupper eller som eneundervisning, dersom det er nødvendig for elevens utbytte av opplæringen. Eneundervisning skal i så fall kun skje i et begrenset omfang. Det er vesentlig at tiltak settes i gang med en gang skolen oppdager at en elev står i fare for å bli hengende etter. Forsterket innsats kan for eksempel innebære styrket intensitet i opplæringen overfor elever som har behov for å øve på lesefarten.

Forsterket innsats avgrenses mot individuell tilrettelagt opplæring ved at forsterket innsats ikke skal være en individuell rettighet, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring. Kommunens plikt til å gi forsterket opplæring korresponder følgelig ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Det betyr at elever som får forsterket opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Eleven og foreldrene vil uansett ha rett til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.

Undersøkelser viser at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, og at andelen er størst på 10. trinn. Mange elever kan, av ulike grunner, ha behov for tett oppfølging i kortere eller lengre perioder uavhengig av hvilket trinn de er på. Utvalget mener derfor at forsterket innsats ikke bør være forbeholdt elever på de laveste trinnene, men at skolen bør ha plikt til å gi forsterket opplæring til elever på alle trinn. Utvalget foreslår videre at forsterket innsats ikke skal begrenses til lesing, skriving og regning, men gjelde all opplæring.

Utvalget mener at det ikke bør åpnes for at elever som får forsterket opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Fordelen med løsningen som foreslås, er at den vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten ved at færre kan få behov for individuelt tilrettelagt opplæring, og følgelig at tjenesten får mer tid til å hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Problemet med ventetid for å få sakkyndig vurdering for dem som trenger det, vil også kunne reduseres.

Utvalget foreslår samtidig at PP-tjenesten får en uttrykkelig plikt til å gi råd til skolene om hvordan forsterket innsats kan organiseres og gjennomføres, se kapittel 31.5.8 om PP-tjenesten.

31.5.4.3 Individuell tilrettelegging

Retten til spesialundervisning etter dagens opplæringslov deles opp i tre rettigheter

Spesialundervisning er etter utvalgets mening en upresis og utdatert betegnelse. Uttrykket gir inntrykk av at det kun omfatter undervisning, og at den undervisningen som gis, er spesiell. Dette harmonerer dårlig med virkeligheten. Betegnelsen omfatter ikke bare undervisning, men også fysisk tilrettelegging som bruk av utstyr og læremidler, og personlig assistanse. Undervisningen som gis, kan være alt fra å tilrettelegge enkelte deler av undervisningen til å gi omfattende pedagogisk støtte. Det kan også innebære at eleven skal ha unntak fra ett eller flere av kompetansemålene i læreplanverket. Utvalget viser til kunnskapsgrunnlaget og de nevnte utfordringene med at spesialundervisning oppleves som og virker både faglig og sosialt stigmatiserende. Uttrykket spesialundervisning kan gi unødvendige assosiasjoner om at noen ikke er «normale», og derfor trenger noe spesielt.

Utvalget foreslår derfor at betegnelsen «spesialundervisning» endres til *individuelt tilrettelagt opplæring*. Utvalget viser til at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 81 L (2016–2017) s. 327, er det slått fast at bestemmelsen ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven, men overlapper disse reglene.

Etter dagens regel i opplæringsloven § 5-1 har en elev rett til spesialundervisning når eleven ikke har «tilfredsstillande utbytte» av opplæringen. Det kan være mange grunner til at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det kan blant annet være pedagogiske årsaker som hvordan opplæringen er tilrettelagt, at de fysiske forholdene på skolen ikke er godt nok tilrettelagt, og at eleven ikke klarer å utføre dagligdagse gjøremål eller holde konsentrasjonen oppe og følge

med i undervisningen. At elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan med andre ord avhjelpes med pedagogisk tilrettelegging, fysisk tilrettelegging eller praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan også være nødvendig med en kombinasjon av disse. Alle disse omstendighetene kan etter dagens regler utløse rett til spesialundervisning. Ligger årsaken i fysiske eller psykososiale forhold, vil også tiltak etter opplæringsloven kapittel 9 A være aktuelt.

Utvalget foreslår å dele opp rettighetene som i dag følger av § 5-1 om spesialundervisning, i tre ulike bestemmelser: (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging.

Forslaget innebærer at innholdet i retten til individuelt tilrettelagt opplæring ikke favner like vidt som innholdet i dagens regler om spesialundervisning. Det som ikke er opplæring (undervisning), og som ikke nødvendigvis må utføres av lærere, skal falle utenfor: Det vil si at personlig assistanse, som hjelp i forbindelse med påkledning, toalettbesøk, måltider, medisinering etc., og fysisk tilrettelegging ikke skal regnes som individuelt tilrettelagt opplæring. Dette er for å unngå sammenblanding av personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tilrettelegging av selve opplæringen. Forslaget innebærer at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

Rett til individuelt tilrettelagt opplæring

Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen, skal etter utvalgets forslag ha rett til pedagogiske tiltak i form av individuelt tilrettelagt opplæring for å nå kompetansemålene i ett eller flere fag eller målene i den overordnede delen av læreplanverket. Innholdet i, organiseringen av og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil nødvendigvis variere ut fra skolens evne og mulighet til å gi universell opplæring og hvilke løsninger som er nødvendige for den enkelte elev. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i opplæringen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste i detalj. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en faglig-pedagogisk vurdering.

Rett til personlig assistanse

Utvalget foreslår at elever som har behov for praktisk hjelp for å få utbytte av opplæringen, skal ha en individuell rett til personlig assistanse. Med praktisk hjelp menes bistand fra en person (assistent) som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. Assistansen kan variere både i omfang og oppgaver, og kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, toalettbesøk, sosiale aktiviteter i friminuttet, bæring av sekk og forflytning. Slike dagligdagse aktiviteter kan kreve mye krefter for enkelte elever. Assistenten bør være en ressurs som skal avlaste eleven slik at eleven får overskudd til å konsentrere seg om det faglige på skolen. En elev kan i tillegg ha rett til personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven, se Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse fra 2017.[76]

De vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges når det skal fattes vedtak om personlig assistanse. Det vil si at det ikke stilles krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten før kommunen skal fatte vedtak om fysisk tilrettelegging og individuell personlig assistanse. Siden saken, ifølge forvaltningsloven, skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», vil det i noen tilfeller kunne være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten.

Rett til fysisk tilrettelegging

Utvalget foreslår at elever som har behov for fysisk tilrettelegging av læringsmiljøet for å få utbytte av opplæringen, skal ha en individuell rett til slik tilrettelegging. Med fysisk tilrettelegging menes tilrettelegging av arbeidsplassen eller klasserommet. Det kan også være at eleven har behov for materielle ressurser, som ulike hjelpemidler som for eksempel teleslynge. Kommunen skal, både etter dagens lov[77] og etter utvalgets forslag, i hovedsak dekke hjelpemidler som er nødvendig for å motta opplæring for å gjøre skolearbeidet. Skolehjelpemidler kan også dekkes av NAV etter folketrygdloven § 10-7 første avsnitt bokstav a. Når et hjelpemiddel ikke blir dekket av NAV, og hjelpemiddelet er nødvendig for at eleven skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, har kommunen et restansvar. Læremidler er for øvrig ikke omfattet av folketrygdlovens regler, og må stilles til rådighet av kommunen.

På samme måte som for vedtak om personlig assistanse, foreslår utvalget at de vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges når det skal fattes vedtak om fysisk tilrettelegging.

---

[76] Utdanningsdirektoratet, 2017g.

[77] Utdanningsdirektoratet, 2014e.

Boks 31.2 God opplæring for elever som har behov for individuell tilrettelegging

Hva gjør vi med Maren?

Sitat fra spesialpedagogen:

«Grunnpilarene i opplegget rundt Maren handler jo om et veldig intensivt og godt samarbeid, både mellom meg som spesialpedagog og de ulike faglærerne og kontaktlæreren. Det handler ikke minst om samarbeid med heimen, særlig fra barnehagen av, så var det kjempeviktig, at vi gikk for de samme måla, at vi jobba med Maren på ganske mye samme måter. For eksempel når vi skulle lære inn om det var ord eller leikeferdigheter.»

Maren får medvirke i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen. Det vil si at hun er med på å bestemme om hun vil ha undervisningen i eller utenfor klasserommet. Hun deltar også når læringsaktivitetene blir evaluert.

Skolen er opptatt av et godt hjem – skolesamarbeid og legger til rette for dette gjennom blant annet beskjedbøker, e-poster og hyppige møter. Foreldrenes kompetanse anerkjennes, og de deltar aktivt i samarbeidet for å utforme et godt undervisningstilbud for Maren.

Opplæringen gis av lærere med høy kompetanse. Samarbeidet preges av stort engasjement og vilje til å finne gode løsninger som gjør at alle elever har mulighet til å utnytte sitt potensial for læring. Lærerne og skolen ønsker veiledning, og samarbeider med alle instanser som er nødvendig for at læringsutbyttet skal bli best mulig. Skolen sørger for stabile lærekrefter og at overganger planlegges nøye. Elevene som er mest «sårbare» prioriteres ved sykdom i personalet.

Sitat fra faglærer:

«Når Maren skulle begynne i ungdomstrinnet, så sa jo hab.tjenesten, etter å ha beskrivi funksjonsnivået hennes som liten, så sa de at Maren skal gå for karakterer i alle fag. Da tenkte jeg at det er galskap, det må vi få te»

Maren følger kompetansemålene i læreplanen så langt det er mulig. Det faglige innholdet tilpasses slik at hun blir utfordret, men slik at hun kan klare oppgavene og oppleve mestring. Undervisningen foregår i fellesskap med de andre elevene i klassen så langt dette er forsvarlig og mulig. De voksne har høye forventninger til at hun kan lære. Det settes ikke noen begrensninger basert på Marens diagnose og holdningen er at alt er mulig. Lærerne og skolen er opptatt av Marens utbytte av opplæringen. De valgene som tas er gjort ut fra en vurdering av hva som er hennes beste. Det er opplæringen som tilpasses eleven, ikke eleven som må tilpasse seg opplæringen.

Gjennom både faglige og praktiske/sosiale aktiviteter jobber skolen for en inkluderende skole og et inkluderende læringsmiljø i klassen. Medelever lærer inkludering i praksis og ser at dette har positive effekter for dem selv også. Maren deltar i klassefellesskapet og i meningsfylte sosiale aktiviteter som samtidig ivaretar hennes behov. Skolen ser først og fremst Maren som en person som tilhører deres elevgruppe, deretter vurderer de hva som i hennes tilfelle hindrer læring. Kontaktlæreren har også ansvar for Maren, noe som innebærer et ansvar for at Maren skal være en naturlig del av klassen. Dette er viktige faktorer som gjør at Maren har et klassemiljø som ivaretar henne og hvor hun har venner.

Teksten er skrevet med utgangspunkt i Barneombudets film «Hva gjør vi med Maren?«

Kilde: Barneombudet, 2017. E-post fra Barneombudet til Opplæringslovutvalget 14.10.2019

Elever vil ha rett til fysisk tilrettelegging også etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21. Retten til fysisk tilrettelegging etter opplæringsloven går noe lenger i å slå fast rettigheter enn likestillings- og diskrimineringsloven, i og med at opplæringsloven ikke har begrensninger om at kravet ikke skal innebære en uforholdsmessig byrde. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 gir dessuten en særrett til elever «med funksjonsnedsettelse». Opplæringsloven § 9 A-7 gir derimot en allmenn rett, da «alle» elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov. Utvalgets forslag innebærer, som i dag, at bestemmelsene om fysisk tilrettelegging etter opplæringsloven og etter likestillings- og diskrimineringsloven overlapper hverandre til en viss grad.

31.5.5 Skolen skal følge med, melde fra og følge opp

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at det i dag tar for lang tid for elever å få nødvendig hjelp. Dette til tross for at det følger av opplæringsloven at

- opplæringen til enhver tid skal tilpasses elevens behov, jf. §§ 1-3 og 1-4
- læreren skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor når en elev har slike behov (meldeplikt), jf. § 5-4 første avsnitt andre setning
- skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak (utprøvingsplikt) innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, jf. § 5-4 første avsnitt tredje setning

Lærernes meldeplikt til rektor etter opplæringsloven § 5-4 første avsnitt andre setning har stor betydning for å sikre at elevene får oppfylt rettighetene sine. Meldeplikten gjelder gjennom hele opplæringsløpet i grunnskolen og videregående opplæring og krever en løpende vurdering av den enkelte elev. At lærerne har plikt til løpende å vurdere den enkelte elev følger dessuten av forskrift til opplæringsloven § 3-11. Ifølge bestemmelsen har læreren, som ledd i underveisvurderingen i fag, plikt til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Formålet med bestemmelsen i § 5-4 første avsnitt tredje setning om at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak, er å sikre at skolen skal gjøre en grundig vurdering av om elevene kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, før en elev eventuelt blir henvist til PP-tjenesten. I forarbeidene til loven[78] står det at plikten til å prøve ut tiltak ikke gjelder de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. Utprøvingsplikten må ses i sammenheng med plikten til å gi alle elever tilpasset opplæring etter §§ 1-3 og 1-4 og PP-tjenestens plikt etter § 5-3 til å ta standpunkt til om elevens lave læringsutbytte kan avhjelpes innenfor den ordinære opplæringen.

Barneombudet har gitt innspill om at skolens plikter bør presiseres, og at det er viktig å sette pliktene i sammenheng og utdype hva det innebærer. Ombudet mener at det bør fastsettes i loven at skolen har plikt til å

- følge med
- undersøke
- sette inn nødvendige tiltak
- la eleven medvirke

Til dette vil utvalget bemerke at elevenes rett til vurdering underveis etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3, lærerens plikt til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen etter forskriftens § 3-11, og lærernes plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-4, også kan beskrives som en plikt for lærene til å følge med på elevens læringsutbytte og undersøke om eleven har behov for tilrettelegging. For å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte må læreren nødvendigvis følge med og undersøke elevens behov. Det er det samme, men uttrykt på forskjellige måter.

Plikten til å sette inn nødvendig tiltak følger av reglene om til tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4, og regelen om at skolen skal prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5-4 første avsnitt tredje setning.

Plikten til å la eleven medvirke og elevens rett til dette følger av § 5-4 tredje avsnitt og barnelova § 31. Utvalget foreslå at elevens rett til å medvirke blir utrykkelig uttalt i den innledende delen i ny opplæringslov, se kapittel 31.5.6 nedenfor.

Utvalget foreslår bare mindre endringer i reglene om vurderingsplikten, meldeplikten, utprøvingsplikten mv. Utvalget ønsker ikke mer detaljregulering av lærernes eller skolens plikter enn det som følger av dagens lov. Utvalget foreslår at de nevnte pliktene klargjøres og settes i sammenheng i forslaget til ny opplæringslov, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, se forslaget § 10-2. Forsterket innsats er omtalt ovenfor i kapittel 31.5.4.2.

De gjeldende pliktene kan etter utvalgets oppfatning presenteres og uttrykkes tydeligere enn i dagens lov. Lovforslaget inneholder derfor plikter som er ledd i et handlingsforløp som går ut på at kommunen skal sørge for at lærerne skal (1) følge med på og vurdere elevenes utbytte av opplæringen (2) melde fra til rektor når det er tvil om at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og (3) følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten eller får vedtak om fysisk tilrettelegging eller personlig assistanse.

Plikten til å følge med på og vurdere elevenes utvikling er ment å være en klargjøring av dagens plikt til underveisvurdering og plikten til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning.

[78] Prop. 129 L (2012–2013), merknad til § 5-4.

Underveisvurdering innebærer en løpende vurdering av elevenes arbeid og kompetanse, og har som formål å fremme læring, utvikle kompetanse og gi grunnlag for hvordan skolen bør utforme den universelle opplæringen. Detaljerte regler om underveisvurdering skal etter utvalgets forslag fortsatt reguleres i forskrift til loven.

Dagens meldeplikt og plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet er i dagens § 5-4 første avsnitt direkte knyttet til «om ein elev treng spesialundervisning». Utvalget har vurdert om forslag til ny lov bør inneholde en meldeplikt som inntrer uten at det er grunn til tro at eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring.

Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og sette i verk tiltak bør være om eleven står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at dersom det er tvil om en elev får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal kommunen sørge for at lærerne melder fra til rektor. Videre mener utvalget at loven fortsatt bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen, se forslag til § 10-2. Dette er en videreføring av dagens plikt for skolen til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det universelle opplæringstilbudet, men forslaget går noe lenger enn dagens utprøvingsplikt. Etter dagens lov skal skolen «eventuelt» prøve ut tiltak, og utvalget foreslår at forbeholdet fjernes i ny opplæringslov. Forslaget innebærer at skolen så raskt som mulig skal vurdere og sette i verk tiltak, og at tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem eller helt fram til det eventuelt er fattet vedtak om individuell tilrettelegging. Egnede tiltak kan for eksempel være at elevene får nye læremidler, at skolen varierer organiseringen av og intensiteten i opplæringen, at rektor setter inn ekstra ressurser, at lærerne får veiledning fra andre fagpersoner til å legge opplæringen bedre til rette og at eleven får forsterket innsats. PP-tjenesten kan bidra både i undersøkelsesfasen og i tiltaksfasen, se kapittel 31.5.8. Tiltakene kan føre til at det ikke er nødvendig med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

I tillegg til rett og plikt til underveisvurdering foreslår utvalget at loven fortsatt skal inneholde en plikt for kommunen til å gi en årlig vurdering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, jf. dagens opplæringslov § 5-5 andre avsnitt og forslag til § 10-8. Bestemmelsen innebærer at kommunen skal evaluere om den individuelt tilrettelagte opplæringen gir læringsresultater. En evaluering av opplæringen vil være viktig for å få kunnskap om hvor egnet de igangsatte tiltakene er for å nå målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Evalueringen kan gi grunnlag for å justere tiltakene som gis, eller beslutte at eleven ikke lenger har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.

31.5.6 Elevenes rett til medvirkning styrkes

I Barneombudets rapport *Uten mål og mening?* kommer det fram at elever med særskilte behov ikke blir hørt i saker om sine utfordringer i skolen. Utvalget foreslår at barns rett til medvirkning skal stå i en egen paragraf i lovens innledende del, se forslag til § 2-2 og omtale av forslaget i kapittel 19. Regelen om barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og regelen om at deres mening skal tillegges vekt, gjelder i alle spørsmål som gjelder barn, inkludert universell opplæring og alle former for individuell tilrettelegging.

31.5.7 Individuelt tilrettelagt opplæring skal gis av kvalifisert personale

Etter dagens regelverk gjelder som hovedregel de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for tilpasset opplæring. Det betyr at den som skal gi spesialundervisning, må oppfylle kompetansekravene i opplæringsloven for å kunne ansettes i undervisningsstilling og for å kunne gi opplæring i fag, se kapittel 38. Hovedregelen er at personer uten relevant og faglig kompetanse – det vil si lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) – ikke kan ansettes i undervisningsstilling.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet[79] viser en stor økning i antallet timer med assistent i spesialundervisningen. Med assistenter menes personale som ikke er ansatt i lærerstilling. Assistenter er ikke en ensartet gruppe når det gjelder kompetanse. Betegnelsen «assistent» brukes som regel om ufaglærte uten formell bakgrunn og faglærte med for eksempel barne- og ungdomsarbeiderutdanning. Personer med høyere utdanning som ikke har lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning inklusive pedagogisk utdanning, er også omfattet av betegnelsen fordi disse perso-

[79] Utdanningsdirektoratet, 2018l.

nene ikke oppfyller kompetansekravene for å kunne ansettes i lærerstilling.

Statistikken fra Utdanningsdirekoratet og Riksrevisjonens rapport fra 2011 om spesialundervisningen i grunnskolen[80] viser at bruk av assistenter i spesialundervisningen har økt betydelig siden 2002 og fram til i dag. Mangel på kompetanse i skolen er et av hovedfunnene i Barneombudets rapport *Uten mål og mening?* og omfatter både bruk av ufaglærte, bruk av pedagoger uten god nok kompetanse til å undervise i det aktuelle faget og mangel på spesialpedagogisk kompetanse.

Dagens opplæringslov er ikke er til hinder for at personer som ikke er ansatt i lærerstilling – under visse forutsetninger – kan bistå lærerne i gjennomføringen av opplæringen, både tilpasset opplæring og spesialundervisning. Etter dagens regelverk kan personer som ikke er ansatt i lærerstilling, «hjelpe til i opplæringa» under visse forutsetninger, men de kan ikke ha ansvaret for opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11.

I tillegg til å «hjelpe til i opplæringa», kan personer som ikke er ansatt i lærerstilling, brukes til å ivareta enkeltelevers behov for praktisk hjelp (personlig assistanse) og avlaste lærerne med å bidra til å skape et godt læringsmiljø i klassen eller i gruppen.

I og med at bruken av assistenttimer i spesialundervisningen har økt betydelig, og at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene, har utvalget vurdert om loven bør åpne for at assistenter kan «hjelpe til i opplæringa», slik loven gjør i dag.

Regelen i § 10-11 som ble innført i 2013, se kapittel 31.4.1, ser ikke ut til å ha hatt den virkningen som var tiltenkt: å redusere bruken av assistenter i spesialundervisningen. Det er grunn til å tro at assistenter som er ansatt for å gi elever praktisk hjelp og støtte i skolehverdagen, også brukes til å utføre opplæring i strid med forutsetningene i opplæringsloven § 10-11. Det kan også være at unntakshjemmelen i § 5-5 tredje avsnitt blir brukt som hjemmel for å benytte assistenter i opplæringen selv om reglene ikke gir hjemmel til å bruke andre enn lærere i spesialundervisningen. Utvalget antar at det ligger en økonomisk motivasjon bak den omfattende assistentbruken i skolen fordi assistentbruk i spesialundervisningen koster mindre for kommunen enn bruk av lærere.

Utvalget mener at loven fortsatt bør åpne for at assistenter, det vil si personer som ikke er ansatt i lærerstilling, kan brukes til å hjelpe til i opplæringen. Se kapittel 39.4.3. Å hjelpe til i opplæringen innebærer i denne sammenheng at assistenten gir opplæring til elever. Utvalget foreslår å endre ordlyden i dagens bestemmelse slik at det står klart i loven at det bare er lærere som kan ha ansvaret for opplæringen. Se omtale av og begrunnelse for forslaget i kapittel 39.4.1.

Det er i dag ikke et eksplisitt krav om at en lærer må være til stede sammen med eleven når en elev gis opplæring av en assistent. For å forhindre at elever tas med ut av klasserommet og gis opplæring av en assistent uten at en lærer er til stede, foreslår utvalget å lovfeste at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med eleven når eleven får opplæring. Det innebærer at personer som ikke er lærere, kan hjelpe elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, kun når en lærer er til stede. Forslaget innebærer en innstramming av dagens adgang til å bruke assistenter til å gi opplæring. Se omtale av forslaget i kapittel 39.4.1.

Assistenter kan også brukes til å gi elever praktisk hjelp gjennom skoledagen, ha omsorg for enkeltelever, hjelpe læreren med praktiske oppgaver, inspisere i skolegården eller utføre administrative og tekniske oppgaver i skolen. Andre yrkesgrupper enn lærere kan utføre oppgaver i skolen utenfor opplæringen, og forslaget om at en lærer må være til stede, er ikke ment å endre noe omkring ulike yrkesgrupper som utfører oppgaver i skolen som ikke er opplæring.

Rett til praktisk hjelp fra en assistent kan være omfattet av vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Eleven kan i tillegg ha rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter helse- og omsorgslovgivningen. Se kapittel 31.3.4 om grensen mellom spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester. I Helsedirektoratets veileder om barn og unge med habiliteringsbehov er det forklart at både en assistent som er ansatt i skolen, og en brukerstyrt personlig assistent kan ha oppfølgingsoppgaver mens eleven er på skolen. Videre står det at kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker, og om de skal gis i form av BPA. Praktisk bistand fra en assistent mens eleven er på skolen, kan med andre ord gis etter både helse- og omsorgslovgivningen og etter reglene om individuell tilrettelegging i opplæringsloven.

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen i dagens § 5-5 tredje avsnitt om at det i et vedtak om spesialundervisning kan gjøres unntak fra kravene om kompetanse i faget det skal undervises i, bør videreføres i ny lov. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er at det i noen tilfeller er vikti-

[80] Dokument nr. 3:7 (2010–2011), s. 44.

gere med en annen kompetanse som er mer tilpasset elevens behov, enn den kompetansen som følger av de vanlige kompetansekravene. Det kan være at en elev har behov for en særskilt spesialpedagogisk kompetanse, for eksempel en lærer som er spesialpedagog, audiopedagog eller logoped. Regelen er ment å sikre elever rett til lærer med en særskilt kompetanse, og at unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Utvalget mener at vilkårene for å bruke unntaksbestemmelsen bør tydeliggjøres i loven. Det skal komme klart fram i loven at unntaket bare gjelder bruk av personer som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens særlige behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene for å kunne undervise i faget.

Utvalget mener at loven også bør åpne for at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Utvalget foreslår å fastsette i loven at de alminnelige kompetansekravene kan fravikes i et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring dersom en konkret vurdering av eleven og opplæringen som skal gis, taler for det. Unntak skal bare gjelde for personer som har universitets- eller høgskoleutdanning, og som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene. Unntaket åpner for at for eksempel en psykolog, barnevernspedagog eller spesialpedagog med relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, kan ha ansvaret for å planlegge, gjennomføre og følge opp undervisningen når det er begrunnet med elevens behov. Spesialpedagog er for øvrig ikke en beskyttet tittel, og det må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle om spesialpedagogen har den kompetansen eleven har behov for. Spesialpedagogikk kan innebære ulike fordypninger innenfor emner som audiopedagogikk, kommunikasjon, logopedi, spesifikke lærevansker, sosiale og emosjonelle vansker, synspedagogikk, utviklingshemning og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).[81] Behovet for den særskilte kompetansen må komme eksplisitt fram i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.

[81] Rognhaug et al. 2014.

31.5.8 Pedagogisk- psykologisk tjeneste skal hjelpe skolen i arbeidet med å legge opplæringen bedre til rette for elevene

Innledning

Alle kommuner skal ifølge opplæringsloven ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste), se kapittel 31.2.3. Utvalget mener at loven fortsatt bør inneholde et krav om at kommunene skal ha en slik tjeneste. Utvalget foreslår å utvide tjenestens ansvarsområde når det gjelder ansvaret for å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, se nedenfor i dette kapitlet. I tillegg foreslår utvalget at kravet om sakkyndig vurdering ikke skal videreføres i forbindelse med vedtak om

- opplæring i og på tegnspråk, se kapittel 34.3
- punktskriftopplæring, se kapittel 34.4
- fritak fra opplæringsplikten, se kapittel 23.4.3
- tidlig og utsatt skolestart, se kapittel 23.4.4

Utvalget foreslår også at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, se kapittel 31.5.3.4 og 31.5.4.3.

Forslaget innebærer at loven stiller krav om sakkyndig vurdering kun før kommunen og fylkeskommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og før fylkeskommunen skal fatte vedtak om å gi elever med rett til individuelt tilrettelagt opplæring ekstra opplæringstid, se forslag til § 10-4 første avsnitt og § 6-5 andre avsnitt andre setning.

Utvalget foreslår i tillegg hjemmel for departementet til å gi forskrift om at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger også i andre tilfeller.

Krav om at alle kommuner skal ha en PP-tjeneste

Ifølge utvalgets prinsipper bør organiseringen av kommunens oppgaver normalt ikke reguleres i lov. Utvalget mener at loven likevel fortsatt bør inneholde et krav om at kommunene skal ha en PP-tjeneste, fordi tjenesten har en viktig funksjon når det gjelder å hjelpe skolene med å tilrettelegge opplæringen for elever med ulike behov og å bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling når skolen har behov for dette.

Behovet for en faglig kompetent og uavhengig tjeneste som kan bistå skolen med kompetanse det ikke kan forventes at skolen kan ha selv, strekker seg langt tilbake i tid. Organiseringen av tjenesten og hvilke oppgaver og hvilken kompetanse

tjenesten skal ha, har endret seg over tid. Dette henger i stor grad sammen med samfunnsutviklingen generelt, og spesielt synet på inkludering.

Etableringen av en tverrfaglig pedagogisk-psykologisk tjeneste er et resultat av enhetsskoletanken som kan føres tilbake til 1890-årene. Den første lovreguleringen på området kom med en bestemmelse om skolepsykologtjenesten i folkeskoleloven av 1955. Tjenestens utvikling fram mot slutten av 60-årene var i stor grad preget av at tjenesten skulle kartlegge hvilke elever som burde overføres til spesialskoler. Denne måten å organisere elevene på ble mot slutten av 60-tallet sterkt kritisert, spesielt av PP-tjenestens egne fagfolk. I 1976 ble spesialskoleloven avviklet, og krav om at hver kommune skal ha en PP-tjeneste, ble lovfestet i en egen paragraf i grunnskoleloven.[82]

Smith-utvalget foreslo i sin utredning av 1995[83] å lovfeste at PP-tjenesten skal ha ansvar for å utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det. Samtidig pekte utvalget på at det ofte vil være naturlig at kommunene også gir PP-tjenesten andre oppgaver i tilknytning til planlegging og gjennomføring av undervisning for barn, unge og voksne med særlige behov. På bakgrunn av dette, foreslo Smith-utvalget at PP-tjenesten gis et særlig ansvar for blant annet det spesialpedagogiske utviklingsarbeidet i kommunen.[84] I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) foreslår departementet at også PP-tjenestens ansvar for kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling skal lovfestes. I merknaden til bestemmelsen framgår det at endringen er gjort for å tydeliggjøre at PP-tjenesten, i tillegg til å ha ansvar for arbeidet med å skrive sakkyndig vurdering, også skal ha ansvar for å bistå skolen i arbeidet med å legge opplæringen til rette for elever med særskilte behov.[85] I 2016 ble PP-tjenestens mandat tilsvarende utvidet og klargjort i barnehageloven.

Faget spesialpedagogikk har vært gjennom betydelige endringer når det gjelder forståelse og tilnærmingsmåter. I korte trekk går dette ut på å i større grad bygge ned hindringer for læring i læringsmiljøet framfor å fokusere på den enkelte elevs særtrekk og utfordringer.[86] I løpet av de siste tiårene har det i økende grad blitt lagt vekt på at det barn opplever som problematisk i møte med skolen, må ses i lys av måten skolesystemet møter variasjonen i barns læreforutsetninger på.[87]

Som følge av dette, har det ikke bare fra politisk hold, men også fra PP-tjenesten selv og kommuner kommet til uttrykk et klart ønske om at PP-tjenesten skal jobbe mer med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Bakgrunnen for dette er blant annet mange henvisninger til PP-tjenesten og ønske om at skolen i større grad skal være i stand til å tilrettelegge opplæringen for elever med ulike behov, uten å gå veien om sakkyndig vurdering og spesialundervisning.[88]

Selv om det i utgangspunktet er generelt høy kompetanse i dagens PP-tjeneste,[89] har flere statlige tiltak de senere årene blitt gjennomført med mål om å bidra til kompetanseutvikling og endring av arbeidsmåter i PP-tjenesten. Programmet *Samtak* ble gjennomført i 2000–2003, og *Strategi for etter- og videreutvikling for PP-tjenesten* (SEVU PPT) ble gjennomført i 2014–2018. I sluttrapporten fra evalueringen av SEVU PPT konkluderer forskerne med at strategien langt på vei har bidratt til å dreie oppmerksomheten mot kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Kompetansen innenfor denne typen arbeidsoppgaver oppgis som høyere blant dem som deltok i videreutdanningstilbudene, enn blant dem som ikke deltok.[90] I tillegg har Utdanningsdirektoratet utformet veiledende kvalitetskriterier for PP-tjenesten, for å hjelpe kommuner til å utvikle PP-tjenesten.[91]

I forarbeidene til dagens bestemmelse om PP-tjenesten blir tjenestens faglige uavhengighet understreket. Det framgår tydelig at kommunen ikke kan instruere om hva de faglig-pedagogiske vurderingene skal gå ut på, selv om PP-tjenesten er underlagt kommunen organisatorisk og økonomisk.[92]

PP-tjenestens betydningsfulle rolle som uavhengig, faglig kompetent instans blir framhevet i høringsinnspillene til rapporten fra Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Flere høringsinstanser er bekymret for at ekspertgruppens forslag om endring av det spesialpedagogiske støttesystemet, vil føre til at PP-tjenesten svekkes, til fordel for et pedagogisk støttesystem på hver skole. Disse høringsinstansene, blant annet Fylkesmannen i Nordland og Ski

82 NOU 1983: 4, s. 15.
83 NOU 1995: 18.
84 NOU 1995: 18.
85 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 5-6.
86 Rognhaug et al. 2014, s. 25.
87 Hustad et. al. 2018.
88 Se f.eks. St.meld. nr 16 (2006–2007), Meld. St. nr. 18 (2010–2011) og Meld. St. nr. 21 (2016–2017).
89 Ifølge GSI har over 80 pst av de ansatte i fagstillingene utdanning tilsvarende mastergrad eller høyere. Om lag halvparten av de fagansatte har spesialpedagogisk utdanningsbakgrunn.
90 Andrews et. al. 2018.
91 Utdanningsdirektoratet, 2016d.
92 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 5-6.

kommune, løfter særlig fram at PP-tjenesten har et «utenforblikk» og er en nøytral part. Faglig råd for PP-tjenesten skriver i sitt høringsinnspill at det vil være vanskelig å opprettholde legitimitet som veileder om en skal veilede i det systemet en selv er en del av. Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, peker på at PP-tjenestens faglige og økonomiske uavhengighet bidrar til å styrke elevenes rettssikkerhet. I tillegg peker blant annet Fylkesmannen i Sogn og Fjordane på at små kommuner vanskelig vil kunne ha tilstrekkelig kompetanse, og vil være avhengige av gode interkommunale samarbeid. Mange høringsinstanser mener videre at ekspertgruppens beskrivelse av PP-tjenesten er mangelfull og utdatert. Flere peker på at beskrivelsen passer for tidligere praksis, men at PP-tjenesten har gjennomgått store endringer. PP-tjenesten oppleves nå som mer tilgjengelig og med mer kompetanse om hvordan de kan møte skolenes behov.[93]

Opplæringslovutvalget merker seg at det i flere rapporter framgår at det er ulike utfordringer knyttet til arbeidet PP-tjenesten i dag gjør, se kapittel 31.4.2. Utvalget finner det vanskelig å forutse virkningene av å avvikle kravet om å ha en PP-tjenesten i opplæringsloven. PP-tjenesten har ansvar for å hjelpe skolen i vurderingen og konkretiseringen av hva den enkelte elev trenger for å få et tilfredsstillende, likeverdig og inkluderende opplæringstilbud, og tjenesten er derfor et sikkerhetsnett både for elever og for skolen. PP-tjenestens faglige kompetanse og tjenestens rolle som uavhengig sakkyndig instans, kan være avgjørende for at elevene får den tilretteleggingen de har krav på, og at skolene får den støtten de har behov for, i en kompleks og ofte økonomisk utfordrende skolehverdag.

PP-tjenesten skal gi råd til skolene om hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres

En forutsetning for at en elev skal få hjelp raskt, kan være at skolen får veiledning fra den pedagogisk- psykologiske tjenesten om hvordan skolen kan legge opplæringen bedre til rette for elevene. Etter opplæringsloven § 5-6 skal PP-tjenesten «hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov». Oppgavene som er knyttet til kompetanse- og organisasjonsutvikling, har ofte blitt betegnet som systemrettet arbeid.

Målgruppen for PP-tjenestens arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling er ifølge § 5-6 elever med «særlege behov». Utvalget mener at PP-tjenestens mandat bør utvides slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever.

I kvalitetskriterier utviklet av Utdanningsdirektoratet, står det at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende slik at skolene kan komme i forkant av problemer.[94] Det er imidlertid ikke lovfestet at PP-tjenestens arbeid med å hjelpe skolene med organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling skal rette seg mot alle elever.

Utvalget mener at tjenesten bør ha ansvar for å hjelpe skolen med å legge opplæringen bedre til rette overfor alle elever, ikke bare elever med særlige behov. Dette kan bidra til at færre elever trenger individuelt tilrettelagt opplæring, at de som trenger det, får raskere og riktigere hjelp, og at opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre. Utvalget foreslår at PP-tjenesten, når det er behov for det, skal ha plikt til å gi råd til skolene om hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres. Det betyr blant annet at PP-tjenesten skal gi råd og hjelp til skolen når det gjelder tilrettelegging av forsterket innsats til elever som ikke har de læringsresultatene som er forventet. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og for enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Forslaget innebærer at PP-tjenesten også skal gi råd og veiledning når det gjelder opplæringen for elever som har høyt potensial for læring.

31.5.9 Saksbehandlingsreglene forenkles

Opplæringsloven inneholder særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Opplæringsloven har følgelig et unntak fra de alminnelige reglene i forvaltningsloven om utredningsplikt. Unntaket i opplæringsloven går ut på at det kreves en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at vurderingen skal utføres av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Loven stiller også krav om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. KS har gitt innspill til utvalget om hvilken kompetanse kommunen trenger for å utrede saken i tråd med forvaltningslovens regler, organiseringen av en slik kompetanse og at dette hører inn under kommunens organiseringsfrihet.

Utvalget foreslår at opplæringsloven fortsatt bør inneholde krav om sakkyndig vurdering fra

[93] Utdanningsdirektoratet, 2018n.

[94] Utdanningsdirektoratet, 2016d.

PP-tjenesten før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

De vanlige saksbehandlingsreglene om utredningsplikt i forvaltningsloven bør imidlertid være tilstrekkelige når kommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Det vil si at det ikke stilles krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten når kommunen skal fatte vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging. Siden saken, ifølge forvaltningsloven, skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», kan det hende at det i noen tilfeller vil være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten. Dersom kommunen trenger råd og veiledning i forbindelse med vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging, kan det i noen tilfeller være mer relevant å få bistand fra for eksempel en ergoterapeut, audiopedagog og fysioterapeut. Med en slik løsning kan PP-tjenesten frigjøre tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til å jobbe forebyggende ved å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling og gi råd til skolene om løsninger og tiltak innenfor den universelle opplæringen.

Det følger av dagens § 5-3 tredje avsnitt at departementet kan gi nærmere forskrifter om den sakkyndige vurderingen fra pedagogisk-psykologisk tjeneste. Forskriftshjemmelen har ikke blitt brukt. Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for å gi ytterligere regler i forskrift når loven inneholder en detaljert oppramsing av kravene til den sakkyndige vurderingen. Kravene foreslås i hovedsak videreført i forslag til § 10-5. Oppramsingen er ikke uttømmende, men inneholder et minstekrav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Utvalget mener derfor at forskriftshjemmelen er overflødig, og foreslår at den ikke videreføres.

31.5.10 Dobbeltreguleringer fjernes

Utvalget foreslår også at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres i ny lov fordi innholdet i bestemmelsene følger av forslag til nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. For eksempel vil elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring, uansett årsak.

Etter dagenes regelverk skal det ikke fattes enkeltvedtak etter bestemmelsene om ASK, men enkeltvedtak om bruk av og opplæring i ASK kan fattes etter opplæringsloven § 5-1 eller etter § 9 A-7 tredje avsnitt om tilrettelegging av arbeidsplassen, som kan omfatte fysisk tilrettelegging for ASK. Hvis ASK er en del av tilpasset opplæring, skal det ikke fattes enkeltvedtak. Dagens bestemmelser om ASK innebærer følgelig en dobbeltregulering, og det er presisert i lovens forarbeider at innholdet i bestemmelsene om ASK følger av reglene om tilpasset oppæring og spesialundervisning.[95]

Ifølge utvalgets prinsipper for regelstyring skal dobbeltregulering normalt unngås. Med dobbeltregulering forstås regler som i innhold er de samme som andre regler innad i loven eller regler i annet regelverk. Dobbeltregulering har en rekke ulemper: I tillegg til at lovens tekstmengde øker, kan det legge grunnlag for uønskede antitetiske tolkninger når det gjelder elevgrupper og områder som ikke er nevnt.

Opplæring av personer med behov for ASK er et komplekst og forholdsvis nytt fagfelt, der behovet for bevisstgjøring og informasjon kan være stort. Utdanningsdirektoratet har utviklet en egen veileder om ASK i skolen,[96] der blant annet pedagogisk og fysisk tilrettelegging for elever med behov for ASK er omtalt. Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) har ASK som særlig ansvarsområde og bidrar på ulike måter til å kartlegge og utvikle tiltak for elever som trenger ASK.

31.5.11 Reaksjoner ved lovbrudd

Utvalget ønsker ikke å innføre ytterligere reaksjoner ved brudd på reglene om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging enn dagens adgang til å gi pålegg, se utredningens kapittel 53 om reaksjoner ved brudd på opplæringsloven.

31.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at (1) *universell opplæring*, (2) *forsterket innsats* og (3) *individuelt tilrettelagt opplæring* innføres som nye betegnelser, se forslag til §§ 10-1, 10-2 tredje avsnitt og 10-3
- at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning

---

[95] Prop 84 L (2011–2012), merknader til §§ 2-16, 3-13 og 4A-13.

[96] Utdanningsdirektoratet, u.å., alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) i skolen.

- at forsterket innsats skal gjelde for elever på alle trinn, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder
- å videreføre at elever kan ha eneundervisning i en kort periode som en del av den forsterkede innsatsen uten at det er gitt samtykke om dette
- at *personlig assistanse* og *fysisk tilrettelegging* – som i dag kan inngå i spesialundervisning – skilles ut som egne rettigheter, se forslag til §§ 10-9 og 10-10
- at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, skal klargjøres og settes i en sammenheng i en egen bestemmelse, se forslag til § 10-2
- å videreføre dagens saksbehandlingsregler om krav til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til §§ 10-4 og 10-5
- å videreføre dagens regel om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, se forslag til §§ 10-7 og 10-8
- at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres
- at kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste videreføres, se forslag til § 10-12
- at PP-tjenestens mandat utvides slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever
- at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging
- å presisere i loven at det bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan ha gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til § 10-6 første avsnitt
- å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til 10-6 andre avsnitt
- å innføre en bestemmelse om at en lærer som hovedregel må være til stede dersom personer som ikke er ansatt i lærerstilling (assistenter), skal hjelpe til i opplæringen, se kapittel 39 og forslag til § 15-4
- språklige forenklinger og at reglene struktureres på en annen måte enn i dag
-

Kapittel 32

Opplæringsspråk, skriftspråk, læremidler og digital læringsanalyse

Figur 32.1

32.1 Innledning

Dette kapitlet handler om krav til den muntlige og skriftlige opplæringen, inkludert målformer i læremidler, i både grunnskolen og den videregående opplæringen. Dette er i dag regulert i opplæringsloven §§ 2-5 og 9-4.

Bokmål og nynorsk er likeverdige målformer, jf. mållova § 1. I forslag til ny språklov foreslår Kulturdepartementet å gå bort fra uttrykket «målform» og erstatte dette med benevnelsene «språk» eller «skriftspråk» om bokmål og nynorsk.[1] Utvalget er enig i at «skriftspråk» i noen sammenhenger er bedre enn «målform», og foreslår at begge benevnelsene brukes i den nye loven.

Bestemmelsene om utstyr og om statens plikt til å sørge for læremidler, jf. opplæringsloven §§ 9-3 og 5-9, behandles også i dette kapitlet. I tillegg handler kapitlet om digital læringsanalyse. Forbudet mot reklame i læremidler, jf. opplæringsloven § 9-6, er omhandlet i kapittel 43.7.

32.2 Opplæringsspråkene

32.2.1 Dagens regler

Opplæringsspråket i grunnskolen og den videregående opplæringen i Norge er norsk og samisk. Dette går ikke eksplisitt fram av opplæringsloven, men det står for eksempel følgende i § 2-5 om målformer i grunnskolen:

> I den munnlege opplæringa avgjer elevane og undervisningspersonalet sjølve kva for talemål dei vil bruke. Undervisningspersonalet og skoleleiinga skal likevel i størst mogleg grad ta omsyn til talemålet til elevane i ordval og uttrykksmåtar.

Med talemål menes den dialekten den enkelte snakker. Kunnskapsdepartementet har videre presisert:

> Det er naturlig å kunne ha en forventning om at undervisningsspråket i grunnopplæringen i Norge er norsk. Dette tilsier at det burde vært klargjort i loven dersom man skulle stå fritt til å undervise på annet språk. Læreplaner og eksamener er for øvrig på norsk. At undervisningsspråket i Norge er norsk eller samisk kan dessuten også utledes av for eksempel opplæringsloven § 3-12, som sier at elever i videregående opplæring med annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen.[2]

I friskolelova § 2-1 fjerde avsnitt er det fastsatt at undervisningsspråket skal være norsk eller samisk, men at dette kravet ikke gjelder ved internasjonale skoler.

[1] Kulturdepartementet, 2019a.

[2] Kunnskapsdepartementet, brev datert 23. februar 2015.

32.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Språkrådets framtidsutvalg peker på at

> alle elever i Norge [bør] tilegne seg gode engelskkunnskaper i løpet av skolegangen. […] Samtidig må alle elever i Norge tilegne seg norsk språk. I rent engelskspråklige skoleløp tar man bort elevens mulighet til å få opplæring i det samfunnsbærende språket i Norge. Det vil være svært uheldig om vi utdanner elevgrupper som har kunnskapshull i norsk språk. Engelskspråklig grunnutdanning strider mot hovedprinsippene i den språkpolitikken Stortinget har vedtatt, og slik utdanning må derfor ikke bli noe mer enn et unntaksfenomen. Norsk språks status som opplæringsspråk i grunnopplæringen bør derfor fastsettes i relevant lovverk.

Språkrådets framtidsutvalg foreslår at norsk får lovfestet status som opplæringsspråk i offentlig grunnopplæring, og at elever med norsk som opplæringsspråk får rett til opplæring på og i norsk gjennom hele skoleløpet.[3]

Hordaland fylkeskommune har gjennomført forsøk med engelsk som undervisningsspråk i noen fag ved en videregående skole. Det var frivillig for elevene å delta i forsøket, og de kunne også ombestemme seg underveis. Forsøket er ikke evaluert.

Oslo kommune har fått innvilget forsøk med International Baccalaureate (IB) i grunnskolen ved to skoler, jf. opplæringsloven § 1-5. Forsøket innebærer at det gis opplæring etter IB-læreplaner, og at undervisningsspråket er engelsk i de fleste fag. Forsøket startet skoleåret 2016–2017, skal etter planen vare i fire år og omfatter trinnene 1–10 og Vg1.

Innspill til utvalget

Nynorsk kultursentrum mener at opplæringsloven trenger en generell språkpolitisk formålsparagraf: «Opplæringa skal vere med på å sikre norsk, med skriftspråka bokmål og nynorsk, som samfunnsberande språk, gjere elevane trygge i eige skriftspråk og gi dei kunnskap om, kjennskap til og innsikt i det språklege mangfaldet i Noreg.»[4]

[3] Språkrådets framtidsutvalg, 2018.

32.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at opplæringsspråket i grunnskolen og den videregående opplæringen fortsatt bør være norsk eller samisk og at dette bør framgå eksplisitt av den nye loven. Dette er i tråd med forslaget fra Språkrådets framtidsutvalg, se kapittel 32.2.2. Utvalget viser også til at hovedmålet for språkpolitikken er å sikre bruken av et velfungerende norsk språk på alle samfunnsområder.[5] Strategien er at domenetap for norsk språk – både bokmål og nynorsk – skal motvirkes. Når det gjelder opplæring i og på samisk, viser utvalget til kapittel 33.

I tildelingsbrevet for 2019 til universiteter og høyskoler har forskningsministeren bedt institusjonene om å følge særlig med på utviklingen av det norske fagspråket og å sette inn tiltak dersom det er nødvendig. Utvalget viser her til innspillet fra Nynorsk kultursentrum, men vil også peke på at det er viktig at de videregående skolene ruster elevene – særlig elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene – til å bruke eget språk slik at de senere kan skrive gode tekster som studenter ved universiteter og høyskoler. Dette fordrer blant annet at den videregående opplæringen legges opp slik at elevene tilegner seg kompetanse til å uttrykke seg abstrakt på norsk innenfor de aller fleste fag.

Utvalget er kjent med at det har blitt gjennomført forsøk, og at det fortsatt pågår forsøk med engelsk som undervisningsspråk. Disse forsøkene er ikke evaluert. Utvalget ber om at departementet vurderer om det er hensiktsmessig å åpne for andre opplæringsspråk enn norsk og samisk, for eksempel i noen fag, i lys av blant annet resultatene fra disse forsøkene. Utvalget mener uansett at det bør åpnes for at departementet etter søknad fra kommuner kan gi en skole tidsavgrenset fritak fra kravet til opplæringsspråk.

Flere fylkeskommuner tilbyr International Baccalaureate (IB), hvor opplæringsspråket er engelsk. Dette tilbudet er ikke en del av tilbudsstrukturen, og derfor ikke et tilbud som gis etter opplæringsloven. Kravet om norsk eller samisk som opplæringsspråk, berører derfor ikke disse tilbudene.

[4] Nynorsk kultursentrum, innspill til utvalget.

[5] Kulturdepartementet, 2019b.

32.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det presiseres i den nye loven at opplæringsspråket er norsk eller samisk, se forslag til § 13-4 første avsnitt første setning
- å åpne for at departementet etter søknad fra kommunen eller fylkeskommunen kan gi en skole tidsavgrenset fritak fra kravet til opplæringsspråk, se forslag til § 13-4 første avsnitt andre setning

32.3 Valg av hovedmål og skriftspråk

32.3.1 Dagens regler

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven § 2-5 handler om målformer i grunnskolen. I første avsnitt første setning i bestemmelsen står det at kommunen «gir forskrifter om kva målform som skal vere hovudmål i dei enkelte skolane». Kommunen kan fastsette ulike målformer som hovedmål ved skolene, men hver skole kan bare ha ett hovedmål. I andre setning i første avsnitt er det fastsatt at hovedmålet skal brukes både i skriftlig opplæring og i skriftlig arbeid. Dette omfatter blant annet skriftlige oppgaver og meldinger som skolen gir til den enkelte elev. Den målformen som ikke er hovedmålet, er sidemålet.

På trinnene 1–7 må elevene bruke det samme hovedmålet som skolen i skriftlig arbeid. Fra og med 8. trinn velger derimot elevene selv om de vil bruke bokmål eller nynorsk i det skriftlige arbeidet. Dette følger av § 2-5 første avsnitt tredje setning. Det er lagt til grunn at elever i videregående skole har den samme valgmuligheten.

I den muntlige opplæringen kan elevene og undervisningspersonalet velge fritt hvilket talemål de vil bruke. Undervisningspersonalet og skoleledelsen skal likevel i størst mulig grad ta hensyn til elevenes talemål ved valg av ord og uttrykk i den muntlige opplæringen. Dette følger av § 2-5 andre avsnitt.

Tredje avsnitt i § 2-5 handler om målformen i lærebøkene. Her står det at det er foreldrene som velger målformen til og med 7. trinn, mens dette er overlatt til elevene fra 8. trinn. Videre er det fastsatt at elevene skal ha lærebøker på hovedmålet i norskopplæringen. Det finnes ytterligere krav til lærebøker og andre læremidler i § 9-4 i opplæringsloven og i § 17-1 i forskrift til opplæringsloven. Det følger av sistnevnte bestemmelse at elevene har rett til læremidler på ønsket målform. Denne bestemmelsen omfatter både grunnskoleelever og elever i videregående opplæring.

I opplæringsloven § 2-5 fjerde avsnitt er følgende fastsatt:

> Når minst ti elevar på eitt av årstrinna 1–7 i ein kommune ønskjer skriftleg opplæring på eit anna hovudmål enn det kommunen har vedteke, har dei rett til å tilhøre [sic] ei eiga elevgruppe. Retten gjeld så lenge det er minst seks elevar igjen i denne gruppa. Når elevane er spreidde på fleire skolar i kommunen, vedtek foreldra med vanleg fleirtal kva skole tilbodet skal givast ved.

Retten til særskilt målformgruppe betyr at elevene får opplæring i en egen elevgruppe som har et annet skriftlig hovedmål enn de andre elevene på skolen. I Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) er det lagt til grunn at bestemmelsen ikke er til hinder for at elever med ulike hovedmål får opplæring sammen, når dette ikke bryter med formålet med bestemmelsen.[6] Når elever med ulikt hovedmål får opplæring sammen, må skolen sørge for at elevene får skriftlig materiell på egen målform. Dersom det er flere skoler i kommunen som har minst ti elever som ønsker et annet skriftlig hovedmål, vil hver av disse gruppene ha rett til en egen målformgruppe på sin nærskole.[7] Elevenes rett til særskilt målformgruppe gjelder ikke fra 8. trinn.

Dersom elever blir overført til en ny skole med et annet hovedmål enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, har de rett til skriftlig opplæring på det opprinnelige hovedmålet. Disse elevene har også rett til norskundervisning i egen gruppe, uavhengig av hvor mange de er. Dette følger av femte avsnitt i § 2-5. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) er det presisert at de «skriftlege arbeida til både eleven og skolen skal vere på den ønskte målforma».[8] Her er det også presisert at bestemmelsen ikke gjelder der skolebyttet skyldes at eleven skifter bosted.

Elevene skal ha opplæring i begge målformer de to siste årene i grunnskolen, jf. § 2-5 sjette avsnitt første setning. For elever på 9. og 10. trinn er det dermed obligatorisk sidemålsundervisning. Læreplanverket for Kunnskapsløftet går lenger enn § 2-5. Læreplanen i norsk har kompetansemål i både nynorsk og bokmål på barnetrinnet.[9]

---

6 Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), merknad til § 2-5.
7 Innst. O. nr. 70 (1997–98).
8 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 2-5.
9 Utdanningsdirektoratet, 2013b.

Med hjemmel i opplæringsloven § 2-5 sjette avsnitt andre setning har departementet fastsatt en bestemmelse om fritak fra opplæring i skriftlig sidemål. Kravet til opplæring i skriftlig sidemål gjelder ikke for elever som har opplæring i samisk som første- eller andrespråk, finsk som andrespråk eller tegnspråk, og heller ikke for elever som har særskilt språkopplæring. Dette går fram av forskrift til opplæringsloven § 1-11. Denne fritaksmuligheten gjelder også for elever i videregående opplæring.

Opplæringsloven § 2-5 sjuende avsnitt handler om rådgivende folkeavstemming om målform. Her er det fastsatt følgende:

> I samband med skifte av hovudmål eller når eit fleirtal i kommunestyret eller minst 1/4 av dei røysteføre krev det, skal det haldast rådgjevande røysting. Røysterett har alle som bur i det området i kommunen som soknar til skolen, jf. § 8-1, og som har røysterett etter valgloven § 2-2. Røysterett i høve til skriftleg opplæring har dessutan foreldre eller forsytar til barn på barnesteget ved skolen, utan omsyn til bustad eller statsborgarskap. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

I kapittel 9 i forskrift til opplæringsloven er det fastsatt nærmere regler om rådgivende folkeavstemning om målform i grunnskolen.

Andre lover

Kommuneloven

Kapittel 12 i kommuneloven omhandler innbyggerdeltakelse i form av innbyggerforslag og folkeavstemninger. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslag hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Dette følger av § 12-1 første avsnitt. Videre er det fastsatt i § 12-2 at kommunestyret eller fylkestinget «selv bestemmer at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet».

Mållova

I Norge har vi ingen språklov, men det er fastsatt en egen lov om språkbruk – mållova. Denne loven fastsetter i § 1 at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer, og at de skal være likestilte skriftspråk i alle organer i staten, fylkeskommunene og kommunene. Kommunestyrer og fylkesting kan fatte vedtak om å kreve en viss målform i skriv fra statsorganer, jf. § 2. Videre har statsorganer plikt til å svare private rettssubjekter i den målformen de har brukt i henvendelsen til organet. Dette følger av § 6.

Oversikt over målvedtak som er meldt til Språkrådet, framgår av forskrift om målvedtak i kommunar og fylkeskommunar.

32.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Eldre og nye lovforslag

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* foreslo utvalget i det vesentligste å videreføre reglene i grunnskoleloven. Prosedyrene i forbindelse med målvalg i kommunen ble imidlertid foreslått opphevet. Utvalget mente at lokale ønsker om å skifte målform på en skole bør legges fram for de politiske organene i kommunen på samme måte og etter de samme reglene som andre ønsker og forslag. Videre foreslo flertallet i utvalget å oppheve foreldrenes rett til å velge skole for den særskilte målformgruppen, og dermed la kommunen avgjøre hvilken skole som skal ha tilbud om alternativ målform. Formålet med forslaget var å dempe kostnadene til kommunen.[10]

Forslaget i NOU 1995: 18 om å fjerne de særskilte reglene om rådgivende folkeavstemning ble ikke fulgt opp av departementet. Dette ble begrunnet slik: «Departementet har lagt vekt på at slike folkerøystingar har lange tradisjonar, og at det er ei godt fungerande demokratisk ordning. Dei nærmare reglane om røysterett og valordning bør givast i forskrifter frå departementet.»[11] Når det gjaldt valg av skole for den særskilte målformgruppen, mente departementet at det fremdeles bør være foreldrene som med vanlig flertall avgjør dette. Departementet presiserte at kommunen må kunne kreve at flertallet av foreldrene velger én skole, også i de tilfellene der det er aktuelt å opprette flere klasser for annen målform.[12]

Stortinget har bedt regjeringen «utrede en endring av opplæringslova § 2-5 og andre mulige tiltak som kan sikre elever på ungdomsskolen rett til opplæring på hovedmålet og rett til å tilhøre en egen målformgruppe, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte».[13] Departementet har infor-

---

10 NOU 1995: 18, kap. 31.3.4.

11 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 12.4.

12 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 12.4.

13 Anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016, jf. Dokument 8:116 S (2015–2016).

mert Stortinget om at det vil vurdere saken og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling i budsjettproposisjonen for 2020.[14] I budsjettproposisjonen for 2020 framgår det at departementet vil vurdere en eventuell endring av opplæringsloven § 2-5 i forbindelse med oppfølgingen av forslagene fra Opplæringslovutvalget.[15]

Flere elever bytter hovedmål

Det er nedgang i andelen nynorskelever både i overgangen til ungdomsskolen og i overgangen til videregående opplæring. En undersøkelse fra PROBA samfunnsanalyse viser at hovedårsaken til at elever bytter hovedmål fra nynorsk til bokmål, er den massive bokmålspåvirkningen. Elevene opplever at bokmål er enklere, fordi nesten alt de leser er på bokmål. De vil ha et skriftspråk som fungerer som arbeidsverktøy for dem i skolehverdagen. Verken lærere, skoleledelse eller foreldre ser ut til å ha hatt betydning for byttet av målform. Samtidig har heller ikke skolene tatt grep for å styrke nynorsken eller hindre språkbytte.[16]

Ressursgruppe for nynorsk som hovudmål, har flere forslag til hvordan myndighetene kan motvirke at mange elever bytter hovedmål fra nynorsk til bokmål, blant annet å sørge for mer kunnskap om regelverket i skolesektoren og korrekt registrering av hovedmålet til elevene.[17]

Fritak for opplæring i norsk sidemål

I St.meld. nr. 35 (2007–2008), som også handler om språk, er det lagt til grunn at det overordnede målet for språkpolitikken bygger på den erkjennelsen at norsk er delt i to skriftspråk. De to skriftspråkene er formelt likestilte, men har i praksis svært ulike rammevilkår.[18] I meldingen legges det til grunn at man ikke uten videre kan kreve at alle har den samme kompetansen i begge målformer. Dette gjelder særlig dem som har kommet til Norge i voksen alder, men også dem med samisk eller annen minoritetsspråklig bakgrunn. Dette er utgangspunktet for reglene om rett til fritak fra opplæring eller vurdering i norsk sidemål.[19]

[14] Prop. 1 S (2018–2019), for Kunnskapsdepartementet, del 1, kap. 3.

[15] Prop. 1 S (2019–2020), for Kunnskapsdepartementet, del 1, kap. 3.

[16] Proba samfunnsanalyse, 2014.

[17] Ressursgruppe for nynorsk som hovudmål, 2013.

[18] St.meld. nr. 35 (2007–2008), kap. 1.1.3.2.

[19] St.meld. nr. 35 (2007–2008), kap. 9.1.2.2.

Innspill til utvalget

Referansegruppen

Med henvisning til kommunelovens bestemmelser om innbyggerforslag og lokale rådgivende folkeavstemninger, mener KS at siste avsnitt i § 2-5 ikke bør videreføres. KS mener også at § 2-5 andre avsnitt andre setning om at «[u]ndervisningspersonalet og skoleleiinga skal […] i størst mogleg grad ta omsyn til talemålet til elevane i ordval og uttrykksmåtar», ikke bør føres videre. Når det gjelder § 2-5 fjerde avsnitt siste setning, hvor det blant annet framgår at «foreldra med vanleg fleirtal [vedtek] kva skole tilbodet skal givast ved», spør KS hvilke foreldre dette er, og om disse kan drive myndighetsutøvelse og overprøve folkevalgte organer, noe som er i strid med kommuneloven. KS mener at denne typen beslutninger skal tas i åpne fora med fulle saksbehandlingsregler. KS påpeker også at dette heller ikke rimer med § 2-6, hvor det er fastsatt at kommunen kan bestemme at opplæringen i og på tegnspråk skal gis på en annen skole enn den eleven sogner til.[20]

Andre

Noregs Mållag mener at de språklige rettighetene i opplæringsloven må videreføres og styrkes. Mållaget foreslår at det skal være en rett til språkdelte klasser ut hele grunnskolen (Odda-modellen), og at det «bør vere ein rett å gå i nynorskklasse i alle nynorskkommunar og i dei store byane. Kravet frå 2003 om at det skal vere minst ti elevar att med det opphavlege hovudmålet, bør innførast igjen. Eit slikt krav vil hindre unødvendig utarming av nynorskklassane».[21]

Norsk Målungdom mener at opplæringsfeltet og opplæringsloven er en av de stedene der det er viktigst med målrettede tiltak for nynorskbrukerne. Målungdommen mener at sidemålsopplæringen bør begynne før 4. trinn, mens evnen til å lære språk er størst, og før fordommene mot språk har bygd seg opp. De peker blant annet på at dagens formulering i opplæringsloven om at man skal ha opplæring i begge skriftspråk de to siste årene i grunnskolen, er pedagogisk uheldig. Norsk Målungdom foreslår videre at nynorskelever i videregående opplæring skal ha rett til å få deler av undervisningen sin på nynorsk, og at det bør innføres en rett til språkdelte klasser på ungdomstrinnet. Målungdommen har også innspill

[20] KS, innspill til utvalget.

[21] Noregs Mållag, innspill til utvalget.

om blant annet fritaksretten, begrepsbruk, rådgivende folkeavstemninger og parallellklasseretten.[22]

Språkrådet tilrår blant annet at

- opplæringslova ikkje gjer det vanskeleg å bruke nynorsk i skulen
- opplæringslova tryggjer dei demokratiske prosessane som knyter seg til val av målform i grunnskulen, slik at val av målform i grunnskulen ikkje blir undergrave av den individuelle retten til å velje målform
- parallellklasseretten i barneskulen blir styrkt, og at det er tydeleg kva retten inneber
- elevar med nynorsk hovudmål får lovfesta rett til opplæring i og på hovudmålet sitt og rett til å tilhøyre ei eiga elevgruppe ut heile grunnskulen[23]

Nynorsk kultursentrum har flere innspill. Blant annet ønsker de en innstramming av fritaksretten og at det bør bli enklere å etablere nynorskklasser i store kommuner og i kommuner der det historisk har vært nynorskklasser.

Også Rennesøy Mållag mener at kravene i opplæringsloven må skjerpes for å hindre diskriminering av nynorskelever i skolen. De peker blant annet på at retten til å språkdelte klasser må gjelde gjennom hele ungdomsskolen. Rennesøy Mållag opplyser at det mange steder ikke blir informert godt nok om retten til språkdelte klasser før skolestart.[24]

32.3.3 Utvalgets vurdering

Innledning

Bokmål og nynorsk er likestilte skriftspråk i Norge. Utvalget mener derfor at det er hensiktsmessig at krav om valg og bruk av de to norske skriftspråkene reguleres i den nye loven.

Hovedmålet ved den enkelte skolen

Kommunene fastsetter hovedmålform ved hver grunnskole, jf. § 2-5 første avsnitt. Utvalget mener at denne bestemmelsen bør videreføres med noen språklige endringer. Avgjørelsen har betydning for den skriftlige opplæringen ved skolen og den skriftlige kommunikasjonen lærerne og de andre ansatte har med elevene. Etter hva utvalget kjenner til, fatter også fylkeskommunene avgjørelser om hovedmål ved sine skoler.[25] For å få bedre sammenheng i regelverket for grunnskolen og videregående opplæring, foreslår utvalget at det bør framgå av den nye loven at også fylkeskommunene skal beslutte hovedmål ved de ulike videregående skolene i eget fylke.

Siden avgjørelsen om valg av hovedmål har betydning for elevenes rettigheter, må avgjørelsen gjøres i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. Utvalget foreslår derfor at dette kravet videreføres, og at det fortsatt skal være krav om kunngjøring i Norsk Lovtidend. Utvalget viser her også til vurderingen til Forvaltningslovutvalget.[26] Det er likevel grunn til å bemerke at av 422 kommuner ser det ut til at bare et fåtall har kunngjort forskrift om målform i Norsk Lovtidend og dermed gjort den tilgjengelig i Lovdata. Etter forslaget vil kravet om lokal forskrift også gjelde for fylkeskommunene.

Er det behov for å regulere den muntlige opplæringen?

Om den muntlige opplæringen står det i § 2-5 andre avsnitt at både elevene og undervisningspersonalet selv avgjør «kva for talemål dei vil bruke», men likevel slik at undervisningspersonalet og skoleledelsen i størst mulig grad tar hensyn til «talemålet til elevane i ordval og uttrykksmåtar». Bestemmelsen omfatter etter ordlyden ikke personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, og som hjelper til i opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11, og andre ansatte på skolen, for eksempel rådgivere.

KS mener at § 2-5 andre avsnitt andre setning ikke bør føres videre. Utvalget mener at det i dag er anerkjent at elever, lærere og andre ansatte i skolen kan bruke den dialekten de snakker hjemme, og at det uavhengig av denne bestemmelsen ikke er en fare for at personer må legge vekk dialekten sin dersom de flytter til et annet sted i landet. Bruk av ulike dialekter på en skole kan også være en berikelse. Det er viktig at de ansatte, uavhengig av dialekt, har et tydelig og forståelig språk. Slik utvalget ser det, er likevel ikke en pliktregel i loven løsningen på eventuelle muntlige språkutfordringer. Utvalget foreslår derfor at verken første eller andre setning i andre avsnitt i § 2-5 videreføres.

---

22 Norsk Målungdom, innspill til utvalget.

23 Språkrådet, innspill til utvalget.

24 Rennesøy Mållag, innspill til utvalget.

25 Se bl.a. fylkenes informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring (Vilbli.no).

26 NOU 2019: 5, kap. 31.5.5.2.

Rådgivende folkeavstemninger om målform

Med henvisning til kommunelovens bestemmelser om innbyggerforslag og lokale rådgivende folkeavstemninger, mener KS at sjuende avsnitt i § 2-5 ikke bør videreføres. Dette er i samsvar med forslag i NOU 1995: 18, men forslaget ble ikke fulgt opp.[27] Språkrådet derimot, tilrår at opplæringsloven «tryggjer dei demokratiske prosessane som knyter seg til val av målform i grunnskulen, slik at val av målform i grunnskulen ikkje blir undergrave av den individuelle retten til å velje målform».

Utvalget er enig i forslaget fra KS, og viser til at dette er et eksempel på en særregulering som bør unngås. Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for aktiv innbyggerdeltakelse, jf. § 1-1 første avsnitt. Når det skal velges hovedmål ved en skole, åpner kapittel 12 i kommuneloven for innbyggerdeltakelse i form av både innbyggerforslag og i form av folkeavstemninger. Videre følger det av forvaltningsloven § 37 at en forskrift skal sendes på alminnelig høring før den vedtas. Formålet med denne høringen er både å opplyse saken og å fremme demokratisk innflytelse på beslutningsprosessen. I enkelte sammenhenger kan det, slik utvalget ser det, også være formålstjenlig å holde møter som ledd i høringen, for eksempel på den skolen hvor det er aktuelt å endre målformen. Reglene i forvaltningsloven gir dermed foreldrene og elevene flere muligheter til å påvirke valget av målform ved den enkelte skole. Utvalget foreslår derfor ikke at § 2-5 sjuende avsnitt videreføres i den nye loven.

Valg av målform i læremidler og i skriftlige arbeider

Utvalget mener det er viktig at elevene fortsatt sikres mulighet til å ivareta sin egen målform gjennom særskilte målformgrupper, i skriftlige arbeider og gjennom læremidlene.

Utvalget mener at § 2-5 første avsnitt tredje setning om valg av «skriftlig hovedmålform» fra 8. trinn og tredje avsnitt første og andre setning om hva slags målform lærebøkene skal være på, bør videreføres. For å få bedre sammenheng i regelverket foreslår utvalget at det presiseres i den nye loven at valgfriheten når det gjelder skriftspråk, også omfatter elever i videregående opplæring.

I forskrift til opplæringsloven § 17-1 første avsnitt første setning, som omfatter både elever i grunnskolen og elever i videregående opplæring, er det fastsatt at «[e]leven har rett til læremiddel på ønskja [sic] målform; nynorsk eller bokmål». Utvalget mener at valg av læremidler bør reguleres sammen med valg av målform i skriftlige arbeider. Utvalget mener også at «lærebøker» i § 2-5 og «lærebøker og andre læremiddel» i § 9-4 bør erstattes med uttrykket «læremiddel». Utvalget legger til grunn at valgretten skal gjelde de læremidlene som i dag er omfattet av forskrift til opplæringsloven kapittel 17, se kapittel 32.4.

I opplæringsloven § 2-5 tredje avsnitt tredje setning er det fastsatt følgende: «I norskopplæringa skal elevane ha lærebøker på hovudmålet.» Slik utvalget ser det, er denne presiseringen overflødig. Det er ikke grunn til å tro at elevene eller foreldrene vil velge læremidler i norskfaget som er på en annen målform enn det skriftspråket eleven skal få mesteparten av opplæringen i.

Språkdelte klasser og særskilte målformgrupper

Noregs Mållag og Språkrådet mener at det bør innføres en rett til språkdelte klasser ut hele grunnskolen, og ikke bare på barnetrinnet som i dag. En rett til språkdelte klasser på ungdomstrinnet vil innebære økte kostnader for kommunen. Regjeringen har informert Stortinget om at den vil komme tilbake til Stortinget om dette spørsmålet etter at dette utvalget har levert sin utredning, se kapittel 32.3.2. Utvalget mener at spørsmålet om rett til språkdelte klasser i stor grad er et spørsmål om politiske prioriteringer, og siden dette er under utredning i Kunnskapsdepartementet, inkludert kostnadssiden, foreslår ikke utvalget en rett til språkdelte klasser på ungdomstrinnet. Utvalget foreslår derfor at § 2-5 fjerde avsnitt første og andre setning videreføres, med noen språklige endringer. Det samme gjelder det femte avsnittet i bestemmelsen. Slik utvalget ser det, er det naturlig å vurdere eventuelle endringer i femte avsnitt i sammenheng med endringer i fjerde avsnitt.

Når elevene etter fjerde avsnitt i § 2-5 er spredt på flere skoler i kommunen, er det foreldrene som ved vanlig flertall vedtar hvilken av skolene som skal ha den særskilte målformgruppen. KS stiller spørsmål ved at foreldre kan drive myndighetsutøvelse og overprøve folkevalgte organer, noe KS mener er i strid med kommuneloven. Utvalget støtter forslaget fra KS og i NOU 1995: 18 (se kapittel 32.3.2), og mener at det er kommunen som bør avgjøre hvilken skole som skal ha tilbud om særskilt måformgruppe. Utvalget viser særlig til at det er kommunen som har ansvaret for opplæringen, men også til at man da vil få den samme ordningen som gjelder for opplæring i tegnspråk

[27] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 4.3.

og samisk og for innføringsklasser. Utvalget har tillit til at kommunen velger den løsningen som totalt sett er til det beste for elevene.

Når det gjelder innspillet fra Rennesøy Mållag om manglende informasjon, vil utvalget understreke at det er viktig at både elever og foreldre får informasjon om hvilke rettigheter de har. Utvalget viser her til § 2-6 i lovforslaget.

Krav om opplæring i både bokmål og nynorsk og fritak for noen elevgrupper

I § 2-5 sjette avsnitt første setning er det fastsatt følgende: «Dei to siste åra i grunnskolen skal elevane ha opplæring i begge målformer.» Utvalget mener at hvilke fag elevene skal ha opplæring i, og innholdet i fagene som hovedregel ikke bør fastsettes i loven, se kapittel 16.4. Utvalget vil også framheve at det er fastsatt i læreplanen i norsk at opplæringen i begge de norske skriftspråkene skal starte langt tidligere. Bestemmelsen gir dermed ikke korrekt informasjon om hvilke forpliktelser skolene har til å gi opplæring i begge skriftspråkene i grunnskolen. Siden det er sentralt at elevene skal ha opplæring i både bokmål og nynorsk, mener utvalget at dette bør framgå av den nye loven, men uten at det fastsettes *når* opplæringen i sidemålet skal starte.

Utvalget mener at det fortsatt er behov for at det i noen grad åpnes for at enkelte elever i grunnskolen og videregående opplæring kan fritas fra skriftlig opplæring i både bokmål og nynorsk. I motsetning til Nynorsk kultursentrum mener utvalget at det fortsatt bør åpnes for at fritaksretten kan fastsettes for bestemte elevgrupper. Eksempler på elevgrupper er de som har opplæring i et annet språk enn norsk, for eksempel samisk eller tegnspråk, og elever som mottar særskilt språkopplæring. I opplæringsloven er det ikke fastsatt en tydelig hjemmel for departementet til å gi forskrift om fritak fra opplæring i skriftlig sidemål i videregående opplæring. Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen i § 2-5 sjette avsnitt andre setning videreføres, og at det også fastsettes en tilsvarende forskriftshjemmel for videregående opplæring.

32.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at både kommuner og fylkeskommuner skal gi forskrift om hvorvidt det er bokmål eller nynorsk som skal være hovedmålet ved hver enkelt skole, se forslag til § 13-4 andre avsnitt
- at krav til talespråk i den muntlige grunnskoleopplæringen ikke videreføres
- at kravet om rådgivende folkeavstemning ikke videreføres
- å videreføre elevenes mulighet til å velge bokmål eller nynorsk i skriftlige arbeider og i læremidler, se forslag til § 4-1 andre avsnitt og § 7-1 andre avsnitt
- å videreføre retten til opplæring i særskilte grupper på barnetrinnet i den målformen kommunen ikke har vedtatt, men slik at det er kommunen som avgjør hvilken skole som skal gi tilbudet der elevene er spredt på flere skoler, se forslag til 4-1 tredje avsnitt
- at elever som må overføres til en skole med en annen målform enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, fortsatt skal ha rett til å bruke og å få opplæring i den målformen de hadde. Det samme gjelder retten til opplæring i faget norsk i en særskilt gruppe, se forslag til § 4-1 fjerde avsnitt
- å erstatte kravet om obligatorisk sidemålsundervisning på 9. og 10. trinn med et generelt krav om opplæring i begge skriftspråkene, se forslag til § 4-1 første avsnitt og § 7-1 første avsnitt
- at departementet fortsatt kan gi forskrift om fritak for opplæring i ett av de norske skriftspråkene for enkelte elevgrupper, se forslag til § 4-1 første avsnitt og § 7-1 første avsnitt
- språklige og strukturelle endringer

32.4 Læremidler og rettskriving

32.4.1 Dagens regler

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven § 9-4 handler om lærebøker og andre læremidler. I § 9-4 første avsnitt står det følgende: «I andre fag enn norsk kan det berre brukast lærebøker og andre læremiddel som ligg føre på bokmål og nynorsk til same tid og same pris. I særlege tilfelle kan departementet gjere unntak frå denne regelen.»

Elevens rett til læremidler på egen målform er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 17. I § 17-1 tredje avsnitt er følgende presisert:

> Kravet om språklege parallellutgåver gjeld for læremiddel som skal brukast regelmessig i opplæringa og dekkjer vesentlege delar av kompetansemåla eller er viktig for dei grunnleggjande ferdigheitene i læreplanen for fag i

> Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Med regelmessig meiner ein at læremiddelet blir brukt fast, over ei lengre periode eller jamleg. Når det er tvil om eit læremiddel dekkjer vesentlege delar av læreplanen i fag, skal skoleeigar vurdere saka konkret.

Med læremidler menes alle trykte, ikke-trykte og digitale elementer som er utviklet til bruk i opplæringen. Ifølge forskrift til opplæringsloven § 17-1 fjerde avsnitt andre setning kan et læremiddel være enkeltstående eller inngå i en helhet som dekker kompetansemål i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Når det skal vurderes om læremiddelet er omfattet av kravet til parallellitet, gjelder de samme vurderingene for trykte og digitale læremidler. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 17-1 fjerde og femte avsnitt.

Kravet om språklige parallellutgaver gjelder likevel ikke for

- faget norsk, jf. opplæringsloven § 9-4 første avsnitt første setning
- fag med årskull på 300 eller færre elever, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-1 andre avsnitt andre setning
- kildestoff, bakgrunnsstoff, artikler, aviser, oppslagsverk og lignende, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-2 andre avsnitt
- læremidler der den norske teksten utgjør en mindre del, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-2 tredje avsnitt
- samiske læremidler, jf. opplæringsloven § 9-4 sjette avsnitt

I forskrift til opplæringsloven § 17-3 er ansvaret til kommunene presisert.

Opplæringsloven § 9-4 andre avsnitt omhandler krav til rettskriving. Her er det fastsatt følgende:

> Norske og samiske lærebøker og tilsvarande digitale læremiddel som blir brukte i skolen, skal vere i samsvar med offisiell rettskriving. Nynorskutgåvene skal følgje læreboknormalen. Med lærebøker er her meint alle trykte læremiddel som elevane regelmessig bruker for å nå vesentlege delar av kompetansemåla i eit fag.

I tredje avsnitt i § 9-4 er det fastsatt at lesebøkene i norskfaget i grunnskolen skal ha nok tilfang på begge målformer, slik at elevene lærer å lese både bokmål og nynorsk.

De ordlistene og ordbøkene som elevene bruker, skal være godkjent av Språkrådet, jf. fjerde avsnitt i § 9-4. Kravet gjelder ikke samiske ordlister og ordbøker, jf. § 9-4 sjette avsnitt. Det er også lagt til grunn at kravet ikke gjelder tospråklige ordlister, for eksempel fra engelsk til norsk. I vedtekter for Språkrådet § 3 andre avsnitt, er det fastsatt at Språkrådet har denne oppgaven.

Opplæringsloven § 9-3 har overskriften «[u]tstyr». I denne bestemmelsen er det fastsatt følgende: «Skolane skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel.» Bestemmelsen åpner for at både grunnskoler og videregående skoler kan oppfylle kravet om utstyr gjennom å disponere utstyr utenfor skolen, for eksempel i lokale bedrifter. Bestemmelsen omfatter ikke læremidler og utstyr til eget bruk (individuelt utstyr).[28]

Departementet har plikt til å sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-9.

Andre lover

Likestillings- og diskrimineringsloven § 27 handler om innhold i læremidler og undervisning. Her er det fastsatt følgende: «I barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring med grunnlag i lov, skal læremidlene og undervisningen bygge på formålet med loven her.» Formålet med loven er, jf. § 1, å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person.

32.4.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og utredninger

Den sentrale godkjenningsordningen for lærebøker

Den sentrale godkjenningsordningen for lærebøker ble opphevet i juni 2000. I NOU 1999: 27 uttaler Ytringsfrihetskommisjonen følgende om ordningen:

> Det er blitt hevdet at systemet med sentral godkjenning av lærebøker i skolen bryter med ytringsfriheten. Ordningen kan knapt sies å være i strid med de grunnleggende prinsipper for ytringsfrihet eller med grunnloven, iallfall ikke så lenge kontrollen bare går på formelle

[28] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 9-3.

> kriterier. Det kan imidlertid hevdes at et slikt sentralt kontrollorgan lett kan bli en barriere mot det mangfold og den åpenhet for konkurrerende perspektiver som er forutsetningen for den oppøvelse av kritisk sans som er så viktig i utdannelsen. […] Kommisjonen slutter seg altså til flertallet i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring*, når det [sic] foreslår at kravet om statlig godkjenning av lærebøker oppheves. Kommisjonen finner det betenkelig at ytringsfrihetsargumentet, som er sentralt i NOU-en, i det hele tatt ikke ble kommentert i proposisjonen.[29]

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fornyelse – Forståelse* beskrives bakgrunnen for opphevingen av den tidligere nasjonale godkjenningsordningen slik:

> Frem til juni 2000 måtte alle læremidler gjennom godkjenningsordningen for lærebøker. Ordningen hadde da eksistert siden den ble innført for kristendomsbøker i 1889. En samlet kirke-, utdannings- og forskningskomite foreslo å avskaffe ordningen. Argumentet for dette var blant annet at kommunene og fylkeskommunene skulle få større ansvar for å bestemme hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det var skolen og den enkelte lærer som skulle legge opp undervisningen, uavhengig av lærebøkene i de enkelte fagene. Det ble også lagt vekt på at skolene skulle oppmuntres til å bruke flere lærestoffkilder og stimulere til lærebokkritikk av eksisterende lærebøker. Et annet argument for å avvikle godkjenningsordningen var at forlag, forfattere og fagmiljøer selv skulle sørge for kvalitetskontroll av innhold, likestilling og språklig kvalitet på lærebøkene.[30]

Digitale læremidler

Tilgangen på digitale læremidler er stor, men langt mindre på nynorsk enn bokmål. I *Rapport om digitale læremiddel i skulen med tanke på nynorsk* framgår det blant annet følgende:

> Jamvel om kommunane har det formelle ansvaret for å ha eit system […], ser me at det i praksis ikkje finst noko slikt system. Det kan verka som om ein ser på digitale læremiddel som noko fundamentalt ulikt tradisjonelle lærebøker i dette spørsmålet, eventuelt at ein ikkje har noko forhold eller kjennskap til problematikken med nynorske lærebøker. […]
>
> Dersom alle skuleeigarane vart samde om å ta i bruk verktøy og programvare som er «kvitelista», ville dette gje eit stort insentiv til dei som utviklar slike verktøy til å laga nynorskversjonar, inkludert av slike verktøy som ikkje er omfatta av parallellkravet.
>
> Det kan vera strategisk å samarbeida med kommunane, det nye direktoratet for skule og IKT og utviklarane sjølve for å få til eit digitalt løft for nynorsken.[31]

Det er utarbeidet kvalitetskriterier for digitale læringsressurser.[32] Kriteriene har blant annet som formål å være til hjelp «for lærere og andre som ønsker å vurdere digitale læringsressursers egnethet i pedagogisk sammenheng». I kriteriene er det informert om kravene i opplæringsloven § 9-4 og forskrift til opplæringsloven kapittel 17.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle kvalitetskriterier for læremidler i utvalgte fag. Bakgrunnen for oppdraget er at lærernes valg og bruk av læremidler er avgjørende for at elevene skal få et godt læringsutbytte. Direktoratet har i første omgang utarbeidet kriterier for valg av læremidler for matematikk.[33]

Innspill til utvalget

Referansegruppen

KS mener at opplæringsloven § 9-3 hører bedre sammen med ansvarsbestemmelsene i kapittel 13. Når det gjelder innspill fra Sametinget, se kapittel 33.3.4.

Andre

Språkrådet tilrår

- at parallellitetskravet i dagens lovtekst blir videreført
- at lovverket blir tilpassa den nye teknologiske røyndomen slik at alle læremiddel i alle format blir dekte av parallellitetskravet […]
- at det kjem på plass sentrale ordningar som sikrar at skuleeigarar kan oppfylle lova, og at den retten elevane har til læremiddel på eiga målform, blir oppfylt […]

---

29 NOU 1999: 27.
30 Kap. 7.5.1.
31 Myking, 2018.
32 Senter for IKT i utdanningen, u.å.
33 Utdanningsdirektoratet, 2018o.

- at det også blir stilt språklege krav til programvare i skulen [...]
- at den nye opplæringslova sikrar retten til viktige dokument på eiga målform [...]
- at retten til lærebøker og andre (digitale) læremidler og kvalitetssikrede ordbøker også gjelder for brukere av norsk tegnspråk [...]
- at retten til lærebøker og andre læremidler også gjelder elever med nasjonale minoritetsspråk[34]

Noregs Mållag har også gitt innspill til utvalget. Mållaget mener at staten må sikre at læremidler kommer på begge språk til samme tid og pris. Mållaget mener at det er altfor mange kommuner som ikke tar kravet på alvor, og at dette særlig gjelder nye digitale læremidler, der utvalget på nynorsk er dårlig. Noregs Mållag mener at staten må sørge for en godkjenningsordning som gjør at skolene enkelt kan skaffe seg oversikt over hva som foreligger av læremidler på både bokmål og nynorsk. Noregs Mållag har også sendt utvalget flere forslag til konkrete endringer i loven.[35]

Norsk Målungdom foreslår flere endringer i den nye loven, blant annet hvordan uttrykket læremiddel bør defineres. Målungdommen mener at hva som blir definert som et læremiddel, bør være basert på hvordan ressursen blir brukt, ikke på hva som var tanken da den ble utviklet. Norsk Målungdom mener også at retten ikke bare bør gjelde læremidler, men også kontorstøtteprogrammer og andre digitale hjelpemidler som er avgjørende for at nynorskelevene får like god opplæring som bokmålselevene. De foreslår også en endret klage- og tilsynsordning.[36]

Nynorsk kultursentrum mener at definisjonen av læremidler må tilpasses den «digitale røynda og med same utgangspunkt som tidlegare: på begge skriftspråk til same tid og til same pris».[37]

Også Rennesøy Mållag mener at parallellitetskravet må videreføres, og at kravet må tilpasses en skolehverdag der digitale hjelpemidler stadig får en større plass. Videre er dette mållaget opptatt av at retten til læremidler på egen målform sikres ved overgangen til videregående opplæring. Mållaget viser til at nynorskelever ofte må vente mange måneder på å få lærebøker på nynorsk. Mållaget mener at det bør være kurant å kreve at fylkeskommunene skal be elevene om å opplyse om målform når de søker plass i videregående opplæring om våren.[38]

Norges Døveforbund mener at krav til læremidler i norsk tegnspråk må tas inn i ny opplæringslov på lik linje med bokmål, nynorsk og samisk. Forbundet mener at dette vil sikre «at også tegnspråklige får læremidler med det samme innhold og nivå som øvrige elever, men også for å sikre høy kvalitet i disse læremidlene og ressursene».[39]

32.4.3 Utvalgets vurdering

Innledning

Utvalget legger til grunn at gode læremidler er viktige for opplæringen og læringsutbyttet til elevene. Innenfor rammene i opplæringsloven og annet regelverk velger kommunene selv hvilke læremidler de vil bruke for at opplæringen skal være egnet til å nå målene i læreplanene.

Bør parallellitetskravet videreføres?

Kravene til læremidler på både bokmål og nynorsk, det såkalte parallellitetskravet, har en viktig språkpolitisk funksjon. Parallellitetskravet bidrar til at det blir utarbeidet læremidler på begge skriftspråkene. Utvalget er enig med Språkrådet i at parallellitetskravet er spesielt viktig for nynorskelevene, og utvalget mener at kravet om at det bare kan brukes læremidler som foreligger på bokmål og nynorsk til samme tid og til samme pris, bør videreføres. Det betyr at kommunene bare kan tilby elevene læremidler som foreligger på både nynorsk og bokmål, til samme tid. Dette gjelder også om kommunen eller den enkelte skole bare har elever med bokmål som hovedmål eller bare har elever med nynorsk som hovedmål. Bestemmelsen innebærer også at kommunene må forsikre seg om at læremiddelet ikke er dyrere eksempelvis på nynorsk enn på bokmål.

Parallellitetskravet er regulert dels i opplæringsloven § 9-4 og dels i kapittel 17 i forskrift til opplæringsloven. Utvalget mener at kravene bør reguleres samlet i den nye loven. Regelverket blir da mindre fragmentert.

Kravet til «språklege parallellutgåver skal gjere det enklare for eleven å gjere seg nytte av opplæringa og sikre dei språklege rettane som eleven har». Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 17-1 første avsnitt. Utvalget er enig i

[34] Språkrådet, innspill til utvalget.
[35] Noregs Mållag, innspill til utvalget.
[36] Norsk Målungdom, innspill til utvalget.
[37] Nynorsk kultursentrum, innspill til utvalget.
[38] Rennesøy Mållag, innspill til utvalget.
[39] Norges Døveforbund, innspill til utvalget.

denne beskrivelsen, men mener at det er unødvendig å regelfeste formålet med ordningen.

Hvilke læremidler bør omfattes av parallellitetskravet?

Språkrådet foreslår at «lovverket blir tilpassa den nye teknologiske røyndomen slik at alle læremiddel i alle format blir dekte av parallellitetskravet». Noregs Mållag mener at det må presiseres i loven at parallellkravet gjelder digitale læremidler i like stor grad som trykte. Utvalget foreslår at det presiseres i loven at parallellitetskravet omfatter både trykte og digitale læremidler. Dette er en videreføring av § 17-1 fjerde og femte avsnitt.

I forskrift til opplæringsloven § 17-2 første avsnitt er det presisert at parallellitetskravet ikke skal «hindre at elevane får ta i bruk eit breitt tilfang av læremiddel i opplæringa». Utvalget mener at dette er en unødvendig presisering, og foreslår derfor at denne presiseringen ikke videreføres. I andre avsnitt i § 17-2 er det presisert at parallellitetskravet ikke omfatter kildestoff, bakgrunnsstoff, artikler, aviser, oppslagsverk og lignende, selv om disse er i regelmessig bruk. Norsk Målungdom foreslår at parallellitetskravet ikke skal begrenses til læremidler «som er utvikla til bruk i opplæringa», mens Språkrådet mener at kravet må «vere fleksibelt nok formulert til at det ikkje er til hinder for fornuftig bruk av tilfang som ikkje er laga for å vere læremiddel».

Utvalget mener at det er viktig at avisartikler og annet kildestoff fortsatt skal kunne brukes i opplæringen selv om tekstene ikke foreligger på både bokmål og nynorsk. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i den nye loven at parallellitetskravet gjelder læremidler «som er utvikla til bruk i opplæringa». Det er ikke da nødvendig å presisere at kravet ikke omfatter kildestoff, avisartikler og lignende.

Noregs Mållag og Norsk Målungdom mener at parallellitetskravet også skal omfatte kontorstøtteprogrammer, operativsystemer mv. Også Språkrådet foreslår at det stilles språklige krav til programvarer i skolen. Utvalget støtter ikke forslaget og mener at for eksempel læringsverktøy som tekstbehandlingsprogrammer og andre kontorstøtteprogrammer ikke bør omfattes av kravet. Utvalget er ikke kjent med hvilke konsekvenser et slikt krav vil kunne få, men antar at dette vil kunne innebære en del praktiske utfordringer der kommunen ønsker å bruke mest mulig like kontorstøtteprogrammer i hele virksomheten. Utvalget viser dessuten til at det primære formålet er å sikre elevene, uavhengig av skriftspråk, lik tilgang til *læremidler* på eget hovedmål.

Norges Mållag mener at kravet om hva som skal regnes som et læremiddel, må strammes opp, og mener at læremidler er alt undervisningsmateriell som brukes for kortere eller lengre tidsrom. Dersom parallellitetskravet også skal omfatte læremidler som bare brukes sporadisk og i kortere perioder, kan det bli vanskeligere for kommunene å finne læremidler som er dekkende for målene i læreplanen. Utvalget er også usikre på hvilke konsekvenser en slik endring vil føre til for elever som har behov for særskilte læremidler i mindre deler av opplæringen i et fag. Utvalget mener at det er viktig at alle elever kan få læremidler på eget skriftspråk, men at det også må tas hensyn til at det skal være praktisk mulig å gi alle elever en opplæring som er i samsvar med læreplanverket eller den individuelle opplæringsplanen. Utvalget foreslår derfor at parallellitetskravet bare skal gjelde læremidler som brukes jevnlig i opplæringen, og som dekker vesentlige deler av læreplanen for faget. Dette er en videreføring av § 17-1 tredje avsnitt første setning. I andre og tredje setning i § 17-1 er det presisert at «[m]ed regelmessig meiner ein at læremiddelet blir brukt fast, over ei lengre periode eller jamleg. Når det er tvil om eit læremiddel dekkjer vesentlege delar av læreplanen i fag, skal skoleeigar vurdere saka konkret». Utvalget er enig i denne beskrivelsen, men mener at det ikke er nødvending å regulere det så detaljert.

Hvilke læremidler bør unntas fra parallellitetskravet?

I § 17-1 andre avsnitt andre setning er det fastsatt følgende: «Kravet til språkleg parallellitet gjeld berre for fag med årskull over 300.» Norsk Målungdom foreslår primært at dette unntaket ikke videreføres. Utvalget legger til grunn at dette unntaket er fastsatt av økonomiske og praktiske grunner, og at det blant annet innebærer at parallellitetskravet ikke gjelder for noen av «småfagene» innenfor fag- og yrkesopplæringen. Utvalget mener at dette unntaket er hensiktsmessig, og foreslår at unntaket videreføres. Det samme gjelder unntaket for norskfaget og for læremidler der den norske teksten utgjør en mindre del.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig å presisere i loven at parallellitetskravet ikke gjelder for opplæring i eller på samisk, se for øvrig kapittel 33.4.6.

Siden utvalget foreslår at kravene i kapittel 17 i forskrift til opplæringsloven fastsettes i den nye loven, eller at de ikke videreføres, foreslår utval-

get at forskriftshjemmel i opplæringsloven § 9-4 femte avsnitt ikke videreføres.

I første avsnitt i § 9-4 er det fastsatt at departementet kan gjøre unntak fra parallellitetskravet i særlige tilfeller. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) står det at det kan være aktuelt å bruke unntakshjemmelen «til å tillate begge målformer i den same boka, og til å gi mellombels unntak frå kravet om samtidig utgiving der parallellutgåva har vore forseinka grunna produksjonstekniske tilhøve».[40] Utvalget er ikke kjent med at departementet har brukt denne unntakshjemmelen, og foreslår derfor at hjemmelen ikke videreføres.

Ansvaret for at parallellitetskravet oppfylles

I forskrift til opplæringsloven § 17-3 er det tydeliggjort at skoleeier har ansvaret for at elevenes rett til «læremiddel på si målform blir oppfylt», og at dette gjelder uavhengig av hvor mange elever som bruker nynorsk og bokmål i kommunen. Språkrådet uttaler følgende om dette ansvaret:

> Mange kommunar ser ikkje ut til å vere medvitne om ansvaret dei har som skuleeigarar, andre tek ikkje på alvor kravet om at dei læremidla som blir nytta i skulen, også skal vere på nynorsk. I praksis er det lærarane som syter for at nynorskelevane møter nynorsk i undervisninga og i læremidla som er i bruk, og det er dei som i stor grad fører nynorsken vidare.

Språkrådet tilrår at «det kjem på plass sentrale ordningar som sikrar at skuleeigarar kan oppfylle lova, og at den retten elevane har til læremiddel på eiga målform, blir oppfylt». Norsk Målungdom mener at en godkjenningsordning for læremidler kan være en løsning. Også Noregs Mållag tar til orde for en godkjenningsordning. Utvalget mener at det ikke bør gjeninnføres en form for nasjonal forhåndsgodkjenning av læremidler. Da ordningen ble opphevet ble blant annet følgende trukket fram:

> Det er lagt vekt på at det er læreplanen som skal vere styrande for undervisninga, ikkje lærebøkene. Lærebøkene skal berre vere eitt av fleire hjelpemiddel til å nå måla for faga. Valet mellom forskjellige hjelpemiddel er i første rekkje ein del av det profesjonelle ansvaret den enkelte læraren har. Dette ansvaret kan det vere vanskeleg å vareta fullt ut når ei statleg kontrollordning alt har bestemt kva lærebøker som kan brukast.[41]

Utvalget er enig i at valg av læremidler er en del av det profesjonelle ansvaret til den enkelte lærer eller profesjonsfellesskapet på den enkelte skole. Samtidig er det viktig at kommunene er seg sitt ansvar bevisst ved å sikre at lærere og skoler ikke tar i bruk læremidler som ikke foreligger på nynorsk og bokmål til samme tid og til samme pris. Utvalget viser også til at Ytringsfrihetskommisjonen foreslo å oppheve ordningen med sentral godkjenning av lærebøker.[42]

Utvalget mener at nasjonale veiledende kvalitetskriterier for læremidler kan bidra til økt bevissthet om parallellitetskravet. Videre kan nasjonale statlige tilskuddsordninger, som for eksempel tilskudd til utvikling av digitale læremidler til fagfornyelsen,[43] og kriteriene for innkjøpsstøtte[44] bidra til at flere læremidler foreligger på bokmål og nynorsk til samme tid og til samme pris.

Norsk Målungdom foreslår at Språkrådet blir klageinstans der elever og språkorganisasjoner mener at kommunen bryter reglene. De foreslår også at Språkrådet skal føre tilsyn med språkreglene i den nye loven. Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig at Språkrådet overtar fylkesmannens myndighet på dette området, men utvalget vil likevel understreke at det er viktig at fylkesmannen ved henvendelser om brudd på parallellitetskravet tar tak i saken og avklarer om kommunens praksis er i samsvar med minimumskravene i loven.

Bør det stilles krav til lesebøkene i norsk?

I opplæringsloven § 9-4 tredje avsnitt er det fastsatt følgende: «Lesebøkene i norskfaget i grunnskolen skal ha nok tilfang på begge målformer slik at elevane lærer å lese både bokmål og nynorsk.» Det er læreplanen som er styrende for hvilke læremidler som er nødvendig for at opplæringen skal være egnet til å nå kompetansemålene, og utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å videreføre dette kravet.

---

40 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 9-4.

41 Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), kap. 4.1.2.

42 NOU 1999: 27, kap. 4.4.2.

43 Utdanningsdirektoratet, 2018p.

44 Utdanningsdirektoratet, 2019f.

Bør det stilles krav til rettskriving i læremidler?

Opplæringsloven § 9-4 andre avsnitt første setning stiller krav om at både norske og samiske læremidler skal være i samsvar med offisiell rettskriving, og i fjerde avsnitt er det et krav om at både ordlister og ordbøker til skolebruk skal være godkjent av Språkrådet. Sistnevnte omfatter ikke samiske ordlister og ordbøker, jf. sjette avsnitt i bestemmelsen.

Utvalget mener at det er viktig at de læremidlene elevene bruker er i samsvar med offisiell rettskriving, og utvalget mener at et krav om dette i loven kan bidra til at forlagene prioriterer den språklige kvalitetssikringen av læremidlene. Utvalget mener også at det er viktig at elevenes ordlister og ordbøker – både de norskspråklige og de samiskspråklige – er av god kvalitet. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å åpne for at kommunene kan tilby elevene ordlister og ordbøker som ikke er godkjent av Språkrådet. Utvalget vil likevel tillegge at dersom godkjenningsordningen skal fungere etter sin hensikt, er det viktig at Språkrådet som godkjenningsinstans til enhver tid har en lett tilgjengelig og oppdatert oversikt over godkjente ordlister og ordbøker. Den oversikten som var publisert på Språkrådets nettside i juni 2019, var ikke oppdatert,[45] noe som også er konkurransemessig uheldig, slik utvalget ser det. Utvalget foreslår at det presiseres i loven at kravet om godkjente ordlister og ordbøker gjelder både trykte og digitale versjoner.

Forslag til ny språklov er sendt på høring. Kulturdepartementet foreslår her å samle «ulovfesta og lovfesta reglar som gjeld status og verkeområde for norsk rettskriving i ein regel», og foreslår å innføre krav om at offentlige organer skal følge offisiell rettskriving for bokmål og nynorsk.[46] Dersom dette forslaget blir fulgt opp, mener utvalget at det er unødvendig å ha krav til rettskriving i den nye loven.

I opplæringsloven § 9-4 andre avsnitt andre setning står det at «[n]ynorskutgåvene skal følgje læreboknormalen». Det har ikke vært noen læreboknormal for nynorsk siden 1. august 2012, så regelen har ikke et reelt innhold. Utvalget foreslår derfor at dette kravet ikke videreføres.

Bør det stilles generelle krav om utstyr i skolene?

Utvalget mener at opplæringsloven § 9-3 om utstyr er overflødig, og foreslår at denne bestemmelsen ikke videreføres. 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. Videre er tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler en sentral forutsetning for at kommunene kan tilby elevene en opplæring som er i samsvar med læreplanene for fag. Det er kommunen som er ansvarlig for å oppfylle oppgavene og forpliktelsene etter loven, noe som betyr at kommunene må sørge for at skolene har tilgang til det utstyret, det inventaret og de læremidlene som elevene trenger.

Bør ansvaret for å utarbeide læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring lovfestes?

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å videreføre opplæringsloven § 5-9 om statens plikt til å sørge for læremidler for spesialundervisning. Utvalget er kjent med at Stortinget bevilger midler til utvikling av læremidler på en rekke andre områder selv om dette ikke er et krav i opplæringsloven. Disse bevilgningene skal medvirke til at det blir utviklet og produsert læremidler der det ikke er grunnlag for kommersiell produksjon, slik at elevene har tilgang til de læremidlene de trenger. Dette gjelder læremidler for smale fagområder, nynorske parallellutgaver, særskilt tilrettelagte læremidler, universelt utformede læremidler og læremidler for språklige minoriteter.[47] Videre viser utvalget til at det ikke er fastsatt verken kvalitative eller kvantitative krav i opplæringsloven § 5-9. Bestemmelsen er således lite forpliktende for departementet.

32.4.4 Utvalgets forslag

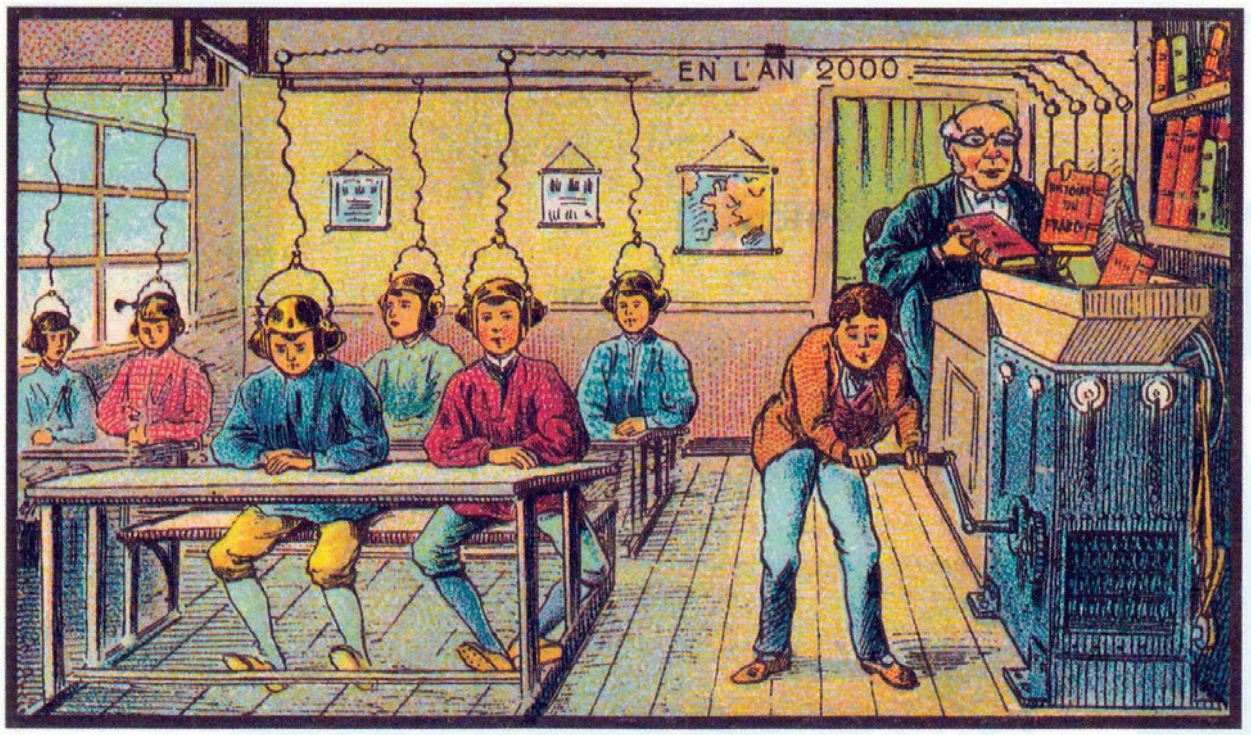
Utvalget foreslår

- å videreføre parallellitetskravene, og unntakene fra disse, i loven, se forslag til § 13-5 andre og tredje avsnitt
- at departementets forskrifts- og unntakshjemmel ikke videreføres
- at kravet om å følge læreboknormalen ikke videreføres
- å videreføre kravene til rettskrivning og godkjente ordlister og ordbøker, se forslag til § 13-5 første, tredje og fjerde avsnitt.
- at bestemmelsene om utstyr og statens plikt til å sørge for læremidler ikke videreføres
- språklige endringer

[45] Språkrådet, 2019.

[46] Kulturdepartementet, 2019a.

[47] Prop. 1 S (2019–2020), kapittel 4, omtale av post 70.



Figur 32.2 Tegning fra tidlig på nittenhundretallet av skolen i år 2000

Kilde: WIKIMEDIA COMMONS. Jean Marc Cote eller Villemard

32.5 Digital læringsanalyse

32.5.1 Om digital læringsanalyse

Bruk av digital teknologi blir stadig mer utbredt i opplæringssammenheng, og en ny generasjon digitale læremidler er allerede i bruk i skolen. Ny teknologi kan åpne for høy grad av individualisering av undervisningen ettersom smarte digitale læremidler kan gi læreren en inngående analyse av elevenes ferdigheter og prestasjoner. Læremidlene samler data fra elevenes arbeid, analyserer dem for læreren og presenterer dem på en lettfattelig måte. Å bruke digitale læremidler for å samle inn og analysere data der målsettingen er å forstå og forbedre elevers læring, kalles ofte *digital læringsanalyse*.

Utdanningsdirektoratet definerer læringsanalyse som «registrering, innsamling, analyse og rapportering av data om elever i en kontekst, der målsettingen er å forstå og forbedre læringsprosessen og det sosiale miljøet der læring foregår».[48] Når Datatilsynet bruker uttrykket, sikter det til de uttalte ambisjonene om at læringsanalyse skal gjøre det mulig å forutsi eller framskrive en elevs læringsforløp over tid og være et verktøy for analyse av hele eleven, både faglig, sosialt, relasjoner, og så videre. Med andre ord en avansert form for læringsanalyse.[49]

Et eksempel på digital læringsanalyse er det norskutviklede matteprogrammet «Kikora». Kikora tilbyr nivådifferensierte oppgaver som gir elevene fortløpende tilbakemelding og hint dersom de regner feil underveis. Læreren får detaljert informasjon om hvordan hver enkelt elev ligger an, og hvor eleven står fast. Informasjonen kan brukes til å tilpasse undervisningen til hver enkelt elev.[50]

Kunstig intelligens er en betegnelse som brukes om dataprogrammer som lærer å løse et problem ut fra eksempler. Nesten all bruk av kunstig intelligens forutsetter store mengder data for at systemet skal kunne lære og ta intelligente avgjørelser. Maskinlæring er en spesialisering innen kunstig intelligens hvor man bruker statistiske metoder for å la datamaskiner finne mønstre i store datamengder. Man sier at maskinen «lærer» i stedet for å bli programmert. Innenfor opplæ-

[48] Utdanningsdirektoratet, 2018q.

[49] Datatilsynet, 2015.

[50] Tennøe, 2012.

ringssektoren kan kunstig intelligens brukes til å tilpasse undervisningen til hver enkelt elev. Jo mer data systemet får om eleven, og jo mer eleven utvikler seg, jo smartere blir systemet. Dermed kan man se hvilke preferanser hver enkelt elev har, og hvilke læringsformer som egner seg for eleven.

I dag bruker elever og lærere digitale læringsressurser, datamaskiner, nettbrett, mobiltelefoner, læringsplattformer og digitale samarbeidsverktøy i opplæringen, og læringsaktiviteten genererer store mengder data. Datasporene kan analyseres og brukes på mange måter og på ulike nivåer i utdanningssektoren. Bruken av elektroniske og nettbaserte tjenester i skolene vil med stor sannsynlighet øke i årene som kommer, og noen av disse tjenestene vil i økende grad tilby læringsanalyse som kartlegger og sammenstiller informasjon om elevenes aktivitet på detaljnivå. Økt bruk av digitale læremidler i undervisningen som inkluderer behandling av personopplysninger, reiser blant annet spørsmål som gjelder elevenes personvern.

32.5.2 Dagens regler

Grunnloven § 102 og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8

Grunnloven § 102 og den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 regulerer retten til privatliv.

Grunnloven § 102 lyder (bokmål):

> Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.
>
> Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Grunnloven § 102 lyder (nynorsk):

> Alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin. Det må ikkje utførast husransakingar, så nær som i kriminelle tilfelle.
>
> Dei statlege styresmaktene skal sikre eit vern om den personlege integriteten.

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i grunnlovsreformen i 2014. Komiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014), uttrykk for at bestemmelsen «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».[51]

Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på om adgangen til eller vilkår for å gjøre inngrep i retten til privatliv. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten etter Grunnloven § 102 dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60. Ved siden av Grunnloven § 102 må også legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113, tas i betraktning. Det følger av Grunnloven § 113 at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov».

Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57. I Prop. 56 L (2017–2018) kapittel 6.4 er det lagt til grunn at det ikke er holdepunkter for at Grunnloven § 102 stiller strengere krav til rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger enn EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 lyder (i norsk oversettelse):

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Personopplysningsloven

Innledning

Regler om behandling av personopplysninger er fastsatt i personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjennomfører EUs forordning om personvern (også omtalt som PVF og GDPR)[52], og forordningen er tatt inn i personopplysningsloven i sin helhet. I loven er det gjort enkelte nasjonale tilpasninger, som forordningen åpner for. De nasjonale reglene er tatt inn i kapittel 1 til 9. I henvisningen til reglene om personvern er det nedenfor derfor vist både til paragrafer i loven og til artikler i forordningen.

---

[51] Punkt 2.1.9, s. 27.

[52] EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5e.

Hva og hvem personopplysningsloven gjelder for

Personopplysningsloven gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register. Loven gjelder ikke ved behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter. Dette følger av personopplysningsloven § 2 og personvernforordningen artikkel 2.

Personopplysninger er enhver opplysning om en identifisert person eller en person som direkte eller indirekte kan identifiseres. Behandling er enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering, lagring, bruk og utlevering. Register er enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller er spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag. Definisjonene følger av personvernforordningen artikkel 4 nr. 1, 2 og 6. I artikkel 4 er det flere eksempler enn dem som er tatt med her.

Personvernforordningen skiller mellom «behandlingsansvarlig» og «databehandler». Det er den behandlingsansvarlige som har det overordnede ansvaret for å behandle personopplysninger i tråd med regelverket, men databehandleren har også selvstendige plikter etter personvernforordningen. Behandlingsansvarlig er en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes. En databehandler er en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. Definisjonene følger av artikkel 4 nr. 7 og 8.

Personvernprinsippene

Personvernforordningen inneholder både rettigheter og plikter knyttet til behandling av personopplysninger. Reglene bygger på noen grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger, som er beskrevet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 og 2. Alle som behandler personopplysninger, må opptre i samsvar med disse prinsippene. Prinsippene gir på ulike måter uttrykk for at behandlingen av personopplysninger skal skje på en måte som i størst mulig grad sikrer forutsigbarhet og forholdsmessighet for enkeltmennesket. Nedenfor (bokstav a til og med g) er en kort gjennomgang av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger.

a. *Behandling av personopplysninger må være lovlig, må skje rettferdig og skal være åpen (lovlighet, rettferdighet og åpenhet)*.

   At behandlingen av personopplysninger må være lovlig, innebærer først og fremst at det må finnes et rettslig grunnlag for en planlagt behandling av personopplysninger. Personvernforordningen artikkel 6 inneholder en liste over rettslige grunnlag, og minst ett av disse må være oppfylt for at behandlingen skal være lovlig. At behandlingen av personopplysninger må skje rettferdig betyr at den skal gjøres med respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger. Behandlingen skal være forståelig for de registrerte og ikke foregå på skjulte eller manipulerende måter. Plikten til å behandle personopplysninger på en åpen måte, innebærer at virksomheten må gi kort og forståelig informasjon om hvordan de behandler personopplysningene.

b. *Personopplysninger skal kun behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål* (*formålsbegrensning*).

   Det betyr at ethvert formål med behandling av personopplysninger skal identifiseres og beskrives presist. Alle formål skal være forklart på en måte som gjør at alle berørte har samme forståelse av hva personopplysningene skal brukes til. At formålet skal være legitimt, innebærer at det i tillegg til å ha et rettslig grunnlag også skal være i samsvar med øvrige etiske og rettslige samfunnsnormer. Personopplysninger kan ikke gjenbrukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet.

c. *Mengden innsamlede personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å realisere formålet med innsamlingen* (*dataminimering*).

d. *Personopplysninger som behandles, skal være korrekte. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig* (*riktighet*).

e. *Personopplysninger skal lagres slik at de slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for* (*lagringsbegrensning*).

f. *Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes integritet og konfidensialitet beskyttes* (*integritet og konfidensialitet*).

   Dette betyr at den behandlingsansvarlige må sørge for å iverksette tiltak mot utilsiktet og

ulovlig ødeleggelse, tap og endringer av personopplysninger.

g. *Den behandlingsansvarlige har ansvar for å opptre i samsvar med reglene for behandling av personopplysninger* (*ansvar*).

Det er ikke nok å bare ha ansvar – den behandlingsansvarlige må vise at vedkommende tar ansvar. Det betyr at den behandlingsansvarlige må kunne dokumentere at den har gjennomført tiltak for å etterleve personvernforordningen.

Rettsgrunnlag for å kunne behandle personopplysninger

Kravet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 a) om at behandlingen skal være lovlig, innebærer først og fremst at behandlingen av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lov (behandlingsgrunnlag). De lovlige behandlingsgrunnlagene er listet opp i forordningen artikkel 6 nr. 1. Noe forenklet er det følgende alternative behandlingsgrunnlag:

a. samtykke
b. nødvendig for å oppfylle en avtale
c. nødvendig for å oppfylle en rettslig plikt
d. nødvendig for å beskytte vitale interesser
e. nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet
f. nødvendig for å ivareta legitime interesser – interesseavveining

Det mest relevante rettslige grunnlaget for å kunne behandle elevers personopplysninger, er bokstav c og e i personvernforordningen artikkel 6. Begge disse behandlingsgrunnlagene krever igjen et rettslig grunnlag i unionsretten eller i nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. Dette rettslige grunnlaget omtales i forarbeidene til personopplysingsloven som «supplerende rettsgrunnlag».[53] Når opplæringsloven med forskrifter pålegger kommuner oppgaver som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, kan både bokstav c om oppfyllelse av rettslig plikt og bokstav e om utøvelse av offentlig myndighet være aktuelle behandlingsgrunnlag.

Ifølge personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c er behandlingen av personopplysninger lovlig i den grad «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige». Det følger av artikkel 6 nr. 3 at den rettslige forpliktelsen må være fastsatt i unionsretten eller i nasjonal rett.

Den rettslige forpliktelsen må være klart formulert. Det må være klart at det er en plikt, altså at det ikke foreligger valgfrihet. Dessuten må det være fastsatt hva som er formålet med behandlingen. Det er ikke nødvendig at rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. Det er lagt til grunn i forarbeidene til personopplysningsloven at det er tilstrekkelig at rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle.[54]

Behandling av personopplysninger er bare lovlig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c i den grad behandlingen er «nødvendig» for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Hva som ligger i betegnelsen «nødvendig», framgår ikke direkte av forordningens bestemmelser eller fortale. Hva som ligger i kravet til nødvendighet, er i liten utstrekning omtalt i forarbeidene til personopplysningsloven. Derimot omtales kravet i Prop. 59 L (2017–2018) om endringer i utlendingsloven i tilknytning til artikkel 6 nr. 1 bokstav e om utøvelse av offentlig myndighet. Etter utvalgets vurdering er omtalen relevant også for nødvendighetsvurderingen etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c. I lovproposisjonen står følgende:

> Hva som ligger i begrepet «nødvendig» fremgår ikke direkte av forordningens bestemmelser eller fortale, men etter en naturlig språklig forståelse avskjærer den vilkårlig behandling som ikke har relevans for saken. Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige. Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning i arbeidet eller for å utøve myndighet.
>
> Nødvendighetskriteriet må imidlertid ikke forstås så snevert som at det er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den konkrete saken, eller er avgjørende for myndighetsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være vanskelig å ta stilling til om en opplysning er nødvendig før den er vurdert. Ofte vil også enkeltopplysnin-

[53] Prop. 56 LS (2017–2018), kap. 6.3.2.

[54] Prop. 56 LS (2017–2018), kap. 6.3.2.

ger som i seg selv ikke har relevans, etter en helhetsvurdering kunne få betydning.

Nødvendighetskravet får ikke bare betydning i vurderingen av hvilke opplysninger som kan innhentes eller på annen måte behandles, men også i vurderingen av hvilken behandlingsaktivitet utlendingsmyndighetene kan foreta seg. Eksempelvis kan *innhenting* av en opplysning være nødvendig for et gitt formål, men ikke utlevering.[55]

Det følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 2 og 3 at det er adgang for medlemsstatene til å gi utfyllende nasjonale regler om behandling på grunnlag av en rettslig forpliktelse etter nasjonal rett. Justis- og beredskapsdepartementet forstår forordningen slik at den åpner for at det i tilknytning til rettslige forpliktelser som gir grunnlag for behandling av personopplysninger, kan gis eller opprettholdes nasjonale særregler som regulerer behandlingen. Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at det i alle fall er adgang til å gi regler som presiserer når opplysninger kan behandles, hvilke opplysninger som kan behandles, og hvordan opplysningene kan behandles. Justis- og beredskapsdepartementet har videre lagt til grunn at det som utgangspunkt synes å være adgang til å gi regler som presiserer de skjønnsmessige generelle prinsippene i artikkel 5 nr. 1, noe som særlig er aktuelt for prinsippet om formålsbegrensning, dataminimering, riktighet, lagringsbegrensning og integritet og konfidensialitet. Artikkel 6 nr. 2 og 3 anses derimot ikke å åpne for nasjonale regler som fastsetter lempeligere krav til behandlingen enn det som ville fulgt av en tolkning av forordningens generelle regler. Slike regler må ha grunnlag i bestemmelser som åpner for unntak i nasjonal rett, for eksempel artikkel 23 og 89 nr. 2 og 3 om den registrertes rettigheter.[56]

Behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for

Prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b fastsetter at personopplysninger skal «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Forordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for. Det følger av denne bestemmelsen at viderebehandling for nye, forenlige formål er tillatt uten et eget rettsgrunnlag for viderebehandlingen. Artikkel 6 nr. 4 inneholder en ikke-uttømmende liste av momenter som den behandlingsansvarlige skal ta i betraktning i vurderingen av forenlighet.

Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke. At viderebehandlingen må ha grunnlag i lov eller samtykke, innebærer at lovgrunnlaget eller samtykket må være knyttet til selve viderebehandlingen for uforenlige formål.

Særlige kategorier av personopplysninger

Utgangspunktet i forordningen artikkel 9 er at det er forbudt å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Opplysningskategoriene dette gjelder, er personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Disse opplysningskategoriene omtales ofte som sensitive personopplysninger.

Det finnes imidlertid unntak fra forbudet mot å behandle særskilte kategorier av personopplysninger. Forordningens system er at det må foreligge et særskilt grunnlag i tillegg til behandlingsgrunnlaget for å behandle denne typen opplysninger. I forordningen artikkel 9 nr. 2 er det en liste over alternative særskilte grunnlag. Ett av de særskilte grunnlagene er at «behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser», jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

I tillegg til at behandlingen av særlige kategorier av opplysninger må ha hjemmel i lov, stiller artikkel 9 nr. 2 bokstav g også krav om at det i unionsretten eller i nasjonal rett sikres egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at én mulig form for tiltak er spesifiserende regler om behandlingen, for

---

55 Prop. 59 L (2017–2018) kap. 1.4.3.2.

56 Prop. 56 LS (2017–2018) kap. 6.5.

eksempel om hvilke personopplysninger som kan samles inn for et gitt formål, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan de skal lagres, nøyaktig hvor lenge de kan lagres, og hvem personopplysningene kan utleveres til. En annen måte er å fastsette mer generelle regler, som for eksempel krav om at personopplysninger skal pseudonymiseres så langt formålet med behandlingen kan nås på den måten.[57]

Bestemmelser som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, kan fastsettes både i særlovgivning og i den generelle personopplysningslovgivningen. Det følger av personopplysningsloven § 7 at Datatilsynet i særlige tilfeller kan gi tillatelse til å behandle særlige kategorier av personopplysninger dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser.

Behandling av barns personopplysninger

Utgangspunktet i personvernforordningen er at barn og voksne har samme rettigheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Forordningen inneholder enkelte spredte artikler og fortalepunkter om behandling av barns personopplysninger, men gir ingen samlet enhetlig regulering av temaet. For eksempel er det i artikkel 6 nr. 1 bokstav f fastsatt at det skal tas særlig hensyn til om den registrerte er et barn, ved fastleggelsen av om vilkårene i dette behandlingsgrunnlaget er oppfylt.

Forordningen inneholder ingen definisjon av hvem som skal regnes som barn i forordningens forstand. Justis- og beredskapsdepartementet antar at en person ikke lenger er et barn i forordningens forstand når vedkommende har fylt 18 år.[58]

Profilering

Forordningen artikkel 22 har regler om automatiserte individuelle avgjørelser, herunder profilering. Det følger av fortalen at «profilering» består av enhver form for automatisert behandling av personopplysninger der målet er å vurdere personlige aspekter ved en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter knyttet til den registrertes arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser eller interesser, pålitelighet eller atferd, plassering eller bevegelser, når dette har rettsvirkning for eller på lignende måte i betydelig grad påvirker vedkommende.

Det følger av artikkel 22 nr. 1 at «den registrerte skal ha rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende». I artikkel 22 nr. 2 er det fastsatt at nr. 1 ikke får anvendelse i visse tilfeller. Blant annet åpner artikkel 22 nr. 2 for automatiserte individuelle avgjørelser dersom avgjørelsen er tillatt i nasjonal rett og det også er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Innebygd personvern

Innebygd personvern er et sentralt krav i personvernforordningen og betyr at det tas hensyn til personvern i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning. Plikten til å sørge for innebygd personvern følger av personvernforordningen artikkel 25 nr. 1. Det følger av denne bestemmelsen at den behandlingsansvarlige skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak «både på tidspunktet for fastsettelse av midlene som skal brukes i forbindelse med behandlingen, og på tidspunktet for selve behandlingen». Kravet om tiltak allerede fra tidspunktet for fastsettelse av midlene som skal benyttes, innebærer at det ved utvikling av løsninger for behandling av personopplysninger må bygges inn personverntiltak fra begynnelsen av. Pseudonymisering og dataminimering er nevnt som eksempler på tiltak.

Personvern som standardinnstilling innebærer at den behandlingsansvarlige skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at det «som standard» bare behandles personopplysninger som er nødvendige for hvert spesifikke formål. Forpliktelsen gjelder mengden personopplysninger, omfanget av behandlingen, lagringstiden og tilgjengeligheten av personopplysningene. Det er særlig nevnt i artikkel 25 nr. 2 at tiltakene skal sikre at personopplysninger som standard ikke gjøres tilgjengelige for et ubegrenset antall personer uten den registrertes medvirkning.

Atferdsnormer

Personvernforordningen kapittel IV avsnitt 5 inneholder regler for atferdsnormer (tidligere kalt bransjenormer). Med atferdsnorm menes et regelsett som er utarbeidet spesifikt for en bransje, og som skal gi konkrete regler og retningslin-

[57] Prop. 56 LS (2017–2018), kap. 7.1.3.
[58] Prop. 56 LS (2017–2018), kapittel 13.2.1.

jer for hvordan virksomhetene skal innrette seg for å etterleve kravene i personvernforordningen.

Artikkel 40 i personvernforordningen oppfordrer til at «det utarbeides atferdsnormer». Ifølge artikkelen skal normene bidra til riktig bruk av forordningen i de forskjellige behandlingssektorene. Atferdsnormer kan være et aktuelt verktøy for å bidra til at reglene i personopplysningsloven blir etterlevd. I artikkel 40 nr. 2 bokstav a til k er det listet opp en rekke eksempler på hva slike normer kan dreie seg om. Normene kan være svært omfattende, eller de kan regulere en smal behandlingsform eller bruk av en spesiell type teknologi. Atferdsnormene kan for eksempel gjelde hvordan man innhenter samtykke fra barn og foreldre, eller kjøp og bruk av en type digitale verktøy for behandling av personopplysninger.

Personvernforordningen legger opp til en godkjenningsordning av atferdsnormer. Datatilsynet er godkjenningsmyndighet i Norge.

I juni 2019 vedtok EDPB (European Data Protection Board) retningslinjer for atferdsnormer, og Datatilsynet har utarbeidet en veileder for hvordan man kan gå fram for å lage en atferdsnorm.[59]

Atferdsnormene skal etter personvernforordningen artikkel 40 nr. 4 inneholde mekanismer som gjør det mulig for et kontrollorgan å utføre obligatorisk tilsyn med at atferdsnormene overholdes av behandlingsansvarlige og databehandlere som har sluttet seg til dem. I Norge er det Datatilsynet som kan akkreditere slike kontrollorganer. Organets kontrollvirksomhet vil være begrenset til dem som frivillig har sluttet seg til normene og ordningen. Forordningen pålegger ingen behandlingsansvarlige eller databehandlere noen plikt til å slutte seg til atferdsnormer eller kontrollordninger.

Datatilsynets kompetanse til å vedta pålegg eller sanksjoner er bare knyttet til overtredelser av forordningens regler, jf. artikkel 58 nr. 2 og 83 nr. 1 og nr. 4 til 6. Datatilsynet kan ikke vedta pålegg eller sanksjoner direkte for brudd på atferdsnormer. I flere bestemmelser er det imidlertid fastsatt at overholdelse av godkjente atferdsnormer kan brukes som en faktor for å påvise at forpliktelsene etter forordningen overholdes, se for eksempel artikkel 24 nr. 3 om den behandlingsansvarliges plikter, artikkel 28 nr. 5 jf. 1 og 4 om krav til databehandlere og artikkel 32 nr. 3 jf. 1 om sikkerhet ved behandlingen. Videre følger det av artikkel 83 nr. 2 bokstav j at det skal tas hensyn til overholdelse av godkjente atferdsnormer ved avgjørelsen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og gebyrets størrelse.

[59] Datatilsynet (u.å), Korleis lage atferdsnorm.

Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven

Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven inneholder flere rettslige forpliktelser som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Innholdet i de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven har dermed betydning for om kravet til behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 5 bokstav c er oppfylt. Det er i all hovedsak kommunen som er ansvarlig for oppfyllelsen av de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven med forskrifter, og som i de fleste tilfeller vil være behandlingsansvarlige.

Når det gjelder digital læringsanalyse, er reglene i dagens opplæringslov om tilpasset opplæring og spesialundervisning særlig relevante, se nærmere om disse reglene og utvalgets forslag til regler om universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring i kapittel 31. Reglene om individuell vurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 er også relevante.

32.5.3 Kunnskapsgrunnlaget

Tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet 2019

I tildelingsbrevet for 2019 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet skal et av målene for Utdanningsdirektoratet være at kommunene utnytter de mulighetene digitaliseringen gir i læringsarbeidet og administrative prosesser. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om digitalisering i opplæringen, slik at aktørene i utdanningssektoren kan ta informerte valg om pedagogisk bruk av teknologi og om hvordan teknologi kan bidra til effektivisering og høyere kvalitet på opplæringen.[60]

Etiske retningslinjer for kunstig intelligens

I april 2018 undertegnet 25 land, deriblant Norge som eneste ikke-EU-land, en samarbeidserklæring om en europeisk tilnærming til kunstig intelligens. I april i 2019 lanserte Europakommisjonen etiske retningslinjer for kunstig intelligens, og retningslinjene er nå i en fase hvor de testes ut. Retningslinjene inneholder blant annet sju bud for trygg kunstig intelligens.[61] Regjeringen vil utarbeide en strategi for kunstig intelligens som skal være ferdig i løpet av 2019. Strategien skal blant

[60] Kunnskapsdepartementet, 2019a, pkt. 2, mål 5.

[61] European Commision, 2019.

annet handle om etiske retningslinjer, temaer knyttet til personvern og IKT-sikkerhet.[62]

Kartlegging av digitale læremidler og læringsplattformer i utdanningssektoren

På oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) kartla Rambøll i 2017 bruk av digitale læremidler og læringsplattformer i utdanningssektoren.[63]

Kartleggingen viser at skolene benytter et betydelig antall digitale læremidler. Kartleggingen viser videre at gratis tilgjengelige læremidler slik som Kahoot! og NRK skole dominerer i grunnskolen. Det er henholdsvis 74 og 68 prosent av skolene som oppgir å bruke disse læringsmidlene. I videregående opplæring er det GeoGebra og NDLA som blir brukt mest. Det er 90 prosent av skolene som oppgir at de bruker disse læringsmidlene.

Leverandørene av digitale læremidler er en sammensetning av større forlag, mindre og mellomstore læringsteknologiselskaper og offentlige virksomheter. I tillegg er det enkelte større internasjonale teknologiselskaper, som Microsoft, Google, Apple og Adobe, som er viktige leverandører av digitale læremidler til utdanningssektoren. Forlagene og teknologiselskapene har flere produkter de tilbyr til skolene, mens læringsteknologiselskapene i større grad har spesialiserte produkter.

De fleste skolene oppgir også at de bruker digitale læringsplattformer. Av grunnskolene er det itslearning som er mest brukt, i underkant av 50 prosent av skolene oppgir at de bruker denne læringsplattformen. Andre læringsplattformer som mange bruker, er Showbie og Fronter. Av de videregående skolene er det flest, i underkant av 70 prosent, som oppgir at de bruker Office 365 som læringsplattform.

Kartleggingen viser at det i hovedsak er kommunen, og da gjennom skolesjefen eller IT-ansvarlig, som er ansvarlig for innkjøp av læringsplattformer i grunnskoler og i videregående skoler. Rektor og IT-ansvarlig på skolene ble også til dels angitt som innkjøpsansvarlige.

Rapport fra Senter for IKT i utdanningen

I en rapport fra 2015 konkluderer daværende Senter for IKT i utdanningen (nå fusjonert med Utdanningsdirektoratet) med at uten at spørsmålene nedenfor er tilfredsstillende besvart, er det sannsynlig at anvendelsen av læringsanalyse både vil være lovstridig, og at kommunene ikke greier å ivareta det mest sentrale personvernprinsippet: at den som personopplysningene gjelder, skal sikres kontroll med og medbestemmelse over bruken av egne opplysninger.[64] Noen av spørsmålene som ble stilt, var disse:

- Hvordan skal skoleeier sørge for at personopplysningene bare anvendes til læring og ikke til andre formål, for eksempel til å kontrollere elever eller lærere?
- Hvor går grensen mellom opplysninger som er relevante for læring, og opplysninger som ikke er det, men som det likevel kan være interessant å registrere og analysere?
- Hvor lenge kan kommunene og eventuelle eksterne system- eller tjenesteleverandører lagre registrerte opplysninger, og når slutter opplysningene å være relevante for det videre læringsarbeidet?
- Hvordan skal kommunene sørge for at elevenes rett til innsyn i, retting eller sletting av egne opplysninger ivaretas?

Tilsyn med personvern og informasjonssikkerhet i barnehage- og skolesektoren

I 2013 og 2014 så Datatilsynet på bruk og lagring av personopplysninger i skoler og barnehager.[65] Gjennom møter med aktører i skolesektoren og kontroller ved en rekke barnehager, grunnskoler og videregående skoler kartla Datatilsynet flyten av opplysninger om elevene i skolen. Datatilsynet gjennomførte tilsyn på elleve grunnskoler, på fire videregående skoler og i fem barnehager.

Datatilsynet viser i samlerapporten fra denne undersøkelsen til at de fleste skoler bruker digitale læringsplattformer (LMS – Learning Management System), som åpner for kontinuerlig logging av elevens aktivitet, for eksempel når på døgnet eleven leverer oppgaver, hvor lang tid eleven bruker på oppgaveløsning, logg av kommunikasjon med lærer og andre elever, samt hvilke fag eleven har jobbet aktivt med i leksearbeidet. Videre viser Datatilsynet til at mange skoler også benytter seg av andre digitale og nettbaserte læringsressurser, som i ulik grad registrerer elevenes aktiviteter. De skoleadministrative systemene registrerer blant annet fravær og karakterer, og noen skoler bruker digitale verktøy til å kartlegge og registrere uønsket atferd.

---

62 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b.

63 Rambøll, 2017.

64 Dahl, 2015.

65 Datatilsynet, 2014.

Tilsynet viser at skolene som det ble ført tilsyn med, har likeartede utfordringer. I rapporten omtaler Datatilsynet noen hovedutfordringer knyttet til personvern i skole- og barnehagesektoren og kommer med forslag til måter å møte disse utfordringene på. Blant utfordringene som omtales, er uklarhet om hva personopplysninger er, mangelfull internkontroll, mangelfull informasjonssikkerhet, uoversiktlig informasjonsflyt og uklare ansvarsforhold.

Ett av funnene i tilsynene er at det er leverandørene av digitale systemer som setter standarden for personvern. I rapporten viser Datatilsynet til at det er stor variasjon i økonomi, kunnskap og tilgjengelige ressurser hos barnehage- og skoleeiere, og at dette påvirker kapasiteten til å ivareta personvernet på systemnivå. Erfaringen viser at store kommuner har kunnskap og kapasitet nok til å sette krav til produkter de kjøper, samt til å gjøre tilpasninger av systemer og bruk, slik at produktet oppfyller kravene til personvern og informasjonssikkerhet. Det samme gjelder kommuner som går sammen om å tilby IKT-tjenester til sine innbyggere. Mindre aktører vil i mange tilfeller kjøpe IKT-produkter som hyllevare og bruke det etter beste evne, uten nødvendigvis å ha et bevisst forhold til personvern. En lokal systemadministrator i en mindre kommune kan typisk være en engasjert lærer uten formell bakgrunn eller praksis innen IKT og sikkerhet. Ofte er det opp til barnehagen eller skolen selv å endre innstillingene i systemet. For eksempel kan den som har administratortilgang, bestemme om og hva foreldrene skal ha tilgang til i læringsplattformen til sitt barn. I andre tilfeller finnes det ingen eller begrensede muligheter for skolen eller barnehagen til selv å endre innstillinger tilpasset deres behov. I praksis betyr dette at leverandører av IKT-systemer har stor innflytelse på premissene for hvordan barnehagene og skolene behandler personopplysninger.

I rapporten ga Datatilsynet flere råd for bedre personvern i skoler og barnehager. Det var blant annet råd om å lage rutiner for internkontroll og risikovurderinger, forhandle fram gode databehandleravtaler, stille krav til leverandører, bruke sterk autentisering ved behov, begrense overvåking og gi god informasjon. Rapporten inneholder også en sjekkliste for skole- og barnehageeiere.

Innspill til utvalget

Datatilsynet har gitt innspill til utvalget i form av et blogginnlegg.[66] Datatilsynet er opptatt av at det er essensielt for personvernet å ha mulighet til å opprettholde og skille mellom de ulike rollene man har i ulike sammenhenger, som rollen som elev, venn, sønn eller datter mv.

Datatilsynet understreker at personvern og digitalisering ikke er motpoler, og viser til at digitalisering på mange måter bedrer informasjonssikkerhet og personvern. Samtidig peker tilsynet på at bruk av digital læringsanalyse utfordrer personvernet. For å bruke digital læringsanalyse til å skreddersy opplæringen for den enkelte elev er det nødvendig å innhente, lagre og analysere store mengder detaljerte opplysninger om elevens atferd på og utenfor skolen. Opplysningene gjelder ikke bare resultater på prøver. Det kan dreie seg om alle digitale spor som eleven etterlater seg ved bruk av digitale hjelpemidler som for eksempel ferdige og halvferdige arbeider og produksjoner, metadata om arbeid (når, hvor, hvordan, hvor lang tid osv.), kommunikasjon med lærer og andre elever eller filming og lydopptak på skolen og hjemme.

Datatilsynet mener det er behov for en ny opplæringslov som setter grenser for hvor langt inn i privatsfæren til elevene de digitale verktøyene skal gå. Hvis ny opplæringslov kommer på plass uten at det tas stilling til hvilken retning norsk skole skal ta på dette området, så legger utvalget, i ifølge Datatilsynet, beslutningen i teknologiselskapenes hender.

Utdanningsetaten i Oslo kommune har gitt innspill til utvalget i møtet med sekretariatet. Oslo kommune gjennomfører et forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU-prosjekt) om aktivitetsdata for vurdering og tilpasning (AVT-prosjektet). Prosjektet har som mandat å utvikle felles infrastruktur og et rammeverk for læringsanalyse. Prosjektet er etter anbefaling fra Datatilsynet i gang med å gjennomføre en personvernkonsekvensutredning (DPIA). Prosjektet opplever at det er ønskelig med et mer eksplisitt hjemmelsgrunnlag. Videre mener Utdanningsetaten i Oslo kommune at det ved utarbeidelsen av ny opplæringslov bør gis noen føringer for hva som ligger i nødvendighetskriteriet i artikkel 6 nr. 1 bokstav c som sier at behandlingen av personopplysninger er lovlig dersom «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige».

Utvalget har også fått et innspill om digital teknologi i skolen fra Knappskog skole.[67] Skolen er opptatt av at det er pedagogikken som er det viktigste og at de digitale enhetene og verktøyene

[66] Datatilsynet, innspill til utvalget.
[67] Skogestad, innspill til utvalget.

setter rammene for hva de kan gjøre. Skolen synes at det er viktig å til enhver tid bruke verktøyene og metodene som er mest hensiktsmessige, og prøver derfor å bruke IKT bare der det gir mer læring og motivasjon. Målet for digitaliseringen på Knappskog skole er å få mer motiverte elever, elever som mestrer mer og som dermed lærer mer.

32.5.4 Utvalgets vurdering

Innledning

Utvalget har drøftet det rettslige grunnlaget for at skolen skal kunne behandle personopplysninger i forbindelse med digital læringsanalyse, se framstillingen nedenfor. Noe av hensikten er å gi kommunene et bedre grunnlag for å vurdere om det er tilstrekkelig rettslig grunnlag i det enkelte tilfelle. Utvalget har ikke som mål å ta stilling til hvilke digitale læremidler som er lovlig å bruke, hvilke konkrete behandlingsaktiviteter som er lov eller hvilke konkrete personopplysninger som kan behandles. Atferdsnormer og muligheter og utfordringer ved bruk av digital læringsanalyse er også omtalt.

Kommunens ansvar

Når kommunen bruker digitale læremidler, er det den enkelte kommune som er behandlingsansvarlig, og som skal sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles. Det innebærer for det første at kommunen må sørge for at det finnes et behandlingsgrunnlag. Dessuten må behandlingen være i samsvar med prinsippene for behandling av personopplysninger og de øvrige kravene i personopplysningsloven, inkludert personvernforordningen.

Kommunen har plikt til å ha oversikt over hvilke personopplysninger som samles inn om elevene. For mange av de digitale verktøyene som brukes i skolen, vil det være tilbyderen av verktøyet som er mottaker av elevopplysningene verktøyet samler inn. Hvis tilbyderen av det digitale verktøyet lagrer opplysninger om elevene, skal det alltid etableres en databehandleravtale mellom kommunen og tilbyderen. Kommunen skal vite hvilke opplysninger som lagres, hvorfor de lagres, hvem som skal ha tilgang til opplysningene og hvor lenge de skal lagres.[68] Kommunen må også sørge for å bruke systemer og tjenester som har innebygd personvern, jf. personvernforordningen artikkel 25. Kravet bør inkluderes når kommunen inngår avtaler med leverandører.

Behandlingsgrunnlag for å kunne bruke digital læringsanalyse

Digital læringsanalyse baserer seg i stor grad på informasjon om enkeltpersoner som kommunene registrerer og elektroniske spor som elever etterlater seg ved bruk av digitale verktøy og ressurser. Spørsmålet er hvor langt kommunene kan gå i å behandle slike opplysninger uten at det kommer i konflikt med elevenes rett til personvern.

Personopplysninger kan bare behandles dersom det er et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. Et behandlingsgrunnlag kan være at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller oppfylle en rettslig forpliktelse.

Hovedhensikten med å benytte digital læringsanalyse i opplæringen, er at læreren skal kunne legge opp undervisningen på den måten som passer best for sin klasse og sine elever og å skaffe grunnlag for å gi individuell vurdering. Dette er kjerneoppgaver i den opplæringen som kommuner er pålagt å gi, og som barn, unge og voksne har rett til etter opplæringsloven.

Etter utvalgets vurdering er aktuelle grunnlag for behandling, personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c om at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansavarlige, eller artikkel 6 nr. 1 bokstav e om at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. I begge tilfeller kreves det et rettslig grunnlag i form av en plikt eller en oppgave om utøvelse av offentlig myndighet (supplerende rettsgrunnlag).

Kommunens plikt til å sørge for universell opplæring (tilpasset opplæring i dagens lov), gi forsterket innsats (intensiv opplæring i dagens lov) og å gi individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning i dagens lov) er eksempler på mulige rettslige grunnlag for behandling av personopplysninger ved bruk av digital læringsanalyse. Det samme er reglene om individuell vurdering i forskrift til opplæringsloven kapitlene 3 og 4. Utvalget har ikke som mål å i gi en uttømmende oversikt over hva slags behandling som vil være lovlig ut fra de ulike rettslige forpliktelsene i opplæringsloven med tilhørende forskrift. Dette må kommunen som behandlingsansvarlig, vurdere i det enkelte tilfelle. I det følgende drøfter utvalget noen sentrale momenter i denne vurderingen med

[68] Teknologirådet og Datatilsynet, 2015.

utgangspunkt i plikten til å gi universell opplæring, se kapittel 31.5.4.2.

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e innebærer at behandlingen er lovlig så langt det er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse eller utøve offentlig myndighet. Spørsmålet er dermed hva slags behandling av personopplysninger som er nødvendig for eksempel for å kunne gi universell opplæring eller individuelt tilrettelagt opplæring. Nødvendighetskravet betyr at det i hvert fall ikke er tillatt med vilkårlig behandling som ikke er relevant for elevens opplæring. Det er derimot ikke et bokstavelig nødvendighetskrav i den forstand at behandlingen må være absolutt påkrevd for å kunne oppfylle den rettslige forpliktelsen. I Prop. 59 L (2017–2018) er det lagt til grunn at opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen, at det ikke er tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige, men at det heller ikke er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den konkrete saken.[69]

Utvalget mener det ikke kan legges til grunn at det må være nødvendig å bruke et digitalt verktøy, for at kravet om nødvendighet skal være oppfylt. Nødvendighetskriteriet i personvernforordningen gjelder typer behandling, altså typer opplysninger og behandlingsaktiviteter, ikke typer verktøy. I praksis vil alle forpliktelsene i dagens opplæringslov kunne oppfylles ved analoge metoder ettersom forpliktelsene ble vedtatt før digital teknologi ble tatt i bruk i særlig grad. Det er likevel klart at nødvendighetskravet ikke kan forstås som at det må være nødvendig å bruke et digitalt verktøy. Dette understøttes av at forordningen heller ikke stiller krav om et eksplisitt hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

Det er altså selve behandlingen av personopplysningene som må være nødvendig. Dette innebærer for det første at de typer opplysninger som inngår i behandlingen, må være saklige for formålet. For det andre må behandlingsaktivitetene være saklige for formålet. Eksempler på behandlingsaktiviteter er innsamling, registrering og sammenstilling av personopplysninger.

Formålet med behandling av personopplysninger i forbindelse med kravet om universell opplæring er å kunne gi et tilfredsstillende utbytte av opplæringen for flest mulig uten individuell tilrettelegging. Det innebærer at skolen må jobbe aktivt for å få med alle elevene i klassen og ta hensyn til behovene elevene har. Hvilke typer opplysninger som er saklige og som kan ha betydning for opplæringen, må ses i sammenheng med hva som ut fra en faglig-pedagogisk vurdering vil være saklige opplysninger i en analog læringsanalyse. Dersom det er opplysninger som en lærer, med utgangspunkt i pedagogisk kunnskap og erfaring, ville vektlagt i opplæringen, vil det også være opplysninger som kan inngå i en digital læringsanalyse. For eksempel vil elevens kompetanse i det enkelte fag eller i grunnleggende ferdigheter være opplysninger som det er saklig å behandle for å gi tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Derimot vil for eksempel opplysninger om elevens bosted eller foreldrenes økonomi ikke være saklige for formålet med opplæringen. Hvor grensen går, må være en konkret vurdering. Hvilke opplysninger som er saklige, vil avhenge av hva som til enhver tid anses å være faglig-pedagogisk forsvarlige metoder for å kunne tilpasse opplæringen.

For å kunne gjennomføre digital læringsanalyse må opplysningene om den enkelte elev samles inn og brukes. Et spørsmål er hvordan opplysningene skal kunne brukes. Også her må utgangspunktet være hva som ut fra en faglig-pedagogisk vurdering vil være saklig bruk av opplysningene for å nå formålet med den rettslige forpliktelsen. Det vil for eksempel helt klart være saklig å bruke opplysninger om en elevs lesehastighet til å kunne planlegge og gjennomføre leseopplæringen best mulig. Det kan også være saklig å bruke opplysninger om en elevs kompetanse i ett fag for å kunne tilpasse opplæringen i et annet fag, men det er ikke sikkert at dette vil være saklig i alle tilfeller.

Et annet spørsmål er i hvilken grad plikten til å sørge for tilfredsstillende utbytte og andre aktuelle rettslige forpliktelser gjør det nødvendig å lagre opplysningene. Det klare utgangspunktet i personvernforordningen er at opplysningen bare kan lagres så lenge det er nødvendig. Hvor lenge som er nødvendig, vil avhenge av formålet med den rettslige forpliktelsen og hvor lenge opplysningen kan få betydning for oppfyllelsen av forpliktelsen. Det vil for eksempel være saklig å lagre opplysninger som har betydning for individuell vurdering av eleven fram til slik vurdering er gitt, klagefristen er utløpt og en eventuell klage er behandlet.

Personvernforordningen innebærer også krav om forutsigbarhet for den opplysningen gjelder. I vurderingen av om og i hvilken grad en rettslig forpliktelse gir grunnlag for behandling av personopplysninger, må det dermed også vurderes hvilke behandlinger som vil være forutsigbare for elevene og deres foreldre. Spørsmålet er hvilke behandlingsaktiviteter det er grunn til å forvente

[69] Kap. 4.1.3.2.

ut fra den rettslige forpliktelsen. Dette henger igjen sammen med hvor klart den rettslige forpliktelsen er formulert, og særlig om formålet med en eventuell behandling av personopplysninger kommer klart fram.

Et særlig spørsmål er i hvilken grad det kan brukes kunstig intelligens i digital læringsanalyse. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se for seg at en digital læringsanalyse med maskinlære vil være forutsigbar for elever og foreldre, med mindre denne er klart avgrenset. Bruk av maskinlære eller andre former for kunstig intelligens vil også kreve at det er sporbart hvilke analyser som gjøres og hvordan disse blir brukt. Ved bruk av digital læringsanalyse der alle operasjoner er programmert på forhånd, kan kravet om forutsigbarhet og åpenhet være lettere å oppfylle. Men også slike verktøy kan bestå av kompliserte beslutningstrær som gjør prosessen lite forutsigbar og åpen.[70]

Atferdsnormer

Personvernforordningen artikkel 40 oppfordrer til at det utarbeides atferdsnormer spesifikt for en bransje. Atferdsnormene skal gi konkrete regler og retningslinjer for hvordan virksomhetene skal innrette seg for å etterleve kravene i personvernforordningen. Slike normer kan dermed bidra til at personvernforordningen i større grad etterleves, og dessuten forenkle virksomhetenes arbeid med innkjøp og bruk av ulike digitale løsninger.

Funnene fra Datatilsynets kontroll, samt at bruken av digitale verktøy i skolen er relativt ny, tilsier etter utvalgets vurdering at det bør utarbeides atferdsnormer på opplæringsområdet. Det er sammenslutninger av kommuner, eller organer som representerer disse, som etter forordningen kan utarbeide slike normer. Utvalget antar likevel at Utdanningsdirektoratet kan være en ressurs for kommunene i et slikt arbeid.

For kommuner som behandlingsansvarlige, kan det være aktuelt med atferdsnormer når det gjelder digital læringsanalyse. Det kan for eksempel utarbeides generelle normer for innkjøp og bruk av verktøy for digital læringsanalyse, eller det kan utarbeides normer for ett bestemt verktøy. Videre kan forlag og andre databehandlere utarbeide normer for å etterleve kravene i personvernforordningen som gjelder for dem. Dette kan for eksempel være normer om innebygd personvern.

Det følger av fortalen til personvernforordningen at behandlingsansvarlige og databehandlere bør rådføre seg med relevante berørte parter og ta hensyn til deres synspunkter ved utarbeidelsen av atferdsnormer. Den registrerte er framhevet som en relevant berørt part. På opplæringsområdet vil det være elevene som ofte er de registrerte, altså dem opplysningene gjelder. Utvalget vil derfor understreke at det er viktig at databehandlere og kommuner hører elever i utarbeidelsen av normer for opplæringsområdet. Foreldrene bør også involveres.

Muligheter og utfordringer ved bruk av digital læringsanalyse

Smarte, digitale læremidler kan analysere elevers arbeidsvaner og gi oppgaver med tilpasset vanskelighetsgrad til den enkelte elev. Basert på datainnsamling om elevenes mestringsnivå, tidsbruk og utvikling kan det lages læringsløp som tar eleven gjennom de ulike delene av læreplanen. Læringsprogrammet Knewton, som er i bruk i norske skoler, kan samle inn så mye som 5 til 10 millioner datapunkter om hver elev per dag. Når disse dataene tas i bruk sammen med informasjon om elevenes privatliv og fritidsinteresser, kan dette gi mulighet til individuelt tilpasset undervisning og å forutse hvordan en elev vil kunne klare seg framover.[71]

Ved bruk av smarte, digitale læremidler vil alle svar og responser en elev gir, tas vare på og analyseres av et dataprogram, som danner utgangspunktet for det neste lærestoffet eleven får. Om eleven sliter, vil programmet foreslå støtte og forklaringer. Når eleven viser tilstrekkelig mestring av et fagstoff, blir eleven sendt videre til neste trinn i den faglige utviklingen. På den annen side er det gjerne de enkle og tilgjengelige datasporene som analyseres, og det kan være mange sammensatte og meningsfylte indikatorer for kvalitet og progresjon som ikke fanges opp i den digitale læringsanalysen.

Ved at elevenes progresjon måles kontinuerlig ved hjelp av datainnsamling og analyse, vil læreren få tilgang til informasjon som i dag hentes inn ved hjelp av individuelle vurderinger og nasjonale prøver. Ved å følge elevenes progresjon i sanntid får læreren løpende informasjon om hvilke læringsmetoder og ressurser som fungerer best. Dette kan bidra til at læreren i større grad kan legge opp undervisningen på den måten som passer aller best for sin klasse og sine elever.[72]

---

[70] Lignende spørsmål kan oppstå også på andre felter. Se for eksempel Vestby & Vestby, 2019.

[71] Datatilsynet & Teknologirådet, 2017.

På den annen side kan bruk av smarte, digitale læringsverktøy gjøre at læreren har mindre styring med hvilken opplæring elevene får, og hvilke slutninger som trekkes fra elevens prestasjoner. Det kan være risiko for at leverandører av IKT-systemer får større innflytelse på premissene for elevens opplæring enn læreren. Ettersom leverandørene av IKT-systemer ikke har den samme kompetansen som lærere har, kan det bety at læringsverktøyene presenterer lærestoff eller trekker slutninger om elevene som ikke er basert på faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Det er viktig at digitale verktøy, og bruk av digital læringsanalyse, blir hjelpemidler for læreren og ikke kommer til erstatning for læreren. For at slike verktøy skal være et hjelpemiddel for læreren og ikke en erstatning, må læreren ha god kjennskap til systemet og hvordan det fungerer.

Utviklingen av digitale verktøy til bruk i opplæringen, bør bygge på faglig-pedagogisk erfaring og kompetanse, noe som igjen stiller krav til kommunen som innkjøper av slike verktøy. Dessuten må lærere og rektorer som skal bruke de digitale verktøyene, ha tilstrekkelig kompetanse for å få en effektiv og god utnyttelse av teknologien og for å kunne overprøve framstillinger, analyser og valg ut fra et faglig ståsted.

Med økt bruk av digitale verktøy og digital læringsanalyse øker muligheten for lagring og spredning av data om elevene. Innsamling, deling og bruk av omfattende data om en elev øker faren for brudd på personvernlovgivningen og misbruk av data fra tredjepart. Å ivareta informasjonssikkerhet og personvern blir en stadig viktigere oppgave for kommuner.[73]

Bruk av digital læringsanalyse har også noen etiske aspekter. Bruk av datasystemer gjør det mulig å lagre mange opplysninger om elevene og å bruke opplysningene i elevenes opplæring. Opplysningene kan legge til rette for bedre tilpasning av opplæringen til den enkelte elev, men samtidig kan det åpne for å bruke opplysninger på en måte som etisk sett er problematisk. For selv om det er mulig å finne sammenhenger mellom ulike opplysninger om eleven og elevens læring, er det ikke nødvendigvis verken etisk eller pedagogisk forsvarlig å bruke opplysningen i tilpasningen til den enkelte elev. Dersom akkumulerte data viser en eller annen sammenheng mellom læring og sosial bakgrunn, betyr det ikke at dette bør gjenspeiles i opplæringen. Hver elev er et individ, og skolene bør være varsomme med å kategorisere elevene. Elevene skal ha like muligheter uavhengig av kjønn, etnisitet, ulik bakgrunn mv.

Avanserte former for læringsanalyse kan utfordre retten til privatliv og personvern fordi registreringen av opplysninger om hvem barna er (var og blir), hva de gjør, hva de kan, hvem de samarbeider med (og ikke), kan bli altomfattende. I tillegg visker avanserte former for læringsanalyse ut skillet mellom skole og fritid fordi alle aktiviteter kan være viktige i et læringsanalyseperspektiv.

Digital læringsanalyse er relativt nytt og dermed også omdiskutert – spesielt når det gjelder personvern og etiske spørsmål. Mer avanserte former for digital læringsanalyse er i liten grad tilgjengelige for den enkelte skole og lærer per i dag. Det gjelder omfattende systemer hvor for eksempel informasjon om elevenes bakgrunn og deres nåværende aktivitet sammenstilles for å kunne gi indikasjoner på hvordan eleven vil lykkes i videre skolegang og studier. Etter all sannsynlighet vil læringsanalyse tas stadig mer i bruk i årene framover. Det blir derfor viktig å ha et bevisst forhold til personvern og hvordan skolen kan bruke disse verktøyene til å forbedre elevenes læring.

Hvilke behandlinger som konkret er lovlig, og hvordan man skal gå fram for å oppfylle kravene i personopplysningsloven kan være en krevende vurdering for kommunene å ta stilling til siden personopplysningsloven, inkludert personvernforordningen, er omfattende og skjønnsmessig.

Behov for en utredning om bruk av digital læringsanalyse i skolen

Utvalget ser at bruken av digital læringsanalyse kan ha dyptgående konsekvenser for skolen. Det er klart at teknologien åpner for helt nye muligheter, som det er vanskelig å overskue rekkevidden av. Spørsmålet om bruken av digital læringsanalyse går langt utenfor det utvalget har i mandat å vurdere og å ta stilling til. Det utvalget må ta stilling til, er om den rettslige reguleringen av spørsmålene er tilstrekkelig.

Dagens regulering består i hovedsak av ulike krav til forsvarlighet i opplæringsloven og reglene i personopplysningsloven. Trolig er dette tilstrekkelige rammer på lovnivået. Det er imidlertid behov for å se samlet på bruken av digital læringsanalyse og i den forbindelse også behovet for å gi atferdsnormer for bruken av slike innen grunnopplæringen. Det er klart at en slik samlet vurdering krever et omfattende arbeid.

---

72 Datatilsynet & Teknologirådet, 2017.

73 Kunnskapsdepartementet, 2017b.

Utvalget har ikke sett det som mulig å gjennomføre en slik utredning innenfor rammene som utvalget er gitt. Utvalget er heller ikke godt sammensatt for å vurdere disse spørsmålene i full bredde. Det er blant annet behov for teknologisk spisskompetanse for å gi et godt grunnlag for vurderingene. Utvalget ser at spørsmålene rundt bruk av teknologi og særlig digital læringsanalyse er svært viktige, og at de bør vurderes samlet så snart som mulig. Situasjonen i dag framstår som uoversiktlig og mer preget av tilbydernes tilbud enn vurderinger av hva grunnopplæringen og elevene er tjent med.

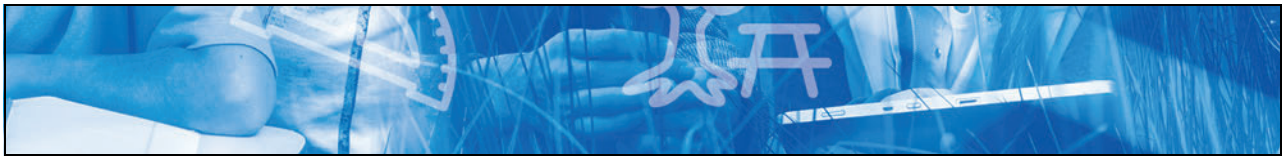
På denne bakgrunn anbefaler utvalget at det nedsettes et offentlig utvalg med mandat om å se særskilt på bruk av digital læringsanalyse i skolen. Utvalget bør vurdere teknologiske og pedagogiske så vel som normative og etiske spørsmål ved bruk av digital læringsanalyse.

32.5.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– at regjeringen setter ned et offentlig utvalg som skal vurdere bruk av digital læringsanalyse i skolen

Kapittel 33
Opplæring i og på de samiske språkene



Figur 33.1

33.1 Innledning

Statlige myndigheter har ansvaret for å sikre at hensynet til samer som urfolk blir ivaretatt. Dette betyr at staten skal verne om eksistensen og identiteten til samene og legge til rette for at deres kultur, identitet og egenart kan videreutvikles. Aktiv og utvidet bruk av samiske språk er et viktig element i den videre utviklingen av samisk kultur. I arbeidet med å vitalisere og bevare samiske språk må det tas hensyn til behovet for tiltak både i og utenfor de tradisjonelle samiske bosettingsområdene. Her er opplæringsloven et sentralt virkemiddel.

I dette kapitlet vurderer utvalget flere realitetsendringer, men også om det er behov for presiseringer og språklige endringer for å sikre at loven blir forstått bedre.

Samiskopplæring i grunnopplæring for voksne er behandlet i kapittel 45, mens dagens § 6-4 i opplæringsloven om innholdet i opplæringen er behandlet i kapittel 16.

33.2 Dagens regler

33.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Grunnloven § 108 lyder på bokmål: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.» På nynorsk lyder den: «Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at den samiske folkegruppa kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.»

Gjennom vedtakelsen av en egen grunnlovsbestemmelse har norske myndigheter fastsatt en rettslig, politisk og moralsk forpliktelse til å tilrettelegge forholdene slik at samene selv skal kunne sikre og påvirke utviklingen til det samiske samfunnet. I NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* ble det vist til at det er et mål å gjøre deltakelse i det samiske kulturfellesskap mest mulig likeverdig med deltakelse i majoritetskulturen. Det ble samtidig pekt på at dette ikke kan oppnås uten særskilte tiltak av ulik art overfor den samiske befolkningen.[1]

I praksis betyr det at statlige myndigheter er forpliktet til aktivt å legge til rette for samenes kulturutøvelse. Myndighetene skal legge forholdene til rette på ulike områder som har betydning for samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette gjelder både sikring av det som finnes i dag, og videreutvikling for framtiden. Plikten er gjennomført og konkretisert blant annet gjennom sameloven, i særlovgivningen og i budsjettvedtak.

Flere internasjonale konvensjoner omfatter forpliktelser overfor den samiske befolkningen, særlig relevant er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. I barnekonvensjonen artikkel 30 er det fastsatt at barn som tilhører en urbefolkning, ikke skal «nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk».

Hvilke språklige rettigheter samene har etter folkeretten, ble utredet i NOU 2016: 18 *Hjertespråk*

[1] Se bl.a. s. 383.

ket. Her ble det understreket at de folkerettslige bestemmelsene som har relevans for samenes språklige rettigheter i Norge, er av så vel kollektiv som individuell natur. Dels har det samiske folket en kollektiv rett til å forvalte – eller bestemme over – det samiske språket. I tillegg har samiske individer rett til å lære seg språket sitt og å bruke det – både i muntlig og i skriftlig form. Retten til å *lære* seg det samiske språket beskrives slik i NOU 2016: 18:

> I henhold til ØSK[2] art. 12.1 har alle rett til utdanning. ØSK-komitéen har utdypet at utdanning skal være tilpasset til og respektere urfolks spesifikke kulturelle bakgrunn, og tilbys i eller på urfolkets eget språk. Komitéen har betonet at atskilte utdanningssystemer for grupper ikke utgjør diskriminering mot majoritetsbefolkningen. I henhold til ØSK art. 29.3 skal barns utdanning ha som mål å utvikle deres kulturelle og språklige identitet. CRCC[3] har slått fast at undervisning på urfolksbarns eget språk er helt fundamentalt for å virkeliggjøre denne retten, og at stater derfor har en positiv forpliktelse til å tilby utdanning på et slikt språk. CRCC har videre uttalt at lærere som underviser urfolksbarn, i størst mulig utstrekning skal rekrutteres innenfor det aktuelle urfolket, og at stater skal fremme at slike lærere finnes tilgjengelig. UNDRIP[4] art. 14.3 forplikter stater til å gjennomføre effektive tiltak, når det er mulig, slik at urfolksindivider, og særlig barn, har tilgang til utdanning på sitt eget språk. ILO 169[5] art. 28.1 inneholder en liknende bestemmelse, og anfører at urfolksbarn, når det er mulig, har rett til å lære seg å lese og skrive på sitt eget språk. I henhold til ECRML[6] art. 8 forplikter stater seg, i områder der minoritets- og regionalspråk brukes, å tilby undervisning i og på slikt språk, helt eller i hvert fall i store deler av områdene. Forpliktelsen inkluderer voksenundervisning. Denne plikten er imidlertid betinget av at elevgrunnlaget er stort nok. Dessuten er det, hvis det mangler kompetanse når det gjelder å tilby undervisning i og på minoritetsspråket, tilstrekkelig at slik undervisning fremmes og/eller oppmuntres. I andre deler av landet forplikter stater seg til å tillate, oppmuntre til eller tilby undervisning i eller på minoritetsspråket, noe som igjen er betinget av at elevgrunnlaget motiverer for slik undervisning.[7]

33.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven kapittel 6 regulerer retten til samiskopplæring i både grunnskolen og videregående skole. I § 6-1 defineres tre sentrale begreper, «same», «samisk» og «samisk distrikt».

Opplæringsloven §§ 6-2 og 6-3 handler om samiskopplæring i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. Samiske elever har en individuell rett til opplæring i samisk i grunnskolen og i videregående skole, uansett hvor de bor i landet. I grunnskolen har alle elever som bor i samiske distrikt, både samer og ikke-samer, rett til opplæring både i og på samisk. Utenfor samiske distrikt er det bare samer som har rett til opplæring i samisk, men både samiske og ikke-samiske elever, som utgjør minst ti i en kommune, har rett til grunnskoleopplæring i og på samisk, så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen.

Ingen elever i videregående opplæring har individuell rett til opplæring på samisk. Departementet kan gi forskrifter om at visse skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen. Denne forskriftshjemmelen er ikke brukt.

Med rett til opplæring i samisk menes rett til opplæring i faget samisk i ett av de samiske språkene som første- eller andrespråk. Med rett til opplæring i og på samisk menes rett til opplæring på samisk også i andre fag enn samisk, i tråd med det samiske læreplanverket.

Elever som får opplæring i samisk som første- eller andrespråk, er fritatt fra kravet om opplæring i fremmedspråk og skriftlig sidemål. Dette følger av forskrift til opplæringsloven §§ 1-9 til 1-11.

Elevene avgjør selv om de vil ha opplæring i og på samisk fra og med 8. trinn, jf. § 6-2 sjette avsnitt.

Kommunen kan vedta å legge opplæringen på samisk til én eller flere grunnskoler i kommunen, jf. § 6-2 tredje avsnitt. Elever som bare har opplæring i samisk, har rett til slik opplæring på nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1.

---

2 De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Opplæringslovutvalgets merknad.

3 FNs Komité for barns rettigheter. Opplæringslovutvalgets merknad.

4 FNs Urfolksdeklarasjon. Opplæringslovutvalgets merknad.

5 ILO-konvensjon nr. 169 Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. Opplæringslovutvalgets merknad.

6 Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk. Opplæringslovutvalgets merknad.

7 Kap. 5. Utredningen er skrevet av professor Mattias Åhren (Universitet i Tromsø).

Kapittel 7 i forskrift til opplæringsloven handler om alternative opplæringsformer i samisk og finsk. Dersom opplæringen ikke kan bli gitt av egnet opplæringspersonale ved skolen, har elever med rett til opplæring i samisk rett til alternative opplæringsformer. Det kan være fjernundervisning, intensivundervisning eller leirskoleopphold. Hva slags opplæring som skal gis, må vurderes av kommunen i samråd med foreldrene. Kapittel 7 gjelder utenfor samisk distrikt, jf. opplæringsloven § 6-2 femte avsnitt.

Staten kan drive grunnskoler og videregående skoler i særlige tilfeller. Dette følger av opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3. Staten driver i dag tre videregående skoler, hvorav to samiske videregående skoler i Finnmark.

33.2.3 Andre lover

Samelovens formål er å «legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv», jf. § 1-1. Sameloven § 1-5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk. De skal være likestilte etter bestemmelsene i samelovens kapittel 3 om samisk språk.

Det gjelder særlige regler for samisk språk i samiske forvaltningsområder. Hvilke kommuner som inngår i det samiske forvaltningsområdet, er fastsatt i forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk. Her er det fastsatt at kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Hattfjelldal, Tysfjord, Røros, Røyrvik og Snåsa, inngår i det samiske forvaltningsområdet. For disse tolv kommunene gjelder det strengere krav til tilrettelegging for bruk av samisk, se blant annet sameloven § 3-3.

Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkningen skal oversettes til samisk. Dette følger av sameloven § 3-2. Det er ikke nødvendig at de aktuelle lovene eller forskriftene gjelder utelukkende for samer, men det må foreligge en spesiell tilknytning til den samiske befolkningen. Det er videre presisert at «bestemmelsen som utgangspunkt må gjelde lover og forskrifter som i større grad enn andre har spesiell interesse for den samiske befolkningen, og da først og fremst regler som spesielt gjelder samisk kultur- og samfunnsliv».[8]

Sameloven § 3-8 slår fast at «[e]nhver har rett til opplæring i samisk». I andre avsnitt er det presisert at opplæringsloven gjelder for opplæring i og på samisk. Bestemmelsen retter seg derfor mot dem som på grunn av alder, bosted mv. ikke omfattes av annet regelverk som i praksis gir rett til opplæring i samisk.

33.3 Kunnskapsgrunnlaget

33.3.1 Historikk

Gjennom lang tid var den offisielle norske politikken at det samiske språket og den samiske kulturen skulle bort. Formålet med dagens politikk er ikke å gi samene en særstilling, men å rette opp de negative virkningene av den tidligere fornorskingspolitikken, oppnå reell likebehandling og motvirke diskriminering.[9]

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* er det gitt en historisk oversikt over utviklingen i samiskopplæringen, og det vises til denne. I utredningen ble situasjonen oppsummert slik:

> Dagens utfordring og muligheter er å gjøre skolen til en faktor for forsterking av samisk kultur, bl.a. ved å fylle de formelle rammene med et innhold som reelt bidrar til å forsterke og videreutvikle samisk identitet, språk og kultur.[10]

33.3.2 Rapporter og utredninger

Meldinger

Etter den forrige gjennomgangen av regelverket for grunnopplæringen i NOU 1995: 18 er det lagt fram flere meldinger på det samepolitiske området, fra både Sametinget og ulike regjeringer. I denne sammenheng er det relevant å trekke fram Sametingets plenumsmelding om opplæring og utdanning, som ble behandlet i 2012. Meldingen presenterer Sametingets overordnede politikk på opplæringsområdet: Sametinget ser et stort behov for at samiske elevers rettigheter etter folkeretten synliggjøres.[11]

I St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken* er det lagt til grunn at utfordringene for samisk språk og kultur må løses gjennom en styrking av det offentliges ansvar og rolle overfor samiske brukere innenfor viktige velferdsområder som helse, omsorg og utdanning. Bevaring og styrking av samiske språk blir også trukket fram i Meld. St. 18 (2017–2018) *Sametingets virksomhet 2017*:

8 Ot.prp. nr. 60 (1989–90), s. 46.

9 NOU 2016: 18, kap. 4. Utredningen er skrevet av historiker Wenke Brenna. St.meld. nr. 55 (2000–2001), kap. 2.

10 Kap. 33.2.

11 Sametinget, 2011.

«Bevaring og styrking av samiske språk er av stor betydning for å verne og utvikle samisk kultur og samfunnsliv. Retten til å kunne bruke samisk i møte med det offentlige og rett til opplæring i og på samisk, er viktige rettigheter for samene som folk.»[12]

Også i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* påpekes det at staten som en konsekvens av internasjonale avtaler og nasjonale regler har et særlig ansvar for å ivareta hensynet til samer og nasjonale minoriteter. Samtidig legges det til grunn at kommunene på eget initiativ også vil følge opp nasjonale regler og de internasjonale menneskerettskonvensjonene som Norge har forpliktet seg til å følge opp.[13]

Av Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv* framgår det at mangelen på samiskspråklige ansatte er den største utfordringen for å styrke og utvikle samisk språk og identitet i barnehage og skole.[14]

Utredninger

Den første delutredningen fra Samerettsutvalget, NOU 1984: 18, dannet grunnlaget for sameloven, opprettelsen av Sametinget og den såkalte sameparagrafen i Grunnloven § 108. Utvalgets arbeid berørte ikke opplæring spesielt, men enkelte av utvalgets funn har betydning også for opplæring. Blant utvalgets funn var at kommunenes etterlevelse av de lovpålagte forpliktelsene er svært varierende, også innenfor de samiske forvaltningsområdene. Enkelte kommuner har klart å møte befolkningens behov for tjenester på samiske språk, mens man i andre kommuner i liten grad har klart dette.

Samisk språkutvalg, NOU 2016: 18, ble oppnevnt med oppdrag om å utrede lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene. Vitalisering og styrking av de samiske språkene sto sentralt i utvalgets arbeid. Utvalget påpekte at god språkopplæring på skolen er et sentralt virkemiddel for å støtte opp om språkutviklingen hos samiskspråklige barn og å sikre samiske norskspråklige barns rett til å lære eget morsmål. Opplæring i og på samisk er derfor viet relativt mye oppmerksomhet i utredningen.

Samisk språkutvalg peker på manglende oppfyllelse av retten til opplæring i og på samisk som en av hovedutfordringene innenfor grunnopplæringen. Årsakene til dette er sammensatt. Det handler om både tilgang til lærere med riktig kompetanse, manglende økonomiske ressurser og et regelverk som ikke er tilpasset de reelle utfordringene. I tillegg mener språkutvalget at det mangler et enhetlig og koordinert system hvor skoleeiere kan hente veiledning og støtte i arbeidet med samiskundervisningen. Utvalget har i sine vurderinger og forslag til tiltak vært særlig opptatt av det som oppleves som utfordringer ved å få oppfylt retten til opplæring i og på samisk. Samisk språkutvalg foreslår en rekke tiltak på grunnopplæringsområdet, hvor flere forutsetter endringer i opplæringsloven.[15]

Hvor mange får opplæring i og på samisk?

Skoleåret 2018–2019 fikk 833 elever i grunnskolen all undervisning på samisk. 892 elever har nordsamisk som førstespråk, og 1276 elever har nordsamisk som andrespråk. 26 elever har sørsamisk som førstespråk, 85 som andrespråk. 34 elever har lulesamisk som førstespråk, 81 som andrespråk.

Skoleåret 2018–2019 har 205 elever i videregående skole samisk som førstespråk. Av disse har 200 nordsamisk og 5 sørsamisk. 273 elever i videregående skole har samisk som andrespråk, hvorav 14 lulesamisk, 248 nordsamisk og 11 sørsamisk.[16]

33.3.3 Regelverk i andre land

Innledning

I Sverige har samene status som en nasjonal minoritet, på lik linje med jøder, finner, tornedalinger og romani. I Finland er samene anerkjent som et urfolk.[17] Verken Sverige eller Finland har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Sverige

Alle nasjonale minoriteter i Sverige har rett til å få utvikle sitt eget språk, inkludert å få opplæring i språket. Av skollagen § 7 i kapittel 10 går det fram at en elev som tilhører en nasjonal minoritet, skal tilbys morsmålsundervisning. Skolen har plikt til å tilby slik opplæring dersom det er minst én elev som ønsker slik opplæring. Plikten gjelder så framt det finnes egnede lærerressurser.[18]

---

12 Kap. 2.2.
13 Kap. 2.3.
14 Kap. 4.2.
15 NOU 2016: 18.
16 Meld. St. 31 (2018–2019), kap. 4.1.2.
17 Finlands grundlag, § 17.
18 Skolverket, 2019c.

Sverige har sameskoler for 1. til 6. trinn i grunnskolen, jf. kapittel 13 i skollagen. Her skjer opplæringen vekselvis på samisk og svensk. Målet er at elevene skal bli funksjonelt tospråklige. Fra og med 7. trinn går elevene i ordinær grunnskole, hvor de vil kunne fortsette med samisk som morsmålsundervisning eller som fremmedspråk.

Også Sverige har forvaltningsområder for samiske språk. Bosted innenfor eller utenfor forvaltningsområdet har ingen betydning for elevens rett til samiskopplæring, men i praksis vil det være større muligheter for å få samiskopplæring som en del av eller i tillegg til den ordinære undervisningen innenfor forvaltningsområdet.[19] I videregående opplæring har elever som har gode forkunnskaper, rett til morsmålsundervisning i samisk, jf. § 19 i kapittel 15 i skollagen.

Finland

I Finland er retten til opplæring i og på samisk differensiert ut fra bosted. Nærmere bestemt er det avgjørende om man bor innenfor eller utenfor det samiske «hembygdsområdet», som er definert i den finske loven om Sametinget. Det framgår av lag om grundläggande utbildning § 10 andre avsnitt at elever som bor innenfor «hembygdsområdet», og som behersker samisk, i hovedsak skal undervises på samisk. Kommunene i samenes hembygdsområde får statstilskudd tilsvarende nær 100 prosent av kostnadene med å gi opplæring i og på samisk, jf. lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet § 45. Den statlige finansieringen av samiskopplæring er mer beskjeden utenfor «hembygdsområdet». I disse områdene er det bare elever med samisk bakgrunn som har rett til samiskopplæring. Retten gjelder opplæring i samisk som morsmål eller fremmedspråk som del av den ordinære grunnskoleopplæringen.

Samisk kan være undervisningsspråk i finsk videregående opplæring, i både studieforberedende og yrkesfaglige retninger, men det finnes ingen forpliktelse til å tilby slik opplæring.[20]

33.3.4 Innspill til utvalget

Sametinget

Sametinget har i skriftlig innspill til utvalget gitt uttrykk for at opplæringsloven ikke oppleves som et optimalt styringsverktøy for samiske rettigheter. Det er også et generelt ønske om at samiske rettigheter i større grad anerkjennes og lovfestes. Sametinget har pekt på følgende tre hovedutfordringer med dagens regelstyring av grunnopplæringen sett fra et samisk perspektiv:

- for lav kjennskap til regelverket
- for lav etterlevelse av regelverket
- regelverket sikrer ikke i tilstrekkelig grad samiske barns rettigheter gjennom krav om språklig og kulturell kompetanse hos faginstanser

Mer konkret har Sametinget bedt om at reguleringen av opplæring i og på samisk bør framkomme gjennomgående i regelverket, ikke i et eget kapittel som i dag. Sametinget har også bedt om en styrking av samiske elevers rettigheter:

- retten til opplæring på samisk utenfor samiske forvaltningsområder bør gjelde uavhengig av hvor mange elever i kommunen som ønsker slik opplæring
- retten til samiske læremidler bør lovfestes
- regulering av skoleeiers plikt til å sikre kvalitet ved fjernundervisning
- regulering av samisk som et av de obligatoriske fagene i grunnskolen
- lovfestet krav om at PPT skal ha samisk språk- og kulturkompetanse i virksomheten

For øvrig har Sametinget gitt uttrykk for at Sametingets melding om opplæring og utdanning, som ble behandlet av Sametingets plenum i 2014 viser totaliteten av Sametingets vurderinger av regulering av rettigheter og plikter knyttet til opplæring. Mange av Sametingets forslag til endringer sammenfaller med tiltak foreslått av Samisk språkutvalg i NOU 2016: 18, se kapittel 33.3.2.

I møter med utvalget har Sametinget blant annet pekt på at

- selv om det er utfordringer med å gi opplæring i og på samisk, er ikke løsningen å frata samiske barn denne retten. I stedet bør man finne fram til hvordan man ut fra forutsetningen lokalt, kan oppfylle rettigheten best mulig for den enkelte eleven
- regelverket må sikre at elever som får opplæring via fjernundervisning, får god samiskopplæring

---

[19] Arbeidsgruppe om læremidler i samiskopplæringen, 2015, s. 33.

[20] Arbeidsgruppe om læremidler i samiskopplæringen, 2015, s. 28.

Figur 33.2 Sametinget

Foto: Opplæringsutvalget

- det bør reguleres krav om parallellutgaver for samiske læremidler tilsvarende det som gjelder for bokmål og nynorsk (§ 9-4)
- det er en svakhet ved loven i dag at ikke samiske elever som lærer samisk i grunnskolen mister denne retten i videregående opplæring

Sametinget mener at det er viktig å se realismen i realiseringen av rettighetene som er forankret i loven, men at det også er viktig å ikke la den manglende ressurstilgangen per i dag, styre bestemmelser som skal virke i mange år framover.[21]

Barneombudet

Barneombudet har framhevet fem områder som utvalget bør se særskilt på. Blant disse er opplæringstilbudet til og sikringen av rettighetene til samiske barn. Ombudet peker på at det er liten tilgang på samiske læremidler, manglende samiskspråklige verktøy for kartlegging av elevenes særlige behov og manglende regulering av fjernundervisning. Utvalget oppfordres til å gjennomgå rettighetene og pliktene, inkludert statens plikter. Barneombudet mener også at reglene om samisk, blant annet kapittel 6 og kapittel 7 i forskriften, kan samordnes i loven, men slik at rettighetene til elever med ulike behov også samordnes.[22]

Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet har oppfordret utvalget til å vurdere om dagens lov er tydelig nok til å sikre samiske barn og elevers rett til opplæring i og på samisk. I tråd med forslagene til tiltak i NOU 2016: 18, oppfordrer Utdanningsforbundet utvalget til å se på minstekravet for rett til opplæring på samisk utenfor samiske forvaltningsområder og

[21] Sametinget, innspill til utvalget.

[22] Barneombudet, innspill til utvalget.

på tiltak for å styrke kvaliteten på fjernundervisningen. Også samiske barn med lærevansker må sikres rett til spesialpedagogisk hjelp på sitt samiske språk: lulesamisk, sørsamisk eller nordsamisk. Utdanningsforbundet oppfordrer også utvalget til å vurdere en styrket regulering for å sikre opplæringen til samiske barn, unge og voksne med særskilte behov.[23]

Andre

Utvalget har i møter med elever, ansatte og kommuner stilt spørsmål om det er særskilte utfordringer når man skal gi opplæring i eller på samisk. Flere har erfart at kommuner og skoler utenfor forvaltningsområdet for samisk språk har for lav kjennskap til både samisk kultur og regelverket om samiskopplæring, noe som i praksis har ført til at unge voksne har lært seg samisk på eget initiativ etter fullført videregående opplæring. Store utfordringer med både læremidler, kartleggingsressurser og lærerressurser trekkes fram av mange. Fjernundervisning oppleves som et greit alternativ der stedlig undervisning ikke er mulig, men denne undervisningsformen forutsetter at teknikken fungerer og god timeplanlegging på skolen slik at elevene ikke går glipp av for mye opplæring i andre fag. Sistnevnte kan føre til at elever slutter med samisk. Flere av dem utvalget har møtt, mener at hospitering er et godt og nødvendig supplement til fjernundervisning. Elevene erfarer at stadig flere ikke norske elever ønsker å lære samisk i stedet for nynorsk. Som en av elevene sa: «Alle som har lyst, bør få lov å lære seg samisk.»

Redd Barna viser til FNs barnekomités avsluttende merknad til Norge fra 2018: «Enforce the right of all Sami children of school age to Sami-language education and ensure that the new Education act significantly strengthens their rights, regardless of their residency status.» Redd Barna viser også til at samiske barn i Norge har liten tilgang på læremidler på samisk.

33.4 Utvalgets vurdering

33.4.1 Innledning

Utvalget mener at staten som en konsekvens av internasjonale konvensjoner og nasjonale regler, inkludert Grunnloven § 108, har et særlig ansvar for å ivareta hensynet til samene. Bevaring og styrking av de samiske språkene er av stor betydning for å verne om og utvikle samisk kultur og samfunnsliv. Utvalget mener at skolen har en avgjørende rolle for å sikre viktige rettigheter for samene, og mener derfor at retten til opplæring i og på samisk bør videreføres i den nye loven. I tillegg til at det er behov for å klargjøre gjeldende bestemmelser om rett til opplæring i og på samisk, har utvalget vurdert enkelte styrkinger av rettighetene. Videre har utvalget vurdert noen regeltekniske endringer, for eksempel om gjeldende oppdeling mellom lov og forskrift er hensiktsmessig.

I rettsteorien har det vært diskutert om man kan differensiere samiske språk i ulike dialekter, eller om forskjellene er så store at det er snakk om ulike samiske språk.[24] I Norge blir det gitt opplæring i og på nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, som alle tre har sitt eget standardiserte skriftspråk og eget alfabet. Selv om nordsamisk er det klart mest talte og utviklede språket, er det ikke rettslig grunnlag for å forskjellsbehandle de tre samiske språkene. På UNESCOs liste over truede språk er de tre nevnte samiske språkene klassifisert som truede språk, hvor sørsamisk og lulesamisk er ansett som alvorlig truet. Utvalget legger til grunn at Norge har tre offisielle og likeverdige samiske språk: sør-, lule-, og nordsamisk. Utvalget bruker uttrykket «de samiske språkene» i utredningen for å synliggjøre det språklige mangfoldet.

God språkopplæring i grunnopplæringen er viktig både for å støtte opp om språkutviklingen hos samiskspråklige barn og for å sikre samiske norskspråklige personers rett til å lære eget morsmål. Det er derfor viktig at skolene har gode opplæringsmodeller for samiskopplæringen. Store deler av den samiske befolkningen bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Befolkningsutviklingen viser at mange samer flytter fra tradisjonelle samiske områder til større tettsteder og byer. Det er viktig å sikre at også elever utenfor forvaltningsområdet, og da særlig samiske elever, som ønsker opplæring i samisk som førsteeller andrespråk, får en kvalitativt god opplæring. Utvalget legger til grunn at manglende tilgang på lærere og andre personer med samisk språkkompetanse gjennomgående er en utfordring for å kunne gi god samiskopplæring til alle samiske elever.

[23] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

[24] Smith, 2006, s. 332-333. Skogvang & Funderud, 2009, s. 167.

33.4.2 Rett til opplæring i de samiske språkene

Rett til opplæring i ett av de tre samiske språkene

I tråd med dagens regler legger utvalget til grunn at retten til opplæring gjelder ett av de tre samiske språkene. Fra enkelte hold har det blitt argumentert med at elever kan ha språklig tilknytning til mer enn ett av de samiske språkene, og at retten til opplæring i samisk derfor ikke bør avgrenses til ett samisk språk. Utvalget ser at en avgrensning av retten til ett språk kan svekke muligheten for at flere tar i bruk ulike samiske språk. På den annen side kan ikke utvalget se at samiske elever stilles i en vesentlig annen posisjon enn øvrige elever som har tilknytning til mer enn ett språk. Opplæring i samisk som første- eller andrespråk innebærer et økt timetall totalt sett, samtidig som tiden til undervisning i øvrige fag reduseres. Etter utvalgets vurdering vil rett til opplæring i to eller flere samiske språk være vanskelig å gjennomføre, både for eleven og for kommunen. Utvalget mener det er riktig å prioritere en kvalitativt god opplæring og trygge rammer for opplæring i ett samisk språk som første- eller andrespråk, og utvalget foreslår derfor ikke endringer her. Utvalget legger til grunn at eleven eller foreldrene avgjør hvilket av språkene det skal gis opplæring i.

Bør retten til opplæring i samisk i videregående opplæring utvides?

I videregående opplæring er det bare samiske elever som har rett til opplæring i samisk. Utvalget mener det er uheldig at retten til opplæring i samisk i videregående opplæring ikke samsvarer med retten til slik opplæring i grunnskolen, se opplæringsloven § 6-2 første og andre avsnitt og § 6-3 første avsnitt. Dette betyr at en ikke-samisk elev som har fått opplæring i samisk i grunnskolen, ikke vil ha rett til å fortsette opplæringen i videregående opplæring. Dette er uheldig både for den enkelte elev, som kan miste muligheten til å fortsette med faget, og for bevaringen og utviklingen av de samiske språkene som sådan. Utvalget vil også peke på at bortfall av tilbud om opplæring i de samiske språkene som første- og andrespråk i videregående opplæring, også har betydning for kravene til opplæring i både sidemål og fremmedspråk, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-10 og 1-11.

Utvalget mener at det er rimelig at en elev som har fått opplæring i eller på samisk som første- eller andrespråk i grunnskolen, sikres mulighet til å fortsette med samiskopplæring i videregående opplæring. Dette vil sikre den enkelte elev et helhetlig opplæringsløp, men også bidra til bevaringen og utviklingen av samiske språk som sådan. Der eleven av ulike grunner ikke ønsker å fortsette med samiskopplæringen i videregående opplæring, ber utvalget om at departementet vurderer om det er rimelig å åpne for fritak for vurdering med karakter i skriftlig sidemål.

Opplæring i samisk i forvaltningsområdet for samisk språk

Utvalget mener at kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk fortsatt skal ha myndighet til å fastsette at alle elever i grunnskolen skal ha opplæring i samisk. Kompetanse i samisk kan være et viktig tiltak for å sikre kommunikasjon og forståelse mellom elevene i disse kommunene. Kommunen kan ikke pålegge elevene opplæring i samisk som andre- eller førstespråk, men pålegget kan omfatte opplæring etter lokale læreplaner med undervisningstid som kommer i tillegg til fag- og timefordelingen. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven § 6-2 fjerde avsnitt videreføres.

33.4.3 Rett til opplæring på de samiske språkene

Bør retten til opplæring på samisk i egen gruppe i grunnskolen endres?

I NOU 2016: 18 foreslår Samisk språkutvalg å redusere dagens minstekrav for retten til opplæring på samisk utenfor samisk forvaltningsområde, og at kravet reduseres fra ti til tre elever i kommunen. Forslaget begrunnes slik:

> Utvalget mener det er en svakhet ved regelverket at samiske barns rettigheter til å få opplæring på samisk er avhengig av at et visst antall andre barn i kommunen også krever slik opplæring. Det er også svært uheldig at barn som har startet denne opplæringen kan miste tilbudet dersom de blir færre enn seks i gruppen. Dette skjer eksempelvis ved at andre elever flytter, eller blir ferdige med grunnskolen. Utvalgets oppfatning er at en minimumsgrense på ti elever er en vanskelig målsetning, særlig i de sør- og lulesamiske områdene og i nordsamiske områder utenfor Indre Finnmark. Det bør være en forpliktelse for skoleeier å etablere samiskklasser, også ved et lavere antall enn ti elever.[25]

[25] Kap. 10.4.

Også Sametinget har i skriftlig innspill til utvalget gitt uttrykk for at minstekravet på ti elever i kommunen er uheldig.

Utvalget ser at det kan være prinsipielt betenkelig at en elevs rettighet er avhengig av at det er andre elever i kommunen som ønsker å benytte seg av den samme rettigheten. På den annen side ser utvalget at det er både pedagogiske og praktiske hensyn som kan tilsi et minstekrav til antallet elever for å opprette et opplæringstilbud. Det kan være utfordrende for kommunen å gjennomføre kvalitativt god opplæring for et lavt antall elever. Videre mener utvalget at en individuell rett til opplæring på samisk eller et lavt minstekrav til antallet elever, kan komme i konflikt med elevens behov for sosial tilhørighet. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens minstekrav på ti elever i opplæringsloven § 6-2 andre avsnitt for å utløse rett til opplæring på samisk utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. For øvrig foreslår utvalget at gjeldende § 6-2 første avsnitt videreføres.

Bør retten til opplæring på samisk i grunnskolen utvides med noen fag?

Sametinget har oppfordret utvalget til å vurdere mellomløsninger dersom det er hensynet til praktisk gjennomføring og muligheten for regelverksoppfyllelse som er årsaken til at retten til opplæring i og på samisk begrenses. Sametinget peker blant annet på at det er utfordringer med å gi opplæring på samisk utenfor forvaltningsområdet, og at det ikke er ønskelig at elever får store deler av opplæringen som eneundervisning. Eksempelvis vil en rett til opplæring på samisk i noen få fag være bedre enn å ikke ha rett til slik opplæring på samisk i det hele tatt.

Utvalget ser flere fordeler med en slik differensiert tilnærming hvor elevene gis opplæring på samisk i noen fag i tillegg til opplæringen i samisk. Elevene vil da kunne tilhøre en ordinær klasse, men få opplæring på samisk i noen fag i egen gruppe. Selv om disse elevene vil ha sin sosiale tilhørighet i en ordinær klasse, mener utvalget at retten bør begrenses til der det er minst tre elever i en kommune som ønsker opplæring på samisk. Utvalget mener videre at retten i første omgang bør begrenses til samiske elever, og at disse gis rett til opplæring på samisk i to fag. Utvalget foreslår at departementet kan gi forskrift om hvilke fag dette er. Slik utvalget ser det, er det viktig at forskriften åpner for en viss fleksibilitet lokalt. Etter forslaget vil kommunen bare ha plikt til å tilby denne ordningen der det ikke er grunnlag for egne grupper etter gjeldende § 6-2 andre avsnitt. Utvalget mener også at kommunen, på lik linje som for øvrig samiskopplæring, skal kunne vedta å legge opplæringen til en eller flere skoler i kommunen.

Utvalget ønsker ikke å innføre nye rettigheter eller plikter som ikke kan innfris av kommunen fra ikrafttredelsestidspunktet. Det er enighet om at tilgangen på kvalifisert undervisningspersonale er en utfordring. Slik utvalget ser det, er det derfor nødvendig at det gjennomføres tiltak for å få flere lærerressurser før denne endringen kan tre i kraft. For å bidra til fortsatt satsing på rekruttering av samisklærere, foreslår utvalget at en utvidelse av retten til opplæring på samisk i to ekstra fag tas inn i loven nå, men at regelen først trer i kraft noe fram i tid.

Plikt for enkeltskoler til å tilby opplæring i eller på de samiske språkene

Etter opplæringsloven § 6-3 andre avsnitt kan departementet «gi forskrifter om at visse skolar skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilde samiske fag i den vidaregåande opplæringa innanfor visse kurs eller for visse grupper». Denne forskriftshjemmelen har aldri vært tatt i bruk.

I NOU 2016: 18 foreslås det at denne forskriftshjemmelen tas i bruk for å gjøre samiskspråklige tilbud i videregående opplæring mer tilgjengelig. Opplæringslovutvalget har forståelse for intensjonen bak forslaget, men ser samtidig at en bruk av hjemmelen vil være inngripende for fylkeskommunene. Det er den enkelte fylkeskommune som er ansvarlig for videregående opplæring i eget fylke, inkludert hvor mange skoler man skal ha og hvilke utdanningsprogrammer og programområder den enkelte skole skal tilby. Av hensyn til det lokale selvstyret mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig at staten skal kunne pålegge en fylkeskommune å tilby samiskopplæring eller annen opplæring ved en bestemt skole. Utvalget mener at formålet med bestemmelsen kan oppnås gjennom avtaler og tilskuddsordninger, jf. blant annet gjeldende landslinjeordning. Utvalget foreslår derfor at forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 6-3 andre avsnitt ikke videreføres.

33.4.4 Elevenes avgjørelsesmyndighet

Opplæringsloven § 6-2 sjette avsnitt slår fast at elever selv velger om de vil ha opplæring i og på samisk, fra 8. trinn. Fram til 8. trinn vil det være foreldrene i kraft av foreldreretten, som velger på vegne av barnet. Sametinget har i møte med utval-

get gitt uttrykk for at det er uheldig at lovverket legger opp til at man aktivt må ta stilling til om man ønsker å få samiskopplæring.

Utvalget ser at en økning i andelen samiske språkbrukere i stor grad er avhengig av at elever velger opplæring i samiske språk og at de gjennom grunnopplæringen blir funksjonelt tospråklige. Utvalget er imidlertid skeptiske til å la hensynet til bevaring av samiske språk veie tyngre enn barns rett til selvbestemmelse.

Elever som starter på 8. trinn, velger selv målform og om de ønsker opplæring i fremmedspråk, jf. opplæringsloven § 2-5 tredje avsnitt og forskrift til opplæringsloven § 1-8. I likhet med valg av samisk som første- eller andrespråk er også dette valg som har betydning for videre opplæring. Samisk kan sies å skille seg ut ved at språkopplæringen for mange i stor grad også vil være knyttet til kultur og identitet. Etter utvalgets vurdering er koblingen mellom identitet og samisk som første- og andrespråk et argument for å tillegge barnets egne synspunkter betydelig vekt.

Utvalget foreslår derfor at elever selv fortsatt skal kunne velge om de vil ha opplæring i og på samisk, fra 8. trinn.

33.4.5 Fjernundervisning

I 2015 utarbeidet Utdanningsdirektoratet et rammeverk for fjernundervisning i samisk for elever i grunnopplæringen.[26] I rammeverket understrekes det at dersom kommunen mener nettbasert opplæring i samisk alene er forsvarlig, vil det ikke være nødvendig med språksamlinger eller hospitering. I motsatt fall vil språksamlinger eller hospitering være nødvendig for å oppnå kompetansemålene i faget. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at det er ulike behov på de enkelte skolene i kommunene, og at skolene må sørge for å involvere alle parter på en inkluderende måte.

Sametinget erfarer at for mange kommuner i for stor grad legger vekt på økonomi når de skal vurdere om fjernundervisningen skal suppleres med hospitering.

Utvalget foreslår at det presiseres i den nye loven at opplæringen som hovedregel skal gjennomføres ved at læreren er fysisk til stede sammen med elevene, se forslag til § 15-4. Unntak kan gjøres dersom eleven og læreren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler, se forslag til § 13-3.

Utvalget foreslår videre at det presiseres i loven at når opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen, når det er nødvendig, gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø. Elever som får samiskopplæring gjennom fjernundervisning, har ofte ikke språkstøtte i nærmiljøet og får dermed ikke praktisert språket utenom i samisktimene. Språksamlinger og hospitering vil gi elevene anledning til å praktisere språket og vil bidra til å styrke elevenes samiske identitet og tilhørighet. Siden graden av språkstøtte og kvaliteten på fjernundervisningstilbudet kan variere, ønsker ikke utvalget å innføre en absolutt plikt for kommunene til å tilby opplæring i et samiskspråklig miljø. På den annen side mener utvalget at det er viktig at fjernundervisningen suppleres med andre tilbud der det er nødvendig.

Utvalget legger for øvrig til grunn at kommunen er juridisk, administrativt og økonomisk ansvarlig for elevenes opplæring når den kjøper opplæringstjenester fra andre, for eksempel fjernundervisningstilbud fra en annen skole.

Siden utvalget mener at alternative former for samiskopplæring bør reguleres i den nye loven, foreslår ikke utvalget at forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 6-2 femte avsnitt andre setning og § 6-3 første avsnitt andre setning videreføres.

Utvalget mener at det er unødvendig å presisere i lovbestemmelsene om samiskopplæring at alternative opplæringstilbud for elever i grunnskolen skal utarbeides i samarbeid med foreldrene, jf. forskrift til opplæringsloven § 7-1 andre avsnitt. Involvering av elever og foreldre foreslås regulert i forslaget §§ 2-2, 2-3 og 2-6.

33.4.6 Læremidler

Både Sametinget og Barneombudet savner en tydeliggjøring i loven om retten til samiske læremidler. Også flere av dem utvalget har møtt – både samiske ungdommer og ansatte i skolen – erfarer at læremiddelsituasjonen er vanskelig.

Utvalget erkjenner at læremiddelsituasjonen knyttet til samiske læremidler er vanskelig, og er kjent med at Sametinget arbeider kontinuerlig med utgivelse og trykking av samiske læremidler. Utvalget viser til at Sametinget blant annet har utarbeidet en handlingsplan for utvikling av læremidler for perioden 2015–2018.[27] I planen pekes det på at Sametingets økonomiske rammer til læremiddelutvikling er for små sammenlignet med behovene. At læremiddelsituasjonen er utfordrende, har flere årsaker, og utvalget mener at det ikke er realistisk å lovfeste at alle læremidler som

[26] Utdanningsdirektoratet, 2015b.

[27] Sametinget, 2014.

hovedregel må foreligge på både bokmål, nynorsk, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk til samme tid. Dette vil også kunne føre til at læremidler med mindre enn 300 elever per årskull vil bli nedprioritert grunnet lavt elevtall, se forslaget § 13-5 andre avsnitt.

Utvalget har etter en samlet vurdering kommet til at en bedring av læremiddelsituasjonen bør søkes oppnådd gjennom andre virkemidler enn ved lov. Dette vil også åpne for at Sametinget som i dag kan gjøre konkrete vurderinger av hvilke fag og trinn som bør prioriteres.

33.4.7 Andre forhold

Lovens struktur

Samiske elever har i dag relativt sterke lovfestede rettigheter til opplæring i og på samisk i offentlige skoler. Likevel erfarer utvalget at elever og foreldre opplever at rettighetene ikke blir oppfylt. Enkeltbrudd på lovfestede rettigheter er ikke til å unngå, men fra samisk hold oppleves bruddene som systematiske, langvarige og diskriminerende. Utvalget har i løpet av sitt arbeid fått innspill som beskriver at samiskopplæringen for mange blir en kamp, og ofte ender med at foreldre og elever gir opp.

Utvalget vil understreke at det er alvorlig at det hvert skoleår er elever som ikke får oppfylt retten til samiskopplæring. Kunnskapsgrunnlaget peker i retning av at manglende etterlevelse i mange tilfeller skyldes manglende kjennskap til regelverket. Utvalget er enig med Sametinget i at opplæring i og på de samiske språkene ikke bør samles i et eget kapittel i loven, og at det er mer hensiktsmessig at regler som berører samiske forhold, struktureres gjennomgående i loven. Dette kan bidra til at regelverket om samiskopplæring blir bedre kjent utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Forvaltningsområdet for samisk språk

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å bruke uttrykket «samisk distrikt» i den nye loven. I og med at det aldri har vært gitt forskrift om utvidelse av samisk distrikt utover forvaltningsområdet for samisk språk, kan det for mange bli uklart hvilke rettigheter og forpliktelser elevene har. Per i dag er samisk distrikt identisk med forvaltningsområdet for samisk språk, og utvalget er ikke kjent med at utvidelse av samisk distrikt til andre kommuner er under planlegging. For å øke brukervennligheten i loven mener utvalget at man bør bruke samme definisjon som sameloven, noe som i dag er «forvaltningsområdet for samisk språk», slik dette er fastsatt i forskrift om område for samisk språk. Siden det i framtiden, for eksempel som følge av kommunesammenslåinger, kan være behov for å gi forskrift som gjør at reglene også gjelder utenfor forvaltningsområdet, foreslår utvalget at forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 6-1 tredje strekpunkt nr. 2 videreføres.

De statlige samiske skolene

Utvalgets mandat legger begrensninger for vurderingen av ansvarsforhold. Utvalget har derfor ikke vurdert spørsmålet om hvorvidt staten bør drive skoler eller ikke.

De statlige videregående skolene har i møte med utvalget bedt om at det tydeliggjøres i loven hvilke regler som gjelder for disse skolene. Utvalget legger til grunn at staten har det samme ansvaret som fylkeskommunen har for sine elever, når staten velger å drive videregående skoler. Dette gjelder blant annet ansvar for inntak, gjennomføringen av opplæringen, skolemiljøet og dokumentasjon. Siden staten kun driver en håndfull skoler, mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig å presisere dette i den nye loven.

Oversettelse av loven til de samiske språkene

Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkningen skal oversettes til samisk, jf. sameloven § 3-2 første avsnitt. Det er ikke et krav om at det aktuelle regelverket kun skal gjelde for den samiske befolkningen. I NOU 2016: 18 foreslås det at lover og forskrifter som er av stor betydning for hele eller deler av den samiske befolkningen, skal oversettes til de samiske språkene. Her nevnes opplæringsloven som eksempel.

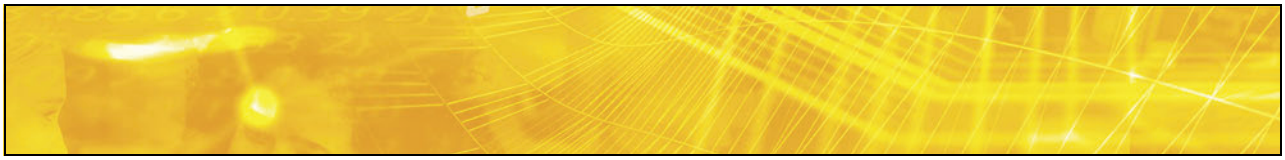
Opplæringslovutvalget legger til grunn at retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring er et sentralt velferdsgode. Regelverket om den offentlig grunnopplæringen berører så å si hele den samiske befolkningen på et tidspunkt i livet. For å sikre at samiske barn og voksne kan lese loven på sitt eget morsmål, mener utvalget at loven bør oversettes til de samiske språkene. Oversettelse til de samiske språkene kan også bidra til bedre implementering av regelverket og dermed bedre regelverksetterlevelse.

33.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at retten til opplæring i og på de samiske språkene i hovedsak videreføres, se forslag til §§ 4-2 og 7-2
- at ikke-samiske elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, får rett til opplæring i samisk i videregående opplæring, se forslag til § 7-2 andre avsnitt
- at samiske elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk gis rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever i kommunen krever det, se forslag til § 4-2 tredje avsnitt. Departementet avgjør når bestemmelsen kan tre i kraft.
- å videreføre adgangen for kommunene til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler, se forslag til § 4-2 femte avsnitt
- å presisere at dersom opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen og fylkeskommunen gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø når det er nødvendig, se forslag til § 4-2 femte avsnitt og § 7-2 tredje avsnitt
- at departementets adgang til å gi forskrifter om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte samiske fag, ikke videreføres
- språklige og strukturelle endringer

Kapittel 34
Opplæring i kvensk, finsk, norsk tegnspråk og punktskrift



Figur 34.1

34.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring i kvensk eller finsk, som i dag er regulert i opplæringsloven § 2-7. Kapitlet handler også om opplæring i og på norsk tegnspråk i grunnskolen og i videregående opplæring, som i dag er regulert i opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9.

I tillegg handler kapitlet om opplæring i punktskrift, bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet i grunnskolen og videregående opplæring, som i dag er regulert i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10.

Dagens rett til opplæring i inntil to år ekstra for elever som har rett til opplæring i og på tegnspråk eller opplæring i punktskrift er omhandlet i kapittel 25.4.2.

34.2 Opplæring i kvensk eller finsk

34.2.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Kvener/norskfinner er på linje med jøder, rom, romanifolk/tatere og skogfinner anerkjent som nasjonale minoriteter i Norge. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, er en sentral bestemmelse om det internasjonale vernet av minoriteter. De som tilhører en minoritet, skal ha rett til å dyrke sin kultur og bruke sitt språk. FNs konvensjon om barns rettigheter har en tilsvarende bestemmelse i artikkel 30 om barn som tilhører en språklig minoritet. Dette gjelder som norsk lov.

Norge har også ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Staten har med det forpliktet seg til å legge forholdene til rette for at nasjonale minoriteter skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart, sitt språk og sin kultur.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven § 2-7 handler om opplæring i kvensk eller finsk for elever med kvensk eller norskfinsk bakgrunn. Når minst tre elever ved grunnskoler i Troms og Finnmark krever det, har elever med denne bakgrunnen rett til opplæring i kvensk eller finsk. Det er ikke et krav om at de tre elevene må gå på samme trinn. Elevene har rett til å få opplæringen i kvensk eller finsk i egen undervisningsgruppe, men skal ellers gå i vanlig klasse sammen med de andre elevene.

Det er presisert i § 2-7 at omfanget av opplæringen i tid og innholdet i opplæringen fastsettes i forskrift etter opplæringsloven §§ 2-2 og 2-3.

Retten til opplæring på nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1, gjelder også for finskopplæringen. Når opplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale ved skolen, har elevene rett til alternativ form for opplæring, for eksempel fjernundervisning, intensivundervisning eller leirskoleopphold. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 7-1.

34.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Målrettet plan 2017–2021 – videre innsats for kvensk språk[1] gir en oversikt over det som hittil er

[1] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018.

gjort for å styrke kvensk språk. På bakgrunn av tiltak som er foreslått i planen, har Stortinget nylig vedtatt endringer i opplæringsloven § 2-7. Endringene trådte i kraft 1. august 2019, se for øvrig Prop. 88 L (2018–2019).

Innspill til utvalget

Språkrådet mener at opplæringsloven ikke bør gjøre det vanskelig å bruke kvensk i norsk skole, og tilrår at retten til å få opplæring for kvenske og norskfinske elever ikke skal begrenses til Troms og Finnmark, men skal gjelde i hele landet. Språkrådet er skeptiske til å koble retten til nasjonal minoritetsspråkopplæring til etnisitet. Rådet vektlegger at når elever eller foreldre ønsker denne opplæringen, er det ut fra et selvidentifiseringsprinsipp. Språkrådet mener også at retten til opplæring i kvensk eller finsk skal være individuell, og at skolen bør få en plikt til å informere om retten til å få opplæring i kvensk og finsk. De tilrår at retten til kvensk eller finsk i videregående skole også forankres i opplæringsloven.[2]

34.2.3 Utvalgets vurdering

Stortinget har nylig vedtatt endringer i opplæringsloven § 2-7. Formålet med endringen var blant annet å tydeliggjøre at elevene har rett til å velge opplæring i kvensk. Når det gjelder innspillet fra Språkrådet om at retten til opplæring ikke bør knyttes til etnisitet, viser utvalget til Prop. 88 L (2018–2019), hvor det framgår:

> Fylkesmennene i Troms og Finnmark har opplyst at ein i praksis ikkje krev dokumentasjon av bakgrunnen til elevane for at dei skal få opplæring i kvensk eller finsk. Dei kjenner heller ikkje til at skolar eller skoleeigarar har vurdert å nekte elevar opplæring i kvensk eller finsk som følgje av manglande kvensk/norskfinsk bakgrunn.[3]

Språkrådet foreslår også å utvide retten til å gjelde elever i hele landet og til å gjelde elever i videregående skole. Dette er ikke et tiltak i *Målrettet plan 2017–2021 – videre innsats for kvensk språk*.[4] Utvalget mener uansett at en eventuell utvidelse av rettighetene bør utredes nærmere, noe utvalget ikke har hatt kapasitet til å gjøre.

Når det gjelder Språkrådets forslag om å gi skolen en plikt til å opplyse om retten til opplæring i kvensk og finsk, viser utvalget til § 2-6 i lovforslaget.

Utvalget mener at det er unødvendig å presisere i bestemmelsen at departementet kan gi forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen, se kapittel 16.4. For å gjøre regelverket mindre fragmentert foreslår utvalget at adgangen til opplæring på annen måte, lovfestet. Utvalget foreslår derfor ikke at forskriftshjemmelen videreføres.

34.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre retten til opplæring i kvensk og finsk for elever med kvensk eller norskfinsk bakgrunn, se forslag til § 4-3
- språklige og strukturelle endringer

34.3 Opplæring i og på norsk tegnspråk

34.3.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

I Grunnloven § 109 står det at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring, og at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov. Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdannelse på grunnlag av kvalifikasjoner. Ifølge Grunnloven § 104 har barn rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Se nærmere omtale av Grunnloven i kapittel 7.2.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 21 bokstav e, forplikter partene til å anerkjenne og fremme bruken av tegnspråk. Etter konvensjonens artikkel 24 om utdanning forplikter partene seg til å sikre et inkluderende utdanningssystem gjennom blant annet å treffe hensiktsmessige tiltak, inkludert
- å legge til rette for innlæring av tegnspråk og fremme av døvesamfunnets språklige identitet (3b)
- å sikre at undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer, og især barn, finner sted på de språk og i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling (3c)

---

2 Språkrådet, innspill til utvalget.

3 Prop. 88 L (2018–2019).

4 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Rett til opplæring i og på norsk tegnspråk

I § 2-6 om tegnspråkopplæring i grunnskolen framgår det at elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk. Med «tegnspråk» siktes det til språket norsk tegnspråk. Bestemmelsens andre avsnitt åpner for at tegnspråkopplæringen kan gis på et annet sted enn nærskolen. Dette betyr at retten til å gå på nærskolen etter § 8-1 ikke gjelder for elever som vil ha oppfylt rettighetene sine etter § 2-6.

I § 3-9 om tegnspråkopplæring i videregående opplæring framgår det at ungdom som har rett til videregående opplæring, og som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til å velge videregående opplæring i og på tegnspråk på skoler som har slike tilrettelagte opplæringstilbud, eller rett til å velge å bruke tolk i ordinære videregående skoler. Med tilrettelagte opplæringstilbud menes ordinære fylkeskommunale videregående skoler som har tilrettelagte opplæringstilbud for hørselshemmede, også kalt knutepunktskoler. Elever med rett til opplæring i og på tegnspråk har rett til to ekstra år med videregående opplæring dersom de trenger det, jf. opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt.

Før kommunen fatter enkeltvedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk, må det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dette gjelder både for elever som har norsk tegnspråk som førstespråk, og for elever som kan ha behov for tegnspråkopplæring. Den sakkyndige vurderingen skal ikke ta stilling til elevens språkvalg og språklige identitet.[5]

Opplæring i og på norsk tegnspråk kan inngå som del av et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. I disse tilfellene følger tegnspråkopplæringen rammene som er gitt i kapittel 5 om spesialundervisning. Elever som har vedtak om tegnspråkopplæring etter §§ 2-6 og 3-9, kan samtidig ha vedtak om spesialundervisning.

Når det gjelder opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A, se kapittel 45.

Departementet har fastsatt egne læreplaner for elever som får opplæring etter § 2-6, og elever på skoler med tilrettelagte opplæringstilbud etter § 3-9 andre avsnitt. Det er læreplanene i norsk tegnspråk, norsk for hørselshemmede (erstatter læreplanen i norsk), engelsk for hørselshemmede (erstatter læreplanen i engelsk) og drama og rytmikk (erstatter lærerplanen i musikk i grunnskolen), jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt bokstav d og § 1-3 første avsnitt bokstav a.[6]

Elever som får opplæring i norsk tegnspråk etter opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9, har rett til fritak fra opplæring i norsk sidemål, jf. § 1-11 i forskrift til opplæringsloven.

Kommunene kan velge å tilby norsk tegnspråk som ett av de fremmedspråkene de tilbyr etter forskrift til opplæringsloven §§ 1-8 og 1-10.

Elever i grunnskolen

Elever som har vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk etter § 2-6, skal følge læreplanene for hørselshemmede og fag- og timefordelingen for elever med tegnspråk som førstespråk. De som følger fag- og timefordelingen for elever med tegnspråk som førstespråk, har 967 timer mer enn elever som følger ordinær fag- og timefordeling. De ekstra timene er forbeholdt fagene norsk for hørselshemmede og norsk tegnspråk, og er spredt på 1.–10. trinn.[7] Dersom en elev bare ønsker opplæring *i* norsk tegnspråk eller ønsker opplæring i og på norsk tegnspråk, men samtidig å følge alle ordinære læreplaner, kan eleven ha rett til dette gjennom vedtak om spesialundervisning, jf. § 5-1. Dette utløser imidlertid ikke rett til utvidet timetall.

Etter forskrift til opplæringsloven § 1-9 andre avsnitt og læreplanverket kan elever som får opplæring etter læreplanen i norsk tegnspråk, søke fritak fra kravet om opplæring i fremmedspråk/fordypning. Timene skal da i stedet brukes til forsterket opplæring i engelsk, norsk eller norsk tegnspråk.

Elever i videregående opplæring

Etter forskrift til opplæringsloven § 1-10 andre avsnitt er elever med opplæring i norsk tegnspråk etter lovens § 3-9 fritatt fra krav om opplæring i fremmedspråk. Timene skal benyttes til opplæ-

---

5 Ot.prp. 78 (1998–1999), kap. 3.2.3.

6 Det er også utviklet et eget rammeverk for grunnleggende ferdigheter i tegnspråk. Rammeverket for tegnspråk er et tillegg til rammeverket for hørende, og dekker muntlige ferdigheter, avlesing og produksjon av tegnspråktekst.

7 Læreplanene og de særskilte timene til norsk og tegnspråk er forskriftsfestet som del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova § 1-1. Se også Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2019, vedlegg 1, punkt 2.4.

ring i norsk for hørselshemmede og norsk tegnspråk.

Forskrift til opplæringsloven § 19-5 inneholder regler om fylkeskommunens ansvar for utgifter til opphold og særskilt tilrettelagt botilbud for elever ved fylkeskommunale knutepunktskoler for hørselshemmede. Fylkeskommunen der eleven har hjemstedsadresse har det økonomiske ansvaret for utgifter til kost og losji samt nødvendige sosialpedagogiske tiltak.

Det er også særskilte regler om inntak til videregående opplæring for elever med vedtak etter § 3-9.

34.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Rettsutviklingen

Den tidligere forskrift til grunnskoleloven § 2-4 nr. 1 og nr. 4 regulerte retten til opplæring i og på tegnspråk for elever i skolen og barn under opplæringspliktig alder. Vilkåret for opplæring i og på tegnspråk i skolen var at dette var elevens førstespråk. I NOU 1995: 18 foreslo utvalget å videreføre bestemmelsen. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) foreslo departementet å lovfeste bestemmelsen i opplæringsloven. Forslaget ble vedtatt og trådte i kraft 17. juli 1999.

I Ot.prp. nr. 78 (1998–99) ble det foreslått at også hørselshemmede elever i videregående opplæring skulle få rett til tegnspråkopplæring. Forslaget ble vedtatt med virkning fra 1. august 2000.

I Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) ble det fremmet forslag om å utvide retten til tegnspråkopplæring i grunnskolen, blant annet for å få den til å harmonisere bedre med reguleringen i videregående opplæring. I høringsforslaget viste departementet til at det, på bakgrunn av et konkret og reelt behov hos eleven, kan være grunnlag for å gi en elev rett til opplæring i og på tegnspråk uten at dette er førstespråket til eleven. Departementet trakk spesielt fram hørselshemmede elever med cochleaimplantat.[8] Denne endringen trådte i kraft 1. august 2008.

I Prop. 103 L (2015–2016) ble det foreslått å flytte bestemmelsen om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder fra opplæringsloven til barnehageloven. Det ble i proposisjonen presisert at formålet med tegnspråkopplæringen ikke lenger var som beskrevet i Ot.prp. nr. 46 (1997–98): «å bidra til at døve og hørselshemmede barn er like språklig rustet til å starte skolen som andre barn». Vilkårene for ny rett til tegnspråkopplæring ble gjort tilsvarende som i skolen. I tillegg ble det presisert at tilbudet om tegnspråkopplæring så langt som mulig skal utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og at det skal legges stor vekt på deres syn. I merknaden til dagens § 19 h i barnehageloven presiseres det at førstespråkvalget er overlatt til barna og foreldrene, og at barn uten tegnspråk som førstespråk kan ha rett til tegnspråkopplæring dersom en sakkyndig vurdering viser at barnet har et reelt behov for slik opplæring.

Organiseringen av opplæringen i og på norsk tegnspråk

Historisk sett har en stor del av opplæringen i og på norsk tegnspråk vært organisert i egne skoler. I NOU 2009: 18 *Rett til læring* ble både norsk tegnspråk og de statlige grunnskolene for hørselshemmede omtalt. Utredningen viste en markant nedgang i antall heltidselever ved de statlige grunnskolene for hørselshemmede. Nedgangen skyldtes blant annet at flere og flere foreldre valgte lokal barnehage og ønsket at barna deres skulle fortsette på nærskolen.[9] Utredningen ble fulgt opp i Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*. Her ble det blant annet foreslått omfattende endringer av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) gjennom å samle all kompetanse i én landsdekkende organisasjon, samt å avvikle tre av fire statlige hørselsgrunnskoler. Stortinget vedtok omstillingen i Innst. 405 S (2010–2011). Det siste statlige grunnskoletilbudet til barn og unge med hørselshemming, A. C. Møller skole, ble overført til Trondheim kommune med virkning fra 1. juli 2017.[10]

Statped har har flyttet sin innsats på tegnspråkfeltet fra å tilby egne heltids skoletilbud og internatdrift til å levere tjenester til kommuner. Etter omorganiseringen, har Statped fremdeles tegnspråk som et av sine største fagområder. Statped tilbyr blant annet elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk etter opplæringsloven §§ 2-6 og 5-1, tilbud om deltidsopplæring i og på norsk tegnspråk samt fjernundervisning.[11]

---

8 Cochleaimplantat (CI) er et avansert høreapparat med en utvendig og en innvendig del som krever operasjon, noe som vanligvis bli gjennomført når barnet er rundt 8-12 måneder. Se Rapport fra tverrfaglig arbeidsgruppe, 2014, «CI - og hva så?»

9 Kap. 5.

10 Kunnskapsdepartementet & Trondheim kommune, 2016.

11 Statped, u.å., Tjenester innen tegnspråk.

Rapporter og undersøkelser

Statistikk

Ifølge Norges Døveforbund er det anslagsvis 16 500 brukere av norsk tegnspråk. Av dem er om lag 5 000 døve.[12]

Skoleåret 2018–2019 var det 264 elever i grunnskolen som hadde opplæring i og på tegnspråk etter § 2-6.[13] Det finnes ingen tilsvarende oversikt over hvor mange elever som har tegnspråkopplæring etter § 3-9 eller som del av opplæringen etter vedtak om spesialundervisning etter § 5-1.

Kunnskapsoversikter

På oppdrag av Utdanningsdirektoratet utarbeidet forskere ved NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med ansatte i Statped i 2015 rapporten *Kunnskapsoversikt over forskningsfunn om læring hos barn og unge med hørselshemming*. I rapporten framgår det at forskningen om hvordan barn og unge med store og små hørselstap har det på skolen og i barnehagen, tegner et bilde av at hørselshemmede barn og unge jevnt over strever mer i skolen enn det som i rapporten omtales som «vanlige» elever. I rapporten vises det til viktigheten av organisering, holdninger og praktisk tilrettelegging – og det pekes på at tidspress, misforståelser om døvhet og mangel på administrativ støtte virker hemmende for de fleste offentlige skoleprogrammer som tilbyr inkluderende læringsopplevelser. Samtidig viser gjennomgangen at det er gode erfaringer med individuell tilpasning ved at metode og tilrettelegging må vurderes helt spesifikt med tanke på den enkelte elev og elevens klassesituasjon.[14]

Rapporten *Hørselshemmede barns og unges opplæringsmessige og sosiale vilkår i barnehage og skole – Kunnskapsoversikt over nyere nordisk forskning* fra 2018 er utarbeidet av Patrick Kermit ved NTNU Samfunnsforskning. Rapporten er bestilt og finansiert av Hørselshemmedes Landsforbund og presenterer en oversikt over nyere norsk, dansk og svensk forskning om situasjonen til hørselshemmede barn og unge i barnehage og skole. Kermit finner at så å si alle studiene, på tross av sine ulike utgangspunkt og fokus, underbygger forholdene som Barneombudets rapport *Uten mål og mening?* (se omtale i kapittel 31.4.2) trekker fram når det gjelder elever med nedsatt funksjonsevnes faglige situasjon, deres mulighet til sosial deltakelse og deres adgang til brukermedvirkning. I rapporten framgår det blant annet at det er et fravær av forskningsresultater som indikerer at barn og unge med hørselshemming opplever å bli spurt eller involvert når det gjelder hva slags rettighetsoppfyllelse de skal ha, eller hva inkludering innebærer for deres del.[15]

Utredning fra Utdanningsdirektoratet

I behandlingen av representantforslag 72 S (2015–2016) om å styrke norsk tegnspråk og tegnspråk i skolen svarte statsråd Torbjørn Røe Isaksen i skriftlig svar til Stortinget at han er kjent med at opplæringsloven § 2-6 ikke er godt nok tilpasset dagens døve og hørselshemmede elever, og at det er behov for å gjennomgå bestemmelsen. Videre står det at det vil bli vurdert om det skal åpnes for at elever som velger opplæring etter § 2-6, ikke må følge alle de fire læreplanene for døve og hørselshemmede.

I Innst. 321 S (2015–2016) går komiteen inn for at det i forbindelse med gjennomgangen av opplæringsloven § 2-6 også bør vurderes om andre grupper elever som har særskilt behov for det, skal få rett til opplæring i tegnspråk.

Kunnskapsdepartementet ga i 2017 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å innhente kunnskapsgrunnlag og, på bakgrunn av dette, vurdere endringer og tiltak for å styrke tilgangen på tegnspråkopplæring i barnehagen og grunnopplæringen.[16]

I Utdanningsdirektoratets svar av april 2018[17] foreslås det blant annet

- å gi elever som får opplæring etter §§ 2-6 og 3-9 rett til opplæring i to førstespråk, på lik linje med samiske hørende og hørselshemmede elever
- å gjøre læreplanene for hørselshemmede valgfrie
- å gi hørende elever i nære relasjoner (barn og søsken) med personer som bruker tegnspråk som førstespråk, rett til opplæring i tegnspråk
- å gjøre endringer i opplæringsloven slik at det åpnes for å gjennomføre opplæring i tegnspråk som fjernundervisning
- å vurdere å fjerne kravet til sakkyndig vurdering for elever som ønsker opplæring *i* tegn-

[12] Norges Døveforbund, u.å., om tegnspråk.

[13] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

[14] Haugen et al., 2015.

[15] Kermit, 2018.

[16] Kunnskapsdepartementet, oppdragsbrev 44-17.

[17] Utdanningsdirektoratet, brev datert 14. april 2018.

språk, men beholde kravet for elever som ønsker opplæring *på* tegnspråk

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen har de siste årene kommet med flere uttalelser om tegnspråkopplæring i skolen. Blant annet har det vært spørsmål om forholdet mellom rettighetene, vilkårene, omfanget og organiseringen av tegnspråkopplæringen etter §§ 5-1 og 2-6 i tilfeller der eleven har vedtak etter begge bestemmelsene.[18]

Sivilombudsmannen har også behandlet saker der det har vært uenigheter om hvem som skal beslutte hvilket førstespråk eleven har. I en uttalelse fra 2017 uttaler Sivilombudsmannen følgende om språkvalg: «Forvaltningen må respektere foreldrenes valg av om barn skal ha tegnspråk som førstespråk. Fylkesmannen kan verken overprøve foreldrenes språkvalg, eller kommunens vedtak om rett til grunnskoleopplæring på tegnspråk, når Fylkesmannen vurderer om skolen har fulgt opp barnets tegnspråkrettigheter.»[19]

Innspill til utvalget

Utvalget har møtt eller fått innspill fra Språkrådet, Norges Døveforbund og Nydalen videregående skole.

Språkrådet og Norges Døveforbund tilrår blant annet at retten til opplæring i norsk tegnspråk ikke automatisk skal føre til at eleven utelukkende må følge alle læreplanene som er utviklet for hørselshemmede. De mener også at alle døve og hørselshemmede barn bør ha rett til å få undervisning i og på tegnspråk i et tegnspråklig miljø, at alle døve og hørselshemmede barn bør ha rett til å få to førstespråk, og at hørende barn av døve og hørselshemmede foreldre gis tilgang til opplæring i tegnspråk.

Språkrådet og Norges Døveforbund ønsker også å avvikle kravet om sakkyndig vurdering, ettersom de mener de sakkyndige vurderingene i dag kan være uklare eller mangelfulle. I tillegg mener de at det er unaturlig at en sakkyndig instans skal ha myndighet til å beslutte det de mener i realiteten er et språkvalg.[20]

Nydalen videregående skole mener blant annet at elever som ønsker opplæring i og på norsk tegnspråk i videregående skole, må få skoleplass på en knutepunktskole. Nydalen videregående skole mener også at elever som får undervisning i og på norsk tegnspråk, skal følge læreplanene i norsk tegnspråk og norsk for hørselshemmede da læreplanene tar hensyn til tospråkligheten, og at elevene sikres at opplæringen finner sted i et tegnspråkmiljø.[21]

34.3.3 Utvalgets vurdering

Bør det være større fleksibilitet i retten til opplæring i og på norsk tegnspråk?

Situasjonen for elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk, har endret seg betydelig de siste tjue årene, og det er et ønske om mer fleksibilitet i tilgangen til opplæring i og på norsk tegnspråk. Flere og flere foreldre velger lokal barnehage, og ønsker at barna deres skal fortsette på den lokale skolen så framt de får et tilfredsstillende og tilrettelagt tilbud der.[22] De statlige heltids skoletilbudene er avviklet, og det er nå en kommunal oppgave å tilby opplæring i og på norsk tegnspråk og skape lokale tegnspråkmiljø. Statpeds innsats handler i all hovedsak om å bistå kommunene i dette arbeidet.

Norsk tegnspråk er et fullt utviklet språk med egne grammatiske regler og egen setningsoppbygging, på lik linje med for eksempel norsk og engelsk. Slik regelverket er utformet i dag, har elever mulighet til å få opplæring i og på norsk tegnspråk etter ulike paragrafer, med ulikt innhold og ulike vilkår:

- Elevene kan få hele opplæringen i og på norsk tegnspråk etter opplæringsloven §§ 2-6 og 3-9. Elevene følger læreplanene for hørselshemmede og ordinære læreplaner i de øvrige fagene. Retten for grunnskoleelever til å gå på den nærmeste skolen etter § 8-1 gjelder ikke, og kommunen kan dermed beslutte at eleven må gå på en annen grunnskole.
- Elevene kan få opplæring i og på norsk tegnspråk som del av et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Det er ingen rett til ekstra timer eller rett og plikt til å følge de tegnspråklige læreplanene. Elevene i grunnskolen har rett til å gå på den nærmeste skolen etter opplæringsloven § 8-1.

Utvalget mener det er uheldig dersom elever med hørselshemming som ønsker opplæring i norsk

[18] SOM-2017-2040.
[19] SOM-2016-1689.
[20] Språkrådet, innspill til utvalget. Norges Døveforbund, 2019, innspill til utvalget.
[21] Nydalen videregående skole, innspill til utvalget.
[22] Meld. St. 18 (2010–2011), kap. 6.3.

tegnspråk, men ønsker å ha resten av opplæringen sammen med resten av klassen, må gå veien om spesialundervisning for å få en inkluderende og tilstrekkelig tilpasset opplæring. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at grunnskoleelever med hørselshemming får anledning til å velge opplæring i faget norsk tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk med ekstra timeressurs samtidig som de følger ordinære læreplaner i alle andre fag. Dette vil kunne ha konsekvenser for fag- og timefordelingen. Kommunen bør ha anledning til å beslutte at opplæringen i norsk tegnspråk kan gis ved en annen skole. Utvalgets forslag om at det bør åpnes for at opplæringen gjennomføres som fjernundervisning kan også være relevant i denne sammenheng, se kapittel 28.

Selv om en elev etter forslaget kan velge tegnspråkopplæring kun etter læreplanen i norsk tegnspråk, er det ingenting i veien for at kommunen kan gi elevene tilbud om også å følge enkelte av de andre læreplanene for hørselshemmede. Dette er imidlertid ikke en rett eleven vil ha etter forslaget.

Etter dagens § 3-9 har elever i videregående opplæring kun rett til å følge læreplanene for hørselshemmede på egne videregående skoler. Dette betyr at elever som velger å ta videregående opplæring i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, ikke har rett til opplæring i norsk tegnspråk.

I tråd med at utvalget foreslår at grunnskoleelever med hørselshemming skal få anledning til å velge opplæring i faget norsk tegnspråk, mener utvalget at det også bør vurderes om elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, bør få anledning til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk. Det er uklart hva de økonomiske og administrative konsekvensene av en slik utvidelse vil være. Utvalget foreslår derfor at departementet utreder dette nærmere før en slik endring eventuelt foreslås.

Bør det være krav om sakkyndig vurdering?

I dag er det krav om sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om tegnspråkopplæring etter §§ 2-6 og 3-9. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) som har ansvaret for å utarbeide denne vurderingen. Det framgår av forvaltningsloven § 17 at kommunen må påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, se omtale i kapittel 23.4.3 om formålet med utredningsplikten i forvaltningsloven § 17. Utvalget foreslår derfor at kravet om sakkyndig vurdering ikke videreføres.

I dag er det krav om sakkyndig vurdering også knyttet til inntak til videregående skole for elever som har rett til opplæring i eller på tegnspråk, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-17. Departementet bør vurdere om et slikt krav er hensiktsmessig.

Elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk som del av retten til individuelt tilrettelagt opplæring, vil både i grunnskolen og videregående opplæring være omfattet av det generelle kravet om sakkyndig vurdering, som følger av retten til individuelt tilrettelagt opplæring. Se kapittel 31.5.

Om det er foreldrene eller eleven som velger om eleven skal ha opplæring i og på norsk tegnspråk følger av barnelova § 32, som sier at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Elever med rett til opplæring i og på samisk og elever med rett til opplæring i kvensk og finsk velger selv om de vil ha slik opplæring fra 8. trinn. Utvalget mener det er gode grunner til å ha samme regler for elever med rett til opplæring i og på norsk tegnspråk. Dette er både av hensyn til barnas selvbestemmelse, men også av hensyn til kommunens planlegging av opplæringen som skal gis. Utvalget oppdaget denne problemstillingen for sent til å vurdere eventuelle konsekvenser ved å foreslå at også elever med rett til opplæring i og på tegnspråk selv skal velge slik opplæring fra 8. trinn, og ber departementet vurdere dette nærmere. Utvalget viser i denne sammenheng til at Barnelovutvalget har fått i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av aldersgrenser og barnets rett til medvirkning, selvbestemmelse og til å bli hørt etter både barnelova og andre lover hvor dette er sentralt for å sikre barnets rettigheter.

Vilkår for rett til tegnspråkopplæring

I dagens §§ 2-6 og 3-9 gjelder retten til tegnspråkopplæring barn og unge som har tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring. Utvalget foreslår at det ikke skal være krav til sakkyndig vurdering (se ovenfor). Utvalget mener at det ikke vil være tilstrekkelig at barn og unge med tegnspråk som førstespråk, får rett til tegnspråkopplæring. Et slikt vilkår kan for eksempel utelukke barn og unge som er funksjonelt hørende fordi de har cochleaimplantat. Hva som er førstespråket kan dessuten være vanskelig å avgjøre.

Utvalget foreslår at retten til tegnspråkopplæring skal gjelde barn og unge med hørselshemming. De som har tegnspråk som førstespråk, er omfattet av forslaget. I tillegg vil barn og unge som har en hørselshemming, men som ikke har tegnspråk som førstespråk, være omfattet. Hva

som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Det stilles ikke krav til graden av hørselshemming, og i vurderingen bør det legges stor vekt på om foreldrene eller eleven mener at eleven er hørselshemmet.

Bør retten til opplæring i og på norsk tegnspråk utvides?

Elever som er i nær relasjon med personer med tegnspråk som førstespråk, er av flere foreslått som en ny målgruppe for å få opplæring i norsk tegnspråk i skolen. Også i NOU 1995: 18 er det bemerket at tegnspråkopplæring kan være ønskelig også for hørende barn av hørselshemmede foreldre, uten at dette ble fulgt opp videre. Utvalget er kjent med at departementet også er opptatt av denne målgruppen.[23]

Utvalget ser gode grunner til at også elever som har tegnspråklige personer i sin nærmeste familie, bør få tilgang på opplæring i norsk tegnspråk. Det er imidlertid krevende å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av en slik utvidelse. Det er blant annet krevende å lage en treffende avgrensning av målgruppen samt å avgjøre når eksempelvis en forelder eller et søsken har tegnspråk som *førstespråk*.

I tillegg vil et slikt forslag innebære at elever med tegnspråklige familiemedlemmer vil kunne oppleve en ekstra belastning knyttet til lengre skoledager og mulige fritak fra fag som vil få konsekvenser for videre valgmuligheter i utdanningsløpet. Utvalget foreslår at departementet vurderer mulige konsekvenser for elevene, samt utreder økonomiske og administrative konsekvenser, dersom også elever som har tegnspråkbrukere i nære relasjoner skal få rett til opplæring i og på norsk tegnspråk

Det er ifølge Utdanningsdirektoratet og Språkrådet utfordrende å finne lærere med tilstrekkelig kompetanse i norsk tegnspråk. En utvidelse av målgruppen kan føre til at det prioriteres å bygge opp kompetanse i norsk tegnspråk, noe som vil være positivt for alle elever som ønsker tegnspråkopplæring. Samtidig kan en utvidelse føre til at tegnspråkressursene som i dag finnes i kommunene, blir spredt på enda flere skoler og klasser, også der behovene kanskje ikke er størst.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det bare er elever som selv har en hørselshemming og som ønsker opplæring i og på norsk tegnspråk, som har rett til opplæring i og på norsk tegnspråk.

[23] Kunnskapsdepartementet, oppdragsbrev 2019-014.

34.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i og på norsk tegnspråk, med endret vilkår for slik opplæring, se forslag til §§ 4-4 og 7-3
- at grunnskoleelever med hørselshemming får rett til å velge opplæring i norsk tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk, med ekstra timeressurs. Elevene følger ordinære læreplaner i alle andre fag
- at departementet utreder om også elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, bør få anledning til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk
- at kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det fattes vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk, ikke videreføres
- språklige endringer

34.4 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

34.4.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Se kapittel 34.3.1 om Grunnloven §§ 109 og 104 og nærmere omtale av Grunnloven i kapittel 7.2.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 24 omhandler utdanning. Etter denne artikkelen forplikter partene seg til å sikre et inkluderende utdanningssystem, gjennom blant annet å treffe hensiktsmessige tiltak, herunder:

- å legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, orienterings- og mobilitetsferdigheter, samt legge til rette for likemannsarbeid og mentorvirksomhet (3a)
- å sikre at undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer, og især barn, finner sted på de språk og i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling (3c)

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler. De har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram

på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet, jf. opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10. Før det blir gjort vedtak om slik opplæring, skal det foreligge en sakkyndig vurdering.

Elever som får opplæring etter §§ 2-14 og 3-10, har i likhet med alle andre elever også rett til spesialundervisning etter lovens kapittel 5.

Elevene kan også ha rett til to ekstra år med videregående opplæring dersom de trenger det, jf. § 3-1 femte avsnitt. De to årene kommer i tillegg til de ekstra timene eleven får.

Elever med vedtak etter §§ 2-14 og 3-10 har rett til å få opplæring i punktskrift, bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet, som et tillegg til det ordinære timetallet. I grunnskolen har elevene rett til inntil 1 525 tilleggstimer, og i videregående opplæring har elevene rett til inntil 456 tilleggstimer, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt bokstav f og § 1-3 første avsnitt bokstav b.

Andre lover

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. Ifølge § 17 i samme lov har alle offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har som formål å bidra til at miljøet i skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade. Forskriften inneholder også en bestemmelse i § 9 andre avsnitt som pålegger skolen å ivareta behovet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen gjelder for skolens lokaler og uteområde.

34.4.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Fram til avviklingen av de statlige spesialskolene i 1992, fikk mange blinde og sterkt svaksynte elever opplæring på egne statlige blindeskoler. Før bestemmelsen om punktskriftopplæring kom inn i opplæringsloven i 2000, var all tilrettelegging av opplæringen til elever med synshemming regulert gjennom retten til spesialundervisning.

I tilknyting til behandlingen av Innst. O. nr. 70 (1997–98) vedtok Stortinget at regjeringen skulle legge fram en «sak om lovfestet rett til opplæring i punktskrift». Under behandlingen av Innst. O. nr. 92 (1998–99) gjorde Stortinget videre vedtak om at regjeringen skulle legge fram «en melding basert på en vurdering av organiseringen og økonomien forbundet med en rettighetsfestet adgang til opplæring i punktskrift for svaksynte og blinde som tillegg til ordinær undervisning for blinde og svaksynte. Opplæringen skal foregå enten i punktskriftmiljø eller integrert i den ordinære skole etter elevenes eget ønske».

Departementet foreslår i Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) at retten til opplæring i punktskrift plasseres i «dei alminnelege kapitla for grunnskole og vidaregåande opplæring». Departementet viser videre til at mens elever med opplæring i tegnspråk har stort faglig utbytte av å få opplæringen i et tegnspråklig miljø, vil elever med punktskrift som skriftspråk ikke ha det samme faglige utbyttet av å få opplæringen i et «punktskriftlig» miljø.

Rapporter og undersøkelser

Statistikk

I forbindelse med arbeidet med Ot.prp. 44 (1999–2000), fikk Huseby kompetansesenter i oppdrag å kartlegge status for blinde og sterkt svaksynte elever. I utredningen av 1. november 1999 opplyser Huseby kompetansesenter at det i hvert årskull i skolen gjennomsnittlig er 8–10 barn som er blinde eller sterkt svaksynte. Videre er det cirka 40–50 svaksynte elever og 70–80 multihandikappede elever, der ulike grader av synshemming er en av diagnosene. Alle punktskriftelever i grunnskolen får opplæring på nærskolen, og hver for seg er de vanligvis den eneste punktskrifteleven i klassen og på skolen.

Norges Blindeforbund skriver på sine nettsider at det er om lag 1 400 synshemmede personer mellom 0 og 20 år. De fleste former for nedsatt syn blant barn i Norge er medfødt.[24] Ifølge tall fra Grunnskolens Informasjonssystem har om lag 70 elever i grunnskolen årlig hatt vedtak etter § 2-14 siden registreringen av dette ble innført skoleåret 2014–2015.[25] Det er ikke tilgjengelig statistikk

[24] Norges Blindeforbund, 2010.

[25] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

over hvor mange elever som får opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler eller mobilitetsopplæring etter §§ 3-10 eller 5-1.

Kunnskapsoversikt over forskningsfunn om læring hos barn og unge med synshemming

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet sammenstilte forskere fra NTNU Samfunnsforskning i 2015 en gjennomgang av forskningslitteratur knyttet til førskolebarn og elever med synshemming. En gjennomgående konklusjon er at det er nødvendig med tilrettelegging for at elever med synshemming skal få fullt utbytte både av det læringsmessige og det sosiale livet på skolen. Det er av stor betydning at eleven har oversikt over skoleområdet, og at antallet forflytninger i løpet av skoledagen er begrenset. Videre peker forskerne på at det må tas høyde for at elevene trenger mer tid enn sine seende klassevenner på en rekke områder, uten at litteraturen peker på områder som kan prioriteres vekk. Nok tid pekes også på som kritisk, ikke minst for elever som bruker både visuell skrift og punktskrift. Det er også en utfordring å kunne legge til rette for at synshemmede elever kan ha nytte av undervisning som gjør bruk av visuelle læremidler, som for eksempel det tilfanget som finnes av pedagogisk programvare i mange ulike fag.[26]

Kort om punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitetsopplæring i skolen

I Utdanningsdirektoratets veileder om ferdigheter og teknikker som blinde og sterkt svaksynte elever kan ha behov for å lære for å kunne delta i opplæringen på skolen og i aktiviteter i nærmiljøet, framgår det at punktskrift brukes av personer som er blinde, og personer som har så nedsatt synsfunksjon at de ikke kan lese visuell skrift på en funksjonell måte. Punktskrift brukes verden over og er tilpasset ulike skriftspråk. Temaer innen punktskriftopplæring er romforståelse og taktile ferdigheter, taktil avkoding og lesing og skriving av punktskrift. [27]

Tekniske hjelpemidler som er vanlige for elever som er blinde og sterkt svaksynte, omfatter blant annet mobilitetsstokk, punktskriftmaskin, klokke med taktil markering eller tale, måleredskaper med taktil markering eller auditiv tilbakemelding, og GPS med tale. I skolesammenheng er datamaskin med tilleggskomponenter som skjermleser-program, leselist, punktskriver og skanner vanlige hjelpemidler for blinde.

Mobilitetsopplæringen skal utvikle blinde og sterkt svaksynte elevers evne til å orientere seg i omgivelsene. Målet er at elevene skal kunne ta seg fram fra ett sted til et annet på en mest mulig selvstendig, effektiv og trygg måte. Opplæring i mobilitet handler i hovedsak om at eleven lærer ulike mobilitetsruter, orientere seg og lære teknikker til økt selvstendighet og sikkerhet. Det kan for eksempel være å lære veien mellom klasserommet og gymsalen og veien til og fra skolen. I veilederen er det omtalt at elevens foreldre gjerne kan delta i noe av opplæringen. Foreldrene kan da få trygghet for at elevens sikkerhet er ivaretatt, og de kan motivere eleven til å bruke mobilitetsferdighetene i aktiviteter som foregår utenom skoletiden.[28]

Statped har syn som et av sine særskilte fagområder. Statped tilbyr utredning, rådgivning, veiledning og kurs. Statped har også et strakstilbud ved nyoppdagede, alvorlige synsvansker. Statped tilrettelegger også lærebøker for elever med synsnedsettelse. Grunnskoler og videregående skoler kan bestille lærebøker i punktskrift på papir eller som e-bok til leselist. Statped og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB) samarbeider om å distribuere tilrettelagte skolelydbøker med både lyd og tekst, og som også er tilrettelagt for synshemmede.[29]

Aktiviteter i dagliglivet (ADL)

Noen elever kan trenge hjelp til på- og avkledning, hjelp i forbindelse med mat, toalettbesøk og annen trening i dagliglivets gjøremål. Dette kalles ADL-trening. Mange av gjøremålene er viktig hjelp og læring som elevene vil kunne ha rett til med hjemmel i flere lovverk.

ADL-trening vil være utenfor det som vanligvis legges i begrepet opplæring slik det framgår av læreplanverket. Elever med individuell opplæringsplan kan trenge ADL-trening for å nå fastsatte mål. Denne ADL-treningen kan dermed regnes som opplæring i opplæringslovens forstand, selv om aktiviteten kan regnes som helse- og

---

[26] Kittelsaa et al., 2015, s. 57-58.

[27] Utdanningsdirektoratet, u.å., Veileder om ferdigheter og teknikker som blinde og sterkt svaksynte elever kan ha behov for å lære for å kunne delta i opplæringen på skolen og i aktiviteter i nærmiljøet.

[28] Utdanningsdirektoratet, u.å., Veileder om ferdigheter og teknikker som blinde og sterkt svaksynte elever kan ha behov for å lære for å kunne delta i opplæringen på skolen og i aktiviteter i nærmiljøet.

[29] Statped, u.å., Syn.

omsorgstiltak i andre sammenhenger. ADL-treningen vil da være en del av elevens spesialundervisning etter opplæringsloven og ADL-treningen skal framgå av elevens enkeltvedtak.[30]

I Innst. 12 S (2015–2016) ber flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om at det utredes «hvordan retten til opplæring i dagliglivets aktiviteter (ADL) for svaksynte og blinde elever best ivaretas uten å gå ut over ordinær undervisning».[31]

34.4.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er gode grunner for å ha egne bestemmelser som regulerer den særskilte opplæringen elever som er blinde og sterkt svaksynte har rett på, og som utløser rett til ekstra timetall. Utvalget foreslår derfor at rettighetene etter dagens §§ 2-14 og 3-10 videreføres.

Utvalget mener det er uklart hva som ligger i formuleringen i dagens §§ 2-14 og 3-10 om at elevene har rett til «å ta seg fram […] i heimemiljøet». Det er ingen definisjon av innholdet i forskrift til opplæringsloven, forarbeidene, relevant juridisk teori eller i veiledningsmateriell. Utvalget foreslår å endre *å ta seg fram i heimemiljøet* til *nødvendig opplæring i mobilitet*. Formålet er at blinde og sterkt svaktsynte skal kunne finne fram på skolen, komme seg til og fra skolen og delta i i aktiviteter i regi av skolen. Endringen er ikke ment å endre innholdet i dagens bestemmelser.

Med «opplæring i mobilitet» menes i denne sammenheng opplæring som gjør at elevene lærer seg ulike mobilitetsruter, lærer å orientere seg og lærer teknikker som fører til økt selvstendighet og sikkerhet.

Utvalget mener retten til opplæring i punktskrift bør plasseres i kapitlene om valg av skriftspråk og særskilte språkrettigheter. Når det gjelder retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet, foreslås dette som en egen bestemmelse i kapittel 10 om universell opplæring og individuell tilrettelegging.

Rett til opplæring i aktiviteter i dagliglivet (ADL) følger ikke av dagens §§ 2-14 eller 3-10. Utvalget mener det er hensiktsmessig at elever med behov for ADL-trening, fortsatt får dette gjennom et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. For det første er det sannsynlig at mange elever, også elever som ikke er blinde og sterkt svaksynte, har behov for ADL-trening i skolen. Videre vil hva som ligger i den enkeltes ADL-trening, sannsynligvis variere betydelig. Dette taler for at det gjøres en individuell vurdering etter kriteriene gitt i bestemmelsene om individuelt tilrettelagt opplæring.

Etter dagens regler er det krav om sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om opplæring i punktskrift, om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og om opplæring i mobilitet. Utvalget mener krav om sakkyndig vurdering er overflødig. Dersom det skulle være tvil om eleven er blind eller sterkt svaksynt og har behov for slik opplæring, følger det av den generelle utredningsplikten i forvaltningsloven at kommunen skal utrede saken.

34.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i punktskrift, se forslag til §§ 4-5 og 7-4
- å videreføre retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet for blinde og sterkt svaksynte, se forslag til § 10-11
- at kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ikke videreføres før det skal fattes vedtak om opplæring i punktskrift og vedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet
- språklige endringer

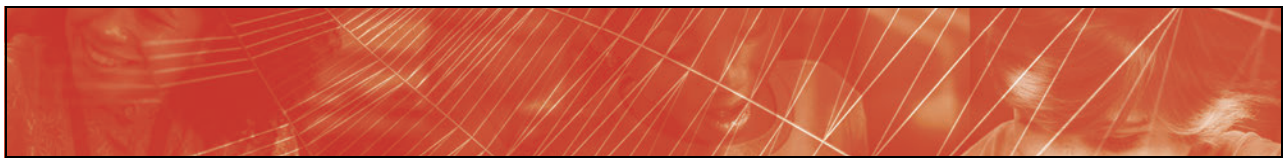
---

30 Utdanningsdirektoratet, 2014e.

31 Merknader til kapitler under Kunnskapsdepartementet, kap. 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.

Kapittel 35

Språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk



Figur 35.1

35.1 Innledning

Dette kapitlet handler om retten til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Med minoritetsspråklige elever menes i denne sammenheng elever som har annet morsmål enn norsk og samisk. Særskilt språkopplæring omfatter (1) særskilt norskopplæring, (2) morsmålsopplæring og (3) tospråklig opplæring i fag.

35.2 Dagens regler

35.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Det er ingen bestemmelser verken i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) eller i andre internasjonale konvensjoner som gir holdepunkter for at elever som ikke kan undervisningsspråket godt nok, kan kreve særskilt språkopplæring.

EØS-avtalen vedlegg V punkt 2 (EU-forordning nr. 429/2011) artikkel 10 inneholder en bestemmelse som sier at EØS-statene skal oppmuntre til alle tiltak som tar sikte på at barn skal kunne ta del i undervisningen på best mulige vilkår. Forordningen sier ikke noe om hva slags tiltak dette kan være eller omfanget av tiltakene.

Pliktene etter forordningen er ført videre gjennom rådsdirektivet om skolegang for barn av vandrearbeidere. Direktivet er gjort forpliktende for Norge gjennom vedlegg V til EØS-avtalen. Formålet med direktivet er å bedre vilkårene for at arbeidstakerne kan bevege seg fritt, gjennom integrering av arbeidstakernes barn i skolemiljøet og utdanningssystemet i vertslandet.

Morsmålsopplæring er omtalt i artikkel 3:

> Medlemsstatene skal, i samsvar med de nasjonale forhold og rettssystemer og i samarbeid med hjemstatene, treffe nødvendige tiltak for å fremme undervisning i morsmålet og hjemstatens kultur, samordnet med den vanlige undervisning, for de barn som omhandles i artikkel 1.

Begrunnelsen for denne bestemmelsen er ifølge fortalen å gjøre eventuell reintegrasjon i hjemstaten lettere. Rådsdirektivet gjelder for barn i opplæringspliktig alder etter norsk lovgivning.

35.2.2 Opplæringsloven

Rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag

Elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen som har annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke kan godt nok norsk til å følge den vanlige undervisningen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring. Dette følger av opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Med morsmål menes språket som snakkes i elevens hjem, enten av begge foreldrene eller av den ene av foreldrene, i kommunikasjon med barnet. En elev kan derfor ha ett, to eller flere morsmål.[1]

[1] Utdanningsdirektoratet, 2016g.

Særskilt språkopplæring skal alltid omfatte særskilt norskopplæring, det vil si forsterket opplæring i norsk. Slik opplæring kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, eller i form av særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt bokstav e. Elever i videregående opplæring som har kortere enn seks års botid i Norge, kan velge å følge læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-17.

Om nødvendig skal særskilt språkopplæring også omfatte morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, eller begge deler. Morsmålsopplæring er opplæring *i* morsmålet, mens tospråklig fagopplæring innebærer at eleven får opplæring på sitt morsmål og norsk i ett eller flere fag. Hva som er «nødvendig», kan ikke strekke seg lenger enn til eleven er god nok i norsk til å følge den vanlige undervisningen på norsk. Denne avgrensningen er klart uttrykt i lovbestemmelsens forarbeider.[2] Retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring vil derfor ikke i noe tilfelle strekke seg lenger enn retten til særskilt norskopplæring.

Kommunen kan legge morsmålsopplæringen til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Dette har sammenheng med at morsmålsopplæring kommer *i tillegg* til det vanlige timetallet til opplæring og blir gitt innenfor en lokalt fastsatt timeramme. Særskilt opplæring i norsk og tospråklig opplæring i fag skal gis innenfor det ordinære timetallet.

En elev vil ikke i alle tilfeller ha rett til både særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Etter en konkret vurdering kan det for eksempel være tilstrekkelig med særskilt norskopplæring og tospråklig opplæring i enkelte fag.

Når det ikke finnes egnet undervisningspersonale som kan gjennomføre morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag, skal kommunen så langt mulig legge til rette for «anna opplæring», jf. opplæringsloven §§ 2-8 tredje avsnitt og 3-12 tredje avsnitt. Annen opplæring kan for eksempel være morsmålsopplæring i form av fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder. Undervisningsformen skal velges ut fra elevens forutsetninger.

Det er ingen begrensning på hvor mange år eleven kan motta særskilt språkopplæring. Retten til særskilt språkopplæring varer til eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Formålet med både norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag er at eleven skal bli god nok i norsk til å følge undervisningen med norsk som redskapsspråk.

Elever har ikke plikt til å motta særskilt språkopplæring etter opplæringsloven selv om de ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige undervisningen i skolen.

Kartlegging

Kommunen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før kommunen fatter vedtak om særskilt språkopplæring, jf. §§ 2-8 fjerde avsnitt og 3-12 fjerde avsnitt. Slik kartlegging skal også gjennomføres underveis i opplæringen som grunnlag for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Det er ikke gitt nasjonale føringer for hvordan kartlegging av elevenes norskferdigheter skal gjennomføres. Utdanningsdirektoratet har laget verktøyet *Kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnleggende norsk,* som kan brukes for dette formålet.[3]

Organisering av elevene i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud)

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, jf. opplæringsloven §§ 2-8 femte avsnitt og 3-12 femte avsnitt. Dette kalles ofte innføringstilbud og er ment for minoritetsspråklige elever som nylig har ankommet Norge, og som ikke kan norsk, eller som ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige undervisningen i skolen. Formålet med et slikt innføringstilbud er at elevene skal lære norsk så raskt som mulig slik at de kan følge opplæringen i en ordinær klasse.

I perioden eleven er i innføringstilbud, kan det gjøres unntak fra læreplanverket i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Dette følger av opplæringsloven § 2-8 femte avsnitt sjette setning og § 3-12 femte avsnitt sjette setning.

Særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever kan organiseres for hele eller deler av opplæringen. Kommunen kan fatte vedtak om særskilt opplæringstilbud bare for ett år av gangen, og en elev kan få et slikt tilbud i maksimum i to år. Opplæring i innføringstilbud skal bare gis dersom det er regnet for å være til det beste for eleven, og

[2] Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), s. 15–16, og Innst. O. nr. 92 (2003–2004), s. 2.

[3] Utdanningsdirektoratet, 2007d.

dersom foreldrene eller eleven samtykker. Det er med andre ord frivillig for nyankomne elever om de vil takke ja til å få opplæringen i et innføringstilbud. Elever som takker nei til et innføringstilbud, har rett til å gå i en ordinær klasse.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veilederen *Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever*.[4] Veilederen inneholder informasjon blant annet om regelverket og mulige måter å organisere et innføringstilbud på.

Rett til utvidet opplæringstid for elever i videregående opplæring

Elever i videregående opplæring som går i et innføringstilbud, bruker av sin rett til videregående opplæring. Det betyr at elevene ikke automatisk har rett til et ekstra opplæringsår. Elever som har rett til særskilt språkopplæring, har imidlertid rett til inntil to år ekstra opplæringstid i videregående opplæring når eleven trenger det ut fra opplæringsmålene for den enkelte. Dette følger av opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt.

35.2.3 Andre lover

Det følger av introduksjonsloven § 17 at en utlending mellom 16 og 67 år har rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer. Med utlending menes enhver som ikke er norsk statsborger, jf. utlendingsloven § 5.

Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk foreligger ikke dersom det dokumenteres at utlendingen har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

For asylsøkere i mottak kan kommunen frita asylsøkeren fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk dersom asylsøkeren deltar i opplæring i norsk etter opplæringsloven, jf. introduksjonsloven § 20 a.

35.3 Kunnskapsgrunnlaget

35.3.1 Historikk

Utviklingen av reglene om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i offentlig grunnskole ble først fastsatt som en rettighet i 1999. Stortinget vedtok i 1997 en lovhjemmel til å fastsette forskrifter om opplæring for elever i grunnskolen fra språklige minoriteter.[5] I ny opplæringslov som trådte i kraft i 1999, inneholdt lovens § 2-8 følgende forskriftshjemmel:

> Departementet gir forskrifter om plikt for kommunane til å gi særleg opplæring for elevar frå språklege minoritetar.

Slike forskrifter var gitt i § 24-1 i forskrift til opplæringsloven. 1. oktober 2003 ble innholdet i forskriftens § 24-1 tatt inn i opplæringsloven § 2-8.[6] Samtidig ble en tilsvarende regel lovfestet i friskolelova § 3-5.

I desember 2003 lanserte Utdannings- og forskningsdepartementet den femårige strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*. Gjennom strategiplanen blir det satt i gang en rekke tiltak for å bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever. Som et ledd i å få bedret språkopplæringen i skolen og å få en mer fleksibel særskilt språkopplæring, ble det varslet at opplæringsloven § 2-8 ville bli foreslått endret.

I Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) foreslo departementet en omformulering av opplæringsloven § 2-8 slik at opplæring i norsk blir det fremste virkemiddelet for at minoritetsspråklige elever i grunnskolen skal tilegne seg tilstrekkelig kunnskap i norsk for å få optimalt utbytte av skolegangen og dermed god integrering i det norske samfunnet. Lovendringen trådte i kraft 1. september 2004. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ble sekundære hjelpemidler i norskopplæringen. Formålet med lovendringene var fortsatt å sikre at elever med annet morsmål enn norsk og samisk får særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge det ordinære undervisningsopplegget i skolen, og samtidig å gi kommunene og skolene større mulighet til selv å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for særskilt språkopplæring.

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring ble først fastsatt som en rettighet i 2008. Før dette tidspunktet måtte elever i videregående opplæring som ikke kunne godt nok norsk til å følge den vanlige opplæringen, søke om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 for å få særskilt tilrettelegging av opplæringen. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) å innføre en egen bestem-

[4] Utdanningsdirektoratet, 2016h.

[5] Lov om endringer i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen

[6] Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

melse i opplæringsloven om rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-12. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2008 og var en oppfølging av ett av tiltakene i St.meld. nr. 16 (2006–2007) … *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

Kommunens plikt til å kartlegge ferdighetene i norsk hos minoritetsspråklige elever før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring, ble presisert i loven i 2009. Lovendringen var en oppfølging av et av tiltakene i St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*. I Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) er det understreket at plikten til å kartlegge følger av reglene om saksforberedelse i forvaltningsloven.

I 2012 vedtok Stortinget en endring i opplæringsloven som gir kommunene adgang til å tilby særskilt organisert innføringstilbud for elever som er nyankomne til Norge. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2012 og var en oppfølging av et av tiltakene i Meld. St. 22 (2010–2011) og i NOU 2010: 7. I Meld. St. 22 (2010–2011) er det vist til at elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet, i grunnskolen eller i videregående opplæring, gjerne har ekstra utfordringer ved at de både skal lære ett nytt språk og følge opplæringen på sitt alderstrinn. I Prop. 84 L (2011–2012) står det at

> [d]et er ofte forventa at nykomne elevar kan følgje ordinær opplæring etter relativt kort tid. Dei elevane som kjem seint i skoleløpet, kan stå framfor ekstra store utfordringar. Elevane vil ha ein varierande grad av skolebakgrunn. Somme har lang skolegang bak seg, medan andre har svært liten skolegang frå før. Det er derfor spesielt viktig for nykomne elevar at opplæringa blir tilpassa til bakgrunnen og kompetansen hos den enkelte. Departementet peiker i meldinga på dei utfordringane elevane her har, og dei tilsvarande utfordringane for kommunane med å organisere slike tilbod. Det blir også vist til at ulike former for tilbod blir praktiserte i dag, men at det rettslege når det gjeld organiseringa av slike tilbod er usikkert. Departementet seier i meldinga at regelverket ikkje bør vere til hinder for å organisere eigne innføringsklassar og innføringsskolar dersom skoleeigaren og elevar/foreldre meiner det er den beste løysinga.[7]

[7] Prop. 84 L (2011–2012), kap. 5.1.

35.3.2 Rapporter og undersøkelser

Rapport fra prosjektet *Helhetlig oppfølging av nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet – og deres opplæringssituasjon*

I rapporten om nyankomne elever med lite skolebakgrunn er det vist til at eksisterende forskning gjerne fokuserer på hvordan minoritetsspråklige elever, og ulike grupper innenfor denne elevgruppen, presterer i ungdomsskole og videregående opplæring, og hvordan bakgrunnsfaktorer som foreldres utdanning og inntekt, botid og norskkunnskaper påvirker elevenes resultater og gjennomføringsgrad. I rapporten er det også vist til at det har blitt produsert mye forskning om implementering og bruk av nye læreplaner, kartleggingsverktøy og læremidler i arbeidet med minoritetsspråklige elever.[8]

Ifølge rapporten kan man gjennom forskningen si mye om generelle utfordringer for minoritetsspråklige elever, men mindre om eventuelle særskilte utfordringer for nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet, og deres opplæringssituasjon.

Studie om hvordan lærere tilrettelegger for utvikling av ordforråd for nyankomne elever i innføringstilbud

En intervjustudie om hvordan lærere tilrettelegger for utvikling av ordforråd for nyankomne elever i innføringstilbud,[9] viser at mye er uforståelig for de nyankomne elevene i starten av skoleåret. I studien vises det til at selv om elevene får norskopplæring og undervisning i ulike fag, er det oppsiktsvekkende at en stor del av de flerspråklige elevene utvikler generelt svake norskkunnskaper, noe som kan tyde på at det eksisterende tilbudet er for dårlig, slik at elevene ikke oppnår de resultatene som skolen ønsker. Studien viser at innføringstilbudet varierer fra kommune til kommune. Noen av kommunene organiserer særskilt språkopplæring innenfor ordinær skole med integrert tilbud, mens andre kommuner har egen «innføringsskole».

Funnene i studien viser at innføringstilbud – med gode rutiner innen særskilt språkopplæring – omtales av lærerne som et godt tilbud for nyankomne elever. Ifølge informantene gir små grupper mulighet til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Informantene understreker at det først og fremst er viktig å etablere både positive relasjoner til elevene, et godt tverrfaglig samar-

[8] Thorshaug & Svendsen, 2014.

[9] Lemante, 2018.

beid og støtte fra andre aktører. Informantene framhever at det viktig å se eleven, skape tillit samt skille mellom hva en elev gjør, og hvem eleven er. Tospråklige lærere med kompetanse innenfor sitt morsmål og norsk som andrespråk deltar aktivt i språkopplæring og gir kunnskap om både andrespråklæring og hvordan det norske samfunnet virker. Når elevene overføres fra innførings- til bostedsskole, føler de seg faglig og sosialt tryggere på å komme i en ordinær klasse.

Funn fra studien viser at innføringsskolen fungerer som en sosialiseringsarena for de fleste nyankomne elever der man med små steg introduserer den nye kulturen og det nye språket.

Utfordringer som ble identifisert, er blant annet mangel på pedagogiske ressurser og kartleggingsverktøy som er ment for nyankomne elever. Verktøyene som benyttes, er gjerne for omfattende. Samtidig opplever man at det er vanskelig å finne høyt kvalifiserte lærere innenfor det flerspråklige feltet. Innføringsskoler som ikke ligger i elevens nærmiljø, kan være til hinder for å oppnå kontakt med barn som bor i nabolaget. At tilbudet strekkes opp til to år for noen elever, kan signalisere at det er vanskelig å skille hvor grensen mellom undervisning i norsk som andrespråk og spesialundervisning går.

Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud

I 2016 gjennomførte Utdanningsdirektoratet en kasusundersøkelse om særskilt språkopplæring og innføringstilbud.[10] Resultatene fra undersøkelsen viste at innføringstilbud fungerer som et verktøy med et stort faglig utbytte, og at det sosiale miljøet fungerer bra. Elevene får nødvendig kompetanse, noe som gjør dem i stand til å først få tilstrekkelige ferdigheter i norsk og deretter kvalifisere seg for videre skolegang. Undersøkelsen viser at å være sammen med andre elever på samme nivå gir sosial trygghet og motivasjon.

Antallet elever som får særskilt språkopplæring

Tall fra GSI[11] viser at 42 633 elever i grunnskolen fikk særskilt norskopplæring skoleåret 2018–2019. I skoleåret 2018–2019 fikk 30 prosent av elevene som får særskilt norskopplæring, også tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring.[12]

Ifølge tall fra SSB ser det ut til å være en tendens til at færre elever får morsmålsopplæring, mens flere får særskilt norskopplæring. SSB viser i en artikkel[13] til at det er færre elever som får morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring og tilrettelagt opplæring i 2016 sammenlignet med tidligere år. I 2008 var det vel 22 000 som fikk slik opplæring mens det i 2016 var 14 000, som utgjør vel 2 prosent av elevene. Derimot går antallet med særskilt norskopplæring litt opp. I 2008 fikk 41 000 elever særskilt norskopplæring, som utgjorde i underkant av 6,7 prosent av elevene. I 2016 var tallet økt til 45 300, og dette utgjorde vel 7,2 prosent. Økningen i 2016 kan ha sammenheng med det økte antallet flyktninger høsten 2015.

35.3.3 Innspill til utvalget

Barneombudet mener at det i noen tilfeller kan være nødvendig å lovfeste særskilte rettigheter for grupper av barn og unge for at retten deres til utdanning skal bli oppfylt. Ombudet viser til barnekonvensjonen art. 2 om ikke-diskriminering og kravet om å kartlegge om det er grupper av barn som er utsatte. Barneombudet mener at det fortsatt vil være behov for regler som gir elever med særskilte behov rett til et opplæringstilbud tilpasset deres behov, for eksempel særskilt språkopplæring. Barneombudet mener også at rettighetene til elever med ulike særlige behov bør samordnes bedre.[14] Ombudet skriver videre at

> [d]et er nødvendig med en gjennomgang av reglene for minoritetsspråklige elever. Det bør ryddes i reglene for elever med rett til særskilt språkopplæring, herunder innføringsklasser. Her må reglene i §§ 2-8 og 3-12, samt reglene for grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 (ungdom mellom 16-18 år) ses på. Hva skal de ha rett til? Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde?

Skolelederforbundet har gitt innspill om at opplæringslovens bestemmelser ikke alltid praktiseres til elevens beste, og at forskning på feltet viser at lese- og skriveopplæring bør foregå på morsmål. Skolelederforbundet mener at regelverket bør være klarere, og at det bør være forskningsbasert.

---

10 Rambøll, 2016.

11 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

12 Utdanningsdirektoratet, 2018h.

13 Steinkellner, 2017.

14 Barneombudet, innspill til utvalget.

35.4 Utvalgets vurdering

35.4.1 Rett til forsterket opplæring i norsk, opplæring i morsmålet og tospråklig opplæring i fag

Barn som ikke har norsk eller samisk som morsmål, må sikres best mulige ferdigheter i norsk slik at de kan følge opplæringen på skolen

Gode norskkunnskaper er viktig ikke bare for elevenes utbytte av skolegangen, men også for den alminnelige integreringen i det norske samfunnet. Utvalget mener derfor at retten til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever som ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, bør videreføres i ny opplæringslov. Særskilt opplæring i norsk bør fortsatt være det fremste virkemiddelet for at elevene skal tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge opplæringen. Særskilt norskopplæring blir ofte omtalt og forklart som forsterket opplæring i norsk,[15]og utvalget foreslår derfor å endre betegnelsen *særskilt* norskopplæring til *forsterket* opplæring i norsk.

Elever som har så dårlige norskferdigheter at de ikke kan følge opplæringen, bør etter utvalgets vurdering også ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag når det er nødvendig for å lære norsk. Dette vil særlig være aktuelt i en overgangsperiode for elever som har kort botid i Norge og for andre minoritetsspråklige elever med ingen eller svært begrensede norskferdigheter.

Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig opplæring i fag er opplæring i fag på to språk. Hensikten med morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag er å lette innlæringen av norsk.

Utvalget foreslår også å videreføre dagens regel om at morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Dette har sammenheng med at opplæring i morsmålet er et eget fag med egen læreplan,[16] og at timer til opplæringen kommer i tillegg til det ordinære timetallet.

Utvalget foreslår også at dagens regel om at kommunen skal legge til rette for at opplæringen kan gis på en annen måte der kommunen ikke har lærere som kan gi opplæring i morsmål og tospråklig opplæring, videreføres. Dette kan være intensivopplæring i kortere perioder. Det følger av forslag til § 13-3 at opplæringen, på visse vilkår, kan gjennomføres uten at en lærer er fysisk til stede sammen med elevene.

Målet med både forsterket opplæring i norsk, opplæring i morsmålet og tospråklig opplæring i fag er å sikre barn som ikke har norsk eller samisk som morsmål, best mulige ferdigheter i norsk slik at de kan følge opplæringen i skolen. Når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene til særskilt språkopplæring.

Rett, eller både rett og plikt?

Elever som har fylt 15 år, kan velge å ikke benytte seg av retten til særskilt språkopplæring. For elever som ikke har fylt 15 år, må foreldrene samtykke dersom barnet skal motta slik opplæring. Utvalget er kjent med at noen minoritetsspråklige elever som åpenbart har behov for særskilt språkopplæring, ikke ønsker å ta imot slik opplæring. Utvalget er ikke kjent med årsakene til dette, men antar at de elevene det gjelder, er opptatt av å være en «vanlig» elev, og ikke ønsker å motta spesielle tilbud som kan føre til stigmatisering. Det finnes ingen oversikt over hvor mange elever som ikke ønsker særskilt språkopplæring selv om de har rett til dette. At en elev takker nei til tilbudet, kan blant annet føre til at eleven kan få problemer med å fullføre videregående opplæring.

Elever som ikke har norsk eller samisk som morsmål, utgjør en svært heterogen gruppe. Noen er født her i landet av utenlandske foreldre, noen har kommet hit på barnetrinnet, og noen har kommet først i løpet av ungdomsskolen eller videregående opplæring. Forutsetningene for å klare seg i den norske skolen vil derfor være svært ulike, avhengig blant annet av tidligere skolegang og av erfaringer og opplevelser som barna bærer med seg. Det kan være mange og sammensatte årsaker til at en elev ikke klarer å følge opplæringen på norsk, og det kan være en utfordring å skille mellom problemer av rent språkmessig art og andre problemer som barn og unge kan ha som følge av psykososiale forhold, traumatiske opplevelser og lignende. Samarbeid mellom ulike faggrupper i og rundt skolen kan derfor være avgjørende for å kunne gi den enkelte elev et best mulig opplæringstilbud.

Det kan stilles spørsmål ved om elevene har for stor valgfrihet og om særskilt språkopplæring, inkludert innføringstilbud, ikke bare bør være en rett, men også en plikt for elever som åpenbart har behov for å bedre norskferdighetene for å kunne følge med i opplæringen. Utvalget mener likevel at foreldrene og elevene fortsatt bør kunne

[15] Utdanningsdirektoratet, 2016c.
[16] Utdanningsdirektoratet, 2007e.

velge om de ønsker å motta særskilt tilrettelagte tilbud, slik som særskilt språkopplæring og individuelt tilrettelagt opplæring. Det er grunn til å tro at tvang ikke vil gi et bedre utgangspunkt for å tilegne seg gode norskkunnskaper. Samtidig vil utvalget understreke at kommunen må sørge for å gi tilstrekkelig rådgivning til både elevene i målgruppen og deres foreldre om særskilt språkopplæring og at gode norskkunnskaper er viktig for at elevene skal få et godt nok utbytte av skolegangen.

Vurderingen av de minoritetsspråklige elevenes ferdigheter i norsk

Vilkåret for å få rett til særskilt språkopplæring skal etter utvalgets forslag fortsatt være at eleven ikke kan norsk godt nok til å kunne følge med i undervisningen. I dagens lov er vilkåret formulert som «tilstrekkeleg dugleik i norsk». Hva som er «godt nok», vil bero på en skjønnsmessig vurdering som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. I mange tilfeller vil det være åpenbart at en elev vil ha rett til både forsterket norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag fordi eleven ikke kan eller knapt nok kan norsk. I andre tilfeller må det gjøres en kvalifisert faglig vurdering for å avgjøre om eleven har rett til særskilt språkopplæring, og i så fall hvilken eller hvilke typer særskilt språkopplæring. Norskferdighetene skal også vurderes underveis i opplæringen. Vurderingen skal gi støtte for avgjørelsen om når rettighetene til særskilt språkopplæring ikke lenger er til stede.

Ifølge dagens opplæringslov skal kommunen «kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring», jf. § 2-8 fjerde avsnitt (grunnskolen) og § 3-12 fjerde avsnitt (videregående opplæring). Utvalget foreslår å fjerne bestemmelsen fordi innholdet i bestemmelsen allerede følger av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 17 første avsnitt. Forvaltningsloven pålegger forvaltningen ved behandlingen av alle enkeltvedtak «å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Det innebærer at kommunen må utrede saken og gjøre nødvendige vurderinger før den treffer et vedtak. Å regulere kommunens utredningsplikt særskilt i opplæringsloven er derfor overflødig. En egen bestemmelse i opplæringsloven om kartlegging innebærer en dobbeltregulering og er følgelig ikke i tråd med utvalgets prinsipper for regelstyring. Ifølge prinsippene skal dobbeltregulering normalt unngås, særlig når regelen finnes i en lov som gjelder for alle sektorene i forvaltningen, se kapittel 12 om utvalgets prinsipper for regelstyring.

I mange tilfeller er det så åpenbart at en elev må ha særskilt språkopplæring at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med omfattende kartlegginger eller dokumentasjon før det fattes enkeltvedtak. En kvalifisert faglig-pedagogisk vurdering vil være tilstrekkelig. Utvalget viser i denne forbindelse til Grindheim-rapporten, der det framgår at det i mange tilfeller er så åpenbart at eleven må ha særskilt språkopplæring, at kartlegging virker som en formalitet som ikke spiller noen rolle for tilbudet til eleven.[17]

Etter dagens opplæringslov § 2-8 fjerde avsnitt andre setning og § 3-12 fjerde avsnitt andre setning skal kartlegging også «utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring». At det skal gjøres en vurdering av elevens kompetanse underveis i opplæringen, følger også av reglene om underveisvurdering i dagens forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Utvalget mener at det fortsatt bør stå uttrykkelig i loven at skolen jevnlig skal vurdere om eleven kan norsk godt nok til å følge opplæringen på norsk. Regelen er ment å sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den ordinære undervisningen når elevenes ferdigheter i norsk tilsier det, i samsvar med intensjonen i loven. Hvor lang tid det må gå mellom hver vurdering, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Det finnes mange typer kartleggingsmateriell som kan brukes til å vurdere elevenes ferdigheter i norsk. Blant annet har Utdanningsdirektoratet utviklet et kartleggingsverktøy som er laget til dette formålet.[18] Kartleggingsmateriellet er utarbeidet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk, men kan brukes uavhengig av hvilken læreplan kommunen velger å bruke i forsterket opplæring i norsk. Utvalget mener at det ikke bør reguleres i lov eller forskrift hva slags kartleggingsmateriell som kan eller skal benyttes for å vurdere minoritetsspråklige elevers norskferdigheter. Det bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilket materiell som skal brukes til dette formålet.

35.4.2 Innføringsopplæring for elever som har bodd kort tid i Norge

Etter dagens regelverk har kommunene adgang til å organisere særskilt opplæringstilbud for

[17] Grindheim et al., 2014.

[18] Utdanningsdirektoratet, 2007d.

nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, ofte kalt innføringstilbud. I perioden eleven får et slikt særskilt opplæringstilbud, kan det gjøres unntak fra læreplanverket i den utstrekningen det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Utvalget foreslår at regelen videreføres i ny opplæringslov, og at opplæringen for elever som har bodd kort tid i Norge, kalles innføringsopplæring. Slik opplæring er viktig for minoritetsspråklige elever som nylig har ankommet Norge, og som ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige undervisningen i skolen. Formålet med innføringsopplæringen er at elevene skal lære norsk så raskt som mulig, slik at de kan følge opplæringen i en ordinær klasse. I dag er regelen om særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever regulert i et eget avsnitt i paragrafen om særskilt språkopplæring. I og med at regelen handler om organiseringen av elevene, foreslår utvalget at bestemmelsen om innføringsopplæring reguleres i en egen paragraf, se forslag til §§ 4-7 og 7-6.

Utvalget foreslår å videreføre dagens regel om at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever kan organiseres for hele eller deler av opplæringen. Utvalget foreslår også å videreføre dagens regel om at kommunen kan fatte vedtak om innføringsopplæring kun for ett år av gangen, og at en elev kan få et slikt tilbud i maksimum to år. Innføringsopplæring skal bare gis dersom det er regnet for å være til det beste for eleven, og dersom foreldrene eller eleven samtykker. At tilbudet skal være til barnets beste, følger av § 2-1 i utvalgets forslag til ny opplæringslov, og det er derfor overflødig å regulere dette særskilt i bestemmelsen om særskilt språkopplæring.

Det bør, som i dag, være frivillig for nyankomne elever om de vil takke ja til å få innføringsopplæring. Elever som takker nei til innføringopplæring, har rett til å gå i en ordinær klasse. Elevene skal gis et tilbud innenfor den universelle opplæringen eller individuelt tilrettelagt opplæring dersom de har rett til det. Det er viktig at kommunene gir nyankomne barn og unge og deres foreldre god informasjon om muligheten til å velge mellom innføringsopplæring og opplæring i en ordinær klasse, forutsatt at kommunen tilbyr innføringsopplæring. Kommunene bør også informere om mulige konsekvenser ved å velge det ene tilbudet framfor det andre.

35.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at retten til særskilt språkopplæring videreføres, se forslag til §§ 4-6 og 7-5
- at regelen om plikt til kartlegging ikke videreføres fordi innholdet i bestemmelsen allerede følger av forvaltningsloven § 17
- at regelen om at kommunen skal vurdere elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen, videreføres, se forslag til §§ 4-6 andre avsnitt og 7-5 andre avsnitt
- at regelen om at kommunen kan bestemme at eleven skal få opplæringen i morsmål ved en annen skole enn den eleven går på, videreføres, se forslag til § 4-6 fjerde avsnitt og § 7-5 fjerde avsnitt
- at kommunens adgang til å organisere hele eller deler av opplæringen i egne klasser, grupper eller på egne skoler for elever med kort botid i Norge (innføringsopplæring), videreføres og reguleres i en egen bestemmelse, se forslag til §§ 4-7 og 7-6
- språklige endringer

Kapittel 36
Skolemiljøet til elevene

Figur 36.1

36.1 Innledning

Dette kapitlet handler om skolemiljø. Reglene om skolemiljø er i dag samlet i kapittel 9 A i opplæringsloven. Kapittel 9 A gjelder både det psykososiale og det fysiske skolemiljøet, men de fleste reglene i kapitlet gjelder det psykososiale skolemiljøet.

I dette kapitlet gis det ingen fullstendig oversikt over kunnskapsgrunnlaget om skolemiljø, men en kort oversikt over sentralt kunnskapsgrunnlag som har kommet til etter revisjonen av kapittel 9 A om skolemiljø i 2017. For en mer utførlig redegjørelse for kunnskapsgrunnlaget når det gjelder skolemiljø, vises det til Djupedalutvalgets utredning om skolemiljø.[1]

Opplæringslovutvalget foreslår at reglene om ordensregler, bortvisning og pålagt skolebytte tas ut av kapitlet i loven om skolemiljø. Skoleregler er omtalt i kapittel 22, bortvisning er omtalt i kapittel 37.3 og pålagt skolebytte er omtalt i kapittel 37.4.

36.2 Dagens regler

36.2.1 Opplæringsloven

Virkeområdet for reglene om skolemiljø

I § 9 A-1 er det fastsatt et virkeområde for kapittel 9 A om skolemiljø. Kapittel 9 A gjelder for elever i grunnskolen og i den videregående skolen. Med unntak av bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning, gjelder reglene også for elever som deltar i leksehjelp eller skolefritidsordningen. Reglene gjelder ikke for opplæring spesielt organisert for voksne eller for fagopplæring i bedrift. Ved fagopplæring i bedrift skal det inngås en arbeidsavtale i tillegg til lærekontrakt, og arbeidsmiljølovens regler vil derfor gjelde.

Rett til et trygt og godt skolemiljø

Det følger av § 9 A-2 at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Uttrykket *skolemiljø* favner både det fysiske og psykososiale miljøet og omfatter hvordan eleven opplever å ha det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet. Kravet innebærer at skolemiljøet skal ha en positiv virkning og gi den enkelte elev gode muligheter for helse, trivsel og læring.[2]

Nulltoleranse og systematisk arbeid

Det følger av § 9 A-3 første avsnitt at skolen skal ha nulltoleranse for mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser som elever kan utsettes for, og som skolen skal ha nulltoleranse for. Det er ikke en uttømmende oppramsing. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å omfattes. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger.[3]

[1] NOU 2015: 2, Del 3.

[2] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-2.

[3] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-3.

I § 9 A-3 andre avsnitt er det fastsatt at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og trygghet, og at rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

Kravet om nulltoleranse ble lovfestet ved revisjonen av kapittel 9 A i 2017, mens kravet om systematisk arbeid var en videreføring.

Aktivitetsplikt for skolen

I § 9 A-4 er det fastsatt en aktivitetsplikt for skolen og de ansatte når det gjelder det psykososiale skolemiljøet. Plikten deles opp i fem delplikter:

- plikt til å følge med
- plikt til å gripe inn i akutte situasjoner
- plikt til å varsle skoleledelsen (for lærer) eller skoleeieren i alvorlige tilfeller (for rektor)
- plikt til å undersøke
- plikt til å sette inn tiltak

Skolen skal sørge for at involverte barn blir hørt og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn. Skolen skal lage en skriftlig plan når det skal settes inn tiltak. Loven lister opp hva en slik aktivitetsplan skal inneholde.

Plikten til å sette inn tiltak løper så lenge eleven opplever at det ikke er trygt og godt og det finnes tiltak som er egnet til å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Skolen vil ha oppfylt aktivitetsplikten når den har gjort alt som med rimelighet kan forventes på de ulike stadiene i en sak. Det er lagt vekt på at dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012 s. 146, der en kommune ble kjent erstatningsansvarlig overfor en elev fordi skolen ikke på et tidligere tidspunkt sørget for en avklaring av situasjonen og satte inn tiltak mot dem som mobbet.[4]

Skjerpet aktivitetsplikt dersom ansatte krenker elever

Dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen ansatt krenker en elev, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeieren. Dersom mistanken eller kunnskapen går ut på at det er en i skoleledelsen som krenker eleven, skal den ansatte varsle skoleeieren direkte. Undersøkelser og tiltak skal settes i verk straks. Den skjerpede aktivitetsplikten er regulert i opplæringsloven § 9 A-5.

Krav til å dokumentere skolens aktivitet

Det følger av § 9 A-4 sjuende avsnitt at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette dokumentasjonskravet kommer i tillegg til kravet om å ha en skriftlig plan når det skal gjennomføres tiltak.

Egen håndhevingsordning for saker om psykososialt miljø

Det følger av § 9 A-6 at eleven eller foreldrene kan melde saken til fylkesmannen dersom eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Saken må være tatt opp med rektor, og det må ha gått mer enn én uke siden saken var tatt opp. Saken må dessuten gjelde miljøet på skolen som eleven går på.

Fylkesmannen skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt. Fylkesmannen skal sørge for at involverte barn blir hørt, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn.

Avgjørelsen til fylkesmannen er et enkeltvedtak og kan påklages av eleven eller foreldrene som har meldt inn saken, i tillegg til andre parter eller personer med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Skoleeieren har ikke klagerett. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Mulighet til å gi tvangsmulkt

Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet er etter § 9 A-13 gitt mulighet til å vedta tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av vedtak i håndhevingsordningen. Tvangsmulkten begynner å løpe fra utløpet av fristen for å oppfylle vedtaket og løper inntil vedtaket er oppfylt. Tvangsmulkt forutsetter ikke skyld hos skoleeieren eller noen skoleeieren svarer for. Den kan ilegges uavhengig av omfanget av bruddet på aktivitetsplikten. Tvangsmulkt regnes ikke som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Det fysiske skolemiljøet

I § 9 A-7 er det fastsatt krav til det fysiske miljøet.

Kommunene skal planlegge, bygge, tilrettelegge og drive skolene slik at det blir tatt hensyn til tryggheten, helsen, trivselen og læringen til elevene. Det fysiske miljøet skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid tilrår. Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres, og skolen skal innredes slik at det tas hensyn til elever med nedsatt funksjonsevne.

---

4 Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.5 og kap. 5.5.2.5.

Dersom en elev, forelder eller et råd eller utvalg på skolen ber om tiltak vedrørende det fysiske miljøet, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om skolen ikke tar stilling til saken innen rimelig tid, kan saken likevel påklages som om det var gjort et enkeltvedtak. Fylkesmannen er klageinstans.

Elevdeltakelse i arbeid med skolemiljø

I § 9 A-8 er det fastsatt at elever skal få delta i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. Paragrafen inneholder også regler om deltakelse i råd og utvalg. Det ble bare gjennomført språklige endringer i denne bestemmelsen ved revisjonen av kapitlet om skolemiljø i 2017.

Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Det følger av § 9 A-9 at skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene i kapittel 9 A om skolemiljø, inkludert om muligheten til å melde en sak til fylkesmannen. Paragrafen inneholder også regler om informasjon til råd og utvalg. Kravet om informasjon til elever og foreldre ble innført i 2017, mens resten av paragrafen var en videreføring fra tidligere.

Straffansvar

I § 9 A-14 er det fastsatt at den som bryter plikten til å følge med, gripe inn og varsle etter § 9 A-4 første og andre avsnitt og § 9 A-5, kan straffes med bøter, fengsel opp til 3 måneder eller begge deler. Videre kan rektor straffes på samme måte ved brudd på plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde avsnitt. Det personlige straffansvaret gjelder bare ved forsettlige eller grovt uaktsomme brudd på regelverket og bare ved gjentatte eller alvorlige lovbrudd. Endringen i 2017 innebar et mer kvalifisert skyldkrav for personstraff enn tidligere.

Dersom § 9 A-4 første til fjerde avsnitt eller § 9 A-5 er brutt av noen som handler på vegne av skolen, kan skoleeieren straffes, jf. straffeloven § 27 om foretaksstraff.

Erstatningsansvar og bevisbyrde

Det følger av opplæringsloven § 9 A-15 at reglene i skadeserstatningsloven gjelder for saker om psykososialt skolemiljø. Bevisreglene framgår av bestemmelsens andre avsnitt:

> «Dersom det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tru at skoleeigaren ikkje har følgt reglane i eller i medhald av kapittel 9 A om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.»

Denne måten å regulere bevisvurderingen på kalles gjerne delt bevisbyrde.

Forskriftshjemmel

I § 9 A-16 er det en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om krav til skolemiljøet. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det fastsatt regler om trygghet for elevene i § 12-1 i forskrift til opplæringsloven. Forskriftsreglene handler om forsvarlig tilsyn, tilsyn med svømming og bading i grunnskolen og trafikktrygghet.

36.2.2 Andre lover

Det finnes flere andre regelverk som stiller krav til skolemiljøet. Her omtales bare kort de mest sentrale regelverkene.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har bestemmelser som handler om både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet, og som til dels overlapper reglene i opplæringsloven. Reglene i forskriften skal bidra til at miljøet i skoler fremmer helse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.[5]

Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 inneholder regler om universell utforming og individuell tilrettelegging som har betydning for det fysiske skolemiljøet. Plan- og bygningsloven inneholder også regler som har betydning for det fysiske miljøet i skoler.

Skadeserstatningsloven og praktiseringen av denne har også betydning for hvilke krav som stilles til skolenes arbeid med skolemiljøet. I 2012 ble Kristiansand kommune dømt i Høyesterett til å betale en tidligere elev over 900 000 kroner i erstatning på grunn av mobbing.[6] I ettertid har det vært flere saker hvor kommuner har blitt dømt til å betale erstatning på grunn av mobbing i skolen.

---

5 Helsedirektoratet, veileder IS-2073.

6 Rt. 2012 s. 146.

36.3 Kunnskapsgrunnlaget

36.3.1 Historikk

Kapitlet om skolemiljø ble i sin helhet endret i 2017, og de nye reglene trådte i kraft 1. august 2017. Det ble gjort omfattende endringer i reglene om det psykososiale skolemiljøet. Den viktigste endringen var at det ble innført aktivitetskrav og krav om aktivitetsplan, som erstatter den tidligere ordningen med enkeltvedtak. Det ble også innført en ny håndhevingsordning og adgang til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på aktivitetsplikten. I tillegg ble det innført krav om nulltoleranse for mobbing og andre krenkelser og krav om dokumentasjon. Reglene om ordensreglement og bortvisning ble flyttet til kapitlet om skolemiljø, og adgangen til å frata ungdommer retten til videregående opplæring ble fjernet. Reglene om det fysiske skolemiljøet ble videreført uendret, men fikk nytt paragrafnummer. Revisjonen av kapitlet om skolemiljø var en oppfølging av NOU 2015: 2.

36.3.2 Rapporter og undersøkelser

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse der elever får si sin mening om læring og trivsel i skolen. I 2018 svarte 6,1 prosent av elevene, noe som tilsvarer 27 300 elever, at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere. Dette er en reduksjon på 0,5 prosentpoeng fra 2017.

Det var 4,6 prosent av elevene som svarte at de blir mobbet av *andre elever* to til tre ganger i måneden eller oftere. De fleste elevene sier at de blir kalt stygge ting og ertet på en sårende måte, holdt utenfor og baksnakket, mens en noe mindre andel opplever fysisk mobbing.

Det var 1,6 prosent av elevene som svarte at de har blitt mobbet av *voksne* på skolen to til tre ganger i måneden eller oftere. Det er flest elever som blir mobbet av elever i gruppen eller klassen, og dernest av andre elever på skolen. Mesteparten av mobbingen foregår i skolegården, i klasserommet og i korridoren. 37,1 prosent av elevene svarer at ingen voksne på skolen visste om mobbingen, mens 16,1 prosent svarer at skolen visste om mobbingen, men ikke gjorde noe.

Det er 1,9 prosent av elevene som svarer at de blir mobbet digitalt to til tre ganger i måneden eller oftere. I underkant av 50 prosent av elevene som blir mobbet digitalt, opplever også tradisjonell mobbing.[7]

Spørreundersøkelse til skoler og kommuner

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomfører NIFU to årlige spørringer mot skolesektoren. Høsten 2017 var kompetanse og informasjon om skolemiljø ett av temaene i spørreundersøkelsen.

Kommuners og skoleledere syn på ansattes kompetanse og kunnskap om psykososialt skolemiljø, regelverket knyttet til skolemiljø og arbeid mot mobbing viser stor grad av tilfredshet.

Over 9 av 10 benytter Utdanningsdirektoratets nettsider som kilde til informasjon om regelverket rundt arbeidet med skolemiljø. Blant skoleledere gir også en stor andel uttrykk for at de får informasjon om dette fra kommunen. På spørsmålet om hvor de foretrekker å få denne type informasjonen fra, finner NIFU også at omtrent 9 av 10 foretrekker å få informasjonen fra Utdanningsdirektoratets nettsider.

Videre viser undersøkelsen at 65 prosent mener at deres skole eller skoler i stor eller svært stor grad har etablert samarbeidsnettverk med andre lokale etater og tjenester i kommunen for å ivareta elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø.[8]

Saker om skolemiljø meldt til fylkesmannen

Ifølge tall rapportert fra fylkesmennene til Utdanningsdirektoratet ble det skoleåret 2017–2018 meldt til sammen 1 416 saker til de ulike fylkesmannsembetene rundt om i landet. Første halvdel av skoleåret 2018–2019 ble det meldt 653 saker.

Av de 1 402 sakene som ble behandlet ferdig skoleåret 2017–2018, konkluderte fylkesmennene med at aktivitetsplikten var brutt i 791 av sakene. I 182 av sakene kom fylkesmennene fram til at aktivitetsplikten var oppfylt. 97 saker ble avvist av forskjellige årsaker, mens det i 136 saker ble gitt veiledning framfor å avvise saken fordi det var under én uke siden saken var tatt opp med rektor. 196 saker ble trukket.

Av sakene meldt høsten 2018 ble det konkludert med at aktivitetsplikten var brutt i 134 av de 329 sakene som var ferdig behandlet innen 31. desember 2018. Aktivitetsplikten var oppfylt i 35 saker. 44 saker ble avvist, mens 82 saker ble trukket. I 34 saker ble det gitt veiledning framfor å avvise saken.[9]

---

7 Wendelborg, 2019.
8 Waagene et al., 2017.
9 Utdanningsdirektoratet, 2019i.

I intervjuer som Deloitte gjorde med utvalgte fylkesmannsembeter i forbindelse med evalueringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven, framgår det at det i all hovedsak er saker som gjelder elever i grunnskolen som meldes til fylkesmannen.[10] For eksempel opplyses det at kun fem prosent av sakene med vedtak hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus skoleåret 2017–2018 gjaldt elever i videregående skole.

Sammenlignet med tidligere § 9a-3, hvor fylkesmannen behandlet klagesaker på enkeltvedtak, har håndhevingsordningen medført en stor økning i mengden skolemiljøsaker behandlet hos fylkesmennene. Samtidig er antallet saker etter gammel og ny ordning ikke direkte sammenlignbart, da vilkåret for å melde en sak etter håndhevingsordningen ikke er det samme som vilkåret for å kunne påklage et enkeltvedtak etter den gamle ordningen.

Vurdering fra Barneombudet

Våren 2018 gikk Barneombudet gjennom alle sakene om skolemiljø som var meldt til fylkesmennene. På det tidspunktet hadde loven vært i kraft i underkant av ett år. Barneombudet presenterte sine vurderinger i en rapport til fylkesmennene.[11]

Hovedinntrykket til Barneombudet var at saksbehandlingen har blitt enklere, raskere og tryggere – for noen elever. Barneombudet gjorde flere positive funn. Barneombudet mente at fylkesmennene legger elevens opplevelse til grunn når de vurderer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, og at flere embeter er tydelige dersom de mener skolen har bagatellisert elevens opplevelse av skolemiljøet. Barneombudets vurdering er at de fleste fylkesmennene er opptatt av elevens rett til å bli hørt og viser til at mange embeter hører eleven selv, og vektlegger det eleven forteller, i sine begrunnelser. Videre viser Barneombudet til at flere fylkesmenn kommer raskt i gang med saksbehandlingen.

Barneombudet mener videre det er positivt at flere fylkesmenn fastsetter hvilke tiltak skolen skal iverksette for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø. Barneombudet viser til at noen fylkesmenn er svært konkrete i det de vedtar at skolen skal gjøre og at dette kan være med på å skape hurtig endring for eleven.

Barneombudet mener det også er flere utfordringer. Én av utfordringene Barneombudet peker på, er at mange fylkesmenn ikke foretar en reell vurdering av barnets beste, men kun viser til lovbestemmelsen om barnets beste. Videre mener Barneombudet det er en utfordring at det er store forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt. Barneombudet mener det er uheldig at noen av embetene kun vurderer enkelte av delpliktene. Videre mener Barneombudet at det er for store forskjeller i hvor konkrete tiltak fylkesmennene vedtar at skolen må gjøre, og at fylkesmennene håndterer saker med særskilt sårbare elever ulikt. Barneombudet peker også på at det er for stor variasjon i saksbehandlingstiden til fylkesmennene, og at lang saksbehandlingstid kan være skadelig for eleven.

Undersøkelse fra KS

KS gjennomførte i 2018 en spørreundersøkelse blant alle kommuner om håndhevingsordningen for saker om skolemiljø.[12] Av de 159 kommunene og fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen, svarte 68 prosent at kommunenivået alltid er involvert i fylkesmannens saksbehandling. Samtidig er det flere kommuner som problematiserer de tilfellene hvor kommunenivået ikke blir involvert eller ikke blir involvert på en god måte.

Vel 80 prosent av de 159 opplever fylkesmannens vedtak som relevante og gjennomførbare. Flere opplever det som problematisk at skoler og kommuner får kort tid på å svare fylkesmannen, mens fylkesmannens saksbehandling kan ta flere måneder.

På den ene siden framhever kommunene at aktivitetsplikten gir et bedre samarbeid. På den andre siden pekes det på at konfliktnivået i enkelte saker øker fordi fylkesmannen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar kommunenes mulighet til å legge fram sitt syn på saken.

Undersøkelse fra Utdanningsforbundet

Respons Analyse har på oppdrag fra Utdanningsforbundet gjort en undersøkelse blant forbundets tillitsvalgte og skoleledere om de nye reglene om skolemiljø. Om lag 70 prosent av de tillitsvalgte svarte at de opplever at lærerne ved skolen i ganske stor eller stor grad har tilstrekkelig kunnskap om regelverket om skolemiljø og nesten 90 prosent av skolelederne svarte at de selv i ganske stor grad eller stor grad har tilstrekkelig kunnskap om regelverket.

[10] Deloitte, 2019.

[11] Barneombudet, 2018a.

[12] KS, 2018a.

Omtrent halvparten av de tillitsvalgte og over halvparten av skolelederne mener at regelverket i stor eller ganske stor grad har ført til merarbeid. De fleste av dem som gir en vurdering av håndhevingsordningen, svarer at den fungerer verken godt eller dårlig, og det er omtrent like mange som svarer at ordningen fungerer godt som dårlig. Både de tillitsvalgte og skolelederne er i hovedsak enige i at kapittel 9 A i større grad enn tidligere har bidratt til å sikre elevers rett til et trygt psykososialt miljø.

Undersøkelsen viser at over halvparten av de spurte mener at lærernes rettssikkerhet har blitt svekket med de nye reglene om skolemiljø.[13]

Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven

Deloitte har gjennomført en evaluering av det nye kapitlet om skolemiljø i opplæringsloven.[14] Reglene trådte i kraft i august 2017. Evalueringen ble gjennomført i perioden fra februar 2018 til mai 2019. Som grunnlag for evalueringen er det innhentet både kvantitative og kvalitative data. Evalueringen besto av tre hovedtemaer: implementering, konsekvenser og informasjon og kommunikasjon. I det følgende redegjøres det for de viktigste funnene, særlig når det gjelder konsekvensene av lovendringen.

Evalueringen viser at implementeringen av kapittel 9 A i opplæringsloven er en prosess som fremdeles pågår, og at det blant kommuner og på skoler fremdeles er til dels ulike forståelser av regelverket og dermed også ulik praksis i håndhevingen av lovbestemmelsene. Også for fylkesmennene, og deres forvaltning av håndhevingsordningen, er implementeringen en pågående prosess, der det fremdeles er utfordringer knyttet til ulik praksis mellom embetene.

Deloitte konkluderer med at sentrale målsettinger med lovendringen likevel synes å være langt på vei oppnådd, og at det har skjedd tydelige endringer i skolenes praksis som følge av lovendringen. Et gjennomgående funn er at det utarbeides flere aktivitetsplaner enn det tidligere ble fattet enkeltvedtak, noe som ifølge Deloitte indikerer at skolene sørger for en systematisk oppfølging av langt flere situasjoner der elever ikke har det trygt og godt, enn de gjorde tidligere. Skolene rapporterer også i stor grad at de tar raskere tak i saker nå enn før.

Videre viser evalueringen at håndhevingsordningen har blitt tatt i bruk i utstrakt grad og bidrar til at flere elever enn før får prøvd sin sak for et høyere forvaltningsnivå. Evalueringen viser også at håndhevingsordningen har en viktig funksjon ved å korrigere praksis hos kommuner og skoler, og at den bidrar til læring og bedre implementering av lovverket på skolene.

Det er stor variasjon i saksbehandlingstiden hos fylkesmennene, og saksbehandlingstiden er til dels svært lang. Dette betyr ifølge Deloitte at selv om måloppnåelsen på skolenivå synes å være god når det gjelder målet om raskere handling, har man i varierende grad lyktes med å nå dette målet når en sak blir meldt videre til neste forvaltningsnivå. Utdanningsdirektoratet har så langt mottatt få klager på saker som er behandlet hos fylkesmannen.

Når det gjelder aktivitetsplikten, konkluderer Deloitte med at målet om en raskere og enklere ordning langt på vei synes å være nådd eller er på vei til å bli nådd. Det blir pekt på flere positive endringer som følge av aktivitetsplikten, blant annet raskere handling på skolen, mer systematisk oppfølging og håndtering av et bredere sakskompleks enn tidligere, i tillegg til et mer systematisk forebyggende arbeid. Flere kommuner og skoler er bekymret for om terskelen for hva som regnes som en skolemiljøsak, har blitt for lav, og viser til at skolene har fått ansvar for et sakskompleks som til dels oppleves som svært krevende å håndtere.

Lovendringen oppleves å ha medført økte krav til dokumentasjon på skolene, og skolene rapporterer om at det er arbeidskrevende å følge opp aktivitetsplikten. Samtidig hersker det også til dels stor usikkerhet rundt hva som kreves for å overholde dokumentasjonsplikten, og praksis varierer både mellom og innenfor skoler og kommuner.

Skolene viser til at lovendringen har bidratt til at de er mer opptatt av å høre eleven og legge vekt på elevens oppfatning, både når det gjelder om eleven har det trygt og godt, og når det utarbeides aktivitetsplaner og tiltak. Skolene overprøver sjeldnere elevens opplevelse av å ha blitt krenket. Imidlertid vises det også til situasjoner der kravet om å vektlegge elevens subjektive opplevelse kan få uheldige følger, som situasjoner der det er flere involverte og svært ulike oppfatninger av hva som har skjedd. I slike situasjoner opplever enkelte at eleven som meldte saken, i for stor grad får definisjonsmakten.

Det blir også vist til at den subjektive opplevelsen medfører at skoler bruker mye tid på å følge opp saker som skolen selv ikke ville definert som en sak, for eksempel knyttet til vanlige irettesettel-

[13] Respons Analyse, 2018.
[14] Deloitte, 2019.

ser eller uenigheter i vurderingssituasjoner. Det at mye tid og ressurser benyttes til å følge opp mindre saker og konflikter, på bakgrunn av at eleven eller elevens foreldre krever handling fra skolen, kan potensielt medføre at mindre oppmerksomhet og ressurser rettes mot andre områder og temaer som kunne trengt mer oppmerksomhet. At aktivitetsplan og tiltak må opprettholdes fram til eleven sier at han eller hun opplever å ha det trygt og godt, kan også unntaksvis medføre at noen saker blir såkalte «evighetssaker» der aktivitetsplanen opprettholdes mot skolens ønske. Enkelte setter spørsmålstegn ved om terskelen for å kunne avslutte en sak er for høy.

Selv om det er stor oppslutning om at opplæringsloven bør inneholde en bestemmelse om skjerpet aktivitetsplikt, settes det også spørsmålstegn ved om de ansattes rettssikkerhet i tilstrekkelig grad ivaretas når det er elevens subjektive opplevelse som skal vektlegges i disse sakene. Det oppleves av mange kommuner og skoler at det kan være krevende å balansere hensynene i både opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Videre oppleves det som problematisk at lærere eller andre ansatte ved skolen som beskyldes for å krenke en elev, ikke i tilstrekkelig grad får mulighet til å uttale seg og komme med sin versjon av saken. I tillegg opplever skoler og kommuner at regelverket i noen tilfeller brukes som et pressmiddel mot skolene, ved at elever eller foreldre har truet en ansatt eller skolen om å melde en sak etter den skjerpede aktivitetsplikten. Det blir blant annet vist til vurderingssituasjoner der dette har forekommet. Til tross for disse utfordringene pekes det også gjennomgående på at den skjerpede aktivitetsplikten er både viktig og riktig.

At mange elever og foreldre benytter seg av håndhevingsordningen, kan ifølge Deloitte i seg selv tyde på at ordningen oppleves som enkel og brukervennlig for elever og foreldre, i tråd med intensjonen i lovverket. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at foreldre har delte erfaringer med om fylkesmannens involvering bidrar til å bedre situasjonen for barnet. Til dels lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene strider også mot intensjonen om en raskere ordning og kan ifølge Deloitte kanskje være en av årsakene til at foreldre i ulik grad opplever at håndhevingsordningen bidrar til å bedre situasjonen.

Flere kommuner og skoler opplever at fylkesmannen ofte ensidig belyser saken fra elevens og foreldrenes perspektiv, og gir uttrykk for at fylkesmannen i mange sammenhenger framstår som «foreldrenes advokat». Det oppleves i en del saker som at skolens og kommunens faglige vurderinger blir underkjent, og at andre involverte ikke blir hørt. Det er også noen skoler som ikke sender over all relevant dokumentasjon til fylkesmannen fordi det vil kunne gi andre elever partsrettigheter og rett til innsyn. En slik praksis kan føre til at sakene ikke blir tilstrekkelig opplyst.

Evalueringen av kapittel 9 A viser at det ikke er tydelig nok hvem som skal ha partsrettigheter i håndhevingssakene, noe som har bidratt til å skape usikkerhet om ordningen blant involverte aktører. Mange av de intervjuede aktørene setter spørsmålstegn ved om de som beskyldes for å ha krenket en elev, bør ha partsrettigheter etter forvaltningsloven, med rett både til innsyn og til å uttale seg.

Evalueringen viser at kommuner involveres i svært ulik grad på tvers av sakstype og fylkesmannsembeter i håndhevingssakene. Det er kommunen som er ansvarlig for at skolene følger lov og forskrift, og som kan ilegges tvangsmulkt dersom skolen ikke følger påleggene fra fylkesmannen. Det oppleves derfor som problematisk fra kommuner at de i en del tilfeller ikke har blitt involvert i sakene før vedtak er fattet.

Kommuner og skoler opplever det også som problematisk at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om spesifikke tiltak som skolen må iverksette, selv om skolen og kommunen mener at tiltakene er uhensiktsmessige eller kan ha negativ innvirkning på andre elever. Mange kommuner og skoler opplever at det vil styrke håndhevingsordningen dersom kommunen får innsyns- og uttalerett og eventuelt klagerett.

FOU-prosjekt om håndhevingsordningen for skolemiljøsaker

KS har initiert et FOU-prosjekt om håndhevingsordningen for skolemiljøsaker. FOU-prosjektet vil bli ferdigstilt etter at utvalget leverer sin utredning. Teksten i dette avsnittet er basert på foreløpige vurderinger fra forskerne.

Målet for forskningsprosjektet er todelt: for det første å innhente kunnskap om samhandlingen mellom fylkesmennene og kommunene, for det andre å kartlegge hvem eller hva tiltakene i vedtakene i håndhevingssaker er rettet mot. FOU-prosjektet er en kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentanalyse og intervjuer. Det er kjent at mye av kommunikasjonen i håndhevingssakene går direkte mellom fylkesmennene og rektor. KS ønsket å problematisere dette i og med at det i henhold til opplæringsloven kapittel 13 er kommu-

Boks 36.1 Oppsummering fra Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven

Evalueringen viser at nytt kapittel 9 A langt på vei virker i samsvar med intensjonen. Samlet sett er det vår vurdering at utviklingen går i retning av at skolene handler raskere og riktigere i situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, og at elevens subjektive oppfattelse av en sak blir vektlagt i større grad enn tidligere. Håndhevingsordningen vurderes også å være både enklere og mer brukervennlig enn tidligere ordninger, samt tryggere med hensyn til eleven som melder en sak og denne elevens foreldre. Håndhevingsordningen er imidlertid fremdeles et stykke unna å oppfylle intensjonen om en raskere ordning. I tillegg er det skoleeiere og skoler som fortsatt har en vei å gå for å implementere lovkravene, og det er derfor viktig å opprettholde fokuset på tematikken og på kontinuerlig læring og forbedring for å sikre at intensjonene og målene med lovendringen innfris.

Kilde: Deloitte, 2019.

nen som er ansvarlig for elevenes rett til et godt og trygt skolemiljø. Et sentralt spørsmål for forskerne er hvilke konsekvenser slik direkte kommunikasjon kan ha for kommunenivåets mulighet til å ivareta ansvaret for elevene og alle som arbeider på skolen, og hvilken rolle kommunenivået får dersom de utelates fra kommunikasjonen i håndhevingssakene.

FOU-prosjektet viser at samhandlingen mellom fylkesmann, skole og kommuner er bedret siden den nye håndhevingsordningen trådte i kraft – dette mye takket være endringer det første året i rutiner, opplæring og kompetansebygging. Rektorer i grunnskolen opplever de største utfordringene med dagens håndhevingsordning, mens rektorer ved videregående skoler opplever færre utfordringer og saker. Hovedutfordringene består i opplevelsen av ikke å bli hørt, korte tidsfrister og en noe manglende opplevelse av støtte og veiledning. Disse reflekteres også i behov for endringer fra kommunenes side.

Når det gjelder problemstillingen knyttet til hvem fylkesmannen kommuniserer med, beskriver rektorene at de opplever støtte og stor mobilisering fra kommunen når en sak meldes inn for håndhevingsordningen. Noen kommuner er veldig involvert, mens andre kommuner er mer distanserte. Fylkesmannsembetene er klare på at sakene der kommunenivået er koblet på, hjelper skolen og setter inn riktig kompetanse, er de sakene som går best.

Analysen av embetenes saksbehandling viser noe forskjellig praksis på tross av egenutviklede rutiner basert på samme sentrale veileder for saksbehandlingen og felles opplæring. Analysen av de ti siste dokumentene fra alle ti fylkesmannsembeter viser også noe forskjell i saksbehandlingstiden, antallet dokumenter og aktivitetsnivået i sakene. Kapasitet og saksbehandlingspraksis fører til noen av utfordringene.

Noen fylkesmannsembeter er tydelige på at kun foreldre og elever er parter i saken, og at kommune og skole ikke er parter, da de ikke har klagerett. Synet på andre parter er ellers ganske likt for rektorene og embetene. Ansatte som oppfattes som krenkende skal ivaretas av arbeidsgiveren og deres syn skal formidles gjennom skolens dokumentasjon. Ansatte, andre elever og deres foreldre kan alle bli parter eller bli gjort til parter der deres rettigheter blir påvirket av tiltak. Samtidig kan personer som blir omtalt i sakene, ha rettigheter i personvernlovgivningen.

Forskernes vurdering er at skolemiljøsakene i håndhevingsordningen ofte bærer preg av konflikt og parter som har gått i skyttergravene. Disse konfliktene har reell risiko for å drukne elevens opplevelse av skolemiljøet. Dokumentasjon kan i noen tilfeller gå foran det å møte elevens opplevelse direkte og få en dialog om situasjon og tiltak. Fylkesmannsembetene har noe forskjellige syn på tiltak på individnivå, klassenivå og skolenivå. Analysen av de siste 109 sakene fra landets fylkesmannsembeter viser dette, samt at formen på og detaljeringen av tiltak varierer mye fra embete til embete.

Håndhevingsordningen er for enkeltelever. Dette innebærer at utfordringer med klassemiljø eller skolemiljø må behandles gjennom en enkelt elevs opplevelse av utrygghet eller dårlig miljø. Lovverket i dag oppleves som sammensatt og komplekst, og dermed blir det vanskelig for rektorer å balansere alle hensyn i sitt arbeid (hensynet til eleven og hensynet til alle de andre elevene og til de ansatte). Noen rektorer opplever det vanskelig med tiltak fra fylkesmannen som medfører regulering av alle barn på klasse- eller skolenivå, da dette kan gi uante konsekvenser. Andre rektorer mener at det er positivt med tiltak på klasse- og skolenivå, da dette ofte medfører større diskusjoner om temaene i saken og kan gi kompetanse-

bygging langt utover de faktiske tiltakene fra fylkesmannen.

Undersøkelse om regelverksetterlevelse i grunnskolen

OsloMet har på oppdrag fra utvalget gjennomført en undersøkelse om regelverksetterlevelse i grunnskolen.[15] I prosjektet så forskerne spesielt på spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene samtidig som saksområdene representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort.

Undersøkelsen viser at skolelederne og de kommunale lederne er positive til innføringen av aktivitetsplikten og omtaler det som en god endring av regelverket. De opplever imidlertid oppfølging av kapittel 9 A-sakene samlet sett som krevende, og knytter dette spesielt til dilemmaer rundt hensynet til elevenes subjektive opplevelse opp mot de kollektive hensynene i skolehverdagens kompleksitet. Lærerne er også opptatt av dette dilemmaet. Lærerne uttrykker at endringene i skolemiljøreglene har gitt et økt dokumentasjonskrav som har både fordeler og ulemper.

Skolelederne framhever at det er vanskelige for skoleledelsen å håndtere saker som blir meldt direkte til fylkesmannsembetet, og hvor skolen og rektor ikke er part. Flere skoleledere setter spørsmålstegn ved at fylkesmannsembetene kan pålegge skolen tiltak uten at de kjenner skolens syn i saken, muligheter for iverksetting av tiltak eller andre rammeforutsetninger.

Tilsyn i 2018

I 2018 gjennomførte fylkesmennene 19 tilsyn med skolemiljø. Tilsynene viser at rektorene ikke sikrer at alle som jobber på skolen, varsler til rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Videre sikrer ikke rektorene godt nok at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare. Rektorene er heller ikke flinke nok til å sikre at alle som jobber på skolen griper inn mot krenkelser som utestengning, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig.

Tilsynet viser at skolene i mange tilfeller ikke lager en skriftlig plan som oppfyller kravene i regelverket. Tilsynene viser også at rektorene ikke følger godt nok opp at skolen gjennomfører tiltak i tråd med aktivitetsplanene.

I tilsynene er det også avdekket at skolene ikke evaluerer det forebyggende arbeidet, og at mange rektorer ikke sikrer godt nok at elevene får ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø.

36.3.3 Innspill til utvalget

Referansegruppen

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

Utdanningsforbundet mener det ikke automatisk kan legges til grunn at en krenkelse faktisk har funnet sted når det varsles om en opplevelse av å være krenket. Saken må undersøkes nærmere, og regelverket må ivareta rettssikkerheten for den som blir anklaget for å ha krenket. Videre mener Utdanningsforbundet at utfordringene forsterkes ved at krenkelsesbegrepet og den subjektive opplevelsen ligger til grunn for rektors plikt til å varsle til kommunen. Forbundet setter spørsmålstegn ved om det er hensiktsmessig at rektor i alle saker skal varsle der det foreligger en «mistanke» om at en ansatt krenker en elev. Utdanningsforbundet etterlyser mer rom for skjønn i slike saker, og mener Opplæringslovutvalget bør vurdere en regulering som gir rektor større handlingsrom til å vurdere når det er nødvendig å varsle, og når saker kan løses på skolenivå.

Videre har Utdanningsforbundet gitt innspill om at Opplæringslovutvalget bør drøfte lærerens rettslige status i håndhevingssaker og forholdet til arbeidsmiljøloven.[16]

Barneombudet viser til at det i revisjonen av kapittel 9 A i opplæringsloven i 2017 ikke ble gjort endringer i reglene om det fysiske skolemiljøet.

[15] Mausethagen, et al., 2019.

[16] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

Barneombudet mener Opplæringslovutvalget bør se på om det er behov for en tydeligere regulering av innholdet i retten til et trygt og godt fysisk skolemiljø og hvordan klage- eller håndhevingsordningen for dette bør være. Barneombudet mener også at reglene om det fysiske skolemiljøet bør ses i sammenheng med reguleringen av universell utforming og at det bør vurderes om retten til individuell tilrettelegging bør gjelde mer enn arbeidsplassen.

Barneombudet mener kravene til systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet i § 9 A-3 bør presiseres. Ombudet viser til tilsvarende bestemmelser i andre lover hvor det er gitt svært detaljerte krav om internkontroll.[17]

Skolens landsforbund har gitt innspill om at lærlingers opplæringsmiljø bør være omfattet av reglene i kapittel 9 A i opplæringsloven. Skolenes landsforbund mener det er bedre at lærlinger har et dobbelt vern gjennom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven, enn at de faller mellom.

Skolenes landsforbund mener at retten til kontradiksjon blir borte når lærere og andre ansatte ikke regnes som part i håndhevingssaker om skolemiljø. Forbundet foreslår at det tas inn i opplæringsloven at involverte skal høres, og at det tas inn en henvisning til forvaltningsloven.[18]

Skolelederforbundet viser til at det selvsagt er bra og riktig med fokus på skolemiljøet og lovfesting av elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, men mener det nå brukes altfor mye tid på byråkrati og dokumentasjon.

Andre

Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet oppfordrer Opplæringslovutvalget til å se nærmere på utfordringene for skolen og lærere ved at lovverket bygger på subjektive opplevelser, uten å svekke paragrafens intensjon om å lovfeste elevers rett til et trygt og godt skolemiljø.

Nettverket for medvirkning i opplæringen og Redd Barna har gitt innspill om at de ønsker at de nye reglene om skolemiljø videreføres i ny opplæringslov.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon mener opplæringsloven § 9 A-7 om det fysiske skolemiljøet må endres slik at den gir hjemmel for den enkelte elev til å få rett til et fysisk skolemiljø som ivaretar de individuelle behovene for elever med utfordringer.

Lykkelige barn mener endringene i opplæringsloven kapittel 9 A i 2017 synes å ha ført til at evnerike barns rettssikkerhet er blitt svekket. Lykkelige barn mener det etter de tidligere reglene var en mulighet for å påklage manglende tilpasning av undervisningen når avviket var blitt så stort at det førte til at eleven ikke fikk oppfylt sitt krav på et godt psykososialt læringsmiljø. Lykkelige barn mener det er uklart om reglene er endret når det gjelder mangelfullt psykososialt læringsmiljø av andre årsaker enn mobbing og krenkende atferd.

Forandringsfabrikken har sendt utvalget innspill som bygger på erfaringer og råd fra undersøkelser blant circa 6 000 skoleelever. Et innspill som går igjen til flere av temaene i opplæringsloven, inkludert reglene om skolemiljø, er at det bør komme tydeligere fram i loven at alle barn skal bli hørt og at deres meninger skal bli vektlagt.

36.4 Utvalgets vurdering

36.4.1 Innledning

Reglene om det psykososiale skolemiljøet i opplæringsloven kapittel 9 A ble revidert i 2017. De nye reglene er basert på en offentlig utredning[19] om skolemiljø og omfattende høringsrunder. Det har vært bevilget midler til den nye håndhevingsordningen og det har vært gjennomført et betydelig implementeringsarbeid fra både statlig og kommunalt hold.

De nye reglene om det psykososiale skolemiljøet har nylig blitt evaluert. Både evalueringen og andre undersøkelser er gjort etter at reglene kun har virket i kort tid.

At reglene bygger på et betydelig kunnskapsgrunnlag, at det er gjort et betydelig implementeringsarbeid og at reglene bare har virket i kort tid, tilsier at det bør være en høy terskel for å gjøre omfattende endringer av reglene om psykososialt skolemiljø. Med dette generelle utgangspunktet har utvalget vurdert reglene om skolemiljø i lys av det kunnskapsgrunnlaget som foreligger (se kapittel 36.3).

36.4.2 Virkeområdet for reglene om skolemiljø

Utvalget foreslår at dagens virkeområde for reglene om skolemiljø videreføres. Dette innebærer at reglene skal gjelde for elever i grunnsko-

[17] Barneombudet, innspill til utvalget.

[18] Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

[19] NOU 2015: 2.

len og i videregående opplæring og for leksehjelp og skolefritidsordninger.

I evalueringen av reglene om skolemiljø peker Deloitte på at skolene har et stort ansvar ved at de også har ansvar for det som skjer utenfor skolen. Utvalget vil understreke at skolens aktivitetsplikt gjelder på skoleområdet eller der undervisning eller aktiviteter knyttet til skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen foregår. De ansatte i skolen har ingen plikt til å følge med på at elevene har det trygt og godt utenfor skolens område, for eksempel på skoleveien, og har ikke samme mulighet eller plikt til å gripe inn der. Plikten til å sette inn tiltak når elever ikke har det trygt og godt på skolen, gjelder derimot uavhengig av hva årsaken er. Dersom forhold utenfor skolen, for eksempel på skoleveien, gjør at en elev ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen, har skolen en plikt til å hjelpe eleven. På grunn av skoleveiens særstilling og nære tilknytning til skolegangen må skolen dessuten i større grad også kunne forventes å sette inn tiltak på selve skoleveien, for eksempel tilsyn på bestemte plasser. Denne forståelsen er i samsvar med det som er lagt til grunn i forarbeidene til dagens lov.[20]

Hva som er virkeområdet for kapitlet, har betydning for forståelsen av de øvrige reglene om skolemiljø. Utvalget har flere steder i forslaget til ny lovtekst brukt formuleringen «trygt og godt» uten å knytte den til «skolemiljø» eller «på skolen». Det er ikke meningen å endre innholdet i reglene, men å sløyfe informasjon som er overflødig fordi det følger av virkeområdet til kapitlet og loven.

Skolenes landsforbund har gitt innspill om at reglene om skolemiljø også bør gjelde for lærlinger. Reglene om skolemiljø gjelder i dag for ungdommer som tar yrkesfaglig utdanning når opplæringen skjer i skole. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig at reglene også skal gjelde når ungdommene får opplæring i en lærebedrift. Lærebedriften er en arbeidsplass som er underlagt egne regler om miljø gjennom arbeidsmiljøloven. Det vil være krevende for bedriftene å forholde seg til to sett med regler, og det er heller ikke naturlig at fylkesmannen har en håndhevingsrolle direkte overfor bedriftene. Det er fylkeskommunen som er ansvarlig for den opplæringen ungdommene får i lærebedrift, og som godkjenner lærebedriftene og følger opp lærlingene. Utvalget foreslår at lærlinger skal få tilgang til til rådgivning om sosiale og personlige forhold, se kapittel 42.6. Gjennom rådgivningen kan lærlingene komme i dialog med fylkeskommunen og få hjelp dersom det er utfordringer på arbeidsplassen. Utvalget foreslår dessuten å videreføre dagens krav om at lærebedriftene skal skape et godt «arbeids- og læringsmiljø» se forslaget til § 8-10. Dette kravet går noe lengre enn arbeidsmiljøloven, som bare stiller krav til *arbeids*miljø.

36.4.3 Rett til et trygt og godt skolemiljø

Alle elever har etter dagens regelverk rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er trolig ikke mulig å oppnå at alle elever opplever å ha det trygt og godt til enhver tid. Det kan derfor settes spørsmålstegn ved om dette bør utformes som en rettighet. På den annen side er et trygt og godt skolemiljø avgjørende for elevenes mulighet til å få den opplæringen de har rett til.

Utvalget foreslår at retten til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring videreføres i ny opplæringslov. Hvilke plikter kommunen har for å oppfylle retten til et trygt og godt skolemiljø, er nærmere regulert i bestemmelsene om aktivitetsplikt. Se omtale av når aktivitetsplikten er oppfylt i kapittel 36.4.6.

Elever som utvalget har snakket med, har fortalt om at de noen ganger ikke får god nok tid til å spise på skolen. Utvalget vil derfor understreke at mat og måltider i skolen har stor betydning for elevenes helse, trivsel og læring, og at det er viktig at skolene har gode rutiner for dette. Helsedirektoratet har utarbeidet en retningslinje for mat og måltider i skolen[21] som kan være et nyttig verktøy for skolene.

Utvalget kan ikke se at rettssikkerheten til evnerike barn har blitt innskrenket med endringene som ble gjort i 2017, slik foreningen Lykkelige barn mener. Elevene har fortsatt rett til et godt psykososialt skolemiljø, i og med at de har rett til å ha det trygt og godt på skolen. Det er ikke nok at en elev ikke blir krenket.

36.4.4 Skolen skal ikke godta krenkelser (nulltoleranse)

Det følger av § 9 A-3 første avsnitt at skolen skal ha nulltoleranse for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Bestemmelsen innebærer at mobbing og andre krenkelser ikke skal godtas. Skolen kan dermed ikke forholde seg passiv dersom elevene blir utsatt for krenkelser. At mobbing og andre krenkelser ikke

[20] Prop. 57 L (2016–2017) kap. 8.2.4 og kap. 5.5.2.5.

[21] Helsedirektoratet, 2015.

skal godtas, støttes opp av at ansatte i skolen er pålagt en aktivitetsplikt i tilfeller hvor elevene ikke har det trygt og godt.

Et spørsmål er hva slags handlinger og ytringer som regnes som krenkelser, og som det skal være nulltoleranse for. Det er lagt til grunn at mobbing, vold med videre er eksempler, og at § 9 A-3 ikke gir en uttømmende oppramsing av alle typer krenkelser som omfattes. Videre er det lagt til grunn at betegnelsen «krenkelse» skal tolkes vidt, men at det ikke er slik at enhver kritisk ytring er eller uenighet mellom elevene er ment å omfattes.[22] At betegnelsen «krenkelse» har et uklart innhold og tillegges ulik betydning i ulike sammenhenger, kan tale for at denne betegnelsen ikke bør brukes i den rettslige reguleringen. På den annen side er betegnelsen innarbeidet i opplæringssektoren, og det er dessuten vanskelig å finne en mer presis betegnelse som omfatter de handlingene og ytringene som er ment å rammes.

Utvalget foreslår at innholdet i kravet om nulltoleranse for krenkelser videreføres, men foreslår at dette formuleres som et krav om at skolen ikke skal godta krenkelser. Uttrykket «nulltoleranse» er beholdt i overskriften fordi dette utrykket er innarbeidet i opplæringssektoren og er egnet til å gi en overordnet beskrivelse av hva bestemmelsen handler om. Betegnelsen «krenkelse» må forstås i lys av både elevenes rett til å ha det trygt og godt på skolen og skolens samfunnsmandat. Skolene skal sørge for at elevene får den opplæringen og danningen de trenger for å fungere i samfunnet, og det er også en del av skolens samfunnsmandat å lære elevene å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger. Elever kan bli irettesatt av lærere eller oppleve uenighet med lærere eller andre elever uten at dette vil være en krenkelse. Utvalget mener oppramsingen av enkelte typer krenkelser, som mobbing og vold, er egnet til å vise en viss terskel selv om oppramsingen ikke er uttømmende.

Krenkelsesbegrepet i kravet om at skolen ikke skal godta krenkelser er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare den enkelte elevs opplevelse. Det vil likevel ikke nødvendigvis være en lik terskel for alle elever. For eksempel kan elevenes alder ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Det er altså ikke nødvendigvis nulltoleranse for enhver handling eller ytring som den enkelte elev opplever som krenkende. Utvalget understreker likevel at den enkeltes subjektive opplevelse av å bli krenket alltid utløser en aktivitetsplikt. Så selv om det ikke har skjedd en krenkelse objektivt sett, har skolen plikt til å sette inn tiltak som kan bidra til at eleven får det trygt og godt. I slike tilfeller kan tiltaket handle om å veilede elevene om hvordan man bør opptre, og hvordan handlinger og ytringer kan oppleves. Tiltaket kan også handle om å hjelpe eleven til å håndtere situasjoner som oppleves som krenkende. Se mer om aktivitetsplikten i kapittel 36.4.6.

For at kravet om at skolen ikke skal godta krenkelser skal ha ønsket effekt, er det avgjørende at rektor og de ansatte på skolen drøfter hva som faller innenfor og utenfor betegnelsen «krenkelse». Det er viktig å høre hva elevene mener, og det kan også være nyttig å involvere foreldrene. I tillegg til at det kan gi nyttige innspill om hva som skal regnes som krenkelser, kan god involvering av elever og foreldre både være oppdragende og bidra til å avklare forventninger til skolen.

Utvalget understreker at det ikke skal være en høy terskel for hva som anses som krenkelser overfor elever. Barn og unge er mer sårbare enn voksne, og når de er på skolen, er de i en situasjon som de er pålagt å være i, eller som er nødvendig for at de skal kunne få den opplæringen de har rett til.

36.4.5 Forebyggende arbeid

Det følger av § 9 A-3 andre avsnitt at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet. I kommuneloven § 25-1 er det tatt inn en mer detaljert internkontrollbestemmelse enn i den tidligere kommuneloven. Det er forutsatt at det skal gjøres en særlovsgjennomgang hvor hensikten er at den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal erstatte internkontrollbestemmelsene i de ulike særlovene.[23]

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kravet om systematisk arbeid i § 9 A-3 ikke videreføres i ny opplæringslov. Se mer om internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og vurderingen av behovet for særregulering i opplæringsloven i kapittel 49.

Dagens § 9 A-3 andre avsnitt er ikke bare et krav om internkontroll. Bestemmelsen innebærer også et krav om forebyggende arbeid. Utvalget foreslår at det videreføres et krav om kontinuerlig forebyggende arbeid, men at dette kravet ikke knyttes til krav til system eller internkontroll. At skolene arbeider forebyggende, er

[22] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-3.

[23] Prop. 46 L (2017–2018), kap. 23. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019c.

avgjørende for å kunne oppfylle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Aktivitetsplikten og håndhevingsordningen er sikkerhetsmekanismer som skal sikre at skolene setter inn tiltak dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Målet er derimot å unngå slike situasjoner og å sette inn tiltak så tidlig som mulig. For å oppnå dette må skolen arbeide forebyggende.

Flere skoler har erfart at aktivitetsplikten og særlig plikten til å dokumentere gir dem et nyttig grunnlag i det forebyggende arbeidet. Det blir vist til at inndelingen i delplikter har gitt skolen et nytt blikk på det forebyggende arbeidet, og at det er gjort flere grep for å bedre det kontinuerlige og systematiske skolemiljøarbeidet. Særlig blir det vist til viktigheten av å kartlegge hvem de sårbare elevene er, og å sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår.[24]

I dagens § 9 A-3 andre avsnitt står det at rektor er ansvarlig for det forebyggende arbeidet. Utvalget mener kommunen bør være ansvarlig, og at rektor ikke bør ha et personlig ansvar etter loven. Det vises i denne sammenheng til at statlige myndigheter etter dagens regelverk ikke kan gi pålegg direkte til rektor. Statlige myndigheter kan derimot gi pålegg om retting til kommunen.

Kommunen har, som ansvarlig for flere skoler, en mulighet til å overføre positive erfaringer fra én skole til en annen. Samtidig er det klart at det forebyggende arbeidet må skje på den enkelte skole ut fra lokale behov og forutsetninger. Rektor vil, som daglig leder av skolen, ha en framtredende rolle i dette arbeidet. Rektor står ansvarlig overfor kommunen som arbeidsgiver, og har også et profesjonelt ansvar. Men det er kommunen som har det juridiske, økonomiske og administrative ansvaret overfor elevene.

Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen om rektors ansvar for det forebyggende arbeidet ikke videreføres i ny opplæringslov. Se mer om rektor som pliktsubjekt i kapittel 12.4.

36.4.6 Aktivitetsplikten

Generelt om aktivitetsplikten

Evalueringen av kapittel 9 A om skolemiljø viser i all hovedsak at aktørene i opplæringssektoren er positive til aktivitetsplikten og inndelingen i delplikter. Det blir pekt på flere positive endringer som følge av aktivitetsplikten, blant annet raskere handling på skolen, mer systematisk oppfølging og håndtering av et bredere sakskompleks enn tidligere, i tillegg til et mer systematisk forebyggende arbeid. Se mer om evalueringen i kapittel 36.3.2.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at aktivitetsplikten og inndelingen i delplikter videreføres. I dette kapitlet drøfter utvalget enkelte problemstillinger knyttet til aktivitetsplikten i lys av det kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

Evalueringen av kapittel 9 A, andre undersøkelser og innspill til utvalget viser at det er flere utfordringer knyttet til vektlegging av elevenes subjektive opplevelse. På den ene siden oppleves det positivt at eleven blir hørt og at elevens opplevelse ikke blir bagatellisert. På den andre siden oppleves det i noen tilfeller problematisk at én elevs opplevelse legges til grunn som sannhet. Særlig oppleves dette som problematisk i tilfeller hvor den som pekes ut som krenker, enten det er en annen elev eller en lærer, har et annet syn på saken. Utvalget drøfter derfor vektleggingen av elevens subjektive opplevelse opp imot de ulike delpliktene.

Plikt til å gripe inn

Det følger av § 9 A-4 første avsnitt at ansatte har plikt til å gripe inn for å stanse krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. Det er lagt til grunn at det dreier som om krenkelser den ansatte selv er vitne til. Hva som anses som krenkelser i denne sammenheng, må etter utvalgets vurdering bero på et objektivt grunnlag. Se mer om krenkelsesbegrepet i kapittel 36.4.4.

Utvalget foreslår at plikten til å gripe inn videreføres. Plikten begrenser seg til inngrep som det er mulig for den ansatte å gjennomføre av hensyn til både elevene og seg selv.[25] Plikten er også begrenset til tiltak som er lovlige for den ansatte å gjennomføre. Plikten til å gripe inn gir ikke en hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. I kapittel 37 omtaler utvalget hvilke tiltak skolene kan gjennomføre overfor elevene og med hvilket rettsgrunnlag.

[24] Deloitte, 2019, s. 43.

[25] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-4 første ledd.

Boks 36.2 Forebyggende arbeid på Granly skole i Horten kommune

Mobbing er ikke lov!

Granly skole har nulltoleranse mot krenking som mobbing, utestenging, vold, diskriminering og trakassering.

Sosialt mål: Alle elevene opplever trivsel og læring på Granly skole.

Hvordan forebygger skolen

Den viktigste måten vi kan forebygge mobbing på er å øke barnas sosiale kompetanse og lage et læringsmiljø preget av trygghet, tilhørighet og trivsel. Ifølge Kunnskapsløftet er det foreldrene selv som har hovedansvaret for å lære sine barn sosiale ferdigheter, men skolen skal bidra. På Granly skole gjør vi følgende tiltak for å forebygge mobbing og krenkelser og for at alle våre elever skal oppleve trivsel og læring:

1. Ansatte bygger en tett og god relasjon til elevene.
2. God klasseledelse er nødvendig for elevenes læring og for at de skal føle seg trygge.
3 Arbeide med elevens sosiale kompetanse.
   - Smartegenskaper som ansvar, omsorg, respekt og toleranse.
   - Vennegrupper på tvers på trinnet
   - Livets time
   - Nettvett
   - SNAP
4. Skolen arrangerer mobbeforbyggende uker.
5. Det gjennomføres sosiogram i alle klasser for å kartlegge elevenes skolemiljø.
6. Det gjennomføres elevundersøkelse i alle klasser og resultatene er utgangspunkt i videre arbeid i klassen.
7. Elevene og elevrådet skal ha en aktiv rolle i det forebyggende arbeidet og være med på å bygge et godt læringsmiljø uten mobbing.
8. Skolen har et godt utviklet tilsynssystem der elevene skal være trygge og de voksne skal oppdage og forhindre krenkende atferd.
   - Skolegården er oppdelt i soner der de ansatte har ansvaret for scanning, inkludering og oppfølging i sin sone.
   - Ansatte har retningslinjer om hvordan hendelser i friminuttet skal følges opp overfor elever, foresatte og kontaktlærerne.
9. Det skal være gode aktiviteter og nok lekeapparater i friminuttene.
10. Forutsigbare konsekvenser.
11. Systematiske elevsamtaler.
12. Fadderordning der 5. trinn er faddere for 1. trinn.
13. Foreldremøter med tema om vennskap, relasjoner, mobbing og sosial digital kompetanse.
14. Skolevandring.
15. Kursing av ansatte innen mobbeforebyggende tiltak.
16. God informasjon og opplæring av ansatte om mobbeforbyggende tiltak.
17. Vi bruker familieråd der vi samler familier der elevene er i uoverensstemmelse med hverandre. Her blir familiene selv enige om regler og tiltak med veiledning fra skolen.
18. Et godt samarbeid med foresatte.
19. Samarbeide med FAU og klassekontakter med tanke på sosiale arrangementer som omfatter både hele skolen, trinn og enkelte klasser.
20. Granly skole er med på «Partnerskap mot mobbing»

Hvordan kan du som foresatt forebygge

1. Tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø.
2. Holdningsskapende arbeid i hjemmet hvor det legges vekt på et positivt selvbilde og positiv omtale av andre. Fremsnakk elever, ansatte, andre foresatte og fag.
3. Utvikle barnas evne til innlevelse, medfølelse og ansvar.
4. Melde fra til skolen der det er mistanke om mobbing – varsle enten kontaktlærer eller skolens ledelse direkte. Skolen er ofte avhengig av hjelp for å få avdekket hva som foregår i elevmiljøet.
5. Ha en god dialog med ansatte, elever og foresatte. Ta kontakt og løs opp i konflikter som skjer på fritiden.
6. Gi skolen beskjed hvis det er hendelser eller noe i barnets liv som kan påvirke skoledagen.
7. Lær barnet sosial kompetanse: tilbring tid sammen med barnet og se og veiled barnet ditt i samspill med andre barn.
8. Lær barnet høflighet; si takk, vent på tur og følg beskjeder.

Kilde: Horten kommune.

Plikt til å varsle rektor og plikt til å undersøke saken

Plikten til å varsle rektor og til å undersøke saken etter § 9 A-4 andre og tredje avsnitt inntrer ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det er lagt til grunn at den ansatte må regnes for å ha kjennskap dersom eleven selv sier fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt. Indirekte vil dermed elevens subjektive opplevelse utløse plikt til å varsle og undersøke. Utvalget mener det er riktig at elevens subjektive opplevelse skal utløse plikt til å varsle rektor og til å undersøke saken. I motsatt fall vil det være en risiko for at elevens opplevelse bagatelliseres.

Rektors plikt til å varsle kommunen etter § 9 A-4 andre avsnitt gjelder i alvorlige tilfeller. Det er lagt til grunn at hva som er alvorlig, må bero på en skjønnsmessig vurdering.[26] Det er dermed ikke slik at elevens opplevelse alltid utløser plikt til å varsle kommunen. Utvalget vil likevel understreke at rektor må anerkjenne elevens opplevelse, og at rektor normalt må varsle kommunen dersom en elev sier fra om et alvorlig forhold.

Det framgår ikke klart om rektor kan undersøke saken før han eller hun varsler til kommunen. Undersøkelsen etter § 9 A-4 tredje avsnitt skal gi grunnlag for å finne egnede tiltak. Etter utvalgets oppfatning er det klart at rektor ikke kan utsette varslingen til slike undersøkelser er ferdige. Samtidig må rektor i noen tilfeller kunne gjøre enkelte undersøkelser for å kunne ta stilling til om saken er alvorlig. Det er viktig at slike undersøkelser gjøres raskt. Dersom rektor er i tvil og det kreves grundige undersøkelser for å vurdere om saken er alvorlig, skal saken varsles til kommunen.

Plikt til å sette inn tiltak

Det følger av § 9 A-4 fjerde avsnitt at skolen så langt det finnes egnede tiltak, skal sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, når en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det er lagt til grunn at det holder at eleven gir uttrykk for å ikke ha det trygt og godt, og at det ikke er nødvendig at eleven bruker lovens ordlyd. Dersom elevene selv opplever å ikke ha det trygt og godt, skal altså skolen sette inn tiltak. I høringen av det nye kapitlet om skolemiljø, var det foreslått at skolen bare skulle ha plikt til å undersøke saken i slike tilfeller. Etter høringen ble forslaget endret slik at skolene fikk plikt til å sette inn tiltak.

Utvalget mener det er riktig at skolen skal ha plikt til å sette inn tiltak dersom en elev sier fra at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen, eller på annen måte gir uttrykk for det. Dersom skolen bare skal undersøke saken, vil det være en risiko for at elevens opplevelse blir avvist eller underkjent. Utvalget vil likevel understreke at en plikt til å sette inn tiltak ikke betyr at elevens opplevelse automatisk legges til grunn som en fullstendig beskrivelse av situasjonen. Vurderingen av hvilke tiltak som bør settes inn, må bero på en undersøkelse av saken, der elevens opplevelse står sentralt, men der også andre sider av saken opplyses. Tiltak skal velges på grunnlag av en konkret og faglig vurdering.[27] Utvalget foreslår at dette presiseres i lovteksten.

Det framgår ikke av dagens lovtekst at skolen skal undersøke saken før den setter inn tiltak når en elev sier fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt. Utvalget mener likevel at loven må forstås slik, ettersom undersøkelse av saken er nødvendig for å finne egnede tiltak. Utvalget foreslår at det presiseres i lovteksten at skolen har plikt til å undersøke *og* sette inn egnede tiltak i slike saker. Utvalget understreker at hensikten med undersøkelsen er å få et tilstrekkelig grunnlag til å finne fram til riktige tiltak. Skolen skal sette inn tiltak uansett om undersøkelsen viser at det etter en objektiv vurdering ikke har skjedd noen krenkelser mot eleven. Så lenge eleven selv opplever å ikke ha det trygt og godt, skal skolen sette inn tiltak for å hjelpe eleven. Tiltakene behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer på skolen. I noen tilfeller kan tiltakene også gå ut på å veilede eleven og å sette eleven bedre i stand til å håndtere det som oppleves vanskelig.

Det er lagt til grunn at plikten til å sette inn egnede tiltak må tolkes utvidende, og at den også omfatter en plikt til å evaluere tiltakene og ved behov sette inn nye tiltak.[28] I evalueringen av kapittel 9 A peker enkelte på at evaluering av tiltakene i noen tilfeller kan virke mot sin hensikt fordi det ripper opp i saker som elevene egentlig er ferdige med. Etter utvalgets oppfatning bør tiltakene alltid evalueres. Skolen har ikke gjort alt man med rimelighet kan forvente for at eleven skal få det trygt og godt dersom den bare har satt inn et tiltak uten å vurdere om tiltaket har fungert.

---

[26] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-4 andre ledd.

[27] At valg av tiltak skal bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger er også lagt til grunn etter dagens regelverk, jf. Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.2.5.

[28] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.2.5.

Hvor omfattende evaluering som må gjøres, vil variere. I de små og enkle sakene kan evalueringen være svært enkel og noe som skolens ansatte kan gjennomføre uten å «rippe opp» i en sak elevene har lagt bak seg.

Elevens beste og elevens rett til å bli hørt

Det følger av opplæringsloven § 9 A-4 femte avsnitt at skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt, og at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Utvalget foreslår at det tas inn en generell bestemmelse i ny opplæringslov om elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 9 A-4 femte avsnitt ikke videreføres.

Se omtale av forslaget om en generell bestemmelse om elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste i kapittel 18 og 19.

Aktivitetsplan

Det framgår av evalueringen av kapittel 9 A at skoleledere og ansatte i skolene opplever aktivitetsplanene som enklere verktøy å benytte enn enkeltvedtakene. Et gjennomgående funn er at det utarbeides flere aktivitetsplaner enn det tidligere ble fattet enkeltvedtak, noe som ifølge Deloitte indikerer at skolene sørger for en systematisk oppfølging av langt flere situasjoner der elever ikke har det trygt og godt, enn de gjorde tidligere.[29] Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre kravet om at det skal utarbeides aktivitetsplan.

Det følger av § 9 A-4 sjette avsnitt at det skal utarbeides aktivitetsplan når det skal gjøres tiltak i en sak. Evalueringen viser at det er uklart hva terskelen for å utarbeide aktivitetsplan er, og at flere mener at terskelen er for lav.

Etter utvalgets oppfatning skal en aktivitetsplan utarbeides i to tilfeller. For det første dersom skolens undersøkelser viser at det er behov for tiltak for at én eller flere elever skal få det trygt og godt på skolen. For det andre dersom eleven selv sier fra at han eller hun ikke har det trygt og godt. Dersom en ansatt griper inn mot en krenkelse og saken løses på stedet, er det derimot ikke nødvendig med en aktivitetsplan. I praksis er det nok likevel ikke alltid et klart skille mellom å gripe inn og å iverksette tiltak.

Utvalget har vurdert om det bør være en høyere terskel for plikten til å lage aktivitetsplan. En mulighet kan være at plikten bare gjelder dersom skolens undersøkelse viser at det er et kvalifisert behov for tiltak. Det vil da være en risiko for at elevens opplevelse blir bagatellisert, og at saker ikke tas tak i like tidlig og systematisk. Dersom det ikke utarbeides en skriftlig plan, vil dette også svekke elevens rettssikkerhet. Ved en eventuell håndhevingssak vil det dessuten være en fordel for alle parter at det finnes en skriftlig plan.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om aktivitetsplan i alle tilfeller hvor det skal settes inn tiltak. Utvalget mener hensynet til elevene må veie tyngre enn den byrden skolen pålegges ved plikten til å lage aktivitetsplan.

I § 9 A-4 sjette avsnitt er det en opplisting av hva planen skal inneholde. Utvalget mener det ikke er grunn til å differensiere hva planen må inneholde ut fra sakens alvorlighet. Etter utvalgets oppfatning er dette punkter som det er nødvendig å vurdere i alle saker. Derimot vil utvalget understreke at omfanget av vurderingene i planen, og dermed også ressursbruken, kan tilpasses risikoen i den enkelte sak.[30] Det er viktig at skolene jobber godt med dette, så de ansatte blir trent i å gjøre slike risikovurderinger og i å behandle sakene effektivt.

Utvalget vil understreke at en aktivitetsplan ikke trenger å knytte seg til en bestemt elev eller en bestemt situasjon. Planen kan ta for seg flere situasjoner eller utfordringer som omfatter flere elever.

Oppfylling av aktivitetsplikten og avslutning av saken

Både evalueringen av kapittel 9 A og FOU-prosjektet om håndhevingsordningen viser at det kan være uklart når aktivitetsplikten, og da særlig plikten til å sette inn tiltak, er oppfylt og når en sak kan avsluttes.[31] Det vises til at enkelte saker blir «evighetssaker» fordi eleven og foreldrene ønsker ett bestemt tiltak som skolen mener det ikke er faglig grunnlag for.

I forarbeidene til dagens lov er det lagt til grunn at plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven har et trygt og godt skolemiljø. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses som egnet, og stadig evaluerer og eventuelt

[29] Se mer om evalueringen av kapittel 9 A i kapittel 36.3.2.

[30] I Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.7.2 påpeker departementet at omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) i § 9 A-4 sjette ledd må tilpasses den enkelte saken.

[31] Se mer om evalueringen og FOU-prosjektet i kap. 36.3.2.

justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.[32] Videre er det lagt til grunn at aktivitetsplikten er oppfylt når skolen har gjort alt man med rimelighet kan forvente.[33] Dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012 s. 146.

At aktivitetsplikten løper til eleven har det trygt og godt, og at den er oppfylt når skolen har gjort alt man med rimelighet kan forvente, kan synes å stå i motstrid med hverandre. Enkelte peker også på at det er et paradoks at det i håndhevingsordningen kan konkluderes med at aktivitetsplikten ikke er brutt selv om eleven ikke har det trygt og godt, og motsatt at plikten er brutt selv om eleven nå har det trygt og godt.[34]

Utvalget mener dagens regelverk gir en hensiktsmessig balanse mellom å ivareta eleven og gi skolen et rimelig faglig handlingsrom. Aktivitetsplikten, inkludert plikten til å sette inn tiltak, løper helt til eleven har det trygt og godt. Skolen kan dermed ikke avslutte saken før eleven har det trygt og godt, heller ikke dersom skolen fram til da har gjort alt man med rimelighet kan forvente. Dette betyr ikke at skolen alltid må sette inn det tiltaket som eleven eller foreldrene ønsker. Men det betyr at skolen må fortsette å prøve og hjelpe eleven til å få det bedre på skolen. Det kan være enkelte tilfeller der skolen ikke klarer å oppnå at eleven får det trygt og godt, fordi det ikke er faglig forsvarlig å gjøre det ene tiltaket eleven mener er nødvendig. Men skolen kan ikke slutte å forsøke. Skolen må fortsette å gjøre det den kan for at det skal bli bedre for eleven.

Selv om saken ikke kan avsluttes, betyr det ikke at skolen har brutt aktivitetsplikten. Så lenge skolen har gjort, og fortsatt gjør, alt man med rimelighet kan forvente, er aktivitetsplikten oppfylt. I slike tilfeller skal fylkesmannen ikke gi pålegg til kommunen. Men skolen kan selvsagt ikke slippe saken så lenge barnet ikke har det trygt og godt. I noen tilfeller kan et nytt blikk fra fylkesmannen gi gode innspill til den videre oppfølgingen. En vurdering fra fylkesmannen kan også gi en forventningsavklaring til involverte elever og foreldre.

Dokumentasjonsplikt

Det følger av § 9 A-4 sjuende avsnitt at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten etter første til femte avsnitt. Kunnskapsgrunnlaget (se kapittel 36.3.2) viser at reglene har ført til økt dokumentasjon, og at det oppleves uklart hva som skal til for å oppfylle dokumentasjonskravet. Samtidig opplever flere kommuner, skoleledere og ansatte at implementeringen har vært en læringsprosess, og at de nå har bedre forståelse av hva som må dokumenteres.

At skolene dokumenterer hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, er viktig for elevenes rettssikkerhet. Utvalget mener dette hensynet veier tyngre enn hensynet til at skolene opplever dokumentasjonskravet som tidkrevende og byrdefullt. Utvalget viser også til at mange har positive erfaringer med skriftliggjøring. Skriftliggjøring er et godt verktøy for å ta tak i saker tidlig og avdekke risiko. Skolene bør tilstrebe å lage gode systemer for dokumentasjon som fungerer i praksis. De ansatte i skolen bør drøfte dokumentasjonsplikten og forsøke å se nytten for elevene og i skolens forebyggende arbeid.

Ordlyden i § 9 A-4 sjuende avsnitt gir inntrykk av at alt må dokumenteres. I forarbeidene til loven er det lagt til at grunn at hva som dokumenteres, og hvordan det dokumenteres, må tilpasses den enkelte virksomhet og formålet med dokumentasjonen.[35] Utvalget mener det er klart at det må være en terskel for hva og hvor mye som dokumenteres. Utvalget antar at utfordringen med hva og hvor mye som skal dokumenteres i noen grad skyldes at regelverket er nytt, og at dette vil bli klarere når skoler, kommuner og fylkesmenn har fått mer erfaring med de nye reglene. Utvalget foreslår likevel at det tas inn i loven at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten *i den formen og det omfanget som er nødvendig*. Formuleringen er basert på formuleringen som er brukt i kommuneloven § 25-1 tredje avsnitt bokstav d om å dokumentere internkontrollen.

Dokumentasjonskravet skal bidra til at aktivitetsplikten oppfylles. Dokumentasjon kan bidra til økt bevissthet og oppmerksomhet hos kommuner og skoler om hvordan aktivitetsplikten oppfylles. For at aktivitetsplikten skal kunne håndheves, er det dessuten en forutsetning at det foreligger dokumentasjon som viser hvordan plikten er oppfylt. Dokumentasjonen er dermed avgjørende for elevenes rettssikkerhet. Hvor mye som er *nødvendig* å dokumentere, må vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo høyere risiko det er for at elever ikke har

[32] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-4 fjerde ledd.
[33] Prop. 57 L (2016–2017). kap. 5.5.5.
[34] Deloitte, 2019.
[35] Se Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-4 sjuende ledd.

det trygt og godt på skolen, desto større er kravet til dokumentasjon.

Hvilken form som er nødvendig, må også vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo høyere risiko det er for at elever ikke har det trygt og godt på skolen, desto grundigere dokumentasjon må foreligge. Kommuner og skoler har ellers stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon, og bør finne fram til hensiktsmessige former for dette. Eksempler på dokumentasjon er referater, logger, notater, prosedyrer og lignende.

Hvem skal aktivitetsplikten gjelde for?

I § 9 A-4 er det flere pliktsubjekter. Alle som arbeider på skolen, har plikt til å følge med, gripe inn og varsle rektor. Rektor har plikt til å varsle kommunen, mens skolen har plikt til å undersøke saken, sette inn tiltak, lage aktivitetsplan og dokumentere hva som er gjort.

Utvalget mener det må være sammenheng mellom myndighet og juridisk, økonomisk og administrativt ansvar, og at den klare hovedregelen derfor bør være at kommunen er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven. Pliktene som rektor og andre som arbeider på skolen har etter dagens § 9 A-4, er et personlig ansvar som de har i kraft av å være voksne personer på skolen. Plikten handler om å passe på og beskytte barn, og den handler derfor om noe mer enn å bidra til at kommunen oppfyller opplæringsansvaret overfor elevene. Dette understøttes av at den enkelte kan ilegges personstraff ved brudd på plikten.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør videreføres at rektor og andre som arbeider på skolen, er pliktsubjekter for relevante deler av aktivitetsplikten. Utvalget understreker at kommunen likevel også har et ansvar for at aktivitetsplikten oppfylles på den enkelte skole.[36]

Utvalget foreslår også at det videreføres at «skolen» brukes som pliktsubjekt for deler av aktivitetsplikten. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, men oppfyllelsen må skje på den enkelte skole. Det er kommunen, som ansvarlig for skolevirksomheten, som er ansvarlig for at kravet oppfylles. Se mer om pliktsubjekt i kapittel 12.4.

Utvalget har vurdert om det er rimelig at alle som arbeider på skolen, har en straffesanksjonert plikt til følge med, gripe inn og varsle i skolemiljøsaker. Lovteksten i dagens § 9 A-4 er ment å omfatte alle ansatte og andre som utfører tjeneste eller arbeid på skolen. Det er lagt til grunn at det gjelder alle med en arbeidskontrakt med skolen eller kommunen, uavhengig av om arbeidsforholdet er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Det er videre lagt til grunn at aktivitetsplikten også gjelder for andre personer som regelmessig oppholder seg på skolen, SFO eller leksehjelpen, har kontakt med elevene og dessuten er på skolen for å utføre et arbeid eller en tjeneste for skolen. Aktivitetsplikten vil da også omfatte personer med ansettelsesforhold hos en ekstern tjenesteleverandør, for eksempel innen renhold, vaktmestertjenester eller kantinetjenester, ulike aktivitetsledere eller kursholdere i skolefritidsordningen osv. Det vil heller ikke være avgjørende om vedkommende mottar lønn for arbeidet.[37]

På den ene siden kan det argumenteres med at renholdere, vaktmestere og andre uten en omsorgsrolle overfor elevene, ikke bør pålegges plikter i skolemiljøsaker. På den andre siden er plikten til å følge med, gripe inn og varsle når barn og unge ikke har det trygt og godt, noe som bør kunne forventes og kreves av alle voksne. Evalueringen av kapittel 9 A viser at de fleste kommuner har laget rutiner for å sikre at alle som omfattes av aktivitetsplikten, får informasjon om dette, også vaktmestere og renholdere. Evalueringen viser også at det er flere tilfeller hvor renholdere har varslet rektor om elever de mistenker ikke har det bra, som følge av observasjoner de har gjort i skolemiljøet.[38] Utvalget antar at renholdere, vaktmestere og andre uten direkte oppgaver overfor elevene i noen tilfeller kan observere eller fange opp forhold som ikke lærerne ser fordi elevene kan være mindre på vakt overfor deres tilstedeværelse.

Utvalget foreslår at det videreføres at de relevante delpliktene i aktivitetsplikten skal gjelde for alle som arbeider på skolen. Utvalget vil likevel understreke at det konkrete innholdet i aktivitetsplikten avhenger av hvilken rolle, hvilke oppgaver og hvilken posisjon den ansatte har på skolen. Det vil kreves mer av en ansatt som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves en større og mer aktiv årvåkenhet fra en lærer, assistent, miljøarbeider eller rektor, enn hva som kreves av en vaktmester eller renholdsarbeider.[39]

---

[36] Dette er også lagt til grunn i Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.1.

[37] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.1.

[38] Deloitte, 2019 s. 27 og s. 40.

[39] Dette er også lagt til grunn i Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.1.

36.4.7 Skjerpet aktivitetsplikt

I § 9 A-5 er det fastsatt en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev. Skjerpingen går ut på at ansatte skal varsle rektor straks, og at saken skal undersøkes straks. Videre skal rektor i slike tilfeller varsle kommunen. De ansatte skal varsle kommunen direkte dersom de har mistanke om eller kjennskap til at rektor krenker en elev.

Innspill til utvalget og det øvrige kunnskapsgrunnlaget viser at det er noen uklarheter og utfordringer med den skjerpede aktivitetsplikten.

Når det gjelder de ansattes plikt til å varsle rektor, mener utvalget at det ikke bør være noen annen terskel enn at den ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker en elev. Det er heller ingen terskel for de ansattes varsling i saker hvor en elev opplever krenkelser fra andre elever. Skjerpingen består i at varslingen alltid skal skje straks, noe utvalget mener er riktig i slike saker.

I utgangspunktet er det opp til den ansatte etter en konkret vurdering å ta stilling til om det er grunn til mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen krenker en elev. Men det vil alltid gi grunnlag for mistanke dersom en elev selv sier at det har skjedd. Selv dersom det unntaksvis framsettes feilaktige påstander, er det viktig at denne informasjonen kommer til rektor. Rektors oppgave er først og fremst å verne eleven i slike saker, men det kan også være nyttig at rektor får informasjon om eventuell misbruk av ordningen. Dette kan i seg selv vise at det er utfordringer med miljøet, dialogen mellom lærere og elever og tilliten til skolen.

Regelverket er forstått ulikt når det gjelder rektors varslingsplikt. Noen har forstått det slik at rektor skal varsle kommunen med en gang basert på elevens opplevelse, mens andre har lagt til grunn at saken skal undersøkes først. Flere mener at det bør være en terskel for hvilke saker som skal varsles til kommunen, og at det i større grad bør overlates til rektors faglige skjønn å vurdere hvilke saker som skal varsles. Lærere føler seg rettsløse når det skal varsles til kommunen at de mistenkes for å ha krenket elever uten at rektor engang har undersøkt saken.

At det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, er i seg selv alvorlig uansett hva krenkelsen går ut på, eller hva som er bakgrunnen for mistanken. Samtidig kan det forekomme saker hvor det er unødvendig og lite hensiktsmessig at kommunen involveres fordi påstanden er åpenbart grunnløs – enten fordi den klart ikke er sann, eller fordi den gjelder et forhold som klart ikke er en krenkelse etter loven. Et eksempel som har vært nevnt for utvalget, er saker der en lærer irettesetter en elev som vipper på stolen, og eleven hevder seg krenket. Utvalget antar at slike saker er sjeldne unntak. Utvalget foreslår likevel under tvil at det innføres en terskel for rektors varslingsplikt, slik at rektor kan unnlate å varsle dersom varslet er åpenbart grunnløst. Utvalget vil understreke at det er ment å være en svært lav terskel for varsling, og at rektor bare unntaksvis kan unnlate å varsle slike saker videre til kommunen.

For at terskelen skal ha betydning, legger utvalget til grunn at rektor kan undersøke et varsel fra de ansatte før rektor varsler videre til kommunen. Det siktes her til en rask undersøkelse for å vurdere om varslet er åpenbart grunnløst. Dersom rektor er i tvil eller det krever mer enn en rask undersøkelse å vurdere varslet, skal rektor varsle kommunen.

Kommunen kan bestemme at rektor skal varsle i alle tilfeller, også i saker som er åpenbart grunnløse. Det bør i alle tilfeller være en dialog mellom kommunen og rektor for å sikre en lik forståelse av terskelen som loven legger opp til.

Når det gjelder de ansattes plikt til å varsle kommunen direkte ved mistanke om eller kjennskap til at rektor krenker en elev, foreslår utvalget ingen terskel. Den ansatte har ikke samme mulighet til å undersøke saken, og mulige krenkelser fra rektor er dessuten ekstra alvorlig. Utvalget foreslår en språklig endring i varslingsplikten for å få tydeligere fram at den utløses ved *mistanke om eller kjennskap til* at rektor krenker en elev.

Utvalget vil for øvrig understreke at det at en sak varsles til kommunen, ikke betyr at innholdet i varslet legges til grunn som en fullstendig beskrivelse av hva som faktisk har skjedd. Saken skal undersøkes, og det er denne undersøkelsen og faglige vurderinger som skal ligge til grunn for tiltaket, se kapittel 36.4.6. Utvalget har forståelse for at varslingen kan oppleves ubehagelig for de ansatte, men mener at hensynet til elevene må veie tyngre.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at undersøkelser og tiltak skal iverksettes straks. Utvalget understreker for øvrig at den skjerpede aktivitetsplikten må forstås som et tillegg til den ordinære aktivitetsplikten. Kravene om aktivitetsplan, dokumentasjon med videre gjelder også i tilfeller hvor eleven ikke har det trygt og godt fordi eleven blir eller har blitt krenket av en som arbeider på skolen.

36.4.8 Håndhevingsordningen

Generelt om håndhevingsordningen

Evalueringen og det øvrige kunnskapsgrunnlaget viser at håndhevingsordning har gjort det enklere for elever å få overprøvd sin sak. Det er også enkelte utfordringer med håndhevingsordningen, som lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene og ulik håndtering av sakene. Flere av utfordringene handler mer om praktiseringen av ordningen enn om selve regelverket. Samlet sett mener utvalget at innføringen av håndhevingsordningen har vært positiv for elevene.

Utvalget foreslår å videreføre håndhevingsordningen for skolemiljøsaker. Nedenfor drøfter utvalget enkelte problemstillinger i lys av kunnskapsgrunnlaget. Utvalgets drøftinger tar i all hovedsak utgangspunkt i fylkesmennenes behandling av håndhevingsakene, men vurderingene og forslagene gjelder også Utdanningsdirektoratets behandling av klager i håndhevingssakene.

Avvisning av saker

Det følger av § 9 A-6 andre avsnitt at fylkesmannen skal avvise saken hvis saken ikke har vært tatt opp med rektor eller det er under en uke siden saken ble tatt opp. Det er lagt til grunn at en uke betyr fem arbeidsdager.[40] Utvalget foreslår at dette videreføres. Det er viktig at elevene har enkel tilgang til å få hjelp hos fylkesmannen, men det er lite hensiktsmessig at elevene skal kunne gå direkte til fylkesmannen uten at saken er tatt opp med rektor.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er enkelte misforståelser om dette avvisningsgrunnlaget. Utvalget vil derfor understreke at kravet ikke skal forstås som en frist verken til å sette inn tiltak, lage plan eller ordne opp i saken. I mange saker er det behov for undersøkelser og vurderinger som tar mer tid enn fem dager, og tiltakene vil ofte måtte virke over tid før eleven får det trygt og godt. At saken skal være tatt opp med rektor, handler om å legge til rette for at saken skal løses på skolenivå. Rektor og skolen får en sjanse til å komme i dialog med eleven og foreldrene. Dersom eleven og foreldrene gjennom denne dialogen får tillit til at skolen vil håndtere saken på en god måte, vil eleven eller foreldrene ikke ha behov for å melde saken til fylkesmannen. Rektors oppgave blir dermed å gjøre eleven og foreldrene trygge på at saken tas på alvor og vil bli fulgt opp raskt og godt. Dersom eleven eller foreldrene ikke får tillit til skolens oppfølging gjennom denne dialogen, er trolig alle involverte tjent med at saken behandles av fylkesmannen. Da får eleven mulighet til å få hjelp dersom skolen ikke har hatt eller har en god nok oppfølging av eleven og skolemiljøet. Dersom skolens oppfølging er slik man med rimelighet kan forvente, vil fylkesmannens behandling vise dette.

Etter dagens regelverk er det et krav at saken skal være tatt opp med rektor. Kunnskapsgrunnlaget viser at det varierer i hvilken grad kommunen involveres i håndhevingssaker. Ettersom det er kommunen som er juridisk, økonomisk og administrativ ansvarlig overfor elevene, kan det argumenteres for at saken bør være tatt opp med kommunen. På den annen side forholder elever og foreldre seg til skolen, og det er viktig at håndhevingsordningen er lett tilgjengelig for dem. Utvalget mener hensynet til elevene må veie tyngst, og foreslår å videreføre at saken må ha vært tatt opp med rektor. Kommunen kan, som arbeidsgiver, lage rutiner for å sikre at rektor involverer dem i slike saker.

Det følger av § 9 A-6 andre avsnitt at fylkesmannen også skal avvise saker som ikke gjelder skolemiljøet på skolen der eleven går når saken blir meldt til fylkesmannen. Det er lagt til grunn at ordlyden «skolen der eleven går» også omfatter skolen der eleven skulle gått dersom eleven av ulike årsaker ikke kan eller vil møte på skolen, og tilfeller der eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole for å være i et tryggere miljø enn nærskolen.[41] Utvalget foreslår at dette avvisningsgrunnlaget også videreføres. Hensikten med håndhevingsordningen er å hjelpe elevene, og da må meldingen gjelde en situasjon som fortsatt er aktuell. Melding om saker fra tidligere skoler kan gi grunnlag for at fylkesmannen velger å gjennomføre tilsyn. Videre kan saker som ligger tilbake i tid, gi grunnlag for erstatning eller rettferdsvederlag fra staten.[42]

Det følger også av § 9 A-6 andre avsnitt at fylkesmannen skal avvise sakene i de ovennevnte tilfellene med mindre særlige grunner gjør det urimelig. Utvalget foreslår at denne regelen videreføres med språklige endringer. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at bestemmelsen må forstås slik

[40] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-6 andre ledd andre setning.

[41] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-6 andre ledd tredje setning.

[42] Vilkårene for rettsferdsvederlag er blant annet presisert nærmere i St.prp. 72 (1998–99). Ingen har et rettslig krav på rettferdsvederlag.

at det skal vurderes om det foreligger særlige grunner til å realitetsbehandle en klage også når saken gjelder miljøet ved en annen skole enn den skolen eleven går på når saken blir meldt til fylkesmannen, og ikke bare dersom saken ikke har vært tatt opp med rektor en uke før saken meldes.[43] Utvalget er enig i denne forståelsen.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å ha en slik sikkerhetsventil i regelverket, slik at saker som er svært alvorlig og tidssensitive kan tas til behandling selv om vilkårene for avvisning er oppfylt. Utvalget understreker likevel at det skal være en viss terskel for å ta sakene til behandling når vilkårene for avvisning er oppfylt.

Fylkesmennenes rapportering til Utdanningsdirektoratet viser at fylkesmennene i noen tilfeller gir veiledning til elever og foreldre framfor å avvise saken i tilfeller hvor vilkårene for å ta saken til behandling ikke er oppfylt. Utvalget antar at fylkesmennene har en slik praksis fordi det oppleves brutalt å avvise en sak der en elev ikke har det trygt og godt. Utvalget har forståelse for dette. Praksisen er likevel uheldig, og bør endres. Avvisningen er et enkeltvedtak som kan påklages. Dersom fylkesmennene veileder elever og foreldre til å ta opp saken med skolen i stedet for å avvise saken, fratas eleven og foreldrene denne klagemuligheten. Det kan også bidra til å skape uriktige forventninger til håndhevingsordningen og uklar forståelse av rollene.

Det bør heller ikke være en praksis der fylkesmannen venter en uke for så å ta saken til behandling. Hensikten med avvisningsgrunnlaget er, som nevnt, å legge til rette for at saken kan løses på skolenivå. Da må skolene få en sjanse til å skape tillit omkring oppfølgingen til skolen uten at staten går inn i saken. Dersom vilkårene for å ta saken til behandling ikke er oppfylt, skal fylkesmennene avvise saken med mindre det er særlige grunner til å behandle saken (se over). Framfor å unnlate å fatte avvisningsvedtak for å skåne elever og foreldre, bør fylkesmennene heller vurdere om vedtakene kan utformes annerledes. Fylkesmennene kan også gi veiledning i tillegg til avvisningsvedtaket.

Hva fylkesmannen skal vurdere

Det følger av § 9 A-6 andre avsnitt at fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt. FOU-prosjektet om håndhevingsordningen viser at fylkesmennene som regel vurderer alle delpliktene. Barneombudet mener det er uheldig dersom fylkesmannen ikke vurderer alle delpliktene.[44] Forarbeidene til opplæringsloven sier ikke tydelig om det er meningen at fylkesmannen alltid skal vurdere alle delpliktene, men det kan kanskje forstås slik ettersom det er lagt til grunn at fylkesmannen må vurdere hva som ut fra en faglig standard er rimelig å forvente av skolen «på ethvert tidspunkt i saksforløpet».[45]

Etter utvalgets vurdering bør det ikke være slik at fylkesmannen alltid må vurdere alle delpliktene. Håndhevingsordningen skal være et sikkerhetsnett som kan fange opp de sakene skolen selv ikke klarer å løse raskt og riktig, og målet er at ordningen skal være enklere, raskere og tryggere enn den tidligere ordningen.[46] Årsaken til at fylkesmannen skal vurdere om plikten er oppfylt, og ikke om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, er at fylkesmannen ikke kan overprøve om en elev har det trygt og godt. Slik utvalget ser det, er likevel det primære målet med ordningen å hjelpe elever i den situasjonen de er i, ikke å kontrollere om skolen har etterlevd regelverket. Dersom målet er å kontrollere kommunens etterlevelse av regelverket, er tilsyn det riktige virkemiddelet.

Utvalget har forståelse for at elever og foreldre ønsker en vurdering av alt skolen har gjort i saken. Samtidig vil en fullstendig gjennomgang av alle delpliktene i alle saker føre til at sakene tar lengre tid uten at det alltid gir et bedre grunnlag for å hjelpe eleven. Det kan også føre til at oppmerksomheten rettes mot hva skolen burde ha gjort eller har gjort feil, i stedet for at saken handler om å finne gode tiltak. Det er selvsagt viktig at kommuner og skoler gis et godt grunnlag til å lære av håndhevingssakene, og da kan en fullstendig gjennomgang være best, men dette bør ikke gå på bekostning av målet om å hjelpe den enkelte eleven raskt. Utvalget peker på at fylkesmannen også kan vurdere å åpne et bredere tilsyn med skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten på bakgrunn av én eller flere håndhevingssaker. Fylkesmannen kan også gi veiledning til kommuner og skoler.

Utvalget foreslår at det presiseres i loven at fylkesmannen skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt, *for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen*. Hensikten er å tydeliggjøre at formålet med ordningen er å hjelpe eleven framover, ikke å kontrollere etterlevelsen av reglene. Med

[43] SOM-2019-561.

[44] Barneombudet, 2018a.

[45] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-6 andre ledd første setning.

[46] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 6.5.1.

utgangspunkt i dette formålet må fylkesmannen vurdere hvilke delplikter som skal vurderes i den enkelte sak. For at håndhevingsordningen skal kunne gi eleven hjelp raskt, er det viktigste at fylkesmannen tar tak i saken der den står når den meldes til fylkesmannen. Hvis alle er enige om at det er behov for tiltak, men det er uenighet om hva tiltaket skal være, så holder det at fylkesmannen vurderer hva skolen har gjort for å finne fram til riktig tiltak og hvilke tiltak skolen har gjennomført. Dersom saken derimot er slik at elever og foreldre opplever å ikke bli hørt eller tatt på alvor, kan det være relevant for fylkesmannen å vurdere hva skolen har gjort for å følge med og undersøke saken videre.

Fylkesmannens utredning av saken

Det følger av opplæringsloven § 9 A-6 tredje avsnitt andre og tredje setning at fylkesmannen skal sørge for at involverte elever blir hørt, og at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i skolens arbeid. Utvalget foreslår at det tas inn en generell bestemmelse i ny opplæringslov om elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste. Utvalget foreslår derfor at § 9 A-6 tredje avsnitt andre og tredje setning ikke videreføres.

Se omtale av forslaget om en generell bestemmelse om elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste i kapittel 18 og 19.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det oppleves som en utfordring at fylkesmannen hører barnet som melder saken, mens andre sider av saken ikke blir så godt opplyst. Det oppleves særlig utfordrende dersom andre elever eller lærere har andre oppfatninger av situasjonen.

Utvalget mener det er positivt at de nye reglene om skolemiljø har ført til at elevene i større grad enn tidligere blir hørt og tatt hensyn til. Det er viktig at elever som ikke har det trygt og godt på skolen, tas på alvor. Det er eleven selv som vet best hvorfor han eller hun ikke har det det trygt og godt, og eleven har gjerne også synspunkter på hva som skal til for at det skal bli bedre.

Utvalget vil likevel understreke at det som regel ikke er tilstrekkelig for fylkesmannen å bare høre den eleven som har meldt saken. Fylkesmannen må i hvert fall høre alle elevene som saken gjelder (se om partsrettigheter nedenfor). Fylkesmannen må dessuten sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Det kan derfor være nødvendig å innhente informasjon fra andre elever, fra foreldre og fra ansatte på skolen og i kommunen. Hvem som må høres, og hvor grundig saken må utredes, må vurderes konkret. Utvalget minner om at valg av tiltak skal baseres på undersøkelsen av saken og ikke bare på den enkelte elevens opplevelse (se kapittel 36.4.6). I hvilken grad det er behov for å innhente informasjon fra andre elever, kommer også an på hva slags vedtak som er aktuelt, og om dette berører andre barn.

FOU-prosjektet om håndhevingsordningen[47] viser at høring av andre barn og lærere som regel skjer gjennom skolens opplysning av saken. Etter utvalgets oppfatning kan dette være en egnet måte å få opplyst saken på i noen tilfeller. Men dersom fylkesmannens vedtak berører andre elever eller ansatte direkte, bør også de høres direkte. Se mer om fylkesmannens vedtak nedenfor.

Partsrettigheter i håndhevingssaker

Evalueringen av kapittel 9 A og det øvrige kunnskapsgrunnlaget viser at det oppleves uklart hvem som har partsrettigheter i håndhevingssaker om skolemiljø. Nedenfor redegjør utvalget kort for reglene om partsrettigheter og drøfter disse opp imot håndhevingsordningen.

Når fylkesmannen behandler en melding etter håndhevingsordningen, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og partsrettigheter. Det følger av forvaltningsloven § 2 at en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder, er part i saken. Part brukes som betegnelse i flere av reglene i forvaltningsloven for å angi hvem som har rettigheter under saksbehandlingen, eller for å angi rekkevidden av plikter som forvaltningsorganet har. Hvem som er part i saken, har blant annet betydning for retten til innsyn og retten til å klage (se mer om innsyn og klage nedenfor).

Det er en relativt høy terskel for å gi partsstilling for den som indirekte og rent faktisk blir berørt av et vedtak. Det må dreie seg om vesentlige faktiske virkninger for vedkommende – normalt en alvorlig skade eller alvorlig ulempe av individuell karakter.[48]

Et offentlig organ regnes ikke som part i en forvaltningssak selv om organets myndighetsområde eller allmenne interesser som det ivaretar, kan bli berørt av avgjørelsen. Det er bare dersom organets rettsstilling blir berørt på samme måte som et privat individ ville bli i en tilsvarende sak, for eksempel ved ekspropriasjon av arealer, at forvaltningsorganet regnes som part, jf. forvaltnings-

[47] Se kap. 36.3.2.

[48] NOU 2019: 5, kap. 13.6.4.2.

loven § 2 fjerde avsnitt. Når det gjelder tilsyn med kommunepliktene, følger det av kommuneloven § 30-5 at kommunen kan utøve partsrettigheter. Dette er en særregel som avviker fra de ordinære reglene i forvaltningsloven.

Et spørsmål som enkelte opplever som uklart i håndhevingssaker, er om andre elever enn den som har meldt inn saken, skal regnes som part i saken. Utvalget mener dette må vurderes konkret fra sak til sak. Etter utvalgets oppfatning er det ikke nok at en annen elev er utpekt som den som har krenket den som har meldt inn saken. Det avgjørende er om vedtaket kan ha vesentlige faktiske virkninger for en annen elev. Flere partsrettigheter gjelder før vedtaket fattes, og det må derfor vurderes ut fra saksforberedelsen om et mulig vedtak vil kunne få vesentlige faktiske virkninger for en annen elev. I vurderingen av om virkningen er vesentlig, er det etter utvalgets vurdering relevant å ta hensyn til at barn og unge er mer sårbare enn voksne, og at det er obligatorisk for elevene å gå på skolen eller i hvert fall nødvendig for å kunne få oppfylt en grunnleggende rettighet. En virkning som ikke anses å være vesentlig overfor en voksen, kan dermed være vesentlig overfor barn og unge.

Dersom tiltaket er at en annen elev enn den som har meldt saken, må bytte klasse eller skole, er det åpenbart at også den andre eleven er part i saken, i og med at vedtaket «retter seg mot» vedkommende. Dersom vedtaket gjelder kontakten og samhandlingen mellom to elever og det indirekte begrenser en tredje elevs bevegelser eller omgangskrets, kan den tredje eleven også være part dersom begrensningen har vesentlige faktiske virkninger for denne eleven. Dersom det er generelle skolemiljøtiltak som til en viss grad berører alle elevene på skolen eller i klassen, eller en større gruppe elever, vil det normalt ikke være tale om virkninger av en slik karakter at de andre elevene regnes som parter i saken.

Enkelte kommuner mener det er uheldig at kommuner ikke er part i håndhevingssaker. Utvalget vil i denne sammenheng vise til at normalordningen i forvaltningsloven er at offentlige organer, som kommuner, ikke har partsrettigheter på områder som de selv har ansvaret for. Kommuner har partsrettigheter i tilsynssaker etter kommuneloven, men tilsynssakene skiller seg i vesentlig grad fra håndhevingssakene. Fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kommunene på eget initiativ, mens håndhevingssakene utløses av at en elev melder fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen. Formålet med håndhevingsordningen er å hjelpe eleven, ikke å kontrollere kommunen. Håndhevingssakene har større likhet med klagesaker der fylkesmannen overprøver kommunale vedtak, for eksempel vedtak om skyss. Kommunen har ikke partsrettigheter i slike saker.

Et spørsmål som oppleves som uklart, er om lærere og andre ansatte skal regnes som part i håndhevingssaker. Flere mener det er problematisk for de ansattes rettssikkerhet dersom de ikke har partsrettigheter, særlig i saker hvor en ansatt utpekes som krenker.

Om en lærer skal regnes som part i en håndhevingssak, må vurderes konkret. I likhet med det som er lagt til grunn for andre elever, vil en lærer være part hvis vedtaket retter seg mot læreren eller har vesentlige virkninger for læreren. Dersom vedtaket innebærer at en sak må følges opp på enn annen måte enn det som er lærerens faglige vurdering, vil dette normalt ikke være en type virkning som gir partsrettigheter for læreren. Det samme gjelder virkninger som berører skolen eller de ansatte generelt. Dersom vedtaket, eller et mulig vedtak, innebærer vesentlige endringer i hvilke arbeidsoppgaver en bestemt lærer kan ha, må læreren anses som part i saken. Et annet spørsmål er om fylkesmannen i det hele tatt bør fatte slike vedtak. Se om fylkesmannens vedtak nedenfor.

Utvalget mener at det ikke er behov for egne regler om partsrettigheter for elever og ansatte i håndhevingssaker, da dette reguleres av de generelle reglene i forvaltningsloven, og at den nærmere presiseringen av disse i saker om skolemiljø best skjer gjennom praksis. Utvalget ser heller ikke at det er grunnlag for å innføre særregler om partsrettigheter for kommuner i håndhevingssaker. Se for øvrig omtale av forhåndsvarsel og klagerett nedenfor.

Sivilombudsmannen har behandlet en sak om partsinnsyn for en lærer i en sak om en elevs psykososiale skolemiljø.[49] Sivilombudsmannen tok ikke stilling til om læreren var å regne som part i den konkrete saken, men konkluderte med at hun var så berørt av saken at, uavhengig av om hun var for part å regne, måtte ha visse partsrettigheter. Ombudsmannen kom til at «partsrettigheter i form av rett til dokumentinnsyn og rett til å bli hørt […] kunne forankres i ulovfestede prinsipper om krav til forsvarlig saksbehandling og å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk». Utvalget legger ut fra dette til grunn at fylkesmannen ut fra kravene til god forvaltningsskikk og kravet til forsvarlig saksbehandling, inkludert kravet om at

[49] SOM-2018-496.

saken skal være så godt opplyst som mulig, unntaksvis kan ha plikt til å la andre enn partene i saken få innsyn og mulighet til å uttale seg i saken.

Forhåndsvarsel i håndhevingssaker

Flere kommuner gir uttrykk for at det er problematisk at de ikke får forhåndsvarsel, særlig i saker hvor det fattes vedtak om konkrete tiltak som skal gjennomføres på en skole.[50] I noen tilfeller opplever kommuner og skoler at tiltakene som vedtas, ikke lar seg gjennomføre eller har negative konsekvenser som ikke er belyst i vedtaket.

Det følger av forvaltningsloven § 16 at den som er part i saken, skal få forhåndsvarsel før det fattes vedtak, og gis mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Hensikten med forhåndsvarslet er at den vedtaket gjelder, skal ha mulighet til å imøtegå framstillingen av saken. Forvaltningslovutvalget har drøftet om varslingsplikten skal utvides, men konkluderte med å videreføre dagens regel om at det bare er parten som har krav på å bli varslet.[51]

Ettersom kommunen ikke er part i håndhevingssaker, har den heller ikke krav på forhåndsvarsel. En mulighet kan være å fastsette særregler i opplæringsloven om at kommunen skal få forhåndsvarsel i slike saker. Prinsipielt mener utvalget at det skal være en høy terskel for å fravike forvaltningsloven og andre sektorovergripende lover. Kommunen er dessuten en profesjonell aktør, i motsetning til eleven som har meldt saken. Et krav om forhåndsvarsel vil føre til at sakene tar lengre tid – noe som ikke bidrar til målsetningen om en raskere ordning.[52]

Utvalget mener det ikke er nødvendig med særregler i opplæringsloven om forhåndsvarsel til kommuner. Utvalget vil likevel understreke at kravet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være så godt opplyst som mulig, betyr at den aktuelle kommunen og skolen må involveres i saken. Jo mer konkrete vedtak fylkesmannen skal fatte, desto bedre må saken være opplyst. I mange tilfeller vil den beste måten å opplyse saken på være å gi et forhåndsvarsel til kommunen med mulighet til å uttale seg. På denne måten får fylkesmannen et bedre grunnlag for å vurdere om det tiltaket den vil vedta, er egnet. Forhåndsvarsel kan også være et godt verktøy for å avdekke mulige negative konsekvenser for andre elever, som eventuelt også kan føre til at andre elever må regnes som part i saken.

I vurderingen av om kommunen skal gis et forhåndsvarsel, må det også tas hensyn til hvor tidssensitiv saken er. Det er viktig at saksbehandlingen ikke forsinkes mer enn nødvendig. Fylkesmannen kan også gjennomføre en eventuell varsling til kommuner på en enklere og mer tidseffektiv måte enn det forvaltningsloven legger opp til. For eksempel kan kommunen bare få deler av det foreløpige vedtaket, for eksempel hvilke tiltak som skal vedtas, varslingen kan skje muntlig, eller det kan være kortere frist. Samtidig er det viktig at kommunen får en reell mulighet til å gi innspill dersom dette er nødvendig for å opplyse saken godt nok. Utvalget gjør også oppmerksom på at dersom fylkesmannen mottar opplysninger som eleven har innsynsrett i som part, skal opplysningene forelegges eleven til uttalelse, jf. forvaltningsloven § 17 andre avsnitt.

Fylkesmannens vedtak i håndhevingssaker

Ettersom håndhevingsordningen er en særordning, kan det oppstå tvil om avgjørelsene etter denne ordningen er å regne som enkeltvedtak. Utvalget foreslår derfor at det fortsatt presiseres i opplæringsloven at avgjørelsen til fylkesmannen er et enkeltvedtak. Utvalget understreker at avgjørelsen er å regne som et enkeltvedtak overfor eleven som har meldt saken, og eventuelt andre private personer som avgjørelsen retter seg mot. Utvalget foreslår å ta ut presiseringen om at avgjørelsen kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, da dette følger av at avgjørelsen er et enkeltvedtak. Spørsmålet om klagerett for kommuner er behandlet nedenfor.

Dersom fylkesmannen i vurderingen av en håndhevingssak kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, kan fylkesmannen etter opplæringsloven § 9 A-6 fjerde avsnitt vedta hva skolen skal gjøre for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø. Det er lagt til grunn at vedtaket skal rettes mot kommunen, men at det som regel vil kreve aktivitet på skolenivå. Fylkesmannen kan i vedtaket enten stille krav om at kommunen finner en løsning på saken som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø, eller fylkesmannen kan selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn.[53]

---

[50] Dette synspunktet kom bl.a. fram på en erfaringskonferanse om skolemiljøsaker som KS arrangerte 26. april 2019.

[51] NOU 2019: 5, kap. 22.2.4.

[52] Se om målet med håndhevingsordningen i Prop. 57 L (2016–2017), kap. 6.5.1.

[53] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 9 A-6 fjerde ledd.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det varierer fra fylkesmannsembete til fylkesmannsembete hvor detaljerte vedtak som fattes i skolemiljøsakene.[54] Barneombudet mener det er positivt at fylkesmennene fatter konkrete vedtak ettersom det kan være med på å skape hurtig endring for eleven.[55] Kommuner og skoler opplever det derimot som problematisk at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om spesifikke tiltak som skolen må iverksette, selv om skolen og kommunen mener at tiltakene er uhensiktsmessige eller kan ha negativ innvirkning på andre elever.

Utvalget ser at det kan være fordeler og ulemper ved at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet gjør vedtak om spesifikke tiltak. En fordel er at eleven raskt kan få hjelp, og at eleven ikke blir en «kasteball» mellom de ulike forvaltningsorganene. En ulempe er at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet er lenger fra elevene og skolehverdagen, noe som gir en risiko for at tiltakene ikke er egnede eller har utilsiktede konsekvenser. Dersom statlige myndigheter griper inn med svært spesifikke tiltak, kan det også bidra til at kommunen føler mindre ansvar for den videre oppfølgingen.

Utvalget mener fylkesmennene som hovedregel bør pålegge kommunen å selv finne en løsning som gir eleven et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannens vedtak vil da bli et pålegg om retting, mens det overlates til kommunen å finne egnede tiltak. Fordelen er at kommunene, og i forlengelsen skolene, er nærmere elevene. De har dermed bedre forutsetninger til å gjøre en helhetlig vurdering av skolemiljøet og finne fram til tiltak som kan gjennomføres i praksis, og som ikke får uheldige virkninger for andre elever. En annen fordel med denne framgangsmåten kan være at kommunene i større grad tar ansvaret for den videre oppfølgingen av eleven og skolemiljøet. Med dagens ordning må først fylkesmannen utrede saken og vedta tiltak, og deretter må kommunen finne ut hvordan tiltaket kan gjennomføres i praksis. Dersom kommunen selv skal finne fram til egnende tiltak, kan dette slås sammen i én prosess. Det trenger derfor ikke nødvendigvis å ta lengre tid å pålegge kommunen å finne fram til egnede tiltak.

Samtidig viser erfaringen med den tidligere klageordningen i saker om psykososialt skolemiljø at det er en risiko for at sakene går fram og tilbake mellom forvaltningsorganene, eller at sakene drar unødig ut i tid. Dette er uheldig for elevene. Utvalget mener derfor at fylkesmannen fortsatt skal kunne vedta hva skolen skal gjøre i to tilfeller.

Fylkesmannen skal for det første kunne vedta tiltak dersom det er grunn til å tro at kommunen ikke vil oppfylle pålegget om retting. Det avgjørende spørsmålet vil da være i hvilken grad fylkesmannen har tillit til at kommunen vil følge opp pålegget om retting på en rask og god måte. Dersom fylkesmannen mener det er risiko for at saken drar ut i tid, kan fylkesmannen selv vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det samme gjelder dersom det er risiko for at tiltakene som kommunen setter inn, ikke vil være egnede. Kommunens håndtering av saken fram til vedtakstidspunktet vil kunne gi fylkesmannen en oppfatning av i hvilken grad den kan ha tillit til den videre oppfølgingen fra kommunen.

Fylkesmannen skal dessuten kunne vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres dersom det vil forsinke saken unødig å bare pålegge kommunen å rette forholdet. Dette kan være tilfellet i saker hvor det er åpenbart hvilke tiltak som bør gjennomføres, og det dermed bare blir en formalitet å overlate til kommunen å finne fram til egnet tiltak.

Saksbehandlingstid

Evalueringen av kapittel 9 A og det øvrige kunnskapsgrunnlaget viser at en av de største utfordringene med håndhevingsordningen er at det er for lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene. Kunnskapsdepartementet har utredet om det bør fastsettes frister for saksbehandlingstid.[56] I forslaget til statsbudsjettet for 2020 har Kunnskapsdepartementet orientert Stortinget om at det vil instruere fylkesmennene om at en første tilbakemelding til den som melder saken, og en plan for videre saksgang skal være klart i løpet av maksimalt fem virkedager. Den samme fristen vil gjelde for å avgjøre om saken skal avvises.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a at forvaltningsorganer skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold, og denne gjelder for fylkesmennenes behandling. Utvalget mener det prinsipielt bør være minst mulig særregulering av forhold som er regulert i forvaltningsloven eller andre sektorovergripende lover.

Kunnskapsdepartementet er nærmest til å vurdere om det skal gis instrukser til fylkesmennene om saksbehandlingstid. Utvalget antar at saksbe-

[54] Se bl.a. rapport fra Barneombudet og FOU-prosjekt om håndhevingsordningen som omtalt i kap. 36.3.2.

[55] Barneombudet, 2018a.

[56] Stortingets anmodningsvedtak nr. 671 i behandlingen av Prop. 57 L (2016–2017) og oppdragsbrev nr. 25–17 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.

handlingstiden til fylkesmennene i stor grad skyldes deres ressurssituasjon og øvrige oppgaver. Kunnskapsdepartementet er også nærmest til å vurdere om fylkesmennene trenger mer ressurser for å kunne få til en raskere saksbehandling, eller om oppgaveporteføljen kan endres.

Det vises for øvrig til at utvalgets forslag om å innføre en terskel for når fylkesmannen skal vedta tiltak, og presiseringen av at fylkesmannen ikke alltid må vurdere alle delplikter (omtalt ovenfor), kan gjøre håndhevingsordningen noe mindre ressurskrevende for fylkesmennene.

Forholdet til arbeidsmiljøloven

Kunnskapsgrunnlaget viser at forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven oppleves som problematisk.[57] Spørsmålet aktualiseres i saker hvor vedtaket i skolemiljøsakene går ut over den ansattes rettigheter etter arbeidsmiljøloven.

Kommuner og rektorer har et ansvar både overfor elevene og overfor de ansatte i skolen. Elevene har rettigheter etter opplæringsloven, mens de ansatte har rettigheter etter arbeidsmiljøloven. Utvalget har forståelse for at det kan være utfordrende å håndtere de to regelsettene i skolemiljøsaker.

Forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven er ikke omtalt i forarbeidene til kapittel 9 A. Utvalget legger til grunn at det ikke har vært meningen å gjøre unntak fra reglene i arbeidsmiljøloven. Kommunen, og i forlengelsen rektor, kan gjennom sin styringsrett gripe inn i den enkelte lærers arbeidsforhold, men det er også grenser for hva en arbeidsgiver kan styre overfor en ansatt.

Det er kommunen som arbeidsgiver, som er ansvarlig for å etterleve reglene i arbeidsmiljøloven. Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har ikke plikter etter arbeidsmiljøloven og heller ingen styringsrett overfor de ansatte i skolen. Dersom statlige myndigheter fatter vedtak som innebærer at kommunen må iverksette tiltak som de ikke har et lovlig grunnlag for, må kommunen enten bryte arbeidsmiljøloven eller la være å oppfylle skolemiljøvedtaket. Statlige myndigheter bør derfor være varsomme med å fatte vedtak som innebærer at det må gjennomføres spesifikke tiltak overfor en lærer. Det er ikke statlige myndigheters oppgave å vurdere hvor langt styringsretten til kommunen går. Statlige myndigheter må derfor utforme vedtakene slik at kommunen får et tilstrekkelig handlingsrom til følge opp saken innenfor styringsretten og arbeidsmiljøloven.

En problemstilling som har vært nevnt, er at det kan være en utfordring at vedtakene i skolemiljøsakene skal bygge på elevens subjektive opplevelse, mens tiltak mot en ansatt etter arbeidsmiljøloven må ha et objektivt grunnlag. Utvalget viser til det som er omtalt om vektlegging av elevens subjektive opplevelse, i kapittel 36.4.6. Det er en objektiv vurdering av saken som skal ligge til grunn for valg av tiltak, også i skolemiljøsaker.

Klagerett for kommuner

Det følger av evalueringen av kapittel 9 A at mange kommuner mener det vil styrke håndhevingsordningen dersom kommunene får klagerett.

Det følger av forvaltningsloven § 28 at parter og andre med rettslig klageinteresse har rett til å klage på et vedtak til et overordnet forvaltningsorgan. Det er presisert i opplæringsloven § 9 A-6 femte avsnitt at kommunen ikke har klagerett.

Forvaltningslovutvalget foreslår å videreføre at andre med rettslig klageinteresse kan påklage et vedtak, men går bort fra betegnelsen «rettslig klageinteresse». I stedet uttrykkes dette som klagerett for «andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket».[58] Det er private personer og sammenslutninger som kan ha rettslig klageinteresse. I likhet med det som er omtalt over når det gjelder partsrettigheter, har ikke offentlige organer rettslig klageinteresse på områder som de selv har ansvaret for. Forvaltningslovutvalget har vurdert om det skal være en generell klagerett for forvaltningsorganer, men kommet fram til at det ikke bør være det. I begrunnelsen er det blant annet vist til at en alminnelig regel om klagerett for offentlige organer kan føre til en mindre heldig prioritering av mulige klagesaker og skape usikkerhet for privatpersoner som er tilgodesett ved vedtaket.[59]

I forarbeidene til dagens kapittel 9 A er klagerett for kommunen drøftet.[60] Det er vist til at likebehandling kan være et argument for klagerett for kommunen, men at målet om rask saksbehandling og det asymmetriske forholdet mellom kommunen og den enkelte eleven tilsier at det ikke skal være en slik klagerett. Det er videre vist til at kommuner etter tvisteloven § 1-4 a kan gå til søks-

[57] Se bl.a. rapport fra Barneombudet og FOU-prosjekt om håndhevingsordningen omtalt i kap. 36.3.2.

[58] NOU 2019: 5, kap. 24.8.3 og lovforslaget § 53 første avsnitt bokstav b.

[59] NOU 2019: 5, kap. 24.8.5.

[60] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 6.5.6.

mål mot staten om gyldigheten av et statlig organs vedtak, blant annet i håndhevingssaker om skolemiljø. I evalueringen av kapittel 9 A gir kommuner uttrykk for at denne ordningen ikke er en erstatning for en klagerett, da det er høy terskel for å saksøke staten.

Etter utvalgets oppfatning kan det være gode grunner til at kommuner skal ha mulighet til å klage på vedtak i håndhevingssakene. Særlig kan dette være en sikkerhetsmekanisme dersom fylkesmannen vedtar tiltak som ikke er gjennomførbare, eller som har utilsiktede konsekvenser. Utvalget er enig i at adgangen til å saksøke staten i slike saker ikke vil ha samme funksjon.

Det er likevel en risiko for at klagerett til kommuner fører til at saker drar ut i tid. Det kan også være en risiko for at det blir større oppmerksomhet fra kommunens side om å «vinne saken» enn å hjelpe eleven. På den annen side er det liten grunn til å tro at kommunene vil påklage saker med mindre vedtaket oppleves som åpenbart uriktig. Erfaringen fra tilsynssaker på opplæringsområdet er at kommuner sjelden klager på fylkesmannens vedtak.

Utvalget er usikker på om en klagerett for kommuner vil få negative konsekvenser for elevene. Utvalget foreslår derfor ikke at det innføres en slik klagerett nå. Det kan være mindre risiko for elevene dersom det innføres en klagerett til kommunene etter at de nye reglene har virket en stund. Dersom det skal innføres en klagerett for kommunene, bør det innføres regler som ivaretar elevenes interesser i klagesaksbehandlingen. For eksempel bør det vurderes om det ikke skal kunne gis oppsettende virkning, og om en eventuell omgjøring av fylkesmannens vedtak ikke skal kunne frata elevene et gode.[61]

Utvalget understreker at Utdanningsdirektoratet eller Kunnskapsdepartementet kan omgjøre fylkesmannens vedtak etter omgjøringsreglene i forvaltningsloven § 35. I enkelte tilfeller kan dermed fylkesmannens beslutning vis-à-vis en kommune omgjøres selv om kommunen ikke har klagerett.

Utvalget foreslår at det tas ut av lovteksten at kommuner ikke har klagerett. Presiseringen er unødvendig gitt at utgangspunktet i forvaltningsloven er at kommuner ikke har klagerett.

[61] Se eksempler på regler som ivaretar elevene i opplæringsloven § 15-7.

36.4.9 Taushetsplikt og innsyn

Innledning

Kunnskapsgrunnlaget viser at mange synes det er utfordrende å håndtere taushetsplikt og innsynsrett i håndhevingssaker. Utvalget har forståelse for at praktiseringen av disse reglene kan være vanskelig, og at dette også gjelder i skolemiljøsakene.

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt, er unntatt fra den ordinære innsynsretten etter offentleglova. Utvalget legger dermed til grunn at den ordinære innsynsretten ikke er så vanskelig å praktisere i skolemiljøsaker. I det følgende drøftes partsinnsyn etter forvaltningsloven og innsyn i opplysninger om seg selv etter personopplysningsloven når det gjelder skolemiljøsaker.

Partsinnsyn etter forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om partsinnsyn gjelder for skolens, kommunens, fylkesmannens og Utdanningsdirektoratets behandling av skolemiljøsaker. Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part i saken som hovedregel har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Slik utvalget forstår det, oppleves det som utfordrende å ta stilling til hvilke opplysninger den som melder saken, skal få om andre elever og om ansatte i skolen. Det har også vært nevnt for utvalget at man i noen tilfeller unngår å gjøre andre elever enn den som har meldt saken, til part fordi det gir en innsynsrett som oppleves problematisk.

Utvalget vil derfor peke på at partens rett til innsyn ikke er uten unntak. I §§ 18 a til 18 d og 19 er det fastsatt flere unntak fra retten til partsinnsyn. Det følger av § 19 første avsnitt bokstav d at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med opplysninger som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til. I slike tilfeller skal opplysningene på anmodning likevel gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det. Det følger av § 19 andre avsnitt at en part heller ikke har krav på innsyn i en annen persons helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre med mindre det er av vesentlig betydning for parten. Det er også flere andre unntak fra innsynsretten. Utvalget gjør likevel oppmerksom på at det følger av § 18 andre avsnitt at forvaltningsorganet skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn selv om det er adgang til å gjøre unn-

tak fra innsyn, og at innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

De generelle reglene om innsyn og unntak fra innsyn er utformet for å ivareta ulike hensyn. Etter utvalgets vurdering er disse reglene dekkende også for skolemiljøsaker. Kommunene må sikre seg god nok kunnskap om de generelle reglene i forvaltningsloven og må ved behov hjelpe skolene med å anvende reglene i skolemiljøsaker. Fylkesmennene trenger også god kunnskap om disse reglene i sin behandling av håndhevingssakene. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kan vurdere om det bør utarbeides nasjonale veiledninger om anvendelsen av reglene om partsinnsyn i skolemiljøsaker.

Utvalget understreker for ordens skyld at et forvaltningsorgan ikke kan unnlate å gjøre en person til part for å unngå at vedkommende får rett til partsinnsyn. Om en person har partsrettigheter etter forvaltningsloven, følger av om vedtaket, eller et mulig vedtak, retter seg mot vedkommende eller har vesentlige virkninger for vedkommende. Se nærmere omtale av hvem som er part i en sak, i kapittel 36.4.8. Forvaltningsorganer bør heller ikke unnlate å opplyse saken for å unngå innsyn som kan oppleves problematisk. Forvaltningsorganene må heller, som nevnt, gjøre seg godt kjent med hvilke regler som gjelder, og om nødvendig benytte de unntakene som forvaltningslovens regler åpner for.

Innsyn i opplysninger om en selv etter personopplysningsloven

Etter innføringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven er det også stilt spørsmål om hvordan reglene om innsyn etter personopplysningsloven skal forstås og anvendes i slike saker. Det har særlig vært reist spørsmål om den som pekes ut som krenker, har rett til innsyn i opplysningene om seg selv.

Det følger av artikkel 15 i EUs personvernforordning (GDPR) at enkeltpersoner som lagrede opplysninger kan knyttes til (den registrerte), har rett til informasjon og innsyn. Hovedregelen er at den registrerte skal ha rett til å få den behandlingsansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og innsyn i personopplysningene. Videre skal den registrerte få nærmere fastsatt informasjon om opplysningene, som for eksempel formålet med behandlingen, hvor opplysningene stammer fra, med videre.

I personopplysningsloven § 16 er det fastsatt flere unntak fra retten til informasjon og innsyn etter artikkel 15. For eksempel har den registrerte ikke rett til informasjon om eller innsyn i opplysninger som det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær. Slike opplysninger kan på anmodning likevel gjøres kjent for en representant for den registrerte når ikke særlige grunner taler mot det. Det er også unntak fra retten til innsyn og informasjon for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, eller dersom det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om opplysningene.

I likhet med det som er omtalt for partsinnsyn, er det viktig at kommunene har tilstrekkelig kompetanse om reglene og bistår skolene i vanskelige spørsmål. Videre må fylkesmennene ha god kunnskap om reglene. I personvernforordningen artikkel 40 er det lagt opp til at sammenslutninger og organer som representerer behandlingsansvarlige eller databehandlere, kan utarbeide atferdsnormer som skal bidra til riktig anvendelse av forordningen. Det er Datatilsynet som kan godkjenne slike normer. For å lette behandlingen for skolene kan en sammenslutning av kommuner for eksempel utarbeide atferdsnormer for anvendelse av reglene om registrertes rett til innsyn og informasjon i skolemiljøsaker.

Personopplysningsloven og atferdsnormer er nærmere omtalt i kapittel 7.6 og kapittel 32.5.2.

36.4.10 Ansattes ytringsfrihet og rettssikkerhet

Ansattes ytringsfrihet

En problemstilling som er reist, og som har fått stor oppmerksomhet i media etter innføringen av kapittel 9 A, er hvordan reglene forholder seg til de ansattes ytringsfrihet. Forholdet mellom reglene om skolemiljø og de ansattes ytringsfrihet er ikke omtalt i forarbeidene til opplæringsloven.

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet, nedfelt i Grunnloven § 100. Grunnloven § 100 første avsnitt slår fast: «Ytringsfrihed bør finne sted.» Ordet «bør» er ikke ment oppfordrende, det er en plikt til å respektere ytringsfriheten. Det framgår klart av den likestilte nynorskteksten: «Ytringsfridom skal det vere.» Ytringsfriheten omfatter retten til å ha egne meninger og frihet til å motta og meddele tanker og opplysninger. I utgangspunktet gjelder ytringsfriheten uavhengig av hva den enkelte ønsker å ytre seg om og uavhengig av innhold, tid, form og medium.

Grensene for ytringsfriheten følger direkte av en tolkning av Grunnloven.[62] Det følger av første avsnitt at ytringsfriheten kan innskrenkes gjennom lov dersom begrunnelsen lar seg forsvare opp mot ytringsfrihetens begrunnelser (sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse). I bestemmelsens andre avsnitt er det gitt et forsterket vern til politiske ytringer og da særlig kritiske ytringer rettet mot offentlig virksomhet. Det kan bare settes begrensninger for slike ytringer dersom det er «særlig tungtveiende hensyn» som gjør det forsvarlig å begrense ytringsfriheten holdt opp imot «ytringsfrihetens begrunnelser».

Retten til å kunne ytre seg fritt er også beskyttet i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. De to konvensjonene gjelder som norsk lov og går foran annen norsk lov ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 3 (se også kapittel 7.3.3).

En overordnet begrensning av ytringsrommet som gjelder enhver, og selvsagt også lærere, er forbudet mot hatefulle ytringer i straffeloven § 185. Av bestemmelsen framgår det at diskriminerende og hatefulle ytringer kan straffes. I hatefulle og diskriminerende ytringer ligger det «å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, b) religion eller livssyn, c) homofile orientering, eller d) nedsatte funksjonsevne». Også den som «i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne», begår en straffbar handling. Forbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 13 mot trakassering på grunn av kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering med videre omfatter også ytringer. Slike inngrep i ytringsfriheten er utvilsomt tillatt etter Grunnloven § 100 og disse begrensningene gjelder selvsagt i skolesamfunnet så vel som i samfunnet for øvrig.[63]

Spørsmålet i det følgende er om ansattes ytringsfrihet kan innskrenkes ytterligere enn slike generelle begrensninger. Ansattes ytringsfrihet er verken særskilt regulert i Grunnloven eller i de nevnte konvensjonene. Rollen som arbeidstaker medfører likevel visse særlige begrensninger av friheten til å ytre seg. Det kan være lovfestede eller avtalefestede begrensninger, som for eksempel taushetsplikt. Den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i arbeidsforhold, kan også begrense ytringsfriheten.[64] Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt overfor den virksomheten de arbeider i. Dette betyr imidlertid ikke at arbeidsgiveren har adgang til – ut fra sin egen lojalitetsforventing – å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte framsetter på sine egne vegne. I den nærmere fastleggingen av grensene for ytringsfriheten har det betydning hva slags ansettelsesforhold og hva slags oppgaver den ansatte har.

I St.meld. nr. 26 (2003–2004) kapittel 4.11, forarbeidet til dagens § 100 i Grunnloven, er det redegjort generelt for ansattes ytringsfrihet. I kapittel 4.11.1 gis det uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødig måte, som må anses som illojale. I noen tilfeller vil heller ikke dette være tilstrekkelig til å begrense den ansattes ytringsfrihet. Dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt kunne være vernet også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende. Avveiningen mellom den ansattes ytringsfrihet på den ene siden og lojalitetsplikten på den andre må være konkret. Det er i utgangspunktet arbeidsgiveren som må bevise at ytringen påfører eller kan påføre virksomheten skade. Hensynene bak lojalitetsplikten må i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grunnloven § 100. Ved avveiningen må det tas hensyn til at ytringsfriheten er en menneskerett, beskyttet av Grunnloven, EMK og SP, mens lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp, som skal ivareta arbeidsgiverens interesser. Dette betyr at det er eventuelle begrensninger i ytringsfriheten som må begrunnes. Begrunnelsen må være relevant og tilstrekkelig i den enkelte sak, og begrensningene må være forholdsmessige. Generelt sett skal det relativt mye til før lojalitetshensynet tilsier begrensninger i ytringsfriheten.[65]

Retningslinjene beskrevet i St.meld. nr. 26 (2003–2004), gir utgangspunkter for vurderingen av ytringsfriheten. I den konkrete vurderingen av om det kan gripes inn overfor en ansatts ytringer, skal det legges vekt på ytringens innhold, ytringens form, identifikasjonsfaren (altså om den ansattes ytringer kan identifiseres med arbeidsgiver), forholdet til den ansattes funksjon, tidspunktet for ytringen, om den ansatte har forsøkt å bruke interne kanaler først og hva formålet med ytringen er.[66] Ytringsfriheten til lærere og andre

[62] NOU 2009: 14, kap. 25.4.2.1.
[63] NOU 2009: 14, kap. 25.4.2.1.
[64] SOM-2017-3278. SOM-2018-4777. LH-2016-164451.
[65] SOM-2018-4777.
[66] Kap. 4.11.1.

ansatte i skolen drøftes ikke konkret, men det vises til at det kan gjelde visse grenser som en «følge av stillingens særlige karakter» med henvisning til Rt. 1982 s. 1729 (*Lektordommen*), som gjaldt rasistiske uttalelser fra en lærer. I lektordommen gis det generelle rettslige utgangspunkter for vurderingen av grensene for læreres ytringsfrihet etter den da gjeldende Grunnloven § 100 som altså fortsatt er retningsgivende. Høyesterett slo fast at det «på grunn av tjenestens særlige art» må oppstilles «visse grenser» for hvordan lærere kan uttale seg i offentligheten. Dersom en lærer uttaler seg slik at det «må anses klart utilbørlig» vil det kunne få betydning for vurderingen av lærerens «skikkethet for lærergjerningen». Høyesterett uttalte videre:

> Det vil særlig kunne være tilfellet hvis uttalelsene har en slik form, et slikt innhold eller slike premisser at de er egnet til å bryte ned det omdømme og den tillit som det er nødvendig at en lærer har. For så vidt er dette etter min mening et spesielt krav som må stilles til lærere. Men det kan måtte stilles spesielle krav i denne retning også til andre som arbeider i offentlig eller privat tjeneste, nettopp som følge av tjenestens særlige karakter.

Dette spesielle kravet til lærere innebærer at arbeidsgiver kan reagere mot læreres ytringer i videre utstrekning enn overfor en del andre yrkesgrupper, som en konsekvens av stillingens karakter.[67]

Etter utvalgets oppfatning er det klart at ansatte ikke kan forbys enhver ytring som oppleves som krenkende for enkeltelever. Det avgjørende er om arbeidsgivers interesse blir skadelidende. Dersom ytringen fører til at den ansatte ikke lenger kan benyttes til undervisning, vil dette være skadelig for arbeidsgivers interesse.[68] Hvor grensen går, må vurderes konkret ut fra en tolkning av Grunnloven § 100 tredje avsnitt. I denne konkrete vurderingen kan det utledes noen momenter fra vurderingene i lektordommen og St.meld. nr. 26 (2003–2004).

Det er en videre adgang til å reagere arbeidsrettslig overfor ytringer som lærere framsetter i forbindelse med utøvelsen av lærergjerningen på skolen, i klasserommet og overfor elevene, enn det er til å reagere overfor ytringer fremsatt i det offentlige rom. Det er altså snevrere grenser for lærerens ytringsrom i skolen og særlig i undervisningssituasjonen, enn det er i det offentlige rom. Det er også forskjell på om ytringene i det offentlige rom omhandler forhold ved skolen eller ikke. Dersom ytringene gjelder skolepolitiske forhold, for eksempel at læreren kritiserer driften av skolen, står ytringsfrihetens begrunnelse særlig sterkt. Det er en svært høy terskel for å gripe inn overfor ytringer av generell art, særlig dersom kritikken er framsatt også internt. Men dersom det som ledd i kritikken overfor skolen eller skoledriften, framsettes negative karakteristikker av elever eller gis opplysninger om elevene, og særlig dersom det er tale om lett identifiserbare enkeltelever, er det videre adgang for arbeidsgiver til å reagere. Særlig gjelder det dersom karakteristikken eller opplysningene ikke er nødvendige for kritikken som framføres. Den nærmere avveiningen må gjøres konkret.

Dersom ytringene må vurderes som *krenkende* overfor enkeltelever vil det være en vid adgang til å reagere overfor læreren. Utvalget vil før øvrig vise til det som er sagt i kapittel 36.4.4. Det er en objektiv terskel for hvilke ytringer og handlinger som er krenkende, og som det dermed er krav om at skolen ikke skal godta (nulltoleranse). Den enkelte elevs subjektive opplevelse av å bli krenket utløser alltid en plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak. Men tiltaket trenger ikke å være å forby eller forhindre slike ytringer eller handlinger, dersom det etter en helhetlig vurdering ikke er grunn til det. Tiltaket kan da handle om dialog mellom læreren og de berørte elevene, forventningsavklaringer og hjelp til å forstå og håndtere situasjonene som oppstår. Selv om det ikke er grunnlag for å begrense en lærers ytringer, bør det settes inn tiltak slik at læreren forstår hvordan ytringene oppleves for elevene, og får veiledning om hvordan man bør opptre overfor elevene for å fremme helse, trivsel og læring.

Ansattes rettssikkerhet

Kunnskapsgrunnlaget viser at mange lærere mener at deres rettssikkerhet har blitt svekket med innføringen av de nye reglene om skolemiljø. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om lærernes rettssikkerhet faktisk er svekket. Slik utvalget forstår det, handler bekymringene særlig om tre forhold: vektleggingen av elevens subjektive opplevelse, kravet om varsling til kommunen og lærerens rolle i håndhevingsordningen. Utvalget foreslår flere endringer og presiseringer som kan gjøre at disse utfordringene blir mindre.

---

67 Se også forarbeidet til Grunnloven § 100 i St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 103. Det er redegjort generelt for ansattes ytringsfrihet i St.meld. nr. 26 (2003–2004), kap. 4.11.

68 Se LH-2016-164451.

Utvalget foreslår at det presiseres i loven at skolen skal undersøke saken og deretter sette inn tiltak dersom en elev sier fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen. Videre foreslår utvalget at det presiseres i loven at valg av tiltak skal bygge på en konkret og faglig vurdering. Det blir dermed tydeligere at vurderingen av hvilke tiltak som bør settes inn, skal bero på en undersøkelse av saken, der elevens opplevelse står sentralt, men hvor også andre sider av saken opplyses. Se mer om disse forslagene i kapittel 36.4.6.

Utvalget foreslår også at det tas inn i lovteksten at rektor ikke trenger å varsle videre til kommunen dersom rektor får melding om at en lærer har krenket en elev, men meldingen er *åpenbart* grunnløs. Utvalget vil for øvrig understreke at det at en sak varsles til kommunen, ikke betyr at innholdet i varslet legges til grunn som en fullstendig beskrivelse av den faktiske situasjonen. Saken skal undersøkes, og det er denne undersøkelsen og faglige vurderinger som skal ligge til grunn for tiltaket. Se mer om varsling til kommunen i kapittel 36.4.7.

Utvalget foreslår også en terskel for når fylkesmannen kan vedta hva skolen skal gjøre. Det vil dermed være mindre risiko for at fylkesmannen vedtar tiltak som har en direkte virkning for lærerens arbeidssituasjon. Når kommunene skal følge opp fylkesmannens pålegg om retting, må de ivareta både elevenes rettigheter etter opplæringsloven og lærerens rettigheter som arbeidstaker. Se om forholdet til arbeidsmiljølovens regler i kapittel 36.4.8.

Utvalget foreslår ingen særregler om partsrettigheter med videre, men har i kapittel 36.4.8 forsøkt å klargjøre hvilke krav som gjelder for opplysning av saken, involvering av berørte og retten til innsyn.

Utvalget mener at disse forslagene og klargjøringene samlet sett vil ivareta hensynet til de ansattes rettssikkerhet. Det vil fortsatt være slik at skolen alltid skal undersøke saken og sette inn tiltak når en elev sier fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen, og det skal fortsatt være strenge regler om varsling dersom en elev sier fra om krenkelse fra en lærer. Utvalget har forståelse for at dette kan oppleves ubehagelig for en lærer, men hensynet til elevene må veie tyngst. For å unngå situasjoner der elevenes opplevelser bagatelliseres, og for å kunne ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, er disse kravene etter utvalgets oppfatning nødvendige.

36.4.11 Det fysiske miljøet

Reglene om det fysiske skolemiljøet i § 9 A-7 ble ikke endret ved revisjonen av opplæringsloven kapittel 9 A i 2017. I forarbeidene ble det vist til at reglene om det fysiske skolemiljøet vil bli gjennomgått som en oppfølging av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen*. På bakgrunn av denne stortingsmeldingen har det vært gjennomført et interdepartementalt utredningsarbeid om det fysiske miljøet i barnehager og skoler. Arbeidet har resultert i forslag om endringer i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. I høringen er det også foreslått endringer i opplæringsloven § 9 A-7.[69]

På bakgrunn av at det er igangsatt arbeid med å endre reglene om det fysiske skolemiljøet, har utvalget valgt å ikke vurdere behovet for endringer i disse reglene utover språklige endringer. Reguleringen av det fysiske miljøet fordrer dessuten en tverrfaglig kompetanse som utvalget ikke besitter. Selv om utvalget ikke har vurdert reguleringen av det fysiske skolemiljøet, vil utvalget understreke at det er viktig at Kunnskapsdepartementet sammen med andre relevante departement fullfører arbeidet som er igangsatt på dette området. Gjennomgang av den rettslige styringen av det fysiske miljøet i norske skoler har lenge vært utsatt, og det er viktig for elevenes helse og velvære at det gjøres en grundig gjennomgang av disse reglene.

36.4.12 Elevenes deltakelse i arbeidet med skolemiljøet

Opplæringsloven § 9 A-8 inneholder regler om elevenes deltakelse i skolens arbeid med skolemiljøet. Utvalget foreslår at det tas inn en generell bestemmelse i ny opplæringslov om at elevene skal få delta i skoledemokratiet. I utvalgets forslag § 2-4 er arbeidet med skolemiljøet tatt inn som et eksempel på et område der elevene skal få mulighet til å medvirke. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 9 A-8 ikke videreføres.

Se omtale av forslaget om en generell bestemmelse om elevenes rett til å delta i skoledemokratiet i kapittel 19.

36.4.13 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Opplæringsloven § 9 A-9 inneholder regler om skolens informasjonsplikt og om elevers og foreldres rett til å uttale seg gjennom ulike rådsorganer. I utvalgets forslag § 2-6 er skolemiljøet tatt inn som et eksempel på et tema som elevene og foreldrene skal få informasjon om. Utvalgets forslag § 2-4 handler om den kollektive medvirkningen,

[69] Helse- og omsorgsdepartementet, 2019.

og også her er skolemiljø et eksempel i lovteksten. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 9 A-9 ikke videreføres.

Se omtale av forslaget om generelle bestemmelser om informasjonsplikt i kapittel 43.2 og om rett til å uttale seg i kapittel 19.

36.4.14 Tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og oppreisning

Generelt

I NOU 2015: 2 ble det foreslått at det skulle innføres en mulighet for overtredelsesgebyr og tvangsmulkt i skolemiljøsaker, og at det ble innført en oppreisningsordning for slike saker. Kunnskapsdepartementet foreslo derimot bare at det ble innført en mulighet for å ilegge tvangsmulkt.[70]

I dagens lov er det hjemmel for å gi kommunene pålegg om hva de skal gjøre og ilegge tvangsmulkt i håndhevingssaker om det psykososiale skolemiljøet. Opplæringsloven gir ikke hjemmel for andre administrative reaksjoner eller sanksjoner og inneholder heller ikke regler om oppreisning.

Enkelte av organisasjonene i utvalgets referansegruppe[71] etterlyser flere administrative reaksjoner i opplæringsloven. I det følgende drøfter utvalget kort tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og oppreisning i skolemiljøsaker. Se utvalgets generelle vurdering av behovet for reaksjoner i kapittel 12.8.2 og kapittel 53.

Tvangsmulkt

Opplæringsloven § 9 A-13 gir fylkesmannen adgang til å ilegge kommuner tvangsmulkt dersom vedtak etter håndhevingsordningen ikke er fulgt opp. Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om hva slags tvangsmulkt som kan benyttes, og hvor stor mulkten skal være. Denne forskriftshjemmelen er ikke brukt.

Per 31. desember 2018 var det bare ett fylkesmannsembete som hadde benyttet tvangsmulkt som virkemiddel i én sak. Barneombudet uttrykker bekymring for at terskelen er for høy.[72] Evalueringen viser også at fylkesmennene synes reglene om tvangsmulkt er krevende å anvende.[73]

At tvangsmulkt i liten grad har vært brukt siden det ble innført, kan tyde på at det ikke er behov for dette virkemiddelet. På den annen side kan årsaken også være at fylkesmennene er usikre på hvordan og i hvilke tilfeller tvangsmulkt bør brukes. Adgangen til å ilegge tvangsmulkt kan også ha virket forebyggende.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å ilegge tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av vedtak i håndhevingssaker om psykososialt skolemiljø.

Utvalget har ikke grunnlag for å ta stilling til om terskelen for å bruke tvangsmulkt har vært for høy. På generelt grunnlag vil utvalget understreke at tvangsmulkt ikke er ment som en straff, men som et virkemiddel for å framtvinge oppfyllelsen av de statlige myndighetenes vedtak i skolemiljøsaker. Dersom kommunene oppfyller vedtakene, noe utvalget antar at er hovedregelen, er det ikke grunnlag for å ilegge tvangsmulkt. Det er i slike saker ikke av betydning hvor alvorlig saken er. Utvalget vil videre understreke at tvangsmulkt først og fremst kan være et egnet virkemiddel dersom en kommune ikke ønsker å etterkomme det statlige vedtaket. Dersom manglende oppfyllelse derimot skyldes manglende evner, er tvangsmulkt ikke så egnet. Samtidig vil det ofte være en nær sammenheng mellom vilje og evne. For eksempel vil kommunens vilje ha betydning for hvor mye ressurser som settes inn, og hvilken kompetanse som skaffes.

Utvalget mener det bør fastsettes forskrift om type tvangsmulkt, for eksempel om bruk av løpende mulkt og engangsmulkt, og om mulktens størrelse. Forskriftsregulering vil lette fylkesmannens behandling av slike saker, og vil dessuten bidra til likebehandling og forutsigbarhet. Utvalget oppfordrer derfor Kunnskapsdepartementet til å ta i bruk forskriftshjemmelen for tvangsmulkt. Likebehandling kan eventuelt også oppnås ved at det utarbeides en instruks for fylkesmennenes anvendelse av tvangsmulkt.

Utvalget mener det fortsatt bør stå i loven at avgjørelser om tvangsmulkt skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom dette ikke særreguleres, vil de nevnte reglene ikke komme til anvendelse ettersom reglene om enkeltvedtak gjelder avgjørelser som retter seg mot private personer.[74] Kommunen har ikke klagerett etter de generelle reglene i forvalt-

---

70 Prop. 57 L (2016–2017), kap. 7.

71 Barneombudet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Norsk Lektorlag.

72 Barneombudet, 2018a.

73 Deloitte, 2019.

74 Jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Etter forvaltningsloven § 2 fjerde avsnitt kan et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Dette gjelder f.eks. ved ekspropriasjon av eiendom. Unntaket gjelder ikke ved saker om tvangsmulkt som er rettet mot kommunen som ansvarlig for grunnopplæringen.

ningsloven. Det er derfor unødvendig at det framgår av opplæringsloven at de ikke har klagerett. Det er heller ikke vist til kapitlet om klage i henvisningen til at reglene i forvaltningsloven gjelder.

Utvalget foreslår at de øvrige reglene for bruk av tvangsmulkt videreføres. Bestemmelsen om tvangsmulkt i opplæringsloven er utarbeidet med utgangspunkt i den generelle regelen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51.[75] Den generelle regelen om tvangsmulkt hadde ikke trådt i kraft da reglene om tvangsmulkt ble innført i opplæringsloven. Forvaltningsloven § 51 gjelder ikke bruk av tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av kommuneplikter.[76] I forarbeidene til dagens opplæringslov står det at det likevel kan vurderes om deler av bestemmelsen om tvangsmulkt i opplæringsloven skal erstattes med en henvisning til forvaltningsloven § 51 når denne trer i kraft.

Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å erstatte deler av bestemmelsen om tvangsmulkt i opplæringsloven med en henvisning til forvaltningsloven, da dette vil gjøre regelverket unødvendig fragmentert. Det kan også være villedende ettersom ikke alle deler av forvaltningslovens regler om tvangsmulkt, for eksempel adgangen til å påklage selve ileggelsen av mulkten, skal gjelde i håndhevingsakene.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Hensikten med gebyret er å straffe den som bryter regelverket, og formålet er at muligheten for en slik sanksjon skal virke forebyggende. Brudd på reglene om skolemiljø kan ha svært alvorlige konsekvenser for det enkelte barn, ikke bare i skolehverdagen, men også for resten av livet.

Alvorligheten av overtredelsen av skolemiljøreglene kan være et argument for at det bør innføres en mulighet for å gi overtredelsesgebyr i slike saker. Utvalget mener likevel ikke at overtredelsesgebyr er et egnet virkemiddel. Muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr innebærer strengere krav til alle sider av saksbehandlingen og kan også føre til at kommunene heller tar hensyn til muligheten for etterfølgende sanksjon enn å løse saken. For svært alvorlige saker vil det uansett være en adgang til å ilegge foretaksstraff etter forslaget § 11-9. Et annet argument mot å bruke økonomiske sanksjoner mot kommuner i større omfang enn dagens adgang til å ilegge foretaksstraff, er at kommunene får mindre ressurser til å bruke på de kommunale tjenestene, noe som igjen går ut over innbyggerne i kommunen.

Utvalget foreslår ikke at det innføres en mulighet for overtredelsesgebyr i skolemiljøsaker. Det vises for øvrig til utvalgets generelle vurdering av behovet for administrative reaksjoner og sanksjoner i kapittel 12.8.2.

Oppreisning

I forbindelse med behandlingen av forslaget om de nye reglene om skolemiljø fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av de statlige oppreisningsordningene med sikte på å innlemme en kompensasjons- og oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap som følge av mobbing.»[77] På bakgrunn av anmodningsvedtaket ga Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede en oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap etter krenkelser eller dårlig skolemiljø.[78] Utdanningsdirektoratet leverte sin utredning til Kunnskapsdepartementet i august 2018. Kunnskapsdepartementet har gitt tilbakemelding til Stortinget om at departementet følger opp vedtaket gjennom å skaffe oversikt over andre statlige oppreisingsordninger og utrede ulike problemstillinger knyttet til en oppreisningsordning for skolemiljøsaker. I forslaget til statsbudsjett for 2020 er det opplyst om at departementet tar sikte på å komme tilbake til vedtaket overfor Stortinget på egnet måte.

Utvalget legger til grunn at Kunnskapsdepartementet vil vurdere om det bør innføres en oppreisningsordning for skolemiljøsaker. Utvalget tar derfor ikke stilling til dette spørsmålet.

36.4.15 Straffansvar

Reglene om straffansvar i skolemiljøsaker ble vurdert og endret i forbindelse med lovrevisjonen i 2017. Endringen besto blant annet i at straffebudet ble knyttet til nærmere angitte plikter framfor hele kapitlet, og at det ble en noe høyere terskel for personstraff.

Bøter vil i likhet med det som er omtalt ovenfor om tvangsmulkt, innebære at kommuner får mindre ressurser til å bruke på de kommunale tjenestene, noe som igjen går ut over innbyggerne i kommunen. Samtidig kan brudd på reglene om skolemiljø ha såpass alvorlige konsekvenser for den enkelte elev, at det er rimelig at det er straff-

[75] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 7.5.1.
[76] Prop. 62 L (2015–2016), kap. 31.4.3.
[77] Anmodningsvedtak nr. 672 av 22. mai 2017.
[78] Kunnskapsdepartementet, Oppdragsbrev 30-17.

bart. Det er også en høyere terskel for å ilegge straff enn overtredelsesgebyr.

Reglene om personstraff gjelder i dag ved forsettlige og uaksomme lovbrudd. Kunnskapsdepartementet foreslo i forbindelse med revisjonen av kapitlet om skolemiljø i 2017 at skyldkravet skulle være forsett eller grov uaksomhet.[79] I stortingsbehandlingen ble skyldkavet endret til forsett eller uaksomhet. I begrunnelsen ble det vist til at det viktigste med straffebestemmelsen er at den virker allmennpreventivt. Det er nærliggende å anta at komiteen mente at vilkårene om alvorlige eller gjentatte brudd i kombinasjon med et vilkår om grov uaktsomhet ville være en for høy terskel for straff.[80]

Etter utvalgets syn er det argumenter for at personlig straffansvar bør være forbeholdt forsettlige og grovt uaktsomme brudd på regelverket. På den andre siden kan brudd på reglene om skolemiljø ha svært alvorlige konsekvenser for elevene. Det er derfor viktig at straffebestemmelsen virker preventivt.

Utvalget har ikke fått noen innspill til reglene om straffansvar i § 9 A-14. Utvalget foreslår at reglene videreføres med enkelte språklige endringer.

I § 9 A-14 første avsnitt er strafferammen beskrevet som «bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar». Det følger av straffeloven §§ 32 og 54 at bot og fengselsstraff kan kombineres. Bot kan også kombineres med samfunnsstraff, se straffeloven §§ 51 og 54. Med en øvre strafferamme på fengsel i tre måneder har det heller ingen prosessuell betydning om det fastsettes i straffebudet at bot og fengsel kan kombineres. Det er derfor unødvendig å presisere i bestemmelsen at straffartene kan kombineres.

Det står i § 9 A-14 andre avsnitt at skoleeier kan straffes dersom noen som handler på vegne av skolen, bryter aktivitetsplikten. Denne delen av bestemmelsen er rettslig sett overflødig da dette følger av straffeloven § 27. Utvalget foreslår likevel å videreføre denne presiseringen for å unngå at det oppstår misforståelser om at det bare er personstraff som er aktuelt. I praksis er det foretaksstraff som er mest aktuelt ved brudd på skolemiljøreglene.

Utvalget foreslår å videreføre den særskilte foreldelsesfristen i § 9 A-14 tredje avsnitt. Uten denne særregelen vil foreldelsesfristen være to år, jf. straffeloven § 86 første avsnitt bokstav a. En forkorting av foreldelsesfristen kan være uheldig for muligheten til å håndheve brudd på reglene om skolemiljøet.

36.4.16 Erstatningsansvar og bevisbyrde

Det følger av opplæringsloven § 9 A-15 første avsnitt at reglene i skadeserstatningsloven gjelder i saker om psykososialt skolemiljø etter reglene i kapittel 9 A. Dette er en presisering som er uten selvstendig rettslig betydning. Reglene i skadeserstatningsloven vil gjelde i slike saker selv om dette ikke står i opplæringsloven. Henvisningen kan også være misvisende, da det for eksempel kan virke som at skadeserstatningsloven ikke gjelder i saker om fysisk skolemiljø. Utvalget foreslår å ikke videreføre presiseringen om at skadeserstatningsloven gjelder.

I § 9 A-15 andre avsnitt er det fastsatt at det gjelder regler om delt bevisbyrde i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø. Dersom det ikke hadde vært en slik særregel, ville saksøker, altså eleven, hatt bevisbyrden for at det forelå grunnlag for erstatning.

Å påvise ansvarsgrunnlag kan være vanskelig fordi elevene gjennom skoletiden har måttet forholde seg til mange lærere og andre voksenpersoner. Det kan være rektor, kontaktlærer, sosiallærer, ansatte ved PP-tjenesten osv. Det kan tenkes at ingen enkeltperson alene kan bebreides for uaktsomhet, men at små feil og unnlatelser er gjort av flere hver for seg og hvor hver enkelt feil alene ikke er nok til å statuere ansvar. Det er heller ikke gitt at feilene kan knyttes til konkrete personer, eller det kan være uklart om noen personlig er å bebreide, eventuelt hvem. Det følger av skadeserstatningsloven og rettspraksis at både slike kumulative og anonyme feil omfattes av erstatningsansvaret og samlet sett kan vurderes som uaktsomhet fra skolens side og danne grunnlag for ansvar. Men for en skadelidt elev innebærer dette normalt en krevende bevisbyrde.

Utvalget mener det er hensiktsmessig med delt bevisbyrde i slike saker ettersom det er et asymmetrisk maktforhold mellom kommunen og den enkelte elev. Utvalget foreslår at regelen om delt bevisbyrde videreføres med enkelte språklige endringer.

36.4.17 Forskriftshjemmel

I opplæringsloven § 9 A-16 er det en hjemmel for departementet til å fastsette krav til skolemiljøet i forskrift. Forskrift til opplæringsloven § 12-1 er fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen. Forskriftshjemmelen er for øvrig ikke brukt.

---

79 Prop. 57 L (2016–2017), kap. 8.6.4.3.

80 Innst. 302 L (2016–2017).

Forskrift til opplæringsloven § 12-1 handler om elevenes trygghet. I § 12-1 bokstav a er det fastsatt at skolens tilsyn må være forsvarlig ut fra risikoen for at skade eller ulykke kan skje når skolen er ansvarlig for elevenes trygghet. Etter utvalgets oppfatning er dette en unødvendig presisering. At skolens tilsyn må være forsvarlig, følger av lovreglene om skolemiljø, blant annet retten til et trygt og godt skolemiljø og kravet om forebyggende arbeid.

Forskriften § 12-1 bokstav b regulerer forholdstallet mellom voksne og elever i situasjoner der skolen er ansvarlig for svømming og bading. Forholdstallet er én voksen per 15 elever for hele grunnskolen. Videre er det regulert at tilsynspersonen må være flink til å svømme og dykke og kunne livredning.

Utvalget mener kommunen selv bør vurdere hvor mange voksne som må være til stede ut fra den konkrete risikoen. Behovet for tilsyn kan variere ut fra elevenes alder, ferdighetsnivå, hvor oversiktlig situasjonen er, med videre. Et fastsatt forholdstall kan føre til at kommunene ikke selv vurderer risikoen, og at de legger seg på minstekravet uten å vurdere den konkrete situasjonen. At de som skal passe på elevene, har de ferdighetene som trengs for å holde elevene trygge, følger av lovreglene om skolemiljø og at kommunen er ansvarlig for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten (se kapittel 38.4.1). Utvalget mener derfor at reglene om tilsyn med svømming og bading ikke trenger å videreføres. Det er i dag et rundskriv som handler om dette tilsynet.[81] Mye av informasjonen i dette rundskrivet kan være godt egnet som veiledning til kommunene.

I forskriften § 12-1 bokstav c står det at det i ordensreglementet «bør» tas inn regler om trafikktrygghet og andre forebyggende tiltak. Videre står det at foreldrene avgjør om barna får sykle til skolen eller ikke. Utvalget mener denne delen av § 12-1 også er overflødig. Regelverket bør ikke inneholde anbefalinger (se også prinsipper for regelstyring i kapittel 12.2). Det ville krevd en særskilt hjemmel for at skolene skulle hatt myndighet til å bestemme om elevene kan sykle utenfor skolen og utenfor skoletiden. At det er foreldrene og ikke skolen som bestemmer dette, er dermed unødvendig å regulere (se kapittel 22 om skoleregler).

Utvalgets vurdering er etter dette at forskrift til opplæringsloven § 12-1 ikke trenger å videreføres.

[81] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-1-2008.

Reglene om skolemiljø i opplæringsloven er relativt detaljerte. Utvalget kan derfor heller ikke se at det også skal være behov for mer detaljerte regler i forskrift. Det vil heller ikke være hensiktsmessig med noen få tilleggsregler i forskrift, da dette vil gjøre regelverket unødvendig fragmentert. En mulighet kan være en fordeling der loven kun inneholder overordnede regler, som blir utfylt med mer detaljerte regler i forskrift. At reglene om skolemiljø er svært sentrale for elevene, taler derimot for at reglene hører hjemme i loven. En oppdeling i overordnede og detaljerte regler, vil også gjøre regelverket mer fragmentert og dermed vanskeligere tilgjengelig.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at forskriftshjemmelen i § 9 A-10 ikke videreføres. Se for øvrig utvalgets generelle vurderinger av fordelingen av regler mellom lov og forskrift i kapittel 12.7.

36.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre virkeområdet for kapitlet om skolemiljøet til elevene, se forslag til § 11-1
- å videreføre reglene om det fysiske skolemiljøet, se forslag til § 11-7
- å videreføre aktivitetsplikten og håndhevingsordningen for saker om psykososialt skolemiljø med enkelte endringer, se forslag til §§ 11-4, 11-5 og 11-6
- å videreføre regelen om nulltoleranse mot krenkelser med språklige endringer, se forslaget § 11-3 første avsnitt
- å ikke videreføre kravet om systematisk arbeid med skolemiljø (internkontroll), men erstatte det med et krav om forebyggende arbeid. At rektor er ansvarlig videreføres ikke. Se forslag til § 11-3 andre avsnitt
- at det tas inn i loven at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak også når det er en elev som selv har sagt fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt, se forslag til § 11-4 fjerde avsnitt første setning
- at det tas inn i loven at valg av tiltak skal bygge på en konkret og faglig vurdering, se forslag til § 11-4 fjerde avsnitt tredje setning
- å ikke videreføre egne regler om høring av eleven og elevens beste i forbindelse med aktivitetsplikten og håndhevingsordningen eller regler om informasjonsplikt om skolemiljø, ettersom utvalget foreslår generelle regler om dette, se kapittel 18, 19 og 43.2.

- å videreføre kravet om at skolene må dokumentere hva de har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, men ta inn i loven at skolene skal dokumentere i den formen og det omfanget som er nødvendig, se forslag til § 11-4 sjette avsnitt
- å videreføre den skjerpede aktivitetsplikten for tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, men ta inn at rektor kan unnlate å varsle videre til kommunen eller fylkeskommunen dersom varslet som rektor har mottatt, er åpenbart grunnløst, se forslag til § 11-5 første avsnitt andre setning
- å ta inn i loven at fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt, *for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen*, se forslag til § 11-6 andre avsnitt første setning
- at fylkesmannen som hovedregel kan pålegge kommunen å rette forholdet dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Fylkesmannen kan likevel vedta hva skolen skal gjøre dersom det er grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen ikke vil oppfylle pålegget. Det samme gjelder dersom det vil forsinke saken unødig å bare gi pålegg om retting. Se forslag til § 11-6 fjerde avsnitt
- at presisering om at kommuner og fylkeskommuner ikke har klagerett i håndhevingssaker tas ut av loven, da de uansett ikke har klagerett etter de ordinære reglene i forvaltningsloven
- å videreføre reglene om tvangsmulkt og straffansvar, se forslaget §§ 11-8 og 11-9
- at presiseringen om at skadeserstatningsloven gjelder i skolemiljøsaker, tas ut av loven, men videreføre regelen om delt bevisbyrde, se forslag til § 11-10
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om skolemiljø. Utvalget foreslår samtidig at forskriftsbestemmelsen om elevenes trygghet ikke videreføres
- språklige endringer

Kapittel 37
Skadeforebygging og ordenstiltak

Figur 37.1

37.1 Innledning

Dette kapitlet handler om tiltak overfor elevene for å opprettholde ro og orden og avverge skade. Dette er tiltak som ikke er regulert i dagens opplæringslov. Kapitlet handler også om bortvisning, pålagt skolebytte og forbud mot ansiktsdekkende plagg. Skoleregler er omhandlet i kapittel 22.

37.2 Tiltak overfor elevene for å opprettholde ro og orden og avverge skade

37.2.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Grunnloven

I Grunnloven § 93 er det fastsatt at ingen må utsettes for umenneskelig eller nedverdigende behandling. Videre er det fastsatt vern mot frihetsberøvelse i § 94, vern mot forskjellsbehandling i § 98 og krav om respekt for privatlivet og vern om den personlige integritet i § 102.

Grunnloven § 104 handler om barns rettigheter. Her er det fastsatt at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd og at barn har rett til vern om sin personlige integritet.[1] Det er også fastsatt i § 104 at barns mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og modenhet. Ungdom som nærmer seg 18 år, skal normalt ha større innflytelse på beslutninger enn for eksempel 7-åringer. Det er også lagt til grunn at det er store personlige variasjoner i barns modenhet, og barnets rett til medbestemmelse må variere alt etter hvilke typer beslutninger det er tale om.[2] Ved handlinger og avgjørelser som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon inneholder fire grunnleggende prinsipper; artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 3 nr. 1 om hensynet til barnets beste, artikkel 6 om barnets rett til liv og utvikling og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt.

Barn har en grunnleggende rett til å ha sine foreldre som nærmeste omsorgspersoner. I det ligger at foreldrene har rett og plikt til å ta avgjørelser på vegne av sine barn. Dette påvirker foreldrenes rolle når det er tale om å foreta inngripende tiltak overfor barn, jf. artiklene 5 og 9 nr. 1, jf. artikkel 20. I NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven* uttaler utvalget:

> Ved intervensjoner overfor barn inntrer et trepartsforhold – barnet, foreldre og offentlig myndighet, hvilket øker kompleksiteten når det kommer til spørsmål om tvang overfor barn. I dette ligger spørsmål om i hvilken grad foreldre skal ta denne type avgjørelser og i hvilken grad vil det være krav om at lovregler regulerer inngripende tiltak. De fire prinsippene konvensjonen bygger på og som skal legges til grunn ved tolkning av øvrige bestemmelser, samt at konvensjonen skal tolkes som en helhet og være i dynamisk utvikling, gir noen hol-

[1] Se nærmere Dokument 16 (2011–2012), kap. 32.5.2.

[2] Dokument 16 (2011–2012), kap. 32.5.2.

> depunkter. Et er at barnets mening skal ha større vekt med tiltakende alder, et annet er at lovgiver må sikre at hensynet til barnet saken gjelder er det grunnleggende hensynet og ikke kommer i skyggen av andre mindre relevante hensyn. Lovgiver må også sikre at voksne ikke fatter avgjørelser som strider mot rettighetene barn har etter konvensjonen, deriblant retten til utvikling og at barn ikke utsettes for usaklig forskjellsbehandling.[3]

I barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 er det fastsatt følgende:

> Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

Etter artikkel 19 er statlige myndigheter forpliktet til å beskytte barn mot alle tenkelige former for overgrep, begått av barnets foreldre eller andre som har omsorgen for det, noe som vil omfatte for eksempel ansatte i institusjoner eller skoler.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Retten til helse er ikke omhandlet i Grunnloven, men framheves i flere internasjonale konvensjoner, blant annet anerkjennes «the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health» i artikkel 12 nr. 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).[4]

Opplæringsloven

Opplæringsloven har ikke regler om bruk av tvang overfor elever. Utover skolebytte og sanksjoner fastsatt i skolens ordensreglement er det ikke hjemmel i opplæringsloven til å bruke andre inngripende tiltak overfor elevene.

Det er et grunnleggende prinsipp at skolen skal møte elevene «med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst», jf. opplæringsloven § 1-1. Denne tilliten og respekten mellom elevene og skolen er utgangspunktet.

Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-2. Skolen har en omsorgsplikt for elevene i skoletiden.[5]

I opplæringsloven § 9 A-4 første avsnitt er det fastsatt følgende: «Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.» I Prop. 57 L (2016–2017) framgår følgende: «Grensen for å gripe inn er at den ansatte selv ikke må krenke elever for å få stanset situasjon eller at det forutsetter en handling som er straffbar.» Opplæringsloven § 9 A-4 gir altså ikke ansatte hjemmel for tiltak, for eksempel fysiske tiltak.

I alminnelighet skal elevene kunne bevege seg fritt både i og utenfor skolens område, med de begrensninger som fastsettes av hensyn til læring og behovet for trygghet og trivsel. Dette betyr at skolen kan beslutte hvem som kan oppholde seg hvor i bygningene eller på uteområdene. Det er videre lagt til grunn at skolen i kraft av sin eierrådighet over skolebygningen og skolens øvrige areal kan begrense elevers rett til å oppholde seg på bestemte områder eller påby elever å oppholde seg et bestemt sted. Dette gjelder både i undervisningstiden og i friminuttene. Forutsatt at elevers kroppslige integritet ikke krenkes, kan skolen også bestemme at ansatte ved skolen skal være i nærheten av bestemte elever både i undervisningstiden og i friminuttene. Dette kan skolen gjøre i kraft av sin organisasjonsfrihet.[6]

Opplæringsloven 9 A-10 handler om ordensreglementet. Skolen kan bare benytte seg av tiltak som er beskrevet i ordensreglementet når elever bryter regler. Det er presisert i bestemmelsen at tiltakene ikke kan være fysisk refsing eller krenkende behandling. Bestemmelsen åpner ikke for tiltak som innebærer bruk av tvang eller som er av etterforskningsmessig art.

---

3 NOU 2019: 14, kap. 7.2.7.2.

4 Se nærmere ØSK-komiteen, 2000 der komiteen har avgitt generelle kommentarer til art. 12.

5 Omsorgsplikten har blant annet blitt formulert av Høyesterett i Rt. 2012 s. 146 (Kristiansand kommune) som gjaldt et erstatningskrav som følge av senskader etter mobbing i grunnskolen.

6 Kunnskapsdepartementet, brev datert 26. april 2018.

Straffeloven

Innledning

Straffeloven har forbud mot flere integritetsinngrep, for eksempel er kroppskrenkelse straffbart etter straffeloven § 271, og tvang er straffbart etter straffeloven § 251.

Den nedre grensen for hva som utgjør en kroppskrenkelse i strid med straffeloven § 271, kan gi noen momenter til hvor langt maktutøvelse i skolen også kan hjemles i et omsorgsansvar. I forarbeidene til straffeloven § 271, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) uttales det på s. 427:

> Det er ingen tvil om at barn nyter det samme vern mot fysisk integritetskrenkelse som voksne, hvilket betyr at all form for fysisk maktanvendelse som har karakter av avstraffelse omfattes av gjerningsbeskrivelsen. Straffansvaret må i utgangspunktet avgrenses i overensstemmelse med forbudet i barneloven § 30 tredje ledd om å utsette barn for vold. Straffansvaret for kroppskrenkelse må imidlertid avgrenses mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed. Med dette siktes det til for eksempel å bestemt føre barnets hånd bort fra et brennende lys eller å bære et motvillig barn med seg ut av et butikklokale. Det må være klart at man i tilfeller som disse ikke har å gjøre med en kroppskrenkelse det settes straff for i § 271. Det må altså skilles mellom handlinger som består i å gripe inn og verne eller beskytte barnet eller andre personer eller gjenstander, og handlinger som har karakter av umiddelbar eller etterfølgende fysisk avstraffelse av barnet.

En nylig avsagt ankenektelse fra Høyesterett gir noen retningslinjer for når en fysisk inngripen fra en lærer kan utgjøre en kroppskrenkelse i strid med § 271. I saken tok læreren tak i armen til en elev for å få han ned fra et fotballmål. Læreren tok deretter eleven inn på skolen for å irrettesette han. Grepet varte i 30–40 sekunder. Læreren ble domfelt i lagmannsretten og Høyesterett nektet anken fremmet med henvisning til at «grepet hadde et klart preg av avstraffelse, og at maktanvendelsen var unødvendig».[7]

Straffeloven §§ 17 og 18 handler om henholdsvis nødrett og nødverge. Etter disse bestemmelsene er en handling som ellers er straffbar, i visse tilfeller både straffri og lovlig. Bestemmelsen gjelder for alle nødssituasjoner uavhengig av hvordan faren har oppstått.

Straffeloven § 196 handler om plikt til å søke å avverge nærmere angitte, alvorlige straffbare handlinger, og innebærer at blant annet ansatte i skolen har plikt til å prøve å hindre visse former for alvorlige straffbare handlinger. Meldeplikt til barnevernet og forholdet til straffelovens regler om avvergingsplikt er nærmere omtalt i kapittel 50.2.2.

Nødrett

Forutsetningen for å gripe inn ved nødrett etter straffeloven § 17 er at det må foreligge en «fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte». Kravet om at faren ikke kan avverges på annen rimelig måte betyr at det alltid må vurderes om det finnes andre handlingsalternativer og i tilfelle hvilke. Handlingen er lovlig når den foretas «for å redde liv, helse eller eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade». Handlingen kan foretas både i egen og andres interesse, men det må foreligge en redningshensikt.[8] Det er i lovteksten også stilt krav om at skaderisikoen må være «langt større enn skaderisikoen ved handlingen». Loven legger altså opp til en sammenligning mellom skaderisikoen ved ikke å gripe inn, med skaderisikoen som nødrettshandlingen fører med seg. Med skaderisikoen menes både faregraden og omfanget av den skaden som kan voldes.[9]

Nødverge

Forutsetningen for at straffeloven § 18 om nødverge kan komme til anvendelse, er at det foreligger et ulovlig angrep. Krenkelser av mer bagatellmessige offentlige interesser vil normalt ikke kunne anses som et angrep i lovens forstand. Ulovligheten skal bedømmes objektivt. Det er adgang til nødverge selv om angriperen ikke har skyldevne, for eksempel fordi han er utilregnelig eller mindreårig. Slike forhold kan likevel få betydning for hvor langt den som handler i nødverge, har adgang til å gå.[10] Forsvarshandlingen må foretas for å «avverge» et ulovlig angrep, for eksempel et overfall. Nødverge kan utøves på vegne av andre. Nødvergehandlingen må «ikke [gå] lenger enn nødvendig».

Handlingen kan gå ut på å hindre et angrep i å skje og på å stoppe et angrep som er i gang. Det

---

7 HR-2019-1719U.

8 Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), kap. 30.

9 Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), kap. 30.

10 Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), kap. 30.

avgjørende for adgangen til å utøve nødverge når angrepet ikke er påbegynt eller umiddelbart forestående, er om nødvergehandlingen er «nødvendig» for å avverge angrepet. Når et angrep ikke er påbegynt eller umiddelbart forestående, vil det lettere finnes andre handlingsalternativer enn selv å bruke makt. Videre stiller § 18 krav om at handlingen «ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld». I enkelte tilfeller vil den som angripes, om mulig være forpliktet til å flykte i stedet for å anvende makt overfor angriperen. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom angriperen ikke har dømmekraften i behold.[11] Det vil si at en lærer etter omstendighetene kan være nødt til å trekke seg ut av en situasjon. Men dersom også andre er truet av angriperen, vil det ikke løse situasjonen at læreren trekker seg ut.

Det at det oppstår en situasjon der et angrep er så farlig at en lærer kan utøve makt som lovlig nødverge, betyr ikke uten videre at læreren har *plikt* til å gripe inn. Det kan ikke pålegges skolens ansatte å våge liv og helse.

Andre lover

Barnelova

Barnelova § 30 regulerer innholdet i foreldreansvaret. Foreldreansvaret inneholder to hovedelementer. De som har foreldreansvaret har en plikt til å gi barnet nødvendig og forsvarlig omsorg, jf. andre avsnitt, og en rett og en plikt til å ta avgjørelser på vegne av barnet, jf. første avsnitt.

Før det blir tatt beslutninger om personlige forhold for barnet, skal barnets mening vektlegges etter alder og modenhet. Når barnet er fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Dette følger av barnelova § 31 andre avsnitt. Barn som er fylt 15 år, avgjør selv spørsmål om valg av utdanning, jf. barnelova § 32.

Helse- og omsorgstjenesteloven

Kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven handler om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Formålet med reglene i kapitlet er å hindre at enkelte personer kan påføre seg selv eller andre skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt, jf. § 9-1 første avsnitt. I andre avsnitt i § 9-1 er det fastsatt at «[t]jenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med brukerens eller pasientens selvbestemmelsesrett». Rett til medvirkning og informasjon er nærmere regulert i § 9-3.

Ifølge § 9-2 andre avsnitt regnes følgende som bruk av tvang eller makt:

> [T]iltak som brukeren eller pasienten motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt. Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt […]

Det er presisert i bestemmelsen at alminnelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av lignende art, ikke anses som bruk av tvang eller makt.

Kommunen skal sørge for at det brukes minst mulig tvang og makt, og det skal som hovedregel være prøvd ut andre tiltak først. Tvang og makt skal bare brukes for å forhindre eller begrense vesentlig skade og må stå i forhold til formålet. Dette følger av §§ 9-4 og 9-5. Paragraf 9-6 handler om særlige grenser for bruk av enkelte tiltak, blant annet mekaniske tvangsmidler og skjerming. I § 9-7 er det fastsatt regler om saksbehandling, evaluering, journalføring, overprøving og klage.

Det er lagt til grunn at tiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 kan gjennomføres i skoletiden:

> Når det gjelder barn og unge som har vedtak etter kapittel 9, har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at opplæringslova ikke i seg selv er til hinder for at tiltakene også kan gjennomføres når eleven befinner seg på skolen i skoletiden. For at skolen bl.a. skal kunne ivareta sitt ansvar for forsvarlig undervisning og for elevenes fysiske- og psykososiale arbeidsmiljø, er det imidlertid en forutsetning at skolens ledelse samtykker til at tiltakene kan gjennomføres når eleven er på skolen. Det er videre en forutsetning at tiltakene gjennomføres som ledd i tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, og at tiltakene gjennomføres av personell fra helse- og omsorgstjenesten.[12]

[11] Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), kap. 30.

[12] Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015.

Pasient- og brukerrettighetsloven

Pasient- og brukerrettighetsloven skal «bidra til å sikre befolkningen lik tilgang på tjenester av god kvalitet ved å gi pasienter og brukere rettigheter overfor helse- og omsorgstjenesten», og «bidra til å fremme tillitsforholdet mellom pasient og bruker og helse- og omsorgstjenesten, fremme sosial trygghet og ivareta respekten for den enkelte pasients og brukers liv, integritet og menneskeverd». Dette følger av § 1-1. Loven åpner for at helsehjelp kan gjennomføres med tvang eller andre tiltak for å omgå motstand hos pasienten. Det stilles blant annet krav om at unnlatelse av å gi helsehjelp kan føre til vesentlig helseskade for pasienten. Dette følger av § 4A-3 og § 4A-4. Paragraf 4A-5 og følgende handler om krav til vedtak, overprøving, klage med videre.

Barnevernloven

Barnevernloven § 5-9 handler om barns rettigheter under opphold i institusjon. Her er det blant annet fastsatt at det ikke er tillatt å bruke innelåsing i enerom eller lignende tvangstiltak og å føre kontroll med et barns korrespondanse. Det er åpnet for at departementet kan fastsette unntak i forskrifter. I kapittel 3 i rettighetsforskriften er det fastsatt regler om tvang og andre inngrep i den personlige integritet. I § 13 i denne forskriften står det følgende:

> Tvangsmedisinering, fysisk refsing, isolasjon, mekaniske tvangsmidler eller annen bruk av fysisk tvang eller makt er ikke tillatt verken i straffe-, behandlings- eller oppdragelsesøyemed. Mindre inngripende fysisk tvang eller makt, som for eksempel kortvarig fastholding eller bortvisning fra fellesrom, kan imidlertid anvendes når dette er åpenbart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle på institusjonen.

Kapittel 5 i rettighetsforskriften handler om saksbehandling og klage. Bruk av tvang skal regnes som enkeltvedtak, protokollføres og forelegges tilsynsmyndigheten. Dersom beboeren eller de foresatte mener det er begått brudd på forskriften, kan det klages til fylkesmannen.

37.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Tvangslovutvalget

I NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven* foreslår flertallet i Tvangslovutvalget en felles tvangsbegrensningslov som skal regulere all bruk av tvang og inngrep uten gyldig samtykke i helse- og omsorgstjenesten.[13] Flertallet i utvalget mener at lovforslaget vil bidra til en markert reduksjon i den faktiske tvangsbruken, og utvalget viser til følgende:

> Forslagene om at manglende beslutningskompetanse og antatt samtykke som hovedregel skal være vilkår for å anvende tvang, innstramming av rammene for inngrep i nødssituasjoner, et overprøvingssystem som er innrettet mot redusert bruk av tvang, innstramming av tvangsbegrepet og bedre tilrettelegging for samhandling mellom tjenestene og helhetstenkning rundt individet vil bidra til det. Et økt fokus på alternativer til tvang er gjennomgående i utredningen og er ment å skulle bidra til positive holdningsendringer i tjenestene. Lovforslaget gir videre økt rettssikkerhet for barn og større grad av likebehandling.[14]

Tvangslovutvalget foreslår «at begrepet 'motstand' skal brukes når en person som tilbys helse- og omsorgstjenester, framviser en negativ holdning til tilbudet som ikke vil kunne overvinnes uten bruk av tvang. Ved tvil skal det legges til grunn at det foreligger motstand.» Videre foreslår tvangslovutvalget at «tvang skal forstås som overvinnelse av motstand med virkemidler som går ut over det som er vanlig akseptert i samhandling mellom mennesker, og i tillegg omgåelse av motstand ved at vesentlig informasjon bevisst holdes skjult.»[15]

Tvangslovutvalget mener at styrking av barns rettslige posisjon ikke kan skje ved å etablere samme tvangsdefinisjon for barn som for voksne på grunn av hensynet til foreldreansvaret. For barn mellom 12 og 16 år foreslås det derfor at tiltaket i tillegg må være særlig inngripende for at det skal bli ansett som tvang med den konsekvens at tiltaket utløser offentlig saksbehandling. Det samme gjelder for barn under 12 år som viser en særlig modenhet i situasjonen.[16]

---

[13] Kap. 16.2.3.1.
[14] NOU 2019: 14, kap. 1.2.
[15] NOU 2019: 14, kap. 1.5.
[16] NOU 2019: 14, kap. 1.5.

Andre offentlige utredninger

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* drøfter det tidligere opplæringslovutvalget maktbruk og tvang i skolen generelt og overfor elever med utviklingshemming. Det ble lagt til grunn i utredningen at skolens personale kan bruke fysisk makt for å hindre at elever skader seg selv eller andre. Opplæringslovutvalget foreslo ikke særlige bestemmelser om adgangen til å bruke makt. Bakgrunnen var at utvalget vurderte det slik at det var en for omfattende utredningsoppgave. Utvalget viste til forslag til regler som var utarbeidet av Sosialdepartementet, og til nye bestemmelser i sosialtjenesteloven. Utvalget anbefalte at spørsmålet om bruk av tvang og makt i skoler ble vurdert da reglene hadde funnet sin form og var endelig vedtatt.

Bruk av tvang ble også vurdert i NOU 2015: 2 *Å høre til*. I utredningen påpekes det at bruk av tvang i skolen er et tilbakevendende spørsmål i henvendelser til fylkesmennene og til Utdanningsdirektoratet. Henvendelsene tyder på at det brukes tvang overfor enkeltelever i skoler, og det er eksempler på at det føres tvangsprotokoll. På bakgrunn av henvendelsene er det grunn til å tro at mange ansatte i skolene er usikre på hvordan de skal ivareta enkelte utagerende elever og de andre elevenes sikkerhet. Utvalget ba departementet utrede behovet for et rettslig grunnlag for bruk av tvang.

I NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov* viser utvalget til Barneombudets rapport *Grenseløs omsorg*. Her beskrives manglende formelle krav til dokumentasjon av situasjoner der det har blitt brukt tvang i fosterhjem. Det er ingen undersøkelse eller kartlegging av bruk av tvang i fosterhjem i Norge. Når det gjelder bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner, ble det benyttet tvang 575 ganger fordelt på 200 barn i 2015. Antallet tvangsprotokoller hadde økt de siste årene fram til 2016. Barnevernslovutvalgets vurdering er at fosterhjem skal være så like vanlige hjem som mulig, men at rettigheter og bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner burde løftes fra forskrift til barnevernloven.

I NOU 2016: 17 *På lik linje* (Rettighetsutvalget) omhandles tvang og makt. Rettighetsutvalget gir flere definisjoner på makt og tvang, blant annet følgende eksempler:

> En standard samfunnsvitenskapelig definisjon av makt er at makt forekommer når en aktør A får en aktør B til å gjøre noe hun eller han ellers ikke ville gjort.
>
> Med tvang forstås tiltak som begrenser en persons valg-, handle- eller bevegelsesfrihet, eller som påfører en person fysisk eller psykisk ubehag.[17]

Rettighetsutvalget mener at adgangen til å utøve tvang etter helse- og omsorgsloven er i strid med FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 12, 14 og 25. Utvalget anbefaler følgende:

> Utvalget ser imidlertid fortsatt behovet for en adgang til bruk av tvang for helse- og omsorgstjenesten. Behovet er både relatert til brukernes behov for ivaretakelse og beskyttelse, og av hensyn til de ansatte i tjenestene og andre personer. Mange tjenesteytere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten utsettes for skade og vold i sammenheng med yrkesutøvelsen. Et godt regelverk for tvang må ha som hensikt å forebygge skade hos tjenestemottakere, tjenesteytere og andre personer og ivareta tjenestemottakeres grunnleggende behov og rettssikkerhet.[18]

Rettighetsutvalget anbefaler at dagens tvangsbestemmelser erstattes av generelle bestemmelser om bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten. Utvalget mener videre at det bør åpnes for en generell adgang til bruk av tvang i nødrettstilfeller. Denne adgangen bør bygge på bestemmelsene om nødrett i straffeloven.[19]

Regjeringen har nedsatt et lovutvalg som skal gjennomgå barnelova og barns rettigheter, i lys av blant annet menneskerettighetene. Utvalget skal legge fram forslag til en ny og moderne barnelov i august 2020. Utvalget skal blant annet gjennomgå aldersgrenser og barnets rett til medvirkning og selvbestemmelse og til å bli hørt etter både barnelova og andre lover hvor dette er sentralt for å sikre barnets rettigheter (opplæring, helse, straff mv.). Videre framgår det av mandatet at det er «behov for å se på barns selvstendighet overfor foreldrene sine».[20]

Andre utredninger og rapporter

I en utredning av behovet for rettslig grunnlag for bruk av ulik tvang og makt i skolen skriver Storvik følgende:

---

17 Kap. 12.

18 NOU 2016: 17, kap. 19.2.5.

19 NOU 2016: 17, kap. 19.2.5.

20 Barne- og familiedepartementet, 2018.

> Slik jeg ser det har lovgiver to valg. Lovgiver kan enten late som tvang ikke skjer, eller lovgiver kan underlegge tvangen effektiv kontroll. Bruk av tvang og makt i skolen bør tenne gule lys. Gule lys bør utløse effektiv kontroll. All tvangsbruk bør systematisk evalueres. Det bør fattes vedtak som vurderes av noen utenfor situasjonen. Ikke minst bør elever og foresatte få prosessuelle rettigheter. Uten gule lys blir tvangen et internt og skjult anliggende. Skjult tvang øker risikoen for vilkårlighet og misbruk. […]
>
> Utredningen har vist at det er behov for nye rettslige grunnlag for bruk av ulik tvang og makt i skolen.[21]

Våren 2018 gikk Barneombudet gjennom alle sakene som fylkesmennene hadde fått om mobbing og andre krenkelser.[22] I flere saker var det tale om fysisk inngripen overfor elever i ulike situasjoner. I rapporten står det blant annet:

> En av fylkesmennene opplyste at de vurderer at fysisk inngripen fra læreren for å stoppe en elev i å sparke en annen lærer, og fysisk inngripen fra rektor for å skille eleven og en annen elev, var forholdsmessig i situasjonen. Fylkesmannen vurderer videre at fysisk inngripen fra læreren for å hindre at eleven løp sin vei, slik at en samtale kunne finne sted, ikke var forholdsmessig. De konkluderer med at skolen har grepet inn på en måte som ikke var forholdsmessig i forhold til situasjonen, og anser derfor delplikten å gripe inn som ikke oppfylt.

I rapporten framgår det videre at den samme fylkesmannen vurderte en annen sak hvor eleven ble dratt i armen ut av klasserommet av en ufaglært kontaktlærer. Fylkesmannen fant det sannsynlig at fysisk inngripen hadde skjedd, og at gutten opplevde det krenkende. Barneombudet poengterer at fylkesmennene ikke har kommentert fysisk maktbruk i de fleste sakene. Barneombudet anbefaler i rapporten at Kunnskapsdepartementet gjennomgår bruken av tvang i skolen og vurderer behovet for rapporteringsrutiner. I tillegg anbefaler ombudet at Kunnskapsdepartementet lager «en veileder til skolene om pedagogiske virkemidler for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang».

Deloitte har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet innhentet kunnskap om bruken av tvang og makt overfor elever i skolen, ved blant annet å identifisere ulike typiske situasjoner der det benyttes tvang og makt. Rapporten ble publisert etter at utvalget hadde sitt siste utvalgsmøte, men funnene i rapporten samsvarer med utvalgets vurderinger.[23]

Regelverk i andre land

Danmark

I lov om folkeskolen § 52 er det gitt hjemmel for å gi regler til å fremme orden i skolene. Med hjemmel i bestemmelsen har Undervisningsministeriet fastsatt en forskrift med flere bestemmelser om orden, herunder adgangen til å inndra elevenes eiendeler og bortvise elever.[24] Adgangen til å bruke makt er regulert av forskriften § 10 stk. 3 siste setning, der det slås fast følgende: «For at afværge, at en elev øver vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting, kan der anvendes magt i fornødent omfang.»[25]

Center for Ligebehandling af Handicappede og Børnerådet i Danmark har, i samarbeid med Undervisningsministeriet, publisert et inspirasjonshefte hvor formålet er å «mindske magt i undervisningen» på skolene. I heftet er det blant annet eksempler på skjema både for rapportering av bruk av tvang og rapportering av trusler mot ansatte på skolen.[26]

Det foreligger også en betenkning fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge.[27]

Sverige

I skollagen, kapittel 5 § 6-23 er det bestemmelser om disiplinære tiltak. Men det er ingen bestemmelser om bruk av tvang.

Finland

Lag om grundläggande utbildning, kapittel 7, handler om elevenes rettigheter og plikter. Elevenes plikter reguleres i § 35 og det er gitt flere grunnlag for reaksjoner overfor elever som bryter

---

21 Storvik, 2018, s. 37.

22 Barneombudet, 2018a.

23 Johansen et al., 2019. Utvalget har ikke hatt mulighet til å vurdere rapporten inngående, og rapporten er derfor heller ikke omtalt andre steder i denne utredningen.

24 Bekendtgørelse nr. 697 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen.

25 De juridiske rammene er bl.a. beskrevet av Vestergaard, 2014.

26 Center for Ligebehandling af Handicappede og Børnerådet, 2005.

27 Magtanvendelsesudvalget, 2015.

reglene i § 35 a, § 36 og § 36 a. I § 36 b reguleres adgangen til å anvende maktmidler overfor elevene. Utgangspunktet er at en elev som ikke følger en oppfordring etter § 36, deretter kan bortvises («avlägsnas») fra området. Dersom eleven ikke etterkommer pålegget om bortvisning, gjelder følgende:

> Försöker en elev som skall avlägsnas förhindra detta genom att göra motstånd, har rektorn och läraren rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga för att få eleven avlägsnad och som med hänsyn till elevens ålder och situationens hotfullhet eller motståndets allvar och en helhetsbedömning av situationen kan anses vara försvarbara.
>
> Rektorn och läraren kan i situationer som avses i 1 och 2 mom. agera tillsammans eller var för sig. Det är förbjudet att använda maktmedelsredskap för att avlägsna eleven. Om läraren eller rektorn använt sig av maktmedel skall han eller hon lämna en skriftlig redogörelse för händelsen till utbildningsanordnaren.

Det følger altså av bestemmelsen at rektorer og lærere alene eller i felleskap kan anvende maktmidler ut fra en vurdering av elevens alder, hvor truende situasjonen er, og hvor sterk motstand eleven gir, og ut fra en helhetsvurdering av om det er forsvarlig å bruke makt. Når maktmidler er brukt, skal det gis en skriftlig redegjørelse for hendelsen.

Innspill til utvalget

Utvalget har fått innspill fra Barneombudet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen og Skolelederforbundet om regulering av bruk av tvang.

Barneombudet[28] er bekymret for bruken av fysisk makt og tvang i skolen. Ombudet har i flere av sine rapporter omtalt bruk av fysisk makt i skolen. Ombudet etterlyser derfor en gjennomgang av om, og eventuelt hvordan, bruk av fysisk makt bør være regulert i opplæringsloven.

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)[29] er kjent med at det brukes tvang i skolen selv om dette ikke er lovregulert. FUG påpeker at bruk av tvang er regulert i lovverk for andre virksomheter enn skolen, og mener at bruk av tvang bør reguleres i opplæringsloven. Hvis tvangsbruken blir lovhjemlet, vil det også gi mulighet for å klage. Dette er et forhold som ikke er regulert og som FUG ønsker skal reguleres.

Skolelederforbundet (SL) mener at det hersker stor usikkerhet om hvorvidt en elev kan skjermes fra andre elever, og ber om at Opplæringsutvalget avklarer dette. SL viser både til hensynet til elevenes rettssikkerhet og til at en skoleleder vil komme i en meget ubehagelig situasjon, så vel menneskelig som juridisk, hvis vedkommende har iverksatt tiltak som domstolen senere ikke finner hjemmel for.[30]

37.2.3 Utvalgets vurdering

Innledning

Utvalget legger til grunn at det brukes tvang mot elever, og at ikke all tvangsbruk kan vurderes som nødrett eller nødverge, og at det rettslige grunnlaget for bruken av tvang er uklart. Tvang brukes både mot elever med psykisk utviklingshemming,[31] mot elever med psykiske lidelser og mot andre elever som har utagerende atferd. Det er påstander om at det brukes tvang i spesielle, akutte situasjoner og i situasjoner som er forutsigbare, og hvor bruken av tvang er planlagt.[32] Mange i opplæringssektoren opplever det som problematisk at det brukes tvang uten at det er avklart om praksisen er lovlig, og i så fall på hvilket grunnlag. Det gir usikkerhet og oppfattes som utrygt for både elever og ansatte. Utvalget går ikke nærmere inn på dette her, men vil likevel påpeke at det er svært uheldig dersom skoler fører en ulovlig praksis som kan være til skade for elevene, og som i tillegg kan føre til at ansatte i etterkant kan straffes for handlingene de har utført i offentlig tjeneste. Blant dem som mener at det bør være et klarere regelverk, er Skolelederforbundet, Barneombudet og Foreldreutvalget for grunnopplæringen.

Utvalget legger til grunn at dagens regelverk oppleves som uklart og uhensiktsmessig. Likevel har utvalget vært i tvil om det skal foreslå å regulere tvang i den nye loven. Bruk av tvang og regulering av tvangsbruk, reiser mange etiske, faglige og rettslige spørsmål. Utvalget har vurdert å bygge vurderingene sine på utredningen fra Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14). Utvalget er imidlertid kommet til at Tvangslovutvalgets forslag ikke uten videre egner seg som grunnlag for

---

28 Barneombudet, innspill til utvalget.

29 FUG, innspill til utvalget.

30 Skolelederforbundet, innspill til utvalget.

31 Fylkesmannen i Rogaland, 2016.

32 Se bl.a. brev fra Fylkesmannen i Vestfold, datert 6. januar 2014.

en regulering av tvang i skolen. Blant annet foreslår Tvangslovutvalget et snevert tvangsbegrep som innebærer at de aller fleste inngrep overfor barn, mot barnets vilje, faller utenfor tvangsbegrepet i forslaget til ny tvangsbegrensningslov.

Det er også igangsatt flere andre prosesser som kan tale imot at utvalget foreslår regulering av tvang i den nye loven. Departementet har varslet at det utreder det rettslige grunnlaget for bruk av makt og tvang i skolen.[33] Videre er det nedsatt offentlige utvalg som har mandater som er relevante for vurdering av tvang i skolen, blant annet det offentlige utvalget som skal foreslå ny barnelov, og det offentlige utvalget som skal utrede autismefeltet og beslektede diagnoser. Utvalget har også merket seg forslaget til ny barnevernslov[34], som blant annet handler om tvang i barneverninstitusjoner.

Utvalget har likevel kommet til at det vil foreslå regulering av mild tvangsbruk i den nye loven, det vil si tiltak utover de tiltakene det er avklart at skolen kan bruke i kraft av sitt omsorgsansvar i dag. Ideelt sett burde disse spørsmålene vært utredet grundigere og helst sett i sammenheng med regler om bruk av tvang overfor barn på andre områder. Når utvalget tross dette velger å foreslå regler, er det fordi det for lenge har vært slik at offentlige utvalg har vist til andre prosesser som begrunnelse for ikke å foreslå regler. Utvalget ser det som påkrevd at det nå gis regler om bruk av tvang i skolen.

Utvalget har ikke drøftet forslaget med referansegruppen eller andre, og ber derfor om at departementet særskilt ber om innspill til dette forslaget når utredningen sendes på høring. Resultatet av oppfølgingen av NOU 2019: 14 og forslaget til henholdsvis ny barnelov og ny barnevernslov er også relevante å se hen til når departementet tar stilling til forslaget. Utvalget vil også trekke fram at Sivilombudsmannen i høringen av ny barnevernslov har gitt uttrykk for at det må «være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang og inngrep i personlig frihet, og lovteksten må derfor være tilstrekkelig klar».[35]

Formålet med forslaget er å avverge skade, bedre rettssikkerheten, bidra til økt åpenhet og dermed også øke bevisstheten om bruk av tvang. Forhåpentligvis vil forslaget også bidra til å begrense bruken av tvang.

Tiltak som ikke er inngripende og ikke omfattes av forslaget

Elever har rett og plikt til opplæring. Det innebærer at skolen har en omsorgsplikt overfor elevene i skoletiden.

Utvalget legger til grunn at alle tiltak som personer, også barn, motsetter seg verbalt eller fysisk, kan omtales som bruk av tvang eller makt. I samfunnet er det akseptert at en viss bruk av verbale og fysiske virkemidler er en nødvendig del av det å sette grenser for og styre barns handlinger.

At det er adgang til denne formen for påvirkning, følger av det alminnelige oppdrageransvaret *foreldrene* har, jf. barnelova § 30. Langt på vei kan skolen eller andre som ivaretar omsorgen når foreldrene ikke er til stede, anvende tilsvarende verbale og fysiske virkemidler.[36]

For slike allment aksepterte verbale og fysiske virkemidler trengs ikke grunnlag i lov. Slik utvalget ser det, har skolen både plikt og rett til å utøve oppdrager- og omsorgsansvar også når det innebærer bruk av nødvendige, aksepterte fysiske og verbale tiltak. Skolen og skolens ansatte må likevel være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. Dette skyldes at hva som er grensene for bruk av tvang, også beror på individuelle grenser; noen barn tåler mer enn andre. Dersom man kjenner et barn godt, er det lettere å se hvilke tiltak man kan bruke uten at det er for inngripende overfor barnet. Det er altså snevrere rammer for bruk av makt for skolens ansatte enn det er for foreldrene.

Ivaretakelse av omsorgsansvaret overfor yngre elever kan for eksempel innebære at man må ta tak i en elev for å forhindre at han eller hun løper ut i trafikken, ut i vannet eller et annet sted der eleven kan komme til skade. Dersom tiltak for å gjennomføre daglige rutiner eller for å hindre at barnet skader seg, møtes med så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det raskt bli tale om en tvangsbruk som må ha lovgrunnlag.

Mild holding kan i noen situasjoner gjennomføres uten at det trenger lovgrunnlag og uten at det er nødvendig å rapportere om bruken. Et eksempel kan være å holde rundt små barn som er redde og usikre, noe som ofte vil være å utøve god omsorg. Utvalget mener også at det å påvirke en elev gjennom å gi en beskjed eller gjennom minimal bruk av fysisk kontakt, for eksempel å be

---

33 Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.2.2.

34 Barne- og familiedepartementet, 2019.

35 Sivilombudsmannen, 2019.

36 Se bl.a. NOU 2019: 14, kap. 17.2.6.3 og Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), s. 427.

en elev om å forlate klasserommet eller å lede eleven forsiktig ut av rommet, ikke er et inngripende tiltak som krever særskilt lovhjemmel. Fysisk maktbruk utover dette reiser spørsmål om hvorvidt grensen for hva foreldrene og skolen eller andre lovlig kan gjennomføre, er overtrådt.

Dersom et tiltak faller utenfor tvangsdefinisjonen, det vil si at eleven ikke motsetter seg tiltaket og tiltaket heller ikke er så inngripende at det må anses som tvang eller makt uavhengig av motstand, kan det gjennomføres som et ordinært tiltak i skolen uten særskilt hjemmelsgrunnlag. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i loven at tiltak som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og elever, ikke omfattes av bestemmelsen. Det innebærer blant annet at kravene til dokumentasjon og varsling ikke kommer til anvendelse.

Hvilke tiltak bør loven åpne for?

Innledning

Opplæringsloven åpner ikke for tiltak som innebærer tvang, isolasjon eller fysisk kontakt (holde fast i hånden, trekke etter armene og lignende, med unntak av minimal fysisk kontakt), eller for andre tiltak som virker direkte bevegelseshindrende. Det betyr for eksempel at skjermingstiltak ikke kan gjennomføres ved bruk av tvang.

Utvalget legger til grunn at det finnes eksempler på at det forekommer inngrep mot elever i skolen uten tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.[37] Utvalgets vurderinger bygger på et ønske om å gi elevene både et godt læringsutbytte og et trygt og godt skolemiljø. Utvalget ønsker å forebygge og begrense bruken av tvang og andre fysiske inngrep, hindre vesentlig skade og sikre at fysiske inngrep skjer i samsvar med grunnleggende materielle og prosessuelle rettssikkerhetsprinsipper, herunder retten til selvbestemmelse og retten til å bli hørt.

Mindre inngripende tiltak

Utvalget mener at det bør tydeliggjøres at ansatte på skolen skal kunne bruke mindre inngripende tiltak for å opprettholde orden og avverge åpenbar skade på andre personer eller avverge vesentlig skade på eiendom. Utvalget foreslår ikke å bruke uttrykket «tvang» i loven, fordi andre lover definerer tvang ulikt. Et viktig argument mot å bruke ordet «tvang» er at Tvangslovutvalget foreslår et tvangsbegrep som i liten grad inkluderer maktbruk overfor barn og dermed er lite hensiktsmessig i skolesammenheng.

Utvalget foreslår ikke at opplæringsloven skal gi en egen hjemmel for fysiske tiltak for å avverge skade på eleven selv. Utvalget viser her til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 og for øvrig straffelovens regler om nødrett.

Utvalget mener at det er ønskelig og hensiktsmessig at ansatte i noen situasjoner skal kunne gripe inn med fysiske tiltak for å opprettholde orden eller avverge skade *før* situasjonen eventuelt eskalerer til en nødretts- eller nødvergesituasjon. Utvalget foreslår derfor at det skal framgå av lovteksten at tiltak bare kan brukes når det er nødvendig for å unngå mer inngripende tiltak.

Utvalget foreslår også at det i lovteksten gis eksempler på tiltak som kan være tillatt. Et eksempel på lovlig maktbruk kan være å holde fast eleven en liten stund eller ta eleven ut fra fellesrommet. Bruken av slike midler kan være aktuelle for eksempel i følgende situasjoner:

- En elev på ungdomsskolen forstyrrer de andre elevene vesentlig, for eksempel ved hyling over tid. Læreren ber eleven om å ta en «timeout» i et annet rom sammen med en assistent. Eleven etterkommer ikke anmodningen. Assistenten tar tak i hånden til eleven og leder vedkommende ut av klasserommet med lett maktbruk.
- Læreren kjenner eleven på 15 år godt og ser at vedkommende er svært irritert på en annen elev, som sitter ved siden av vedkommende. Eleven har tidligere slått til flere av sine medelever. For å hindre at situasjonen eskalerer og at den andre eleven kommer til skade, tar læreren tak i skulderen til eleven og leder ham ut av klasserommet. Læreren roer ned eleven og de vender tilbake til klasserommet.

Utvalget mener at det bør presiseres i loven at de fysiske inngrepene skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig, og at det ikke skal brukes inngrep overfor eleven i større grad enn nødvendig. Det betyr at tiltaket må være egnet til og nødvendig for å hindre eller begrense den aktuelle skaden eller opprettholde orden, under dette være det minst inngripende alternativet, og at tiltaket ikke må være urimelig overfor eleven. Tiltaket kan ikke opprettholdes lenger enn til den akutte situasjonen er avklart, og kan ikke ivareta andre formål enn å holde ro og orden eller avverge skade. Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-1719-U referert under kapittel 37.2.1, der en lærer holdt en elev hardt i armen og dro eleven inn i klasserommet, illustrerer to helt grunnleggende

[37] Se bl.a. Fylkesmannen i Rogaland, 2016.

momenter for vurderingen av om tvangsbruken går for langt. Høyesterett viste særlig til at grepet hadde et «klart preg av avstraffelse» og at «maktanvendelsen var unødvendig». Grepet ble opprettholdt etter at situasjonen hadde løst seg. Kravet til forholdsmessighet pålegger skolen et ansvar for å vurdere hver enkelt situasjon og forsøke å løse situasjonen med minst mulig inngripende tiltak. I vurderingen av om det skal brukes inngripende tiltak, skal alltid barnets beste være et grunnleggende hensyn. Eleven skal behandles hensynsfullt og med respekt.

Forebyggende tiltak

Når utvalget foreslår å regulere ansattes mulighet til å gripe fysisk inn, gir det også en mulighet til å tydeliggjøre ansvaret for å *forebygge* slik at fysiske tiltak ikke blir nødvendige. Utvalget mener at det bør presiseres i loven at skolen skal arbeide forebyggende slik at skade- og faresituasjoner ikke oppstår, og for at slike situasjoner skal kunne løses med minst mulig inngripende tiltak. Skolen må sørge for at det blir arbeidet systematisk for å identifisere hva som utløser og opprettholder den skadevoldende atferden, og vurdere hvordan dette kan håndteres på en best mulig måte. Hvis situasjonen gjentar seg eller det er grunn til å forvente det, må det settes i gang et arbeid med tanke på å avverge skade.

Utvalget understreker at adgangen til å bruke makt på nødretttslig grunnlag ikke bør være en hvilepute for forvaltningen. Skolene skal ikke planlegge driften ut fra muligheten til å gjøre inngrep på nødrettsgrunnlag. Utvalget vil understreke at det går an å planlegge driften slik at *risikoen* for at det oppstår situasjoner der man må gripe inn på et nødrettslig grunnlag, blir mindre. Det innebærer at skolen må tenke helhetlig rundt hva som er årsaken til at slike situasjoner oppstår. Dersom det er tale om gjentatte inngrep overfor samme elev på et nødrettslig grunnlag, kan dette være et uttrykk for at eleven har behov for nye eller andre tiltak for å forebygge at situasjoner oppstår i framtiden. Utvalget foreslår derfor at skolen pålegges en plikt til å arbeide forebyggende.

Krav om forebygging kan bety ulike tiltak i ulike situasjoner. Det kan for eksempel være nødvendig å gi skolens ansatte økt kompetanse for å avverge situasjoner som krever fysisk inngripen. Det kan også være tale om bygningsmessige endringer, ominnredning eller organisatoriske endringer for å bidra til at uønskede situasjoner ikke oppstår. Gode forebyggende tiltak forutsetter god kjennskap til elevene og oversikt over hvor, når og i hvilken sammenheng krevende situasjoner oppstår.

Bør det åpnes for at foreldrene samtykker til tiltak?

Elever har normalt samtykkekompetanse til valg av utdanning fra fylte 15 år, jf. barnelova § 32. Elever som har begynt på skolen til vanlig tid og fulgt det vanlige utdanningsløpet, vil fylle 15 år enten våren i 9. klasse eller høsten i 10. klasse. De fleste barn og unge i grunnopplæringen er altså under 15 år. Utvalget legger videre til grunn at foreldrene ikke kan samtykke til gjennomføring av andre tiltak enn de foreldrene selv kan utføre overfor egne barn.

Barn i alderen 6–16 år har en opplæringsplikt, noe som for de aller fleste innebærer en skoleplikt, og foreldrene har en plikt til å medvirke til at opplæringsplikten oppfylles. En annen problemstilling som slår inn, er hva som skal regnes som henholdsvis omsorgstiltak, valg av utdanning og behandling. Dette kan ha betydning både for hvilket regelverk som kommer til anvendelse, og for hvem som har kompetanse til å samtykke.

Tiltakene må også vurderes ut fra sitt formål: Er det et hjelpetiltak, eller er det et overvinnelsestiltak? Et viktig moment er *tid*. Hvor lenge varer selve overvinnelsen av motstand? *Frekvens* er et annet viktig moment. Hvor ofte må motstand overvinnes? Grad av *fysisk belastning* må også vurderes. Hvor stor grad av fastholding kan aksepteres? For elever med utviklingshemming vil vurderingen av tiltak bli ytterligere utfordrende. Når en elev på femten år har modenhet som en treåring, kan ikke skolen bruke tiltak som det hadde vært rimelig å bruke overfor et barn som er tre år.

I enkelte tilfeller kan det etter helselovgivningen gjennomføres inngripende tiltak overfor barn under 16 år uten at det blir karakterisert som tvang basert på foreldrenes samtykke. Psykisk helsevernloven bygger på pasient- og brukerrettighetslovens samtykkeregler, se psykisk helsevernloven § 1-5 og § 2-1 første avsnitt.

Spørsmålet blir da om det bør åpnes for at foreldrene kan samtykke til gjennomføring av tiltak som eleven normalt motsetter seg, og som er *mer* inngripende enn dem som dekkes av forslaget til § 12-1. Å samtykke medfører at det skal tas et standpunkt og foretas et valg mellom alternativer, noe som også har en etisk side.

Når foreldrene gir samtykke til noe barnet ikke ønsker, kan barnet oppleve det som et svik. Dette kan være belastende for det videre forholdet mellom barn og foreldre. Dersom et hand-

lingsalternativ må bero på et samtykke fra foreldrene, må man også ta høyde for at foreldrene kan velge ikke å gi sitt samtykke til tiltaket. Videre har utvalget lagt til grunn at foreldrene ikke kan samtykke til gjennomføring av andre tiltak enn tiltak de selv kan utføre, noe som betyr at skolen må vurdere om foreldrene har kompetanse til å samtykke til det aktuelle tiltaket. Når tiltaket gjennomføres på grunnlag av samtykke, må skolen også vurdere hvor langt samtykket rekker.

Utvalget mener derfor at skolen ikke kan bygge på samtykke fra foreldrene for andre tiltak enn det lovforslaget gir adgang til.

Hvilke tiltak bør loven ikke åpne for?

Helserelatert tvang

Helse- og omsorgstjenesteloven er såkalt *arenanøytral*, og utvalget legger til grunn at det er ønskelig med mer «arenafleksible» tjenestetilbud innenfor helse- og omsorgstjenesten. Det betyr at barn og ungdom kan forvente at oppfølgingen foregår på flere ulike arenaer som i hjemmet, på skolen, ved fritidsaktiviteter og i det offentlige rom, som ved offentlig transport. Heller ikke opplæringsloven er til hinder for at tiltak etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven gjennomføres når eleven befinner seg på skolen i skoletiden. I NOU 2019: 14 foreslås det at den nye tvangsbegrensningsloven skal være arenanøytral. Opplæringslovutvalget mener derfor at den nye opplæringsloven ikke bør åpne for helserelatert tvang, for eksempel tiltak for å avverge at eleven skader seg selv, eller der det er behov for mer inngripende eller mer varige eller gjentatte tiltak.

Utgangspunktet bør være at helselovgivningen fortsatt skal gjelde når elever har behov for helse- og omsorgstjenester, inkludert helserelaterte tvangstiltak, i skoletiden. Utvalget foreslår ingen endringer i adgangen til å bruke tvang i helseøyemed, men foreslår at det presiseres i den nye opplæringsloven at kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven gjelder for helserelaterte tiltak. Det innebærer at denne typen tiltak fortsatt bare kan gjennomføres av helsepersonell. Selv om helse- og omsorgstjenesteloven er arenanøytral, ber utvalget om at departementet ser nærmere på erfaringer med tvangsbruk etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven i skoletiden.

Tvang i opplæringsøyemed

I NOU 2019: 14 foreslås det et forbud mot tvang i trenings- og opplæringstiltak. Det betyr blant annet at tiltakene etter forslag til ny tvangsbegrensningslov ikke kan gjennomføres med «kunstig» høy frekvens for opplæringen og treningens skyld.

Opplæringslovutvalget mener at heller ikke grunnskoleopplæring og videregående opplæring bør kunne gjennomføres ved bruk av tvang, for eksempel bruk av fysiske tiltak som eleven motsetter seg for å gjennomføre repetisjoner. Dersom opplæringen ikke kan gjennomføres etter læreplanverket (eller den individuelle opplæringsplanen) ved hjelp av forebyggende tiltak eller omsorgstiltak, mener utvalget at det heller må vurderes om opplæringstilbudet må endres. Videre mener utvalget at det kan være aktuelt å vurdere om det vil være bedre for eleven å bli helt eller delvis fritatt for opplæringsplikten, for eksempel der det viser seg at fysisk eller verbal tvangsbruk er påkrevd for å gjennomføre opplæringen. Utvalget foreslår derfor at det ikke åpnes for tvang i opplæringsøyemed med hjemmel i den nye loven.

Andre tiltak

Utvalget foreslår ikke at den nye loven skal åpne for andre tiltak enn det som er angitt i forslaget § 12-1 andre avsnitt. Dette innebærer blant annet at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å bruke straff eller inngrep der eleven kommer til skade. Slike tiltak vil fortsatt være ulovlige og kan også være straffbare.[38] Forslaget åpner heller ikke for isolasjon, kroppsvisitasjon eller undersøkelse av eiendeler. Opplistingen er ikke uttømmende.

Det er ikke rettslig nødvendig å fastsette at reglene i straffeloven §§ 17 og 18 om nødrett og nødverge gjelder. Utvalget har likevel funnet det naturlig å vise til disse reglene i lovbestemmelsen for å unngå misforståelser. Utvalgets forslag innebærer at de ansattes kan gripe inn mot elever for å holde ro og orden eller forebygge skade på et noe tidligere tidspunkt enn etter reglene om nødrett og nødverge.

Utvalget vil trekke fram at dersom en elev eller foreldrene mener at skolen har gjennomført tiltak i strid med opplæringsloven, kan de melde saken til fylkesmannen i tråd med gjeldende § 9 A-6 og lovforslagets § 11-6, se kapittel 36.4.8.

---

[38] Se HR-2019-1719-U, som er omtalt ovenfor.

Hvilke krav bør stilles til dokumentasjon og rapportering?

Utvalget vurderer det som nødvendig å rette oppmerksomhet mot bruk av fysiske tiltak mot enkeltelever. Gjennom å skape bevissthet om skolenes praksis, vil man også kunne iverksette gode forebyggende tiltak. Derfor foreslår utvalget at det skal være krav om dokumentasjon og rapportering når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev. Utvalget mener at dette kravet bør gjelde både når tiltaket gjøres i henhold til straffelovens bestemmelser om nødrett eller nødverge og når det gjøres etter den nye opplæringsloven. Dette samsvarer langt på vei med reguleringen i den finske lag om grundläggande utbildning § 36b tredje avsnitt.

Det er viktig for elevens rettssikkerhet at fysiske tiltak som blir brukt, blir dokumentert. Eleven vil være rettsløs hvis det ikke finnes dokumentasjon på hva som har skjedd, hvilke vurderinger de tilsatte har gjort, og hvilke tiltak som har vært iverksatt. En skriftlig dokumentasjon er også nødvendig for å avdekke risiko og gjøre en vurdering av om det skal gjennomføres forebyggende tiltak. Dokumentasjonen må inneholde tilstrekkelig opplysninger til at rektor, elevens foreldre og kommunen kan sette seg inn i hva som har skjedd, og hvilke tiltak som har vært gjennomført. Utvalget foreslår at det tas inn i loven at skolen skal dokumentere hva som har skjedd og blitt gjort *i den formen og det omfanget som er nødvendig*. Formuleringen er basert på formuleringen som er brukt i kommuneloven § 25-1 tredje avsnitt bokstav d om å dokumentere internkontrollen. Hvor mye og hvilken form som nødvendig, må vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo mer inngripende tiltak, desto grundigere dokumentasjon må foreligge. Kommuner og skoler har ellers stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon, og bør finne fram til hensiktsmessige rutiner.

Denne tilnærmingen samsvarer med systemet på helse- og omsorgstjenesteområdet der den som har ansvaret for at et tiltak iverksettes etter straffelovens bestemmelser om nødrett eller nødverge, sender melding om beslutningen til kommunen. Se nærmere om vurderingene som ligger til grunn for dette dokumentasjonskravet i Prop. 91 L (2010–2011).[39]

Utvalget legger for øvrig til grunn at skolen alltid skal informere foreldrene til eleven om inngrep. Det samme gjelder nødretts- eller nødvergesituasjoner. Dette følger av forslag til § 2-6.

[39] Kap. 36.

37.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det presiseres i loven at skolen har en plikt til å arbeide forebyggende slik at det å gripe inn fysisk ikke blir nødvendig, se forslag til § 12-1 første avsnitt
- å gi hjemmel for at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk overfor elever for å opprettholde orden eller avverge skade på personer eller eiendom, se forslag til § 12-1 andre avsnitt
- at skolen skal dokumentere hendelser der det har vært gjennomført fysiske tiltak, se forslag til § 12-1 fjerde avsnitt
- at kommunen og fylkeskommunen skal varsles når det har vært gjennomført fysiske tiltak, se forslag til § 12-1 fjerde avsnitt
- at den nye opplæringsloven ikke skal hjemle tvang i opplæringsøyemed eller helserelatert tvang

37.3 Bortvisning

37.3.1 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 9 A-11 at kommunen kan fastsette i ordensreglementet at elever som alvorlig eller flere ganger bryter reglementet, kan vises bort fra undervisningen. Bestemmelsen gir i seg selv ikke kommunen hjemmel til å vise bort, men gir kommunen adgang til å gi regler om bortvisning i ordensreglementet. Videre regulerer bestemmelsen hvem som kan beslutte bortvisning, varigheten av bortvisningen og saksbehandlingsregler.

Reglene for bortvisning i *grunnskolen* følger av § 9 A-11 første avsnitt, der er det slått fast at det i ordensreglementet kan fastsettes at «[e]levar på 1. til 7. årstrinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. årstrinn kan visast bort for opp til tre dagar». Det følger av andre avsnitt i § 9 A-11 at elever i *videregående opplæring* kan bortvises i opptil fem dager dersom det er fastsatt i ordensreglementet. Ved særlig alvorlige brudd på reglementet kan elevene bortvises for resten av skoleåret.

Tidligere § 3-8 i opplæringsloven åpnet for at fylkeskommunen kunne frata en elev retten til videregående opplæring. Denne adgangen ble fjernet med virkning fra 1. august 2017, se nærmere omtale i Prop. 57 L (2016–2017).

Hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en elev, er regulert i § 9 A-11 tredje avsnitt. Det er normalt rektor som kan avgjøre om en elev skal bortvises. Før rektor vedtar bortvisning, skal han

eller hun ha rådført seg med elevens lærere. Bortvisning for resten av skoleåret skal alltid vedtas på fylkeskommunalt nivå, ikke skolenivå. Videre framgår det at dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke har fastsatt noe annet, kan rektor gi lærerne myndighet til å bortvise elever fra sin egen undervisningsøkt, avgrenset til to sammenhengende klokketimer. Se for øvrig Prop. 95 L (2009–2010).[40]

I Prop. 57 L (2016–2017) er det lagt til grunn at bortvisning fra undervisningen for mer enn to klokketimer vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder.[41] Dette er en annen terskel enn det som er lagt til grunn tidligere. Det står for eksempel følgende i Prop. 95 L (2009–2010): «Etter departementets vurdering […] vil bortvising frå undervisninga for kortare tidsperiodar enn éin dag ikkje vere enkeltvedtak».[42] I juridisk teori er det med henvisning til at det må trekkes en nedre grense for hvilke inngrep som er å regne for enkeltvedtak, lagt til grunn at bortvisning for mindre enn én dag ikke er enkeltvedtak.[43]

Før en elev blir bortvist fra undervisningen, skal andre tiltak være vurdert. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-11 fjerde avsnitt. I det samme avsnittet er det fastsatt en varslingsplikt: «Foreldra skal varslast før ein elev på 1. til 7. årstrinn blir bortvist for resten av dagen.»

37.3.2 Utvalgets vurdering

Bør reglene om bortvisning videreføres?

En bortvisning innebærer at elevens rett til opplæring settes midlertidig til side. Bortvisning er et inngripende tiltak, og utvalget mener derfor at det fortsatt *bare* bør være adgang til å bruke dette tiltaket der dette er fastsatt i skolereglene, se kapittel 22, og der det er særlige alvorlige brudd på reglene. I vurderingen har utvalget særlig lagt vekt på at muligheten for bortvisning skal være forutberegnelig for elevene; det bør være klart for elevene hva som skal til for at de skal kunne vises bort.

Selv om det fortsatt bør være adgang til å benytte bortvisning, betyr ikke det at dette er en hensiktsmessig reaksjon eller en reaksjon som bør brukes ofte. Utvalget mener derfor at bortvisning bare skal kunne benyttes dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige. Når det gjelder varigheten av bortvisningen, mener utvalget at den gjeldende graderingen ut fra trinn er hensiktsmessig og derfor bør videreføres.

Dagens myndighetsdeling framstår som fornuftig og utvalget har ikke fått innspill som tilsier endring. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsene om hvem som skal kunne vedta bortvisning.

Når bør det være krav om enkeltvedtak?

Det har som beskrevet i kapittel 37.3.1 vært lagt til grunn ulike oppfatninger av om bortvisning for en kortere tidsperiode er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav a, jf. bokstav b. Det er i alminnelighet antatt at det er en nedre grense for hvilke avgjørelser som kan sies å være «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer», eller som kan sies å være «utøving av offentlig myndighet» og dermed er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav a, jf. bokstav b.

Etter utvalgets oppfatning er bortvisning for mindre enn én dag ikke et enkeltvedtak, se kapittel 37.3.1. Slik bortvisning er så lite inngripende overfor eleven at den vanskelig kan sies å være bestemmende for rettighetene og pliktene til eleven. I alle fall vil en slik myndighet uansett følge av skolens alminnelige instruksadgang overfor elevene i kraft av elevens skoleplikt. Det er dermed ikke offentlig myndighetsutøvelse.[44] Dessuten vil det være lite hensiktsmessig å anvende forvaltningslovens saksbehandlingsregler i slike saker. Det er ikke lett å se hvordan bestemmelsene i forvaltningsloven om forhåndsvarsel (§ 16) eller retten til å klage (§ 28) skal kunne praktiseres i disse sakene. Etter utvalgets vurdering er det ikke tilstrekkelig argumenter som taler for en klagerett på bortvisning som har funnet sted. Utvalget understreker at eleven uansett skal høres, at elevens mening skal tillegges vekt og at elevens beste må være et tungtveiende hensyn i vurderingen, se forslag til §§ 2-1 og 2-2 første avsnitt. Retten eleven har til å bli hørt, vil være aktuell i forbindelse med selve bortvisningen, men også i etterkant er det viktig at eleven får muligheten til å forklare seg om grunnlaget for bortvisningen. Utvalget vil likevel understreke at hva som er et enkeltvedtak, må vurderes konkret. Det kan for eksempel tenkes at et vedtak om bortvisning for enkelttimer som skal gjennomføres noe fram i tid, kan være et enkeltvedtak.[45]

---

40 Merknad til § 2-10.

41 Merknad til § 9 A-11.

42 Kap. 3.2. Se også NOU 1995: 18, kap. 30.3.2.1.

43 Helgeland, 2018, s. 236–237.

44 Dette er lagt til grunn i Jahre, 1987.

45 Se f.eks. Helgeland, 2018, s. 237.

Andre spørsmål om bortvisning

Utvalget foreslår at det ikke presiseres i loven at rektor må «ha rådført seg med lærarane» til eleven før rektor eventuelt beslutter at eleven skal bortvises, se dagens § 9 A-11 tredje avsnitt første setning. Rektor har både en utredningsplikt og en informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17, og utvalget legger til grunn at også der beslutning om bortvisning ikke er et enkeltvedtak, vil rektor normalt ikke ha grunnlag for å beslutte bortvisning uten å ha rådført seg med lærerne til eleven. Utvalget viser også til at andre tiltak skal være vurdert før bortvisning blir besluttet, noe som normalt forutsetter at elevens lærere blir involvert.

Skolen har et omsorgs- og tilsynsansvar for elevene, og utvalget mener derfor at det er unødvendig å presisere i loven at foreldrene til en elev på 1. til 7. trinn skal varsles før eleven blir bortvist for resten av dagen. Utvalget mener også at skolen kan ha plikt til å varsle foreldrene til barn på høyere trinn. Dette må skolen vurdere konkret i lys av omsorgs- og tilsynsansvaret.

Utvalget mener at bestemmelsen om bortvisning ikke bør plasseres i kapitlet om elevenes skolemiljø, og viser særlig til at en elev kan bortvises fra opplæringen av andre årsaker enn at han eller hun har krenket medelever, for eksempel fordi eleven har krenket en ansatt på skolen eller har forvoldt skade på eiendom. Utvalget foreslår derfor at bortvisning reguleres i forslag til kapittel 12 om skadeforebygging og ordenstiltak.

Særlig om sanksjoner og gjentatt straffeforfølgning

Utvalget har erfart at det er en viss usikkerhet i opplæringssektoren om betydningen av reglene i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) for reaksjoner og sanksjoner overfor elevene. Utvalget har derfor vurdert om ordensmessig oppfølging etter opplæringsloven kan skape spørsmål om såkalt gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 (P7) artikkel 4, ofte forkortet «P7-4». EMK og protokollene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Elever som er fylt 15 år, kan straffes hvis de bryter straffebestemmelser, jf. straffeloven § 20. Samtidig kan straffbare handlinger begått på skolen føre til ordensmessige følger etter opplæringsloven. Spørsmålet er derfor om slike ordensmessige tiltak kan begrense politiets og påtalemyndighetens mulighet til å gjennomføre straffeforfølgningen av eleven for det samme lovbruddet. Vi kan illustrere problemet med et eksempel:

> Peder Ås er 16 år gammel og går i første klasse på Lillevik videregående skole. I et friminutt kommer han i krangel med Marte Kirkerud, som går i samme klasse. Han slår Marte to ganger i ansiktet med knyttet hånd. Deretter utløser han i smug brannalarmen, slik at alle elevene må forlate skolebygningen og brannvesenet må rykke ut. Marte melder fra til læreren om volden. Peder blir da så ergerlig at han spontant sender nakenbilder av Marte, som han tidligere har fått av henne, til alle guttene i klassen.
>
> Både volden mot Marte, utløsingen av brannalarmen og spredningen av bildene skaper reaksjoner blant lærere og elever. Rektor beslutter å bortvise Peder fra undervisningen for fem dager, jf. gjeldende § 9 A-11 i opplæringsloven. Rektor varsler også at det blir spørsmål om å sette ned Peders oppførselskarakter. Han vurderer også å anbefale overfor fylkeskommunen å bortvise Peder fra skolen for resten av året. Rektor mener disse tiltakene er nødvendige for å skape ro ved skolen, og synes heller ikke det er noen ulempe at andre elever ser at regelbrudd kan få konsekvenser.
>
> Politiet etterforsker saken mot Peder som vold (straffeloven §§ 271 og følgende), falsk alarm (straffeloven § 187) og spredning av seksualiserte bilder av barn under 18 år (straffeloven § 311) samt seksuelt krenkende atferd overfor guttene som fikk bildene uten å ha bedt om det (straffeloven § 298). Skolens reaksjon kommer like etter at første avhøret av Peder er gjennomført.

Det er en rekke vilkår som må være oppfylt for at en myndighetsavgjørelse skal avskjære en annen myndighet fra å forfølge den samme handlingen.[46] De mest praktiske spørsmålene i denne sammenheng er:

- Vil skolens reaksjon være «straff» etter EMK?
- Er det i så fall likevel adgang til såkalt parallellforfølgning?

Spørsmålet om hvorvidt en sanksjon er «straff» etter EMK, må besvares etter de såkalte Engelkriteriene, som ble oppstilt av EMD i saken Engel m.fl. mot Nederland:[47]

---

[46] Rui, 2014, bind 1, s. 353–370.

[47] Skoghøy, 2014, s. 297–339.

- nasjonal klassifikasjon («the characterisation under national law»)
- lovbruddets karakter («the nature of the offence»)
- innholdet i og alvoret av den sanksjonen lovbryteren risikerer («the nature and degree of severity of the penalty»)

Det er tilstrekkelig for å fastslå at en reaksjon er straff at ett av vilkårene er oppfylt. Men det kan også skje at en totalvurdering av vilkårene fører til at man anser en reaksjon som straff selv om ikke ett enkelt vilkår er nok til å gjøre reaksjonen til straff.

Det er på det rene at ordensmessige reaksjoner som er hjemlet i opplæringsloven, ikke er «straff» etter norsk intern rett. Det første mulige grunnlaget etter Engel-kriteriene er derfor ikke oppfylt.

Det neste spørsmålet er om lovbruddets karakter («the nature of the offence») gjør at reaksjonen er straff. Det er ingen ting ved bortvisningen i seg selv som taler for at den er «straff». En skole har behov for å kunne ta en elev ut av undervisningen av rent ordensmessige hensyn for å løse opp i en situasjon. Formålet er ikke her å gjengjelde, men å gjenopprette ro og orden. Etter Høyesteretts praksis vil suspensjon av en legelisens ikke anses som straff, selv om grunnlaget for suspensjonen er straffbare handlinger.[48] En nedsatt oppførselskarakter er heller ikke «straff»; den er en tilkjennegivelse av hvordan eleven har oppført seg under skolegangen.

Selv om rektor har et håp om at Peder og andre elever tar lærdom av bortvisningen, er ikke det nok til å gjøre reaksjonen til straff. Det ville likevel være uheldig om rektor begrunnet vedtaket med typisk strafferettslige hensyn som rettferdig gjengjeldelse eller preventive hensyn.

Det siste spørsmålet man må stille seg, er om sanksjonen er av en så streng karakter at dette gjør at bortvisningen og den nedsatte karakteren anses som straff. Disiplinærreaksjoner vil sjelden være tilstrekkelig inngripende til at de anses som straff. En bortvisning i inntil tre dager (eller fem dager i videregående skole) vil ikke være så inngripende at den kan anses som straff.

Når bruddene på ordensreglementet er «særleg alvorlege», kan fylkeskommunen vedta at en elev i videregående skole skal vises bort for resten av skoleåret. Det kan spørres om en slik bortvisning er så inngripende at den kan regnes som straff. Det kunne nok være tilfellet dersom eleven samtidig mistet sin rett til videregående opplæring. Utvalget foreslår – som etter gjeldende lov – at bortvisningen ikke skal medføre at eleven taper sin rett til opplæring. Det vil si at en bortvisning for en større del av et skoleår først og fremst vil innebære at eleven vil få en utsettelse i sin skolegang. Under denne forutsetningen er utvalget av den oppfatning at selv en så langvarig bortvisning ikke i seg selv er så alvorlig at den må regnes som straff.

Selv om man skulle komme til at bortvisningen er straff etter EMK, gjenstår spørsmålet om politiet er avskåret fra å gå videre med saken. Dersom etterforskningen drives framover uten urimelig lange opphold, kan mye tale for at straffeforfølgningen her kan gjennomføres etter prinsippet om at parallellforfølgning er tillatt.[49]

Basert på det ovenstående, mener utvalget at heller ikke tvunget skolebytte, se kapittel 37.4, kan være straff etter EMK. Formålet med bestemmelsen om tvunget skolebytte er at kommunen skal kunne flytte elever for å sikre at skolemiljøet på den enkelte skolen er forsvarlig, for eksempel der flytting ses som nødvendig for at mobbing skal opphøre. Formålet er altså ikke gjengjeldelse eller å påføre eleven en negativ reaksjon.[50]

37.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at bestemmelsen om bortvisning i hovedsak videreføres, se forslag til § 12-2

37.4 Pålagt skolebytte

37.4.1 Dagens regler

Det følger av § 9 A-12 at en elev kan flyttes til en annen skole enn den eleven ellers har rett til å gå på, dersom oppførselen til eleven i alvorlig grad går utover tryggheten eller læringen til én eller flere medelever, for eksempel fordi eleven mobber andre elever. Både elever i grunnskolen og elever i videregående skole kan bli pålagt å bytte skole. Elever i videregående har rett til å fortsette på samme utdanningsprogram og programområde. Bestemmelsen ble innført i 2019. Tidligere

[48] Rt. 2004 s. 1343.

[49] Rt. 2012 s. 1051.

[50] Rt. 2015 s. 92. Høyesterett har fastslått at overføring fra et fengsel til et annet på grunn av mistanke om narkotikalovbrudd, ikke var straff etter EMK. Høyesterett la i saken avgjørende vekt på at formålet med bestemmelsen om overflytting var å sikre en hensiktsmessig plassering av innsatte.

var det bare regler om pålagt skolebytte i grunnskolen.

37.4.2 Innspill til utvalget

Forandringsfabrikken har innhentet innspill fra en rekke elever, og uttaler: «Elevene foreslår at paragrafen endres slik at flytting mot eleven […] sin vilje aldri skal kunne skje. Dette er for hardt. Samarbeid med, og inkludering av den som plager andre, er en bedre strategi.»[51]

Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet mener at loven bør åpne for at det er mulig å kunne «flytte mobber og ikke kun mobbeoffer i videregående skole. I tilfeller der flytting av elever vurderes som virkemiddel skal praksisen i hovedsak være at mobberen skifter skole.»[52]

37.4.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at bestemmelsen om skolebytte i hovedsak bør videreføres i ny opplæringslov.

I dag er det et vilkår at oppførselen til eleven går alvorlig utover tryggheten og læringen til andre elever. Utvalget foreslår at dette vilkåret videreføres, men foreslår at skolebytte også kan brukes dersom oppførselen går alvorlig ut over trivselen til eleven. Utvalget mener dette samsvarer bedre med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, se forslaget § 11-2. Det understrekes likevel at terskelen for skolebytte er høyere enn at andre elever ikke har det trygt og godt, ettersom vilkåret er at det oppførselen går alvorlig utover tryggheten, trivselen og læringen til andre elever.

Utvalget mener at tvunget skolebytte bare skal være aktuelt dersom andre, mildere tiltak ikke kan avhjelpe situasjonen. Utvalget foreslår at denne begrensningen videreføres i loven. Videre foreslår utvalget at det videreføres at tvunget skolebytte ikke skal skje dersom det fører til at eleven må flytte hjemmefra eller daglig skoleskyss ikke blir forsvarlig.

I opplæringsloven § 9 A-12 femte avsnitt er det fastsatt at kommunen skal rådføre seg med rektor og lærerne til eleven og sørge for at eleven blir hørt før det fattes vedtak om skolebytte. Videre er det i § 9 A-12 sjette avsnitt fastsatt at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i slike saker. Utvalget foreslår generelle regler om elevers rett til å bli hørt og om hensynet til elevens beste, se lovforslaget §§ 2-1 og 2-2. Utvalget foreslår derfor å ikke videreføre reglene om elevers rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste i bestemmelsen om skolebytte. Når det gjelder plikten for kommuner til å rådføre seg med rektor og elevens lærere, mener utvalget denne regelen er overflødig. Det følger av forvaltningsloven § 17 at saken må være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det vil i praksis ikke være mulig for kommuner å oppfylle dette kravet uten å rådføre seg med rektoren og elevens lærere. Utvalget foreslår derfor at heller ikke denne delen av § 9 A-12 femte avsnitt videreføres.

Utvalget foreslår at det videreføres at elever i videregående skole skal ha rett til å fortsette på samme utdanningsprogram og programområdet. I motsatt fall vil det være et inngrep i retten til videregående opplæring.

Det følger av dagens lov at kommunen vedtar skolebytte i grunnskolen og at fylkeskommunen vedtar skolebytte i videregående skole. Det er lagt til grunn at kommuner ikke kan delegere vedtaksmyndigheten, men dette framgår ikke av lovteksten.[53] Et vedtak om tvungent skolebytte er et svært inngripende vedtak. Utvalget foreslår derfor at det videreføres at myndigheten ikke kan delegeres. Utvalget foreslår endringer i ordlyden for å få dette tydeligere fram. Utvalget mener derimot at det er overflødig å presisere i loven at det er kommunen som gjør vedtak i grunnskolen og fylkeskommunen som gjør vedtak i videregående skole. Dette følger av ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen.

37.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– at bestemmelsen om pålagt skolebytte videreføres med noen endringer, se forslag til § 12-3

37.5 Forbud mot ansiktsdekkende plagg

37.5.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Dagens forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen vil i all hovedsak ramme bruken av nikab og burka i opplæringssituasjonen.

Å bruke ansiktsdekkende plagg for å markere sin religiøse tro, kan falle inn under retten til å gi uttrykk for sin religion. Justis- og beredskapsde-

[51] Forandringsfabrikken, innspill til utvalget.

[52] Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet, innspill til utvalget.

[53] Prop. 88 L (2018–2019), merknad til § 9 A-12 fjerde ledd.

partementets lovavdeling vurderte i 2007 om religionsfriheten, slik den er nedfelt i Grunnloven, den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18, er til hinder for å forby bruk av ansiktsdekkende plagg i offentlige skoler. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling[54] beskrev nikab som en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men som vanligvis dekker hele ansiktet bortsett fra øynene. Burka ble beskrevet som et plagg som dekker hele kroppen og har et tøygitter foran øynene. Begge plaggene er gjerne knyttet til markering av religiøs tilhørighet.

Lovavdelingen mente at et forbud som er begrunnet i et saklig formål, som er nødvendig, og som ikke er uforholdsmessig inngripende, ikke vil være i strid med tros- og livssynsfriheten eller diskrimineringslovverket. Lovavdelingen slo fast at praktiske utfordringer med kommunikasjonen i undervisningssituasjonen og i det sosiale samværet mellom elevene, kan gjøre at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg ikke er i strid med menneskerettighetene. Lovavdelingen påpekte at det samme trolig vil gjelde for voksenopplæringen og på skoleområdet i pauser og lignende utenfor undervisningssituasjonen.[55]

Vurderingen til Lovavdelingen fra 2007 gjaldt et forbud rettet mot elever og deltakere i offentlige skoler og i voksenopplæringen. I en uttalelse fra 2017 har Lovavdelingen vurdert forholdet til religionsfriheten ved et mulig nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Denne vurderingen er bredere, og knytter seg også blant annet til et eventuelt forbud som vil gjelde undervisningspersonalet i skolen. Også i denne uttalelsen konkluderer Lovavdelingen med at et slikt forbud ikke vil være i strid med Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.[56]

Opplæringsloven

Det følger av § 9-7 første avsnitt at det er forbudt for elever å bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, i forbindelse med undervisningen og vurderingssituasjoner, i leksehjelpsordningen og i skolefritidsordningen. Forbudet gjelder også på turer og arrangementer i regi av skolen.

I Prop. 51 L (2017–2018) framgår det at det med vurderingssituasjoner er ment skriftlig og muntlig eksamen, tentamen, heldagsprøver osv. Det framgår videre at forbudet gjelder uavhengig av om undervisningen skjer på skolen eller ikke. Når det gjelder turer og arrangementer, framgår det at dette eksempelvis gjelder leirskoleopphold og kortere turer i skolens nærmiljø, sommer- og juleavslutninger m.m. Forbudet gjelder ikke i friminutt og pauser, og heller ikke på skoleveien.[57]

Det følger av paragrafens andre avsnitt at forbudet også gjelder opplæring i bedrift. I femte avsnitt står det at forbudet også gjelder dem som underviser på skolen. I Prop. 51 L (2017–2018) framgår det at forbudet også gjelder personer som i utgangspunktet ikke har undervisningsoppgaver, som administrativt personale, rådgivere, skolebibliotekarer, sosiallærere og inspektører når disse er i undervisningssituasjoner. Helsesykepleiere og ansatte i PP-tjenesten er omfattet av forbudet når de underviser elever, og når de har samtaler med elever. Personer som arbeider i skolefritidsordningen eller leksehjelpordningen er også omfattet av «dei som underviser på skolen».[58]

Det er i paragrafens tredje avsnitt gjort unntak for ansiktsdekkende plagg som brukes på grunn av «klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller tryggleiksmessige forhold». Dette kan for eksempel være utkledningsutstyr, bandasjer, munnbind eller verneutstyr.[59]

I fjerde og femte avsnitt framgår det at skolen kan benytte reaksjoner som følger av ordensreglementet overfor elever som bryter forbudet. Det er presisert i Prop. 51 L (2017–2018) at dialog alltid skal forsøkes. Kommunen fastsetter hvilke reaksjoner som vil gjelde i voksenopplæringen. For undervisningspersonale framgår det at gjentatte brudd på forbudet kan være oppsigelsesgrunn.

Andre lover

Forbudet som trådte i kraft høsten 2018, gjelder ikke bare i grunnopplæringen, skolefritidsordningen og leksehjelpen, men i all utdanning; i barnehager, på folkehøyskoler, på fagskoler, i opplæring av nyankomne innvandrere og i høyere utdanning. I alt er det innført forbud mot ansiktsdekkende plagg i åtte lover.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av religion og livssyn. Et forbud mot å bruke religiøse hodeplagg er tillatt dersom det har et saklig formål og er nød-

54 JDLOV-2006-7530.
55 JDLOV-2006-7530.
56 JDLOV-2016-6700.
57 Prop. 51 L (2017–2018), merknad til § 9–7.
58 Prop. 51 L (2017–2018), merknad til § 9–7.
59 Prop. 51 L (2017–2018), merknad til § 9–7.

vendig for å oppnå formålet. I tillegg må det være et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå med forbudet, og hvor inngripende forbudet er for den det gjelder.

Avhengig av omstendighetene kan et forbud mot å bruke visse plagg i arbeidstiden eller skoletiden også være å regne som forskjellsbehandling på grunn av kjønn, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har for eksempel lagt til grunn at et arbeidsreglement som forbød bruk av hodeplagg, var lovstridig fordi det i hovedsak ville ramme muslimske kvinner som bruker hijab.[60]

Departementet legger i Prop. 51 L (2017–2018) til grunn at et forbud mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet, ut fra hensynet til god samhandling og kommunikasjon, vil ligge innenfor det som er nødvendig, saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette begrunnes blant annet med de internasjonale menneskerettighetene, medregnet praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

37.5.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

I behandlingen av representantforslag 8:3 S (2016–2017) ba Stortinget i Innst. 63 S (2016–2017) regjeringen om å utarbeide og eventuelt foreslå nasjonale regler som sikrer at ansiktene til elever, studenter og lærere skal være fullt ut synlige på skoler, universiteter og høyskoler.

I Prop. 51 L (2017–2018) framgår det at bakgrunnen for innføringen av et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg var hensynet til kommunikasjon og godt læringsmiljø. Det vises videre til at et forbud mot nikab og burka er et særlig viktig prinsipielt spørsmål, fordi det griper inn i religionsfriheten og privatlivet til den enkelte. Departementet argumenterer for at problemstillingen er så prinsipielt viktig at den bør løftes opp fra lokalt nivå og drøftes og avgjøres av Stortinget.

Dagens bestemmelse i opplæringsloven § 9-7 trådte i kraft 1. august 2018.

Rapporter og undersøkelser

På oppdrag fra departementet utførte Utdanningsdirektoratet i forkant av Prop. 51 L (2017–2018) en enkel undersøkelse rettet mot landets kommuner. Svarene viser at det er svært få elever i skolen som bruker nikab eller burka. De få tilfellene det er snakk om, er i videregående opplæring eller voksenopplæringen.[61]

Departementet hentet også inn tall fra andre institusjoner. Ifølge tenketanken Minotenk var det i 2014 under 100 kvinner som brukte ansiktsdekkende plagg i Norge. Islamsk Råd Norge har også et lavt anslag, men peker på at tallet på kvinner som bruker nikab, varierer. Islamsk Råd Norge opplyste om at det er lite trolig at det finnes kvinner i Norge som bruker burka.[62]

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter omtalte i sin årsmelding av 2017 følgende om forslaget til forbud mot ansiktsdekkende plagg:

> Den menneskerettslige vurderingen av lovforslag vil ikke avhenge kun av forslagets ordlyd eller utforming i lovverket, men også av hvordan reglene praktiseres og virker inn i konkrete situasjoner. Dersom lovforslagene om henholdsvis ny trossamfunnslov og forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner skulle bli innført, vil det nødvendiggjøre en god oppfølging fra statens side. Det bør legges opp til jevnlige evalueringer av lovverket og praktiseringen av dette for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte.[63]

Det er ifølge en artikkel på forskning.no gjort lite forskning på bruk av ansiktsdekkende plagg i Norge, og lite internasjonal forskning på bruk av ansiktsdekkende plagg og læring i skolen. Det er gjort noe forskning på om ansiktsdekkende plagg påvirker kommunikasjon, men uten entydige konklusjoner.[64] I Prop. 51 L (2017–2018) bekrefter departementet at det ikke finnes forskning som dokumenterer effekter for den enkelte eller for integreringen av minoriteter i samfunnet, av å innføre et forbud mot ansiktsdekkende plagg. Departementet har heller ikke funnet relevant forskning som gir kunnskap om følgene av bruk av ansiktsdekkende plagg i undervisningen.

37.5.3 Utvalgets vurdering

Ifølge utvalgets prinsipper for regelstyring må regelstyring begrunnes med at tiltaket kan være nyttig for å nå sentrale mål for grunnopplæringen.

---

60 LDN-2010-8.

61 Prop. 51 L (2017–2018), kap. 6.1.

62 Prop. 51 L (2017–2018), kap. 6.1.

63 Dokument 6 (2017–2018), s. 117.

64 Dæhlen, 2017.

I tillegg må tiltakene som reglene foreskriver, ha avgjørende betydning. Dette betyr at det må være betydelig risiko for å ikke nå målene for grunnopplæringen, enten generelt eller for den enkelte elev, dersom reglene ikke innføres. Se kapittel 12.

Utvalget vil understreke at det ikke ser ut til å være nevneverdig bruk av ansiktsdekkende plagg i grunnopplæringen i dag, og at det dermed kan diskuteres om det er et grunnlag og et behov for nasjonal regelstyring på området. Det er etter utvalgets oppfatning et overordnet prinsipp at lovgivning skal ha som mål å løse problemer, og at man bør unngå å skape gråsoner mot grunnlovsfestede og menneskerettslige bestemmelser der dette ikke er avgjørende for å nå viktige mål.

Utvalget ønsker også å belyse dilemmaet et forbud kan føre til, særlig av hensyn til prinsippet om at alle skal ha lik rett til opplæring. Disse dilemmaene ble også løftet i flere av høringsinnspillene departementet mottok i forbindelse med lovarbeidet. Blant annet betoner enkelte høringsinstanser at et forbud vil kunne føre til at kvinner i større grad blir holdt utenfor utdanning og arbeidsliv.[65]

Utvalgets prinsipper åpner samtidig for at det kan være andre årsaker til å regulere et forhold, enn at det vil ha en bestemt virkning eller effekt. Reglenes formål kan i slike tilfeller være å fastsette verdier som skal innebære en skranke eller gi føringer for vurderinger og valg. I noen tilfeller kan reglenes formål være å avveie hensynet til å oppnå viktige mål opp imot sentrale nasjonale verdier.

Selv om et forbud mot ansiktsdekkende plagg ikke kan sies å være avgjørende for at målene for grunnopplæringen skal nås, er dagens forbud begrunnet med at god samhandling og kommunikasjon er viktig for å oppnå et godt læringsmiljø, og at et åpenhetssamfunn der man kan se hverandres ansikter, er en viktig nasjonal verdi. I motsetning til lokale forbud vil et nasjonalt forbud sikre like regler og sørge for likebehandling av elever og ansatte. Stortingets behandling av saken viser at det er bred politisk enighet om behovet for et nasjonalt og bredt forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningen.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette å videreføre gjeldende bestemmelse for elever og dem som arbeider i skolen. Utvalget foreslår å gjøre språklige endringer, blant annet for å klargjøre hvem forbudet gjelder for. Dette framgår i dag i merknaden til bestemmelsen. Utvalget foreslår utover dette noen forenklinger. Blant annet mener utvalget at turer og arrangementer i regi av skolen, faller inn under betegnelsen «opplæring», som foreslås i første avsnitt i forslaget til § 12-4.

Utvalget foreslår å ikke videreføre forbudet mot ansiktsdekkende plagg for lærlinger, da dette bør reguleres av arbeidslivets regler, se kapittel 29.

Det er et svært begrenset erfarings- og kunnskapsgrunnlag om bruken av ansiktsdekkende plagg i opplæringen. Utvalget foreslår at departementet jevnlig evaluerer praktiseringen av forbudet for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

37.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen, se forslag til § 12-4
- å ikke videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg for lærlinger i den nye loven, se kapittel 29.4.1.3
- at departementet jevnlig evaluerer praktiseringen av forbudet for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte
- språklige endringer

[65] Se Prop. 51 L (2017–2018), kap. 8.2.

Kapittel 38
Ledelse og personale i skolen

Figur 38.1

38.1 Innledning

Dette kapitlet handler om krav til ledelse og personalet i skolen. Dette er krav som i dag blant annet er fastsatt i opplæringsloven § 9-1 om ledelse av skolen, kapittel 10 om personalet i skolen og § 8-2 andre avsnitt om kontaktlærer. Videre er det fastsatt nærmere krav til kompetanse ved tilsetting og for å kunne undervise i enkelte fag, i kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven.

Når det gjelder krav til vandel og politiattest, viser utvalget til kapittel 41. Videre står det om ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer i kapittel 39, om flerfaglig kompetanse og helsesykepleier i kapittel 40 og om praksisplasser i kapittel 43.9.

38.2 Dagens regler

Generelle krav til kompetanse

De generelle kravene til kompetanse og kompetanseutvikling står i opplæringsloven § 10-8: «Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda.» Videre må skoleeieren ha et system som gir personalet anledning til nødvendig kompetanseutvikling. Kompetanseutviklingen, som omfatter både etter- og videreutdanning, skal «fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen», men også bidra til at den enkelte holder seg orientert om og er «på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet». Bestemmelsen omfatter ikke bare undervisningspersonale og rektorer, men også personale med særoppgaver i skoleverket.

I forarbeidene til § 10-8 er det lagt til grunn at de tilsatte har plikt til å delta i kompetanseutvikling, og at det er skoleeieren som skal velge kompetanseutviklingstiltak.[1]

Krav til ledelse i skolen

Hvem som kan lede skolen

Opplæringsloven § 9-1 slår fast at alle grunnskoler og videregående skoler skal ha en forsvarlig ledelse både faglig, pedagogisk og administrativt. Videre skal opplæringen ved alle skoler, uavhengig av størrelse, ledes av en rektor. Departementet[2] kan likevel gi dispensasjon fra rektorkravet, forutsatt at kravet til forsvarlig ledelse er oppfylt. Opplæringsloven stiller ikke krav om andre lederstillinger ved skolene.

Rektor har ansvaret for å organisere skolen i samsvar med formålsbestemmelsen i § 1-1, læreplanverket og tilbudsstrukturen, jf. opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt og § 3-4 andre avsnitt.

Flere skoler kan ha samme rektor. Loven presiserer at rektorene skal «halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda». Siden det er rektor personlig som skal oppfylle begge disse kravene, begrenser dette hvor mange skoler samme rektor kan lede.

---

1 Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), kap 8.4.

2 Myndigheten er delegert til fylkesmannen, jf. brev fra Utdanningsdirektortatet datert 5. november 2013.

Krav til å bli tilsatt som rektor

Den som skal tilsettes som rektor, må ha «pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar». Det er ikke krav om formell pedagogisk kompetanse eller formell lederkompetanse. Realkompetanse er tilstrekkelig, så lenge den kan dokumenteres. Rektor kan ha undervisningsoppgaver, men må da også oppfylle de samme kravene som undervisningspersonalet. Dette følger av §§ 10-1 og 10-2 i opplæringsloven.

Opplæringsloven § 9-1 andre avsnitt siste setning åpner for at rektorer kan tilsettes på åremål. Det er ikke sagt noe om lengden på åremålet i loven.

Rektors oppgaver

Flere oppgaver er lagt til rektor. For eksempel har rektor ansvaret for det kontinuerlige og systematiske arbeidet med skolemiljøet, jf. opplæringsloven § 9 A-3 andre avsnitt. Rektor kan delegere oppgaver i samsvar med alminnelige ulovfestede prinsipper. Dette gjelder likevel som hovedregel ikke myndigheten til å bortvise elever, jf. opplæringsloven § 9 A-11 tredje avsnitt.

Krav til undervisningspersonalet

Krav for å bli tilsatt i en undervisningsstilling

Opplæringsloven § 10-1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 14 stiller krav om at den som skal tilsettes i en undervisningsstilling, skal oppfylle fastsatte kompetansekrav. Dersom ingen søkere oppfyller kompetansekravene for tilsettelse, kan søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, tilsettes midlertidig. Dette følger av opplæringsloven § 10-6. En slik midlertidig ansettelse skal vare til og med 31. juli, med mindre det er avtalt en kortere periode. Dersom ingen søkere oppfyller kompetansekravene for tilsetting, er det også mulig å tilsette en søker som er i gang med relevant utdanning, på det vilkåret at utdanningen blir fullført. Dette følger av opplæringsloven § 10-6a.

Høyesterett har lagt til grunn at opplæringsloven § 10-6, jf. § 10-1, åpner for midlertidig tilsetting av søkere uten den formelle kompetansen som er kravet for lærere, selv om det også er søkere som oppfyller kompetansekravene. I denne saken oppfattet kommunen den i utgangspunktet kvalifiserte søkeren som personlig uegnet som lærer.[3]

Krav for å kunne undervise

Opplæringsloven § 10-2 stiller krav om at lærerne må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i. De konkrete kravene til kompetanse er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.

Det er i dag fastsatt krav til relevant kompetanse for å undervise i fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, engelsk og matematikk i grunnskolen. På ungdomstrinnet er det kompetansekrav for å undervise i de fleste fag. I videregående opplæring er det krav om relevant kompetanse for å undervise i alle fag.

Kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget gjelder ikke for dem som er tilsatt midlertidig etter 10-6 eller på vilkår etter § 10-6a. Det er også en overgangsbestemmelse som innebærer at de som har fullført allmennlærerutdanning, og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for tilsetting i undervisningsstilling, har dispensasjon fra kravet fram til 1. august 2025. Loven åpner dessuten for at kommunen så langt det er nødvendig, kan fravike kravene dersom skolen ikke har nok kvalifisert personale. Det må tas stilling til dette hvert år.

Særlig om kontaktlæreren

Både i grunnskolen og i videregående opplæring er det fastsatt krav om kontaktlærere. Dette følger av opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt. Her er det fastsatt at kontaktlærerne skal ha et «særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen». Det er presisert i forarbeidene at klassen/basisgruppen kan ha én eller flere kontaktlærere, så lenge ansvarsforholdene mellom dem er klargjort, særlig hvem som har ansvaret for den enkelte eleven.[4]

I forskrift til opplæringsloven er det fastsatt at kontaktlærerne har oppgaver knyttet til blant annet underveisvurdering, jf. del II i kapittel 3.

Krav om utlysning og valg mellom søkere

Undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig, jf. opplæringsloven § 10-4. Kravet omfatter ikke andre stillinger i skolen, for eksempel mellomlederstillinger som ikke omfatter undervisning. Kravet om utlysning gjelder ikke for tilsettinger som er kortere enn seks

[3] HR-2016-2229-A.

[4] Ot.prp. nr. 55 (2008–2009), merknad til § 8-2.

måneder, «eller når arbeidsgivaren skal tilby stillinga til ein arbeidstakar eller tidlegare arbeidstakar i verksemda med heimel i arbeidsmiljøloven § 14-2 om førerett til ny tilsetjing, § 14-3 om førerett for tilsette som arbeider deltid, eller § 15-7 om oppseiingsvern».

Det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om at den best kvalifiserte søkeren skal velges ved tilsetting i offentlig stilling, gjelder også i skolen. I opplæringsloven § 10-5 er følgende presisert: «Når ein må velje mellom fleire søkjarar til den same stillinga, skal det leggjast vekt på utdanning og praksis, kva undervisningsbehov tilsetjinga skal ta sikte på å dekkje, og kor kvalifisert søkjaren elles er for stillinga.» Bestemmelsen omfatter alle typer stillinger.

Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår

Opplæringsloven § 10-10 gir Kongen i statsråd hjemmel til å bestemme hvem som skal forhandle om lønns- og arbeidsvilkår. Bestemmelsen omfatter kun stillinger «som går inn under denne lova», det vil si undervisningspersonell og rektorer. Kommunene og fylkeskommunene har fra 1. mai 2004 vært tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner der kommuner eller fylkeskommuner er skoleeier. Dette følger av § 1 i forskrift om forhandlingsansvar for lærere.

Særlig om undervisningspersonalet ved leirskoler

I opplæringsloven § 2-3 første avsnitt er det presisert at en del av undervisningstiden i grunnskolen kan brukes til «leirskoleopplæring». Videre står det i opplæringsloven § 13-7 b at kommunen plikter å tilby elevene leirskoleopphold eller annen skoletur. Det er kommunen som er ansvarlig for at også leirskoleopplæringen er i samsvar med opplæringsloven med forskrifter, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-10.

Undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen der leirskolen ligger. Dette følger av § 10-3 første setning. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er formålet å sikre «kontinuiteten i undervisningsopplegget og tilsetjingsforholda for personalet. På denne måten vil undervisningspersonalet ha god kjennskap til forholda på staden og på dette grunnlaget kunne leggje undervisninga godt til rette for elevane».[5]

Departementet kan gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder, jf. andre setning i § 10-3. Slike krav er ikke fastsatt. Kompetansekravene ble fjernet med virkning fra 1. august 2002. Det betyr at den som eier leirskolen, står fritt til å tilsette det personalet som er best egnet.

38.3 Kunnskapsgrunnlaget

38.3.1 Historikk

Arbeidsmiljøloven

Da opplæringsloven trådte i kraft fikk arbeidsmiljøloven større betydning for personalet i skolen. Tidligere hadde grunnskolelærerne et særskilt stillingsvern, jf. grunnskolelova § 24. Dette stillingsvernet ble ikke videreført. Det samme gjaldt rettsvilkårsavtalen, som ga lærere i videregående opplæring et særskilt stillingsvern. I opplæringsloven § 16-2 første avsnitt er det fastsatt overgangsordninger.

Rektorkravene innskjerpes

Rektorkravet i grunnopplæringen har endret seg noe de siste 20 årene. Da opplæringsloven trådte i kraft 1. august 1999, omhandlet § 9-1 ledelse og § 10-2 kompetansekrav til rektor. Kravet om rektor ved alle videregående skoler i lov om videregående opplæring § 28 ble videreført i § 9-1, mens kravet om rektor i grunnskolen ble noe innskjerpet sammenlignet med kravet i grunnskoleloven. Alle grunnskoler med unntak av barneskoler som hadde 30 elever eller færre, fikk krav om rektor. Rektor skulle være pedagogisk, faglig og administrativ leder for skolen. Rektor på en skole med rektorkrav kunne ikke samtidig være leder for en annen skole.

Utviklingen i tilsettingskravet, forhandlingsrett og kompetanse i undervisningsfag

Fra 1999 gikk kravet for tilsetting i § 10-2 ut på at rektor måtte oppfylle kravene til tilsetting i en undervisningsstilling ved skolen han eller hun skulle lede, og måtte dessuten ha arbeidet i minst tre år med «undervisning eller administrativt arbeid i skolen eller i ein annan utdanningsadministrasjon». Med virkning fra 1. januar 2004 ble bestemmelsen opphevet. Samtidig ble § 9-1 endret til slik den lyder i dag, med ett unntak: Det ble først senere, fra 17. juni 2005, åpnet for at skoleeierne selv kan velge om rektorer skal tilsettes i faste stillinger eller på åremål.

[5] Ot.prp. nr. 78 (1998–99), kap. 5.5.

Med virkning fra 1. mai 2004 ble statens rett og plikt til å forhandle med lærerorganisasjonene overført til kommunen.[6]

Kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i opplæringsloven § 10-2 trådte i kraft 1. januar 2014. Overgangsbestemmelsen i tredje avsnitt, som gjelder fram til 2025, trådte i kraft 1. februar 2017.

Personale ved leirskoler

Tidligere godkjente departementet leirskoler og dekket hele lønnen til lærerne ved disse skolene. I 1959 var det 30 leirskoler som var godkjent etter folkeskoleloven. Begrunnelsen for ordningen var at departementet mente «at det her gjaldt ein institusjon med undervisningsoppgåver som gjekk inn under folkeskolelova av 1959».[7]

I 1980-årene ble det presisert at hjemkommunen har ansvaret for elevene under leirskoleopphold, og at «[d]et er skolestyret i vertskommunen som tilset pedagogisk personale ved *private* leirskolestader». Dette gjaldt private leirskoler med pedagogisk bemanning, og det ble videre presisert at kommunen skulle utbetale lønn til det pedagogiske personalet ved disse skolene. Bakgrunnen for at kommunen skulle være arbeidsgiver for disse lærerne, var at arbeidssituasjonen ellers ville være uviss, «då stillingane er knytte til eit godkjend undervisningstimetal som kan variere frå år til år. Ein naturleg konsekvens av dette er at det ikkje kan opprettast nye leirskolestader i ein kommune utan kommunen sitt samtykke».[8]

38.3.2 Rapporter og undersøkelser

Formell lederkompetanse blant rektorer

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst* legges det til grunn at mange norske rektorer har formell utdanning i organisasjon og ledelse – både gjennom den statlige rektorutdanningen og fra andre studietilbud. Andelen norske rektorer som har formell lederkompetanse, er på nivå med det internasjonale snittet i TALIS.[9] 80 prosent av rektorene har en eller annen form for formell utdanning i organisasjon og ledelse. Nesten 40 prosent har 60 studiepoeng på disse fagområdene, og nesten 90 prosent har en form for etterutdanning uavhengig av studiepoeng.[10]

Kompetanse hos undervisningspersonalet

Grunnskolen

5,8 prosent av lærerne i grunnskolen oppfylte ikke kompetansekravene for tilsetting skoleåret 2018–2019. Det vil si at de ikke har en lærerutdanning eller annen godkjent utdanning for tilsetting i grunnskolen. 4,6 prosent av undervisningstimene blir gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Dette tyder på at lærere uten godkjent utdanning underviser litt færre timer enn de som har en godkjent utdanning.

7 052 av lærerne som underviser i norsk, 8 965 av lærerne som underviser i matematikk og 9 185 av lærerne som underviser i engelsk, mangler noen studiepoeng for å oppfylle kompetansekravet. Dette utgjør 19 prosent av norsklærerne, 27 prosent av matematikklærerne og 39 prosent av engelsklærerne.[11]

Videregående opplæring

Lærere på studieforberedende utdanningsprogrammer hadde i 2017 høyere utdanningsnivå enn lærere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. De hadde både mer pedagogisk utdanning og flere studiepoeng som er relevant for faget de underviser i, sammenlignet med lærere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Andelen lærere med formell fagkompetanse er godt over 80 prosent i de fleste fellesfagene, men den varierer fra fag til fag. For eksempel har 53 prosent av matematikklærerne på yrkesfag formell fagkompetanse i matematikk, sammenlignet med 79 prosent av matematikklærerne på studieforberedende.[12]

Tiltak for å heve kompetansen

Meld. St. 21 (2016–2017) foreslår tiltak for å heve kompetansen blant undervisningspersonalet, med begrunnelsen at kvalifiserte lærere og skoleledere «er en forutsetning for at lokale myndigheter skal kunne ivareta ansvaret sitt for kvalitetsutvikling i skolen på en god måte. Det innebærer å jobbe aktivt med rekruttering til læreryrket og lærerutdanningen og å bidra til at ansatte uten for-

6 Forskrift av 31. januar 2003 nr. 90 om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner.

7 Ot.prp. nr. 64 (1973–74), s. 47.

8 Ot.prp. nr. 51 (1984–85), s. 2.

9 Kap. 4.2.2.

10 Gjerustad & Waagene, 2015.

11 Utdanningsdirektoratet, 2018h.

12 Ekren et al., 2018.

melle kvalifikasjoner får mulighet til å ta en utdanning. Kommuner skal som skoleeiere sikre at lærerne på en skole samlet sett har en kompetanse som dekker alle skolens fag. Som arbeidsgivere skal kommuner også ha gode systemer for oppfølging og veiledning av nyansatte».[13]

38.3.3 Regelverk på andre områder

Barnehageloven

Det framgår av barnehageloven § 17 at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. I den samme bestemmelsen er det også krav om at «[b]arnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse». I spesielle unntakstilfeller kan flere barnehager ha samme styrer, og i enkelte tilfeller kan en styrer også være pedagogisk leder.

I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre avsnitt er det fastsatt en norm for antall pedagogiske ledere, mens kompetansekravet til pedagogiske ledere er fastsatt i barnehageloven § 17 a. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen likeverdig utdanning. I barnehageloven § 18 er det i tillegg fastsatt krav til grunnbemanning. I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §§ 2 og 3 er det åpnet for midlertidig dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning, utdanningskrav og kravet om norskferdigheter.

Helsepersonelloven og helse- og omsorgstjenesteloven

Formålet med helsepersonelloven er «å bidra til sikkerhet for pasienter og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten samt tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten». Dette følger av § 1 i helsepersonelloven. I § 16 er det fastsatt at virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter. I tillegg er det fastsatt en forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. For helsepersonell er det krav om autorisasjon, og hvilke grupper helsepersonell som omfattes av ordningen, er fastsatt i helsepersonelloven § 48.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 8-2 pålegger kommunen å sørge for at egne ansatte som utfører tjeneste eller arbeid etter loven, får påkrevd videre- og etterutdanning. I den samme bestemmelsen er det presisert at personalet har plikt til å delta i videre- og etterutdanning som er nødvendig for å holde faglige kvalifikasjoner ved like.

Barnevernloven

Barnevernloven § 2-1 fjerde avsnitt: «I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.» Barnevernlederen har myndighet til å fatte midlertidige vedtak i akuttsituasjoner, jf. barnevernloven § 4-6 andre avsnitt. Det er ikke fastsatt kompetansekrav til barnevernleder.

Videre er det fastsatt i siste avsnitt i § 2-1 at «[k]ommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like».

38.3.4 Andre land

Sverige

Også Sverige har rektorkrav, i skollagen § 9 første avsnitt i kapittel 2: «Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.» Videre i § 11: «Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.» Det er obligatorisk for rektorer å delta i rektorprogrammet, tilsvarende 30 studiepoeng, som omfatter skolejuss og myndighetsutøvelse, mål og resultatstyring og skolelederskap. I «förskolan» kalles også skolelederen for rektor.

I tillegg innførte Sverige sertifiseringskrav for lærere i 2011. I skollagen § 13 framgår det at «[e]ndast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen». Sertifiseringsordningen innebærer at lærere som blir utdannet fra og med 1. juli 2011, må vise om de er egnet for yrket gjennom en ettårig introduksjonsperiode. En mentor skal gi råd og støtte underveis i introduksjonsåret. For dem som er utdannet tidligere, stilles det krav om tilstrekkelig arbeidserfaring. Dersom skoleeieren ikke har tilgjengelige lærere som oppfyller kravene, eller om det finnes en annen særskilt grunn, kan en annen lærer gi undervisning på visse vilkår.[14]

[13] Kap. 7.

[14] Prop. 84 L (2011–2012), kap. 3.3.2.

Danmark

I Danmark er det som hovedregel krav om at hver skole har en leder. Lederen har den administrative og pedagogiske ledelsen av skolen og er ansvarlig for skolens «virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen». Dette følger av § 45 i folkeskoleloven. Alle skoleledere tilbys diplomutdanning i ledelse tilsvarende et års fulltidsstudium. Per 2016 hadde 80 prosent av skolelederne fullført eller var i gang med denne utdanningen.[15]

Kapittel 4 i folkeskoleloven omhandler lærere og annet undervisningspersonale. Utdanningskravet er i utgangspunktet godkjent lærerutdanning. Det er ikke et krav at en lærer bare kan undervise i sitt linjefag fra lærerutdanningen. En folkeskolelærer kan undervise i alle fag. Loven åpner også for at det kan tilsettes personer med særlige kvalifikasjoner for å undervise i enkelte fag. Videre åpner loven for at «kommunalbestyrelsen» kan tilsette personer som ikke er lærerutdannet, men som har tilegnet seg særlige kvalifikasjoner for å undervise i enkelte fag innenfor folkeskolens «fagrække». En slik faglærer kan bare undervise i det eller de fagene som vedkommende vurderes å ha særlige kvalifikasjoner for.[16]

Finland

I Finland er det et krav om at alle som tilsettes som rektor, skal bestå en nasjonal prøve i undervisningsledelse. Denne utdanningen gir 15 studiepoeng. I tillegg har Finland flere lederutdanningstilbud til rektorer etter at de er tilsatt, for både nytilsatte og mer erfarne rektorer. Disse tilbudene er frivillige.[17]

Trinnene 1–6 har klasselærere og trinnene 7–9 har emnelærere. Klasselærere har «pedagogie magisterexamen». Emnelærere har avlagt høyere høyskoleeksamen, og de har 60 studiepoeng i de fagene de underviser i, og 60 studiepoeng i pedagogiske studier for lærere. For emnelærere i gymnaser kreves det også minst 60 studiepoeng for å gi emneundervisning. Finland har en egen detaljert forordning for elevveiledere, spesiallærere, gymnas og yrkesopplæring.[18]

[15] KL et al. 2017.
[16] Prop. 84 L (2011–2012), kap. 3.3.1.
[17] Meld. St. 21 (2016–2017), kap. 4.2.2.
[18] Opetusministeriö (Undervisningsministeriet), 1998.

38.3.5 Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet

Overordnet mener Utdanningsforbundet (UDF) at gode rammebetingelser og høy kompetanse er avgjørende for at profesjonen skal kunne tilby alle barn, unge og voksne muligheter til å utvikle seg faglig og personlig. UDF påpeker at den økende andelen ukvalifisert undervisningspersonell er en stor utfordring. De mener også at det er en utfordring at bruken av ukvalifisert undervisningspersonell varierer blant kommuner og skoler. Forbundet mener at loven i for stor grad åpner opp for tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, og at regelverket derfor praktiseres slik at skolene får for mange ukvalifiserte tilsatte. UDF mener at vilkårene for å kunne tilsettes midlertidig bør presiseres, og de spør om det er behov for å ha en generell hjemmel for å kunne tilsette på vilkår, inkludert om det bør lovfestes en øvre grense for hvor lenge en tilsetting på vilkår kan vare. Når det gjelder kravet om offentlig utlysning, ber UDF om at utvalget vurderer å ta bort unntaksbestemmelsen slik at arbeidsgiver alltid må lyse ut ledige undervisningsstillinger.

UDF ser det også som en utfordring at det er skoleeieren som avgjør om søkeren / den ansatte oppfyller kompetansekravene. Fastsetting av hva som skal til for å kunne bli ansett som kvalifisert lærer, bør være et nasjonalt ansvar og ikke et skoleeieransvar. Når det gjelder krav om relevant kompetanse for å undervise i fag, mener UDF at det er vedtatt en bestemmelse med tilbakevirkende kraft. UDF mener at unntaksbestemmelsen i loven for lærerne som allerede har fullført lærerutdanning, må tas inn igjen.[19]

Skolenes landsforbund

Skolenes landsforbund ønsker at opplæringsloven § 9-1 skal gi krav om at rektor skal ha pedagogisk utdanning. Forbundet mener at pedagogisk kompetanse, som det står i dagens lov, er for vagt og legger opp til synsing. Skolenes landsforbund ønsker mest mulig klare og objektive kriterier for å bli rektor. Forbundet mener at det bør sies noe om hva som er en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og peker på at mange skoleledere bruker mye tid på merkantile oppgaver, vaktmesteroppgaver mv.

Videre savner Skolenes landsforbund et krav om at skolene skal kunne tilsette andre yrkes-

[19] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

grupper, for eksempel vernepleiere og barnevernspedagoger, når det er behov for denne kompetansen. Videre mener forbundet at det i noen særskilte tilfeller bør åpnes for at andre høyskoleutdannede kan gå inn som lærer for enkeltelever med spesielle behov, forutsatt at dette er begrunnet i en sakkyndig vurdering.[20]

KS

KS mener at opplæringsloven § 9-1 første avsnitt om forsvarlig ledelse kan videreføres. Det samme gjelder åpningen for åremålstilsetting av rektorer. KS mener at resten av andre avsnitt er overflødig og kan oppheves. Videre mener KS at arbeidsgiveren bør vurdere og avgjøre hva som er relevant faglig og pedagogisk kompetanse, noe som innebærer at forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 10-1 bør tas bort. KS mener også at kravene i forskriften om relevant kompetanse i undervisningsfag er altfor detaljerte og gir for lite handlingsrom for arbeidsgiveren. KS mener at elevenes og skolenes behov må avgjøre hva som er relevant faglig og pedagogisk.

Andre innspill fra KS:

- Paragraf 10-3 om personell ved leirskoler: Kompetansekrav og detaljer rundt tilsettingen bør ikke reguleres i opplæringsloven fordi leirskolene er organisert svært ulikt.
- Paragraf 10-4 om utlysning av stillinger og § 10-5 om valg mellom flere søkere er overflødige.
- Paragraf § 10-6 om midlertidig tilsetting og § 10-6a om tilsetting på vilkår videreføres.
- Paragraf 10-8 om kompetanseutvikling: KS viser til veilederen om statlig styring av kommuner punkt 7.
- Paragraf 10-10 om tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår: Er den nødvendig? Her viser KS til arbeidstvistloven, som omfatter lærerne på lik linje med andre arbeidstakere.
- Paragraf 10-11 siste setning er en unødvendig presisering.[21]

Skolelederforbundet

Skolelederforbundet anbefaler at adgangen til å tilsette rektorer i åremålsstillinger ikke videreføres. Forbundet er ikke enig i at de kravene som stilles til skoler når det gjelder omstilling og nye krav, gjør at arbeidsgivere skal kunne tilsette rektorer i åremålsstillinger slik at disse kan skiftes ut. Løsningen må slik Skolelederforbundet ser det, «være å tilsette personer med riktig kompetanse, erfaring og motivasjon. Dersom rektorer/skoleledere ikke fungerer i stillingen, må man følge de alminnelige stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven».[22]

Norsk Lektorlag

Norsk Lektorlag (NL) foreslår spesifiserte kompetansekrav for undervisning i alle fag og på alle trinn. NL ønsker at kvalifikasjonskravene i forskriften heves, slik at de som skal undervise på studiespesialiserende programområde, har utdanning på masternivå. I grunnskolen og videregående skole bør alle lærere ha minst 60 studiepoeng faglig fordypning i sine undervisningsfag, og med et langsiktig mål bør det stilles krav om minimum 90 relevante studiepoeng i studiespesialiserende programområde. Videre mener NL at lærere og lektorer bør gis rett og plikt til jevnlig etter- og videreutdanning, og foreslår at opplæringsloven § 10-8 endres slik at det også framgår at undervisningspersonale mv. har en plikt til å holde seg faglig oppdatert i samsvar med gjeldende faglige krav, og at skoleeier skal påse at undervisningspersonalet oppfyller lovpålagte krav til kompetanse.

NL foreslår at lærer- og lektortitlene beskyttes, og at innføring av en sertifiseringsordning utredes og vurderes. Lektorlaget mener at en beskyttelse av lektor- og lærertitelene blant annet «vil bidra til å styrke yrkets status, og understreke hvor viktig det er å bruke undervisningspersonale med godkjent utdanning og fagkompetanse i undervisningsfaget». NL mener at en sertifiseringsordning knyttet til undervisningskompetanse og til etter- og videreutdanning kan være et mulig og egnet tiltak som gjør skoleeiernes ansvar mer forpliktende.[23]

Foreldreutvalget for grunnopplæringen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) mener at skoleeierens mulighet for å fravike kravet til kompetanse i undervisningsfag bør fjernes.[24]

---

[20] Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.
[21] KS, innspill til utvalget.
[22] Skolelederforbundet, innspill til utvalget.
[23] Norsk Lektorlag, innspill til utvalget.
[24] FUG, innspill til utvalget.

38.4 Utvalgets vurdering

38.4.1 Generelle krav til kompetanse

Skal kommunene pålegges å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten?

Opplæringsloven § 10-8 pålegger kommunene «å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda», i tillegg til et system for kompetanseutvikling. Systemet skal omfatte «undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket». KS mener at bestemmelsen ikke er i samsvar med føringene i punkt 7 om kommunal egenkontroll i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.[25] Norsk Lektorlag har erfart at opplæringsloven § 10-8 ikke overholdes, og foreslår at lærere og lektorer bør gis rett og plikt til jevnlig etter- og videreutdanning.

Utvalget er enig i at når kommunene er pålagt en oppgave i lov, har de også ansvaret for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder. Det inkluderer å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personale med riktig kompetanse. Videre mener utvalget at staten bør være tilbakeholden med å fastsette særregler om opplæring og etterutdanning.

På den annen side åpner opplæringsloven for at personer uten lærerutdanning eller annen formell pedagogisk kompetanse kan tilsettes midlertidig. Det er derfor særlig viktig at kommunene sikrer at skolen samlet sett har god nok kompetanse til å sikre den enkelte elev en forsvarlig opplæring og et godt skolemiljø i tråd med de kravene som til enhver tid gjelder.

I forarbeidene til bestemmelsen står blant annet dette:

> Departementet viser til at av alle ressursar i skolen er kompetanse og motivasjon hos lærarane den faktoren som påverkar elevprestasjonane mest. Etter departementets syn krev derfor kvalitetsutvikling i skoleverket at den enkelte skolen både har høve til å rekruttere kompetente, engasjerte og motiverte lærarar og skoleleiarar og verkemiddel som gjer det mogleg å halde på og utvikle personalressursane. Auka handlefridom gir både nye moglegheiter og større ansvar for skoleeigaren. Dette inneber også at skoleeigaren må sørgje for at det alltid er tilstrekkeleg kompetanse i skolane.[26]

Etter en samlet vurdering foreslår derfor utvalget at § 10-8 videreføres, men at det ikke lenger fastsettes krav om et system for kompetanseutvikling. Krav om internkontroll er regulert i kommuneloven kapittel 25, se omtale i kapittel 49.

Om personalets plikt til å delta i kompetanseutvikling

I flere andre lover er det fastsatt at personalet har plikt til å delta i kompetanseutvikling. Utvalget legger til grunn at det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge ansatte å delta i nødvendig kompetanseutvikling. Utvalget foreslår derfor ikke å særregulere dette i den nye loven.

38.4.2 Krav til ledelse i skolen

Skal kravet om daglig leder i skolen videreføres?

I opplæringsloven § 9-1 første avsnitt stilles det et generelt krav om at «[k]var skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing». I tillegg stilles det krav om at opplæringen i skolen skal ledes av rektorer, jf. andre avsnitt første setning. I Norge har det i en årrekke vært krav om rektorer ved alle offentlige skoler over en viss størrelse. Også andre nordiske land har et rektorkrav. Tilsvarende stiller andre velferdsområder krav til ledelse, blant annet barnehageloven § 17 og barnevernloven § 2-1. Også friskolelova stiller krav om at skolen skal ha en daglig leder, jf. § 4-1.

Krav om bestemte funksjoner bør som hovedregel unngås fordi kommunene fritt bør kunne velge hvilke funksjoner de trenger for å løse pålagte oppgaver. På den annen side antar utvalget at de aller fleste kommuner ønsker å ha en øverste ansvarlig og daglig leder for skolene. Utvalget tolker også innspillet fra KS slik at de mener at kravet om en daglig leder kan videreføres.

Dersom kravet om en daglig leder i skolen skal videreføres, blir spørsmålet om rektortittelen skal beholdes. Rektortittelen er en tittel som er godt kjent når det gjelder ansvarsforhold i skolen, og som derfor gir god informasjon om hvem som er daglig leder ved skolen. Utvalget foreslår derfor at opplæringen i skolen fortsatt skal ledes av rektorer, og at det generelle kravet om forsvarlig ledelse videreføres.

Skal to eller flere skoler kunne ha felles rektor?

Siden størrelsen på skolene varierer, mener utvalget at det fortsatt bør åpnes for at to eller flere

[25] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.
[26] Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), kap. 8.4.

skoler skal kunne ha felles rektor, forutsatt at rektor kan ivareta sine oppgaver på en god måte. KS mener at det er overflødig å presisere at «[r]ektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda». Utvalget er enig i at dette isolert sett kan anses som en overflødig presisering, men presiseringen ble tatt inn i loven da det ble åpnet for at to eller flere skoler kan ha samme rektor. Utvalget foreslår at det presiseres i loven at en rektor kan lede flere skoler forutsatt at rektoren kan ta del i den daglige virksomheten og arbeide for å videreutvikle virksomheten.

Det bør ikke være unntak fra rektorkravet

Opplæringsloven § 9-1 siste avsnitt åpner for at departementet kan fatte vedtak om unntak fra rektorkravet.[27] Utvalget er ikke kjent med om det er skoler som er innvilget unntak etter denne bestemmelsen, og mener at det uansett ikke bør åpnes for et unntak fra rektorkravet. Dersom det er kommuner som ønsker å prøve ut andre måter å organisere ledelsen av skolen på, mener utvalget at dette bør gjøres gjennom tidsbegrensede forsøk som evalueres, se kapittel 43.11. Utvalget foreslår derfor ikke at opplæringsloven § 9-1 tredje avsnitt videreføres.

Om åremålstilsetting av rektorer

Kommuneloven § 13-3 åpner for at ledende administrative stillinger kan være åremålsstillinger. Åremålsperioden skal være på minst seks år. Bestemmelsen viderefører § 24 i den tidligere kommuneloven.[28] I forarbeidene til § 24 går det fram at det er naturlig å rette blikket mot begrepet «leder av forvaltningsgren» etter kommuneloven § 14 nr. 1 b).[29] Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at dette ikke omfatter rektorer, og det er derfor fastsatt en særregel om åremål i opplæringsloven § 9-1 andre avsnitt siste setning. Lengden på åremålsperioden er ikke regulert. I Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) er det framhevet at rektorstillingen er en nøkkelfunksjon i skolen, og at

> [m]ange skolar har etter kvart fått eit betydeleg tal lærarar og elevar. Rektorar ved slike skolar har eit omfattande leiaransvar for tilsette og elevar, for fagleg innhald, for gjennomføring av kommunal politikk og eit betydeleg budsjett. Dette gjer at rektors ansvar kan samanliknast med ansvaret til dei øvste leiarane av verksemder i mange kommunar og med ansvaret til leiarar av private verksemder. Dei store krava til omstilling som gjer seg gjeldande i skolen no, tilseier også behov for at arbeidsgivarane skal kunne vurdere skifte av rektorar etter kvart som krava om omstilling stiller nye krav til dei som skal sitje i rektorstillingane.[30]

Utvalget er enig i at mange, men ikke alle, rektorers ansvar kan sammenlignes med ansvaret til de øverste lederne i kommunalforvaltningen. KS har gitt innspill om at de ønsker at det fortsatt åpnes for denne ordningen, mens Skolelederforbundet anbefaler at adgangen til å tilsette rektorer i åremålsstillinger ikke videreføres. Etter hva utvalget kjenner til, er omfanget av praksisen med åremålstilsettinger ikke omfattende. Utvalget er kjent med at blant annet Akershus fylkeskommune vedtok å tilsette rektorer på åremål i 2002, en ordning som fylkeskommunen evaluerte i 2008 og besluttet å videreføre.[31] Utvalget mener at man bør unngå å fastsette særregler fra sektorovergripende regelverk. Dersom det er ønskelig å åpne for at virksomhetsledere i kommunen skal kunne tilsettes på åremål, bør dette fastsettes i kommuneloven. Utvalget foreslår derfor at adgangen til å tilsette rektorer på åremål ikke videreføres. Forslaget omfatter ikke avtaler om åremål som er inngått før loven trer i kraft.

Hvilke kompetansekrav skal stilles til rektorer?

Skolenes landsforbund ønsker mest mulig klare og objektive kriterier for å bli rektor, og foreslår at det skal framgå i loven at rektor skal ha pedagogisk utdanning. KS mener på den annen side at det er overflødig at det framgår av loven at den som skal tilsettes som rektor, må ha «pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar».

Rektor har ansvaret for det pedagogiske arbeidet på skolen, for forvaltning av skolens økonomiske midler og for de øvrige administrative sidene ved skolen. Hvor omfattende dette ansvaret er, og hvilke kvalifikasjoner det er rimelig å kreve, vil variere mye fra skole til skole. Skolene har også forskjellig ledelsesstruktur. Videre er det i deler av landet problemer med rekruttering av rektorer. Formell pedagogisk utdanning er heller ikke en garanti for god skoleledelse. I forarbei-

[27] Myndigheten er delegert til fylkesmannen, jf. brev fra Utdanningsdirektoratet datert 5. november 2013.

[28] Prop. 46 L (2017–2018)), merknad til § 13-3.

[29] Ot.prp. nr. 42 (1991–92), s. 92–93 og s. 278.

[30] Kap. 9.4.

[31] Akershus fylkeskommune, e-post datert 9. januar 2019.

dene til bestemmelsen er det sitert fra høringsbrevet:

> Eieren kjenner skolen og de utfordringer lederen vil møte, og eieren er den som blir ansvarlig for resultatene av lederens arbeid. Det er også eieren som i forbindelse med ansettelsen må vurdere om søkeren oppfyller de kompetansekravene som stilles. Valg av leder er et av de viktigste virkemidlene skolens eier rår over for å ivareta sitt generelle ansvar for kvaliteten i skolen.[32]

Formelle kompetansekrav til funksjoner eller stillinger griper normalt sterkt inn i det kommunale selvstyret, og slike krav kan i verste fall hindre kommunene i å tilsette den søkeren de finner best kvalifisert. Utvalget foreslår derfor ikke at det gjeninnføres formelle krav til hvilken utdanning en rektor skal ha.

Spørsmålet blir da om de lovfestede kravene til realkompetanse skal videreføres. Da de formelle kompetansekravene til rektor ble opphevet, var mange svært skeptiske til dette. I lys av høringen erkjente departementet at det ikke var nok at ledelsen ved skolen som sådan hadde pedagogisk kompetanse, men at også rektor måtte ha denne kompetansen. Utvalget foreslår derfor at gjeldende krav til rektors pedagogiske realkompetanse videreføres.

Etter utvalgets vurdering er det uklart hva som menes med kravet om «nødvendige leiareigenskapar». Dette er også noe som vanskelig kan måles. Utvalget legger til grunn at kommunene ikke vil tilsette en rektor som de mener ikke er kompetent til å lede den aktuelle skolen. Utvalget foreslår derfor at dette kravet ikke videreføres. Det som da vil skille rektor fra andre daglige ledere / virksomhetsledere i kommunen, er at rektoren har pedagogisk kompetanse, og at denne realkompetansen er dokumenterbar.

Etter utvalgets syn er det unødvendig å regulere eksplisitt i loven at rektor har plikt til å organisere skolen i samsvar med for eksempel formålet med opplæringen eller læreplanverket, jf. opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt og § 3-4 andre avsnitt. Det samme gjelder presiseringen av lærernes plikter i de samme bestemmelsene. I og med at det er kommunene som har det juridiske, økonomiske og administrative ansvaret for opplæringen, bør rektor og lærerne ikke være pliktsubjekter i loven. Utvalget viser videre til at utvalget foreslår å lovfeste at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket mv., se forslag til § 3-3 og § 6-4, og et forsvarlighetskrav, se forslag til § 1-3.

38.4.3 Krav til tilsetting

Skal det stilles konkrete kompetansekrav for tilsetting?

Opplæringsloven § 10-1 fastsetter at den som skal tilsettes i en undervisningsstilling, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Konkrete kompetansekrav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Å stille krav om at kommunen bare kan ansette personer med en bestemt kompetanse i visse stillinger, griper sterkt inn i det kommunale selvstyret. KS har gitt innspill om at kommunen bør vurdere og avgjøre hva som er relevant faglig og pedagogisk kompetanse, og at hjemmelen til å fastsette kompetansekrav i forskrift ikke bør videreføres. Ifølge veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner bør slike kompetansekrav bare innføres dersom nasjonale hensyn som hensynet til rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser mv. tilsier det.

Ettersom kommunene har ansvaret for grunnopplæringen, bør det i utgangspunktet være unødvendig at staten regulerer hvilken kompetanse de ansatte skal ha, fordi kommunen har en egeninteresse i å ha kvalifisert personale. På den annen side er det i dag en andel av dem som underviser, som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, og det er variasjon mellom kommuner og skoler. Kommunene kan dessuten ha økonomiske motiver for å ansette personer som ikke oppfyller kompetansekravene, fordi det kan gi lavere lønnsutgifter. Det tilsier at området bør reguleres. Dessuten er kompetansen til undervisningspersonalet ansett å være viktig for elevens opplæring. Målet om å sikre en god og likeverdig opplæring for alle elever taler derfor også for å videreføre kompetansekravene for tilsetting av undervisningspersonale. Utvalget foreslår at kompetansekravene for tilsetting videreføres med noen språklige endringer.

Om tilsetting av snart ferdigutdannede lærerstudenter

Utdanningsforbundet har tidligere problematisert om kommunen kan tilsette lærerstudenter som snart er ferdigutdannet, men som ikke har fått vitnemål på tilsettingstidspunktet. Ifølge KS er det vanlig praksis å vurdere snart ferdigutdannede lærerstudenter på lik linje med andre søkere

[32] Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), kap. 4.2.

som oppfyller kompetansekravene. Det stilles da vilkår om at søkeren må dokumentere bestått utdanning innen tidspunktet for tiltredelse. Utvalget mener det er urimelig dersom snart ferdigutdannede lærerstudenter ikke kan vurderes for stillinger med oppstart 1. august. Det presiseres derfor i loven at kompetansekravet gjelder på tiltredelsestidspunktet.

Om midlertidig tilsetting av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene

Opplæringsloven § 10-6 åpner for midlertidig tilsetting av lærere dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Tilsettingen kan maksimalt vare til 31. juli. Videre åpner opplæringsloven § 10-6a for tilsetting på vilkår, forutsatt at det ikke er andre søkere som oppfyller kompetansekravene, og at den som tilsettes, har påbegynt en relevant utdanning. Når lengden på tilsettingen skal avtales, skal det tas hensyn til «omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er».

Foreldreutvalget for grunnopplæringen mener at skoleeiers mulighet for å fravike kravet til kompetanse i undervisningsfag bør fjernes, mens KS ønsker at både §§ 10-6 og 10-6a videreføres. Norsk Lektorlag mener at det bør tydeliggjøres at disse bestemmelsene skal brukes så lite som mulig. Kapittel 38.3.2 viser at det er mangel på kvalifiserte lærere. For at elevene likevel skal få undervisning, mener utvalget at det er nødvendig å åpne for midlertidige tilsettinger. Alternativet er at det ikke kan gis opplæring, eller at kvalifiserte lærere får ansvaret for å undervise flere enn det som er pedagogisk forsvarlig. Utvalget mener derfor at det fortsatt må åpnes for midlertidige tilsettinger av undervisningspersonale.

Utdanningsforbundet foreslår at det presiseres i loven at midlertidig tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, forutsetter offentlig utlysning. Utvalget er enig i at det normalt må kreves at stillingen har vært lyst ut offentlig, se kapittel 38.4.6 .

Om tilsetting av lærere på vilkår om fullført utdanning

Når det gjelder tilsetting på vilkår, ber Utdanningsforbundet utvalget vurdere om det er behov for en generell åpning, eller om regelverket, som tidligere, bør begrenses til undervisningsstillinger hvor det er særlige rekrutteringsutfordringer. Opplæringsloven § 10-6a trådte i kraft 1. januar 2014. Utvalget er ikke kjent med hvordan bestemmelsen praktiseres, men har merket seg at bestemmelsen ifølge Prop. 84 L (2011–2012) ble vedtatt som følge av at det «enkelte stader har utvikla seg ein praksis med tilsetjing på vilkår, og da også i andre tilfelle enn det som er regulert i § 14-5 i forskrifta. Departementet meiner at det kan vere behov for ei slik føresegn også i andre delar av grunnopplæringa».[33] Utvalget antar at rekrutteringsutfordringene vil kunne variere over tid og mellom kommuner. Det vil derfor være utfordrende å peke ut enkelte typer undervisningsstillinger. Utvalget foreslår derfor ikke at tilsetting på vilkår begrenses til undervisningsstillinger som har særlige rekrutteringsutfordringer.

Utdanningsforbundet viser til at arbeidsgiver og arbeidstaker i opplæringsloven § 10-6a har fått adgang til å avtale hvor lenge en tilsetting på vilkår skal vare, og at partene i prinsippet kan avtale at ordningen skal gjelde i 10 år. Forbundet ber utvalget vurdere å lovfeste en øvre grense for hvor lenge en slik tilsetting kan vare, og begrunner dette med at bestemmelsen kan blokkere for at lærere får tilsetting i skolen. I Prop. 84 L (2011–2012) står det følgende:

> Departementet ser ikkje nokon grunn til å setje ei nedre grense for kva som kan vurderast som påbegynt utdanning. Det må vere skoleeigaren sitt ansvar å sørgje for at slik tilsetjing berre skjer der søkjaren faktisk er i gang med ei utdanning som, når fullført, vil kunne oppfylle kravet til å kunne bli tilsett i undervisningsstilling.[34]

Utvalget er enig med Utdanningsforbundet i at det er uheldig dersom det avtales en lengre periode med tilsetting på vilkår enn det er behov for. På den annen side vil en maksimal lengde på for eksempel fem år i praksis kunne føre til at kommunen ikke vurderer det reelle behovet. Utvalget har derfor kommet til at kommunen er nærmest til å vurdere hvilken lengde det er behov for.

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-6 og § 10-6a videreføres, men slik at både midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår omhandles i en fellesbestemmelse om tilsetting som lærer.

Om nasjonal godkjenningsordning for lærere

Norsk Lektorlag mener at en sertifiseringsordning bør utredes og vurderes, fordi en slik ordning kan bidra til å forplikte kommunene i større

[33] Kap. 4.4.
[34] Kap. 4.4.

grad når det gjelder etter- og videreutdanning. Utdanningsforbundet har spilt inn at det bør innføres en nasjonal godkjenningsordning for å vurdere om lærere oppfyller kompetansekravene, og begrunner dette med at det er en utfordring at dette avgjøres lokalt. Utvalget er kjent med at det har vært visse utfordringer med å få til en riktig praksis lokalt, det vil si en praksis som er i samsvar med forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Dette har blant annet medført at lærere som er vurdert som kvalifisert i én kommune, ikke blir vurdert som kvalifisert når de søker jobb i en annen kommune. Det har også vært visse utfordringer i forbindelse med opptak til videreutdanning for lærere.

Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å innføre en sertifiseringsordning for lærere og rektorer, se kapittel 12.4.2. Dersom en slik ordning skal innføres, vil dette uansett kreve en utredning som vil bli for omfattende for dette utvalget. En slik ordning vil dessuten ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Når det gjelder utfordringen som Utdanningsforbundet peker på, kan dette løses ved at regelverket klargjøres fra nasjonalt hold. Utvalget ber derfor departementet vurdere om det er behov for å gjøre kravene i forskriften klarere, eventuelt gi bedre veileding om hvordan kravene skal forstås.

38.4.4 Krav til kompetanse i undervisningsfag

Skal krav til kompetanse i undervisningsfag reguleres nasjonalt?

I opplæringsloven § 10-2 er det krav om at de som skal undervise, må ha relevant kompetanse i fagene de underviser i. Med hjemmel i bestemmelsens andre avsnitt er det i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 fastsatt konkrete kompetansekrav for å undervise i bestemte fag og på bestemte trinn. Utvalget legger til grunn at det er ønskelig at lærerne har formell kompetanse i de fagene de skal undervise i, og begrenser derfor vurderingen til om og eventuelt hvordan dette bør reguleres.

KS mener at kravene i forskriften om relevant kompetanse i undervisningsfag er altfor detaljerte og gir for lite handlingsrom for arbeidsgiveren, mens Norsk Lektorlag mener at kravene bør spesifiseres i alle fag og for alle trinn.

Det griper sterkt inn i det kommunale selvstyret å ha nasjonale regler for hva slags kompetanse de ansatte i kommunen skal ha for å gjøre bestemte oppgaver. Det er likevel slik at en andel lærere ikke har formell kompetanse i fagene de underviser i. Andelen varierer mellom fag. Kommunen kan ha økonomiske insentiver til å benytte ansatte uten formell kompetanse i undervisningsfaget og til å ikke legge til rette for kompetanseutvikling som sikrer at de ansatte får formell kompetanse i fagene de underviser i.

Om muligheten for dispensasjon fra kravet

Med virkning fra 1. august 2015 ble kravene om kompetanse i undervisningsfag utvidet til å gjelde alle lærere og ikke bare dem som ble tilsatt etter at kravet opprinnelig ble innført i 2014. Etter anmodningsvedtak fra Stortinget ble det fra 1. februar 2017 tatt inn en tilføyelse i § 10-2 tredje avsnitt om at «den som har fullført allmennlærarutdanninga, og den som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i undervisningsstilling», har dispensasjon fra forskriftskravene om kompetanse i undervisningsfag fram til 1. august 2025.

Utdanningsforbundet har gitt innspill til utvalget om at det opprinnelige unntaket om at kravet ikke gjelder dem som ble ansatt før 2014, bør tas inn igjen i loven. Forbundet mener at man nå er i en situasjon med lærermangel, og at utvidelsen av kravet har ført til at det står lærere med godkjent utdanning i kø for å ta videreutdanning, mens undervisningen ivaretas av stadig flere ukvalifiserte.

I mange sammenhenger blir utvidelsen som ble gjort i 2015, omtalt som at kompetansekravene ble gitt «tilbakevirkende kraft» med henvisning til forbudet mot å gi regler tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Utvalget mener det ikke er snakk om noen tilbakevirkende kraft i Grunnlovens forstand. Noe av grunnen til at det oppleves slik, kan være at kravene er utformet som krav til den enkelte lærer. Lærere som alltid har undervist i et fag, kan dermed oppleve å bli «avskiltet». Det framgår likevel klart i Prop. 82 L (2014–2015) at kravet om kompetanse i undervisningsfag er en regel rettet mot kommunen om hvilke fag den enkelte lærer kan undervise i. Kravet innebærer ingen plikt for den enkelte lærer til å ta videreutdanning og heller ingen plikt om å avslutte arbeidsforholdet. Utvalget foreslår derfor å omformulere kravet slik at det blir en plikt for kommunen og ikke et krav til læreren. Dette vil samsvare bedre med det rettslige innholdet i reglene.

Utvalget konstaterer at kommunene er tilført betydelige midler for å heve lærernes kompetanse og at det fra kravet ble innført har vært en betydelig kompetanseheving. På denne bakgrunn mener utvalget det kan argumenteres for at det er unødvendig å fastsette en «frist» for gjennomføring av

kompetansehevingstiltakene i lovverket. Det kan likevel gi gale signaler og svekke arbeidet med kompetanseheving, om det ikke er en frist overhodet for gjennomføringen av kompetansetiltakene. Utvalget har derfor falt ned på at det bør være en overgangsperiode og ikke et tidsubegrenset unntak. Utvalget har valgt å sette fristen noe lenger fram i tid enn i gjeldende lov. Det er grunn til å tro at lærerne kan oppnå den nødvendige kompetansen innen 1. august 2028. Det er mange grunner til at alt bør gjøres for at overgangen skal skje gjennom frivillige kompetansehevende tiltak. En side er den belastningen enkeltlærere som har undervist lojalt og kompetent gjennom mange år, kan oppleve ved at arbeidsoppgavene kan bli vesentlig endret. En annen side er prosesskostnadene det vil innebære å bruke tvang for å gjennomføre kompetanseheving og endring av arbeidsoppgaver. Betingelsene for heving av kompetanse er naturlig nok best dersom alle parter er enige i hvordan hevingen skal skje. Innen 1. august 2028 bør alle kommuner og lærere klare å finne fram til gode løsninger.

Utvalget foreslår at fristen utvides med tre år og at den fastsettes som en overgangsbestemmelse, ikke en dispensasjonsordning.

Opplæringsloven § 10-2 fjerde avsnitt inneholder en adgang for kommunen til å fravike kravene om kompetanse i undervisningsfag i tilfeller der skolen ikke har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Utvalget kan ikke se at det er noen grunn til å stramme inn på kommunens handlingsrom på dette området, og foreslår at denne unntaksmuligheten videreføres i ny opplæringslov.

38.4.5 Krav om kontaktlærer

Utvalget mener at staten bør være tilbakeholden med å pålegge kommunene å ha bestemte stillinger eller funksjoner. På den annen side er kravet om kontaktlærer (tidligere klassestyrer) en innarbeidet ordning som vurderes som lite inngripende. Dette er oppgaver som uansett må utføres, og utvalget mener at det er en stor fordel at både elever og foreldre har en fast person de kan henvende seg til på skolen.

Utvalget foreslår at kravet om kontaktlærer i opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt videreføres med noen språklige endringer.

38.4.6 Valg mellom søkere og krav om utlysning

Skal kvalifikasjonsprinsippet lovfestes?

Opplæringsloven § 10-5 lovfester et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren skal velges ved tilsetting i en offentlig stilling. Dette kvalifikasjonsprinsippet er utviklet og stadfestet gjennom rettspraksis, forvaltningspraksis, ombudsmannspraksis og juridisk teori. KS mener at det er unødvendig å presisere kvalifikasjonsprinsippet i ny opplæringslov.

Da opplæringsloven § 10-5 ble foreslått, ble det lagt til grunn at det var behov for å klargjøre at personlig egnethet er et relevant kriterium, og at kommunene kan bruke intervju i tilsettingsprosessen.[35] Kvalifikasjonsprinsippet er også lovfestet i statsansatteloven § 3. I forarbeidene til denne bestemmelsen er det presisert at dette er en lovfesting av ulovfestet rett, og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at lovfestingen vil kunne bidra til å styrke den enkeltes rettssikkerhet.[36] Utvalget har merket seg denne vurderingen, men mener at det ikke er naturlig å lovfeste kvalifiseringsprinsippet særskilt for skolevirksomheten, som kun er én av flere virksomheter i en kommune. Utvalget legger videre til grunn at det nå bør være godt kjent at det ikke gjelder et ansiennitetsprinsipp ved tilsettinger i skolen, og at det nå ofte også brukes intervju ved tilsetting av lærere. I tillegg er prinsippet inntatt i en avtale mellom partene i kommunal sektor, jf. § 2 i hovedtariffavtalen.[37] Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven § 10-5 ikke videreføres.

Krav om at stillinger utlyses offentlig

KS mener at opplæringsloven § 10-4 om offentlig utlysning av stillinger er overflødig, mens Utdanningsforbundet mener at man bør vurdere å ta bort unntaket fra kravet om offentlig utlysning for kortere tilsettinger enn seks måneder.

Ledige statlige stillinger skal lyses ut eksternt, jf. statsansatteloven § 4, men det framgår ikke uttrykkelig av regelverket at det samme gjelder for ledige stillinger i kommunen. Likevel er dette den klare hovedregelen, ifølge blant andre Sivilombudsmannen.[38] Sivilombudsmannen begrunner dette slik i en av sakene sine:

---

[35] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 18.4.4.
[36] Prop. 94 L (2016–2017), kap. 9.4.1.
[37] KS, 2018b.
[38] Dok. nr. 4 (2008–2009).

> Hovedregelen om ekstern utlysing av offentlige stillinger bygger på det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet forutsetter at offentlige stillinger blir kunngjort på en slik måte at det blir allment kjent at stillingen er ledig, slik at aktuelle kandidater får en oppfordring til å søke eller melde sin interesse. Utlysingen skal bidra til at tilsettingssaken blir så godt opplyst som mulig, for å sikre at den som samlet sett er best kvalifisert, kan bli tilsatt. Også likhetshensyn tilsier at forvaltningen skal gi alle interesserte kandidater de samme muligheter til å konkurrere om stillingen. Utlysningen skal også gjøre vilkårene som skal være bestemmende ved tilsettingen kjent. Manglende utlysing vil lett kunne skape mistanke om at det kan ligge usaklige hensyn til grunn for å tilby stillingen til en bestemt person. Dette gjør seg særlig gjeldende ved ledende og ettertraktede stillinger.[39]

Videre har mange offentlige arbeidsgivere interne retningslinjer hvor kravet til intern utlysning er presisert.

Det kan virke noe forvirrende at bare undervisnings- og rektorstillinger er omtalt i § 10-4, mens for eksempel mellomlederstillinger i skolen og stillinger ved skolefritidsordningen, leksehjelpen og PP-tjenesten ikke er nevnt. Disse stillingene vil da være omfattet av det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet hvor det som hovedregel også kreves offentlig utlysning.

Sivilombudsmannen har uttalt at det finnes unntak fra hovedregelen om offentlig utlysning utover de tilfellene som følger av lov og tariffbestemmelser:

> Hvorvidt det unntaksvis kan anses saklig å la være å lyse ut en ledig stilling, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Sentrale momenter ved vurderingen vil være stillingens karakter og varighet, eventuelt tilsettingens varighet, om behovet for tilsetting i den aktuelle stillingen er akutt, og om den som er påtenkt til stillingen har konkurrert om samme eller tilsvarende stilling etter ekstern utlysing tidligere. Hvor sterkt hensynene som ligger bak hovedregelen om ekstern utlysing, gjør seg gjeldende, teller også. Derfor skal det mer til for at ekstern utlysing kan unnlates desto mer ettertraktet eller høyere stillingen er.[40]

Spørsmålet blir etter dette om det skal lovfestes et krav om offentlig utlysning av undervisningsstillinger, rektorstillinger og eventuelt andre stillinger i ny lov, og om det skal gis unntak for midlertidige stillinger av kortere varighet.

Utvalget mener at det ikke er behov for å presisere i særlovgivningen at lærerstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig, eller å ha særregler om unntak for kortere vikariater eller engasjementer. Dette vil slik utvalget ser det, også harmonere bedre med annet regelverk som kommunene forvalter, for eksempel barnehageloven og barnevernloven.

Når det gjelder midlertidig tilsetting i lærerstilling av personer som ikke oppfyller kompetansekravene, og tilsetting på vilkår, jf. forslaget § 15-2 andre avsnitt, legger utvalget til grunn at dette først er aktuelt når arbeidsgiver har forsøkt å få tak i kvalifiserte søkere, blant annet gjennom offentlig utlysning. Også ved midlertidige tilsettinger bør stillingen ha vært lyst ut offentlig, men her bør det kunne gjøres unntak ved for eksempel akutt behov for vikar.

Utvalget foreslår at kravet om offentlig utlysning i § 10-4 i opplæringsloven ikke videreføres.

38.4.7 Særlig om undervisningspersonalet ved leirskoler

I opplæringsloven § 10-3 første setning er det fastsatt at undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen leirskolen ligger i. Verken kommuner eller fylkeskommuner er forpliktet til å drive leirskoler. Leirskoler kan enten være kommunale eller private, og det er i tillegg fri etableringsrett. KS mener at detaljer rundt tilsettingen ikke bør reguleres i opplæringsloven, og viser til at leirskolene er organisert svært ulikt.

Utvalget mener at det er urimelig at vertskommunene gjennom opplæringsloven pålegges å tilsette fast undervisningspersonale ved private leirskoler eller leirskoler som en kommune etablerer i en annen kommune. Dette synes særlig urimelig når leirskolene står fritt til å tilsette det personalet som er best egnet, og det uansett er elevenes hjemkommune som har ansvaret for at opplæringen ved leirskoleopphold eller andre skoleturer er i samsvar med regelverket. Utvalget foreslår derfor å ikke videreføre kravet i § 10-3 om at undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen leirskolen ligger i.

Departementet kan gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder,

---

39 SOM-2017-1614.
40 SOM-2016-2418.

jf. opplæringsloven § 10-3 andre setning. Det er ikke gitt forskriftsbestemmelser om kompetansekrav for personale ved leirskoler. KS mener at kompetansekrav ved leirskoler ikke bør reguleres i opplæringsloven. Utvalget kan ikke se at det per i dag er aktuelt å fastsette slike krav i en forskrift. Utvalget foreslår derfor at forskriftshjemmelen i § 10-3 ikke videreføres.

38.4.8 Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår

Opplæringsloven § 10-10 åpner for at staten kan inngå tariffavtaler om lærernes lønns- og arbeidsvilkår som er bindende for kommuner. Det er også presisert i bestemmelsen at lønns- og arbeidsvilkår for lærerne blir fastsatt i tariffavtaler.

KS spør om opplæringsloven § 10-10 om tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår er nødvendig. KS viser til at arbeidstvistloven omfatter lærerne på lik linje med andre arbeidstakere.

Utvalget mener at det verken er nødvendig eller ønskelig at denne bestemmelsen videreføres i ny lov. Ordningen er nå slik at kommunene er tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale i de grunnskoler og videregående skoler der kommuner eller fylkeskommuner er eier. Kommunene har ansvaret for mange ulike yrkesgrupper og velferdsområder og bør normalt være tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner som representerer egne ansatte. Dersom staten igjen ønsker å inngå tariffavtaler om lærernes lønns- og arbeidsvilkår som er bindende for kommunene, bør saken forelegges Stortinget i form av et lovforslag. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven § 10-10 ikke videreføres.

38.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre kravet om kompetanseutvikling, men ikke kravet om et system for kompetanseutvikling, se forslag til § 15-6
- at opplæringen i skolen fortsatt skal ledes av rektorer, og at det generelle kravet om forsvarlig ledelse videreføres, se forslag til § 15-1
- at adgangen til unntak fra rektorkravet ikke videreføres
- at adgangen til å tilsette rektorer på åremål ikke videreføres
- å videreføre kompetansekravene for tilsetting, se forslag til § 15-2 første avsnitt. Det presiseres at kompetansekravet gjelder på tiltredelsestidspunktet.
- å videreføre adgangen til midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår, se forslag til § 15-2 andre avsnitt
- å videreføre kravene om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det gjøres tydeligere at kravet er rettet mot kommunen, se forslag til § 15-3. Overgangsordningen for enkelte lærere videreføres, men slik at overgangsordningen forlenges med tre år, se forslag til § 24-2 tredje avsnitt.
- å videreføre kravet om kontaktlærer, se forslag til § 13-2 femte avsnitt
- at kvalifikasjonsprinsippet, kravet om offentlig utlysning og tariffavtaler ikke lovfestes
- at krav om kommunal tilsetting av undervisningspersonale ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning ikke videreføres. Det samme gjelder departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved leirskoler
- språklige endringer

Kapittel 39

Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer

Figur 39.1

39.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvem som kan gjøre hva i skolen når det gjelder selve opplæringssituasjonen. Kapitlet handler om hva som er lærerens rolle, hva personer som ikke er lærere, kan gjøre, og bruk av vikarer.

Med «lærere» menes personer som er tilsatt i lærerstilling i samsvar med kompetansekravene i opplæringsloven. Det vil si at vedkommende enten oppfyller kompetansekravene for en lærerstilling eller er tilsatt midlertidig eller på vilkår i en slik stilling fordi det ikke fantes kvalifiserte søkere. Personer som ikke er tilsatt i lærerstilling, omtales her som «assistenter». Dette kan være personer som er ufaglærte, eller personer som har annen kompetanse enn lærerkompetanse, som for eksempel miljøarbeidere eller barne- og ungdomsarbeidere.

Behovet for å stille krav om andre yrkesgrupper i skolen er vurdert i kapittel 40.

39.2 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 10-11 at personer som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig rådgivning. Hjelpen må skje på en slik måte og i et slikt omfang at elevene får forsvarlig utbytte av opplæringen. Videre følger det av bestemmelsen at personalet som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, ikke skal ha ansvaret for opplæringen.

Hva som er nødvendig veiledning, vil variere ut fra vedkommendes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta. Det er en forutsetning at arbeidet med å hjelpe til i opplæringen utføres under ansvar av undervisningspersonale. Hva som er forsvarlig utbytte, må avgjøres etter en konkret og skjønnsmessig vurdering.[1]

39.3 Kunnskapsgrunnlaget

I skoleåret 2018–2019 ble 4,6 prosent av undervisningstimene i grunnskolen gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting.[2]

Innenfor spesialundervisning er det en stor utfordring at det er assistenter som gir store deler av opplæringen. Bruken av assistenter er ansett som en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene. Se mer om bruk av assistenter i spesialundervisningen i kapittel 31.4.2.

NIFU har spurt lærere i videregående skoler om deres oppfatning av skolens vikarpraksis. De fleste (77 prosent) har svart at skolen som oftest forsøker å skaffe vikarer til timer der læreren er fraværende. Det framgår ikke av undersøkelsen om vikarene som settes inn, er lærere. NIFU omtaler noen ulike vikarordninger. Én ordning går ut på at et visst antall vikartimer inngår i stillingen til alle skolens lærere. En annen ordning går ut på at lærere som ikke når 100 prosent i fagene sine, må fylle opp med vikartimer. En tredje ordning som omtales, er at det settes av en

1 Prop. 129 L (2012–2013), merknad til § 10-11.

2 Utdanningsdirektoratet, 2018h.

sum til vikarer som brukes til dette formålet til «kassen er tom».[3]

Det er ikke gjort en tilsvarende kartlegging i grunnskolen. I Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010 var det spørsmål om lærerfravær og vikarbruk. Undersøkelsen viste at halvparten av fraværstimene ble dekket av vikar med godkjent utdanning på barneskolene, mot 70 prosent på ungdomsskolene. I Oslo og Akershus ble halvparten av fraværstimene dekket av vikar uten godkjent utdanning, mot snaut 30 prosent i resten av landet.[4]

39.4 Utvalgets vurdering

39.4.1 Hvilke oppgaver som bare kan utføres av en lærer

Opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer

Det følger av opplæringsloven § 10-11 at personer som ikke er ansatt i en lærerstilling[5], ikke skal ha ansvaret for opplæringen. Dermed kan det legges til grunn at det i dag bare er personer som er ansatt i en lærerstilling, som kan ha ansvaret for opplæringen. Det er etter utvalgets oppfatning klart at det handler om et faglig ansvar og ikke et juridisk, økonomisk og administrativt ansvar, som det er kommunen som har. Det er derimot uklart hvilke konkrete oppgaver som ligger til det faglige ansvaret for opplæringen.

Hensikten med kompetansekravene for tilsetting i en lærerstilling er å sikre at de som gir opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgaven. Etter utvalgets vurdering oppnår man ikke hensikten med kompetansekravene hvis det ikke samtidig stilles krav om at visse oppgaver bare kan utføres av personer som oppfyller kompetansekravene. Utvalget foreslår derfor å regulere hvilke oppgaver i skolen som må utføres av en lærer.

Utvalget mener at opplæringen må forberedes av en lærer, ettersom det er lærere som har den kompetansen som er nødvendig for å lage et godt opplegg for opplæringen. Utvalget mener videre at opplæringen må følges opp av en lærer, ettersom dette gir best forutsetninger for vurdering og for universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring (se kapittel 31). Flesteparten i utvalgets referansegruppe mener også det er rimelig å stille krav om at opplæringen forberedes og følges opp av en lærer.

Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer. Med «lærer» mener alle som er tilsatt i en lærerstilling i samsvar med kompetansekravene, inkludert etter unntakene om midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår.

Utvalget legger til grunn at det skal være stor faglig frihet i hva som skal regnes som forberedelser og oppfølging. Hensikten er ikke å legge føringer for hvordan opplæringen forberedes og følges opp, men å oppnå intensjonen med kompetansekravene – at elevene får en pedagogisk forsvarlig opplæring.

En lærer må som hovedregel være til stede i undervisningssituasjonen

Om hovedregelen

En problemstilling som ofte går igjen, er om det skal være lov å gjennomføre opplæring uten at en lærer er til stede, såkalte «lærerløse timer». Elevorganisasjonen er blant dem som har tatt opp denne problemstillingen med utvalget. Undersøkelser tyder på at fravær blant lærere og bruk av assistenter som vikarer, er en større utfordring i grunnskolen enn i videregående opplæring. Å gjennomføre opplæringen uten en lærer til stede, kan være en måte å spare penger på. Dersom de «lærerløse timene» er økonomisk motivert, er dette uheldig. På den annen siden kan det også være gode grunner til å gjennomføre opplæringen selv om læreren ikke er til stede.

Utvalget mener at den klare hovedregelen bør være at en lærer er til stede sammen med elevene i undervisningssituasjonen, og foreslår at dette lovfestes i ny opplæringslov. Hovedregelen skal forstås strengere enn at dette er en normalordning som kommuner står fritt til å avvike fra så lenge det ikke skjer så ofte. Hovedregelen er ment som et strengt krav. Det skal alltid være en lærer til stede med mindre det er en god begrunnelse for at opplæringen gjennomføres uten en lærer til stede. Økonomiske hensyn kan ikke begrunne et unntak fra hovedregelen.

Hovedregelen om tilstedeværelse er ikke til hinder for at andre enn lærere hjelper til i opplæringen, men læreren må da også være til stede. Dersom elever skal gis opplæring utenfor klasserommet, innebærer kravet at en lærer også må være med. Det vil dermed ikke lenger være tillatt at elever med rett til individuelt tilrettelagt opplæring, tilsvarende dagens spesialundervisning, får

[3] Sjaastad, et al., 2016.
[4] Vibe, 2010.
[5] Dagens lov bruker uttrykket «undervisningsstilling».

store deler av opplæringen sin av assistenter. Se også kapittel 31.5.7.

Betydningen for muligheten til å gi opplæring utenfor skolen og klassen (såkalt alternativ opplæringsarena) er omtalt i kapittel 26.5. Adgangen til å gi opplæring gjennom fjernundervisning der læreren ikke er til stede fysisk samme sted som eleven, er omtalt i kapittel 28.

Forslaget om en hovedregel om tilstedeværelse er ikke til hinder for at det kan avtales studiearbeid for en enkeltelev etter forskrift til opplæringsloven § 3-47.

Nedenfor omtaler utvalget enkelte typetilfeller hvor det *kan* være god grunn til at opplæringen bør kunne gjennomføres uten at en lærer er til stede. Det er ikke ment å være en uttømmende oversikt over unntak, men den viser hva slags terskel utvalget legger til grunn.

Utvalget understreker at kommunen i alle tilfeller er ansvarlig for at opplæringen er forsvarlig. Opplæringen kan dermed bare gis uten at lærer er til stede dersom dette er forsvarlig. I vurderingene av hva som er forsvarlig, vil elevenes alder og modenhet ha betydning. I tillegg er det relevant hvor lang tid det er snakk om, og hvilken risiko det er for elevenes læring og trygghet. Se omtale av krav til forsvarlighet i kapittel 15.

Selvstendig studiearbeid og opplæring i enkelte fag og temaer

Noen fag er av en art som tilsier at en del av opplæringen må gjennomføres uten at elevenes lærere er til stede. Dette gjelder for eksempel yrkesfaglig fordypning i videregående opplæring, der elevene får opplæring i bedrift. Et annet eksempel er utdanningsvalg i grunnskolen der det å prøve ulike videregående tilbud er et sentralt element i opplæringen. I tillegg kan det være mer begrensede aktiviteter innenfor et tema, som for eksempel at elevene samler inn blomster eller lignende fra nærområdet eller låner bøker på biblioteket. Det vil trolig ikke være praktisk gjennomførbart at læreren da alltid er til stede sammen med den enkelte elev.

I noen tilfeller kan selvstendig arbeid på skolen[6] ut fra en faglig-pedagogisk vurdering være en hensiktsmessig måte å gjennomføre opplæringen på. I slike tilfeller er det kanskje ikke nødvendig at en lærer hele tiden er til stede. Samtidig bør en lærer være tilgjengelig for spørsmål og annen veiledning for at slike aktiviteter skal skille seg fra lekser. En parallell kan være forberedelser til eksamen, som etter forskrift til opplæringsloven § 1-4 regnes som opplæring. Ved forberedelser til eksamen er det krav om at elevene skal ha tilgang til veiledning fra en lærer, men ikke nødvendigvis sin faglærer.[7]

Fravær blant lærerne

I noen tilfeller kan det være fravær blant lærerne som er årsaken til at opplæringen må gjennomføres med assistenter eller uten at det settes inn vikarer. Dette er uheldig for elevenes læring. Samtidig kan det være urimelig å kreve at skolene alltid har lærere til å dekke opp fravær, og det kan bli store praktiske utfordringer med å ta igjen timene som faller bort. På den andre siden er det gode grunner for å ikke ha vide unntaksmuligheter, ettersom det kan være en økonomisk besparelse å benytte assistenter eller ikke sette inn vikarer i det hele tatt.

Utvalget mener at hovedregelen om tilstedeværelse ikke skal være til hinder for at opplæringen gjennomføres uten lærer i tilfeller hvor lærerens fravær er akutt og uforutsigbart og det ikke kan dekkes av en forsvarlig vikarordning. Unntaket gjelder bare så lenge fraværet er akutt. Dersom det ved en skole oppstår uforutsigbart fravær, må kommunen sørge for å finne forsvarlige vikarløsninger. Selv om skolens vikarordning ikke opprinnelig tok høyde for et slikt fravær, vil det ikke være greit å bruke assistenter eller ha lærerløse timer over lang tid. Se omtale av krav til forsvarlig vikarordning i kapittel 39.4.2.

Individuelt tilrettelagt opplæring

Utvalget foreslår at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Denne særregelen er omtalt i kapittel 31.5.7.

39.4.2 Krav til forsvarlig vikarordning

Bruk av assistenter som vikarer, eller at det ikke settes inn vikarer, er problemstillinger som ofte går igjen. Det er variasjoner i omfanget av fraværet hos de ansatte i skolene, og det finnes ulike vikarordninger. Undersøkelser tyder på at fravær og bruk av assistenter som vikarer, er en større

6 Dette må ikke blandes med avtalt studiearbeid for en enkeltelev, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-47.

7 Utdanningsdirektoratet, 2019s.

utfordring i grunnskolen enn i videregående opplæring (se kapittel 39.3).

Dagens lov regulerer ikke vikarbruk i skolen. Flere av reglene i dagens lov forutsetter at kommunene har forsvarlige vikarordninger, og det er lagt til grunn at de må ha et system for en forsvarlig vikardekning ved ulike typer fravær.[8]

Utvalget omtaler i kapittel 39.4.1 at det kan utgjøre et unntak fra hovedregelen om at en lærer må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen, dersom lærerens fravær er akutt og uforutsigbart. Dersom skolene ikke tar høyde for normalt fravær, vil alt fravær i praksis være akutt og uforutsigbart. Utvalget mener derfor at det også må være en forutsetning at skolen har en forsvarlig vikarordning. En forsvarlig vikarordning vil si at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær. Utvalget minner om at det med lærer menes personer som er tilsatt i lærerstilling, og at personer som ikke oppfyller kompetansekravene, kan tilsettes midlertidig dersom det ikke er søkere som oppfyller kravene.

At vikarordningen må dekke vanlig fravær, betyr at kommunen må ta utgangspunkt i tidligere års fravær og annen kunnskap og erfaring som kan si noe om hvor mye fravær som kan forventes. Det er opp til den enkelte kommune om de vil benytte lærere ved skolen som vikarer, enten i egne stillinger eller i prosentandeler av lærerstillingene, eller ha egne vikarpooler eller lignende.

Et spørsmål er om det er nødvendig å lovfeste et krav om forsvarlig vikarordning, eller om dette uansett følger av andre regler, for eksempel dagens § 10-8 om at kommunen har ansvar for å ha rett og nødvendig kompetanse i virksomheten, eller kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1. Det kan også argumenteres for at et krav om forsvarlig vikarordning er en forutsetning for å kunne oppfylle utvalgets forslag om krav til forsvarlig opplæring (se kapittel 15). Utvalget mener det bør lovfestes et krav om forsvarlig vikarordning i den nye opplæringsloven. Et krav om forsvarlig vikarordning er viktig for å nå intensjonen med hovedregelen om lærers tilstedeværelse, og det har stor betydning for elevenes muligheter til å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det er derfor viktig at det er klart at et slikt krav gjelder, og at dette ikke bare følger forutsetningsvis av andre regler.

39.4.3 Bruk av assistenter i opplæringen

I dagens lov er det fastsatt at assistenter kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig rådgivning av en lærer og hjelpen foregår i et omfang og på en måte som gjør at elevene får forsvarlig utbytte av opplæringen. Det følger også av dagens lov at assistenter ikke kan ha ansvaret for opplæringen.

Utvalget mener at assistenter fortsatt skal kunne hjelpe til i opplæringen. Assistenter kan hjelpe til med praktiske og sosiale utfordringer og i selve opplæringen. Hvilke oppgaver og ansvar en assisten kan ha, vil begrenses av utvalgets forslag om at en lærer må forberede, følge opp og som hovedregel være til stede under opplæringen. Det vil dermed være læreren som har det faglige ansvaret for opplæringen. Assistenten kan bare hjelpe til i opplæringssituasjonen dersom læreren er til stede. Kravet om tilstedeværelse i opplæringssituasjonen er ikke til hinder for at assistenter kan hjelpe til med andre oppgaver enn selve opplæringen uten at en lærer er til stede. For eksempel kan assistenter følge elever til helsesøster eller lignende.

Utvalget foreslår at det videreføres i den nye opplæringsloven at assistenter skal kunne hjelpe til i opplæringen. KS har gitt innspill om at det er unødvendig å regulere at andre enn undervisningspersonalet ikke kan ha ansvar for opplæringen.[9] Utvalget er enig i at dette er unødvendig, særlig ettersom utvalget foreslår en tydeligere regulering av hvilke oppgaver som bare kan utføres av en lærer (se kapittel 39.4.1).

Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om at assistenten skal få rådgivning og at det er en forutsetning at elevene får forsvarlig utbytte. Utvalgets forslag om å tydeliggjøre hvilke oppgaver bare en lærer kan gjøre, vil gjøre at læreren i praksis kan ta et større faglig ansvar for opplæringen. At assistentene får nødvendig veiledning og at opplæringen er egnet til å gi elevene et forsvarlig utbytte, er sentrale oppgaver i utøvelsen av det profesjonelle ansvaret en lærer har. Utvalget mener det er unødvendig å lovfeste dette. Utvalget mener at forslaget om hvilke oppgaver bare lærere kan gjøre, og et generelt krav om at opplæringen skal være forsvarlig (se kapittel 15), gir tilstrekkelig rammer for bruken av assistenter i opplæringen.

---

8 Dokument nr. 15:1213 (2010–2011).

9 KS, innspill til utvalget.

39.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å presisere at det bare er lærere som kan ha det faglige ansvaret for opplæringen, se forslag til § 15-4 første setning
- å innføre krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer, se forslag til § 15-4 andre setning
- å innføre krav om at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen, se forslag til § 15-4 andre setning
- å innføre krav om forsvarlig vikarordning, se forslag til § 15-5
- å videreføre at assistenter skal kunne hjelpe til i opplæringen. Kravet om veiledning av assistentene mv. videreføres ikke. Se forslag til § 15-4 siste setning

Kapittel 40
Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier

Figur 40.1

40.1 Innledning

Dette kapitlet handler om personalet med annen kompetanse enn lærerkompetanse i skolen og særlig om helsesykepleiere. Generelle krav til kompetanse og krav til ledelse og lærere er omtalt i kapittel 38.

40.2 Flerfaglig kompetanse i skolen

40.2.1 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 10-8 at kommuner har ansvaret for at det er riktig og nødvendig kompetanse i virksomhetene (se kapittel 38.4.1). Opplæringsloven med forskrifter inneholder krav til spesifikk kompetanse hos undervisningspersonalet og rektor. Det er for øvrig ingen krav om at det er personer med en annen spesifikk kompetanse i skolen.

40.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Stortingsmelding om tid til læring

I Meld. St. 19 (2009–2010) var det en uttalt målsetting for regjeringen å legge til rette for at mer av lærernes tid frigjøres til undervisning. I Stortingets behandling av meldingen understreket kirke-, utdannings- og forskningskomiteen behovet for å trekke inn andre yrkesgrupper i skolen for å ivareta noen av oppgavene som lærerne i dag gjør.

Et lag rundt eleven

På bakgrunn av Meld. St. 19 (2009–2010) satte Utdanningsdirektoratet i gang et forskningsprosjekt om flerfaglig kompetanse i skolen. Underveis endret prosjektet offisielt navn fra *Et lag rundt læreren* til *Et lag rundt eleven*.

Som en del av prosjektet, laget Arbeidsforskningsinstituttet en kunnskapsoversikt om bruk av ulike yrkesgrupper i skolen.[1] Ifølge kunnskapsoversikten peker den norske forskningen og erfaringen fra skolesektoren i retning av at bedre bruk av flerfaglig kompetanse i skolen kan bidra positivt under gitte forutsetninger.

Forskningsgjennomgangen viser at sosialarbeidere, under gitte forutsetninger, synes å ha en signifikant positiv effekt på elevenes faglige resultater og sosiale mestring. Generelt synes det å være en positiv sammenheng mellom helseprofesjonenes utbredelse i skolene og en rekke utfallsmål, som blant annet fravær. Arbeidsforskningsinstituttet viser også til forskning som viser at helsefaglig personale kan hjelpe lærere til å integrere elever med læringsproblemer mer effektivt.

I den andre delen av prosjektet presenterte og drøftet forskerne fra Arbeidsforskningsinstituttet hvordan flerfaglig kompetanse i skolen kan benyttes på best mulig måte.[2] Rapporten skulle danne grunnlag for framtidige effektstudier, ved at det ble identifisert flere modeller for bruk av flerfaglig kompetanse i skolen.

---

1 Borg et al., 2014.
2 Borg et al., 2015.

Fra skoleåret 2017–2018 er det satt i gang to forskningsprosjekter med utprøving av modeller for flerfaglig samarbeid i skolen. Prosjektene er finansiert av Utdanningsdirektoratet. Delfunn blir publisert i form av fagartikler og vitenskapelige artikler, og sluttrapportene leveres i juni 2020.[3]

Det ene prosjektet gjelder utprøving av et tiltak hvor økt helsesykepleierressurs blir avsatt til strukturert og systemrettet samhandling med lærere, skoleledere og sosialpedagogisk personale for å styrke elevers fysiske og psykiske læringsmiljø på 5. til 7. trinn. Begrunnelsen for tiltaket er en antakelse om at dersom læreren får veiledning og bistand fra helsesykepleier, og helsesykepleier møter elevene i klasserommet, så vil dette virke forebyggende og helsefremmende på måter som kan ha effekter for skolens generelle lærings- og arbeidsmiljø. Det andre prosjektet gjelder utprøving og effektevaluering av «LOG-modellen», et systematisk opplegg for ledelse, organisering og gjennomføring av en utviklingsprosess der målet er et hensiktsmessig flerfaglig samarbeid i skolen.

Innspill til utvalget

Skolenes landsforbund mener flere yrkesgrupper med ulik kompetanse vil være til stor hjelp i arbeidet med elevenes skolemiljø. Forbundet nevner at blant annet vernepleiere, barnevernspedagoger, psykologer og sykepleiere kan ha kompetanse som er nyttig i skolen. For å få flere yrkesgrupper inn i skolen er det ifølge Skolenes landsforbund nødvendig å stille krav om dette.[4]

40.2.3 Utvalgets vurdering

Dagens regelverk stiller ikke krav om andre yrkesgrupper enn lærere. Regelverket er ikke til hinder for at det tilsettes andre yrkesgrupper i skolen, men disse kan da ikke ha ansvaret for opplæringen.

Utvalget mener det er viktig å også ha andre yrkesgrupper enn lærere i skolen. Utvalget er enig med Skolenes landsforbund i at andre yrkesgrupper kan være til hjelp i arbeidet med elevenes skolemiljø. Andre yrkesgrupper kan også være til hjelp i opplæringssituasjonen og i oppfølgingen av den enkelte elev. I noen tilfeller kan andre yrkesgrupper ha en kompetanse som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevenes behov, for eksempel når det gjelder sosiale og psykiske utfordringer. Dersom andre yrkesgrupper hjelper til i skolen, kan dette også gjøre at læreren får mer tid til selve opplæringen.

Utvalget mener likevel ikke at det bør stilles krav om at det skal være andre yrkesgrupper enn lærere i skolen. Krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse vil være en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet. Dessuten vil det være vanskelig å finne fram til hva slags kompetanse det skal stilles krav om, da behovet for kompetanse vil variere ut fra lokale behov og forutsetninger.

Utvalget foreslår å videreføre kravet til kommuner om å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolevirksomheten (se kapittel 38.4.1). Utvalget understreker at det generelle kravet om riktig og nødvendig kompetanse omfatter alle oppgavene kommunene har på opplæringsområdet, ikke bare selve opplæringen. Arbeidet med skolemiljøet til elevene og rådgivning er eksempler på oppgaver som kan gjøre det nødvendig med annen kompetanse i tillegg til lærerkompetanse. I denne sammenheng vises det til at utvalget foreslår en styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold ved at elevene skal ha god tilgang på slik rådgivning, og at de skal kunne få rådgivning om slike forhold fra andre enn lærerne sine (se kapittel 42.6.3). Utvalget foreslår også å åpne for at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Se kapittel 31.5.7. I tillegg skal personer som ikke har lærerutdanning, fortsatt kunne hjelpe til i opplæringen (se kapittel 39.4.1).

Utvalget foreslår å bruke midlene som i dag bevilges til lærernormen, på en mer målrettet måte (se kapittel 26.3.3). Utvalgets forslag innebærer at ressursene i større grad kan tilpasses det som til enhver tid er elevenes behov, og legger dermed også til rette for å bruke andre yrkesgrupper i skolen dersom det er behov for det.

Det kan også være aktuelt å bruke andre virkemidler enn regelstyring. Ettersom økonomi har betydning for hvilke ressurser som settes inn i skolen, vil trolig økonomiske virkemidler være hensiktsmessig. Kunnskap og informasjon om nytten av flerfaglig kompetanse i skolen og hvordan slik kompetanse bør brukes i skolen, kan også bidra til mer og bedre bruk av flerfaglig kompetanse. Forskningsprosjektene som er igangsatt gjennom satsingen *Et lag rundt eleven*, vil kunne gi et relevant kunnskapsgrunnlag.

---

3 Utdanningsdirektoratet, 2017h.

4 Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

40.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å ikke innføre krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse

40.3 Helsesykepleier og skolehelsetjeneste

40.3.1 Dagens regler

Opplæringsloven inneholder ingen regler om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste.

Opplæringsloven § 5-8 gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning. Forskriftshjemmelen er ikke brukt.

I helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 er det krav om at kommunen skal tilby helsetjeneste i skoler. Bestemmelsen inneholder et krav om at kommunen skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester. Det er ikke fastsatt krav om at bestemte profesjonsutøvere skal gi de ulike helse- og omsorgstjenestene.

Det følger av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 at kommunene står fritt til å bestemme den ytre rammen for organisering av tjenestene. Samtidig er det framhevet at det er et hovedpoeng med skolehelsetjenesten at den befinner seg der barn og unge er – som en «drop-in»-tjeneste på skolen. Det vises til at i ungdomsskoler og videregående skoler der tjenesten er regelmessig til stede over tid, blir den benyttet av 50 prosent av elevene til «drop-in» konsultasjoner.[5]

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten inneholder utfyllende regler om innholdet i skolehelsetjenesten. Helsedirektoratet har også utarbeidet nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.

Forskrift til rammeplan for helsesykepleierutdanning inneholder regler om fagplan, vurdering mv. i helsesykepleierutdanningen.

40.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Helsedirektoratet la i 2010 fram en rapport om normering av bemanning i skolehelsetjenesten. Anbefalingene gjaldt antall helsesykepleiere, leger og fysioterapeuter i barneskolen, i ungdomsskolen og i videregående skole.[6]

På bakgrunn av vedtak fra Stortinget[7] har Helsedirektoratet utredet mulige løsninger for og virkninger av en bindende minimumsnorm i skolehelsetjenesten. Utredningen ble levert som to delrapporter: en kartlegging av årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten og en utredning om bindende bemanningsnorm i denne tjenesten.[8]

Kartleggingen viste at det var 4 182 årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten for barneskolen har rundt 24 prosent av årsverkene, ungdomsskolen 12 prosent og videregående skole 6 prosent. Rundt 60 prosent av årsverkene i helsestasjons- og skolehelsetjenesten var helsesykepleiere. I rapporten sammenlignet man bemanningen med anbefalt normering av bemanning av helsesykepleiere, leger og fysioterapeuter i barneskolen, ungdomsskolen og i videregående skole. Ifølge anbefalt normering bør det være 3,5 helsesykepleieårsverk per 1 000 elever i barneskolen, mens det i gjennomsnitt var 1,75 årsverk. I ungdomsskolen viste sammenligningen at det var en høyere andel helsesykepleiere (1,9 årsverk per 1 000 elever) enn anbefalt normering på 1,8 årsverk. I videregående skole viste kartleggingen at det var 1,08 årsverk helsesykepleiere per 1 000 elever, mens anbefalt normering var 1,3 årsverk.

Helsedirektoratet anbefaler ikke at det settes en juridisk bindende bemanningsnorm. I utredningen vises det til at en juridisk bindende bemanningsnorm vil være et for stort inngrep i det kommunale selvstyret og at det vil begrense mulighetene for å tilpasse bemanningen i tjenesten etter lokale behov. Helsedirektoratet anbefaler heller at det utarbeides en anbefalt bemanningsnorm, som ett av flere virkemidler for å fremme god kvalitet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Som en del av prosjektet *Et lag rundt eleven* er det satt i gang et forskningsprosjekt med utprøving og evaluering av økt helsesykepleierressurs i skolen. Sluttrapport fra prosjektet skal leveres i juni 2020. Se omtale i kapittel 40.2.2.

---

5 Prop. 91 L (2010–2011), kap. 15.5.2.3.

6 Helsedirektoratet, 2010.

7 Anmodningsvedtak nr. 626 av 8. juni 2015.

8 Helsedirektoratet, 2017. Helsedirektoratet, 2016.

Innspill til utvalget

Alle elevene som utvalget har møtt, har vært opptatt av tilgang på helsesykepleier på skolen. Elevene har behov for noen å snakke med om psykiske problemer, pubertet, sex, prevensjon mv. Mange elever har gitt uttrykk for at de trenger hjelp fra en med psykologisk kompetanse, og at det ikke vil være det samme å snakke med en lærer. Tvert imot har flere elever understreket at det er et poeng at de kan gå til noen som ikke er læreren deres. Elevene ønsker ikke at den som skal bedømme deres faglige prestasjoner, og som har samtaler med foreldrene deres, skal vite personlige forhold om dem. Dessuten har elevene større tillit til at for eksempel en helsesykepleier ikke forteller opplysningene videre.

Ingen i referansegruppen har gitt innspill om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste.

40.3.3 Utvalgets vurdering

I lys av innspillene fra elevene, har utvalget vurdert om det i ny opplæringslov bør stilles krav om helsesykepleier. I dag er det krav i helse- og omsorgstjenesteloven om at kommunene må ha knyttet til seg helsesykepleier og det er krav om at kommunene har skolehelsetjeneste. Den enkelte kommune har stor frihet i utformingen og omfanget av tjenesten og i bruken av ulike yrkesgrupper.

Etter utvalgets vurdering bør ikke reglene om skolehelsetjeneste flyttes til opplæringsloven. Utvalget mener utformingene av reglene om skolehelsetjenesten bør ses i sammenheng med reguleringen av kommunenes øvrige helsetjenester. Det pågår for tiden utprøvingsprosjekt med økt helsesykepleierressurs og Helsedirektoratet har utredet mulige løsninger for og virkninger av en bindende minimumsnorm i skolehelsetjenesten (se kapittel 40.3.2). Utvalget legger til grunn at helsemyndighetene i samarbeid med opplæringsmyndighetene følger opp eventuelt nytt kunnskapsgrunnlag med egnede virkemidler.

Utvalget tar elevenes innspill om tilgang til helsesykepleier på alvor og har derfor vurdert om hensynet til elevene kan ivaretas på andre måter enn gjennom detaljstyring av skolehelsetjenesten. Utvalget foreslår derfor en styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold ved at elevene skal ha god tilgang på slik rådgivning og at de skal kunne få rådgivning om slike forhold fra andre enn sine lærer (se kapittel 42.6).

Ifølge dagens § 5-8 kan departementet gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning. Forskriftshjemmelen er ikke tatt i bruk. Alle elever, inkludert elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, er omfattet av de alminnelige reglene om skolehelsetjenesten i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 og forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Utvalget mener derfor at forskriftshjemmelen er overflødig, og foreslår at den ikke videreføres.

40.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å ikke innføre krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning

Kapittel 41
Vandelskrav og politiattester

Figur 41.1

41.1 Innledning

Dette kapitlet handler om vandelsvurdering. Forslaget tar utgangspunkt i dagens regulering, men utvalget foreslår endringer både i reglene for hva slags lovbrudd som skal anmerkes på en politiattest, og i reglene om tilsettingsforbud.

41.2 Dagens regler

41.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Ordlyden i bestemmelsen

Opplæringsloven § 10-9 lyder:

> § 10-9 Politiattest og forbod mot tilsetjing
>
> Den som skal tilsetjast fast eller mellombels i grunnskolen eller i vidaregåande skole, i musikk- og kulturskolen etter § 13-6, i skolefritidsordninga etter § 13-7 eller for å gi leksehjelp etter § 13-7 a, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som er nemnd i politiregisterlova § 39 første ledd. Kravet gjeld også for personar som skal tilsetjast fast eller mellombels i skoleliknande aktivitetstilbod. Skoleliknande aktivitetstilbod vil seie aktivitetstilbod i regi av skoleeigaren med tilknyting til skolen, og som har karakter av opplæring.
>
> Skoleeigaren kan også krevje politiattest som nemnd i politiregisterlova § 39 første ledd av andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen, i vidaregåande skole eller i tilbod som nemnd i første ledd.
>
> Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje tilsetjast fast eller mellombels i grunnskolen, i den vidaregåande skolen eller i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordninga, for å gi leksehjelp eller i skoleliknande aktivitetstilbod som nemnt i første ledd. I andre tilfelle må konsekvensane av merknader på politiattesten vurderast konkret.
>
> Departementet gir nærmare forskrifter.

Når det er gitt hjemmel for å kreve politiattest, må det tas stilling til tre spørsmål:

1. Er det frivillig for tilsettingsmyndigheten m.m. (mottakeren) om det skal kreves politiattest eller ikke?
2. Hva slags lovbrudd skal anmerkes på attesten, og hvor lenge?
3. Har mottakeren plikt til å legge avgjørende vekt på merknader på politiattesten?

Ved krav om politiattest etter opplæringsloven vil svaret på spørsmål 1 og 3 kunne variere.

Saksbehandlingen

Av personvernhensyn er det ikke adgang til å be om politiattest fra alle som søker en stilling. Politiattest skal bare kreves av «den søkjaren som får tilbod om stillinga». Det skal tas forbehold om at merknader på politiattesten kan føre til «endring i tilbodet om stilling» – altså at tilbudet trekkes tilbake.[1] Det er den som skal tilsettes, som skal søke om politiattest, og attesten sendes til ham

[1] Forskrift til opplæringsloven § 15-1 andre avsnitt.

eller henne.[2] Søkeren får dermed selv se attesten før den sendes til tilsettingsmyndigheten, og kan velge å trekke sin søknad i stedet for å sende inn attesten.

Personkretsen

De personene som kan bli avkrevd politiattest, faller i to grupper.

Den som «skal tilsetjast fast eller mellombels i grunnskolen eller i vidaregåande skole, i musikk- og kulturskolen etter § 13-6, i skolefritidsordninga etter § 13-7 eller for å gi leksehjelp etter § 13-7 a, må leggje fram politiattest». Tilsettingsmyndigheten har altså her ikke noe forvaltningsskjønn med hensyn til *om det skal kreves politiattest*. Ved flytting fra én skole til en annen i samme kommune eller fylkeskommune må det avgjørende være om det er foretatt en ny tilsetting, eller om det er foretatt en omplassering, for eksempel på grunn av overtallighet ved en skole.

I tillegg har skoleeieren adgang, men ikke plikt, til å kreve politiattest av «andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen, i vidaregåande skole eller i tilbod som nemnd i første ledd». Dette kan typisk være studenter i praksis eller frivillige, men kan også være for eksempel håndverkere som over tid arbeider på skolens anlegg.

Opplysninger til tilsettingsorganet

Normalt vil tilsettingsorganet få de opplysningene som framgår av reglene i politiregisterloven § 39. Det er imidlertid også en viss adgang for politiet til å gi opplysninger utover dette.[3]

Utgangspunktet er at en politiattest bare kan kreves framlagt ved tilsetting, ikke senere. Det er likevel adgang til å be om en fornyet vandelsvurdering etter politiregisterloven § 43 så lenge personen det gjelder fortsatt er ansatt i en stilling som det kan kreves politiattest for.

Betydningen av merknader på politiattesten

Skal utelukkes: «dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige«

Etter opplæringsloven § 10-9 kan personer som er «dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, [...] ikkje tilsetjast fast eller mellombels i grunnskolen, i den vidaregåande skolen eller i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordninga, for å gi leksehjelp eller i skoleliknande aktivitetstilbod som nemnt i første ledd». Det er altså etablert et tilsettingsforbud. Dette tilsettingsforbudet vil gjelde uavhengig av om den dømmende rett har fradømt lovbryteren retten til å ha slike stillinger.

En del av seksuallovbruddene som er listet opp i politiregisterloven § 39, kan straffes med bot eller fengsel.[4] Fengselsstraff må ilegges ved dom, mens bot kan ilegges ved at siktede vedtar et forelegg, se straffeprosessloven § 255. Selv om lovteksten bruker uttrykket dømt, antar utvalget at forbudet også gjelder for den som har vedtatt forelegg på bot. Etter straffeprosessloven § 258 andre avsnitt har et vedtatt forelegg virkning som en dom. Også rettssikkerhetshensyn taler for en slik løsning: Dersom en siktet person mener seg uskyldig, men det å vedta et forelegg åpner muligheten for å unngå et tilsettingsforbud, kan det innebære en fristelse til å vedta et forelegg han eller hun egentlig ikke er enig i. I nyere lover om konsekvenser av merknader på politiattester har man sidestilt vedtatt forelegg med dom.[5]

Der lovbryteren er ung, kan det tenkes at saken løses ved en overføring fra påtalemyndigheten til ungdomsoppfølging i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a. Da er det uansett ikke naturlig å si at lovbryteren er «dømt». (Det er også mulig å avgjøre en sak med overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a dersom lovbryteren var over 18 år, men det vil neppe være aktuelt ved seksuallovbrudd mot barn.)

Det neste spørsmålet er hvilke lovbrudd som skal kategoriseres som «seksuelle overgrep mot mindreårige». Opplæringsloven inneholder ingen regulering av dette. Det er da naturlig å se hen til hvilke lovbrudd som framkommer på en barneomsorgsattest, og hvilke bestemmelser som verner mindreårige. Samtidig kan man se hen til reguleringen i barnehageloven med tilhørende forskrift.

De bestemmelsene som særlig verner mindreårige ved å gjøre fornærmedes alder til et straffbarhetsvilkår, er straffeloven § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), § 304 (seksuell hand-

---

2 Politiregisterforskriften § 36-6.

3 Politiregisterloven § 30 og § 31. Se nærmere Holmboe & Myhrer, 2018.

4 Seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år (straffeloven § 305), avtale om møte med et barn under 16 år for å begå seksuelt overgrep – såkalt grooming (§ 306), kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige under 18 år (§ 309), fremvisning av seksuelle overgrep mot barn eller fremvisning som seksualiserer barn (§ 310) og fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn (§ 311).

5 Slik også Holmboe & Myhrer, 2018.

ling med barn under 16 år), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), § 306 (avtale om møte med et barn under 16 år for å begå seksuelt overgrep), § 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige under 18 år), § 310 (framvisning av seksuelle overgrep mot barn eller framvisning som seksualiserer barn under 18 år) og § 311 (framstilling av seksuelle overgrep mot barn eller framstilling som seksualiserer barn under 18 år).

Av disse nevnes de fleste i forskrift om politiattest i barnehager § 5, men ikke § 309 (kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige).

I Prop. 88 L (2018–2019) er det lagt til grunn at tilsettingsforbudet gjelder i alle saker om seksuallovbrudd der fornærmede var under 18 år på handlingstidspunktet.[6] Uttalelsen knytter seg ikke til en endring av uttrykket «mindreårige», men til en utvidelse av tilsettingsforbudet til å gjelde i videregående skole. Om man tolker loven slik, vil altså et seksuallovbrudd mot en 17-åring skape et tilsettingsforbud. Som departementet framhever, kan tilsettingsorganet be om opplysninger fra politiet om fornærmedes alder. Spørsmålet er hvor praktisk dette spørsmålet er. For eksempel skal en tiltale for voldtekt av en 15-åring kombineres med en tiltale for brudd på straffeloven § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år. Rettspraksis viser imidlertid at det hender at påtalemyndigheten nøyer seg med tiltale for voldtekten, selv om dette er uheldig.

Forutsetningen for at spørsmålet skal oppstå, er at søkeren legger fram en politiattest der det framgår at han eller hun er dømt for voldtekt (straffeloven § 291 til § 294), misbruk av overmaktsforhold og lignende (§ 295), seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon (§ 296), incest (§ 312) eller seksuell omgang mellom andre nærstående (§ 314). I utgangspunktet vil nok straff for slike lovbrudd gjøre at det skal mye til for å ansette søkeren. Unntak kan tenkes der forholdet er svært gammelt og søkeren var ung da lovbruddet ble begått. Dersom tilsettingsmyndigheten vurderer det slik at det kan være forsvarlig å tilsette søkeren til tross for anmerkningen, må den altså kontakte politiet for å få vite alderen på fornærmede.

Etter dagens regler kan det framstå som noe uklart hvor langt tilsettingsforbudet rekker. Det er ikke nødvendig for utvalget å ta endelig stilling til dette. Utvalget vil imidlertid bemerke at det er en uheldig regelgivningsteknikk at forbudets rekkevidde er uklart. Utvalget kommer nærmere tilbake til forskjellige måter å regulere spørsmålet på nedenfor.

Kan utelukkes: må vurderes konkret

Det følger direkte av opplæringsloven § 10-9 at konsekvensen av lovbrudd som er anmerket på politiattesten, men som ikke direkte utløser et tilsettingsforbud, skal vurderes konkret. Her vil det ofte være et saklig hensyn at politiattester etter opplæringsloven § 10-9 bare dekker lovbrudd som anses som særlig viktige for å verne barn. Selv om lovbruddet skal vurderes konkret, for eksempel ved at det vurderes hvor lenge det er siden det ble begått, må det være et utgangspunkt at tilsettingsmyndigheten kan legge vekt på lovbruddet og la være å tilsette søkeren.

41.2.2 Politiregisterloven

Innledning

Opplæringsloven viser til reglene om barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39. Denne regelen gjelder for en rekke situasjoner der «utelukkelse kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer».[7]

Hvilke bestemmelser som er med i oppregningen

Omfanget av en politiattest til bruk ved ansettelse i skolen avgjøres altså av en regel utenfor opplæringsloven selv. Bestemmelsen i politiregisterloven § 39 viser til en rekke bestemmelser i straffeloven uten angivelse av hva slags forhold de gjelder.

Politiregisterloven § 39 lyder:

> § 39 Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)
>
> På politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4 skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267 og straffeloven §§ 231, 232, 257, 258, 274, 275,

[6] Prop. 88 L (2018-2019), s. 50.

[7] Politiregisterloven § 37 første avsnitt nr. 4.

282, 283, 291, 293, 294, 295, 296, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 309, 310, 311, 312, 314, 327 og 328. Overtredelse av lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 204 a og 233 og straffeloven §§ 275, 291, 293, 294, 295, 296, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 310, 311, 312 og 314 skal anmerkes i samsvar med § 41 nr. 1. Overtredelse av lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov §§ 162, 203, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231 og 268 jf. 267 og straffeloven §§ 231, 232, 257, 258, 274, 282, 283, 309, 327 og 328 skal anmerkes i samsvar med § 40.

Det må foreligge særlige grunner for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal kunne innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av første ledd.

Politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5 kan være uttømmende og utvidet, jf. § 41, dersom det følger av annen lovgivning.

Grunnen til at bestemmelsen viser til både ny og gammel straffelov, er at straffeloven 2005 først trådte i kraft 1. oktober 2015. Lovbrudd som ble begått før denne datoen, skal bedømmes etter den dagjeldende straffeloven 1902 (hvis ikke den nye loven er gunstigere for lovbryteren, se straffeloven § 3). Dermed vil det i svært mange år finnes reaksjoner ilagt etter straffeloven 1902 som skal anmerkes på en barneomsorgsattest.[8]

For å gi leseren en oversikt over omfanget av en barneomsorgsattest vil utvalget kort redegjøre for hva slags lovbrudd som skal anmerkes på en slik attest. For enkelhets skyld viser utvalget her bare til bestemmelsene i den gjeldende straffeloven 2005.

Straffebudene som skal tas med, er narkotikalovbrudd (straffeloven §§ 231 og 232), menneskehandel (straffeloven §§ 257 og 258), grov kroppsskade (straffeloven § 274), forsettlig drap (straffeloven § 275), mishandling i nære relasjoner (straffeloven §§ 282 og 283), voldtekt (straffeloven §§ 291, 293 og 294), misbruk av overmaktsforhold og lignende til å skaffe seg eller andre seksuell omgang (straffeloven § 295), seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon (straffeloven § 296), voldtekt av barn under 14 år (straffeloven §§ 299 og 301),[9] seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år (straffeloven §§ 302 og 303), seksuell handling med barn under 16 år (straffeloven § 304), seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år (straffeloven § 305), avtale om møte med et barn under 16 år for å begå seksuelt overgrep mot barnet, såkalt grooming (straffeloven § 306), kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige under 18 år (straffeloven § 309), framvisning eller framstilling av seksuelle overgrep mot barn eller framvisning som seksualiserer barn (straffeloven §§ 310 og 311), incest (straffeloven § 312), seksuell omgang mellom andre nærstående (straffeloven § 314) og ran (straffeloven §§ 327 og 328).

Uttømmende og ordinær politiattest

Av bestemmelsene som er oppregnet i politiregisterloven § 39, skal en del anmerkes på en såkalt *uttømmende politiattest* etter politiregisterloven § 41. Dette gjelder drap (straffeloven § 275) og seksuallovbruddene unntatt kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige (straffeloven § 309). De øvrige straffebudene skal anmerkes etter reglene om *ordinære politiattester* i politiregisterloven § 40.

Forskjellen på de to typene politiattester er at en uttømmende politiattest som hovedregel skal ta med alle de aktuelle straffereaksjonene uten tidsbegrensning, mens reaksjoner anmerket på en ordinær politiattest skal falle bort etter en tid. I tillegg vil ikke reaksjoner som påtaleunnlatelse (straffeprosessloven § 69) eller overføring til konfliktråd (straffeprosessloven § 71 a) anmerkes på en ordinær politiattest.

Etter politiregisterloven § 39 skal de fleste seksuallovbruddene, samt drap, anmerkes etter reglene om *uttømmende* politiattest. Det vil i praksis si at hovedregelen er at reaksjoner for brudd på slike straffebud skal anmerkes for bestandig. (Visse unntak gjelder der lovbryteren har fått saken avgjort ved overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a eller var under 18 år på gjerningstidspunktet.)[10] For de øvrige lovbruddene som er listet opp i bestemmelsen, skal anmerkningen skje etter reglene om *ordinær* politiattest.[11]

---

[8] Se for eksempel HR-2017-579-A, der domfelte som 17-åring hadde hatt samleier med en 13 år gammel jente høsten 2014. Han ble dømt etter straffeloven 1902 § 195, som tilsvarer straffeloven 2005 §§ 299 flg. Denne dommen vil stå på hans politiattest bestandig, jf. politiregisterloven § 41.

[9] Til tross for begrepet «voldtekt», kreves det ikke for domfellelse at gjerningspersonen har brukt vold eller trusler. Det er tilstrekkelig at barnet var under 14 år da den seksuelle omgangen eller kvalifiserte seksuelle handlingen skjedde.

[10] Politiregisterloven § 41. Se nærmere Holmboe & Myhrer, 2018.

Det vil si at reaksjonen vil falle bort etter en tid. Hvor lang tid avhenger av om lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet, og av hvor streng straffereaksjonen var. Er straffen bot, betinget fengsel eller ubetinget fengsel inntil seks måneder, skal reaksjonen for en voksen lovbryter stå på attesten i tre år fra reaksjonen er ilagt.[12] Er straffen på mer enn seks måneders ubetinget fengsel, skal reaksjonen framgå av politiattesten i ti år fra den domfelte er løslatt.[13]

For en person som er dømt for brudd på for eksempel straffebudet mot befatning med narkotika (straffeloven § 231), er det altså viktig om straffen blir på seks eller sju måneders fengsel. Faller dommen 1. juni 2019 og er på seks måneders ubetinget fengsel eller mindre, vil reaksjonen falle ut av en barneomsorgsattest 1. juni 2022. Er dommen på sju måneders ubetinget fengsel eller mer og den domfelte er ferdig med sin soning for eksempel 1. juni 2020, faller ikke reaksjonen bort før 1. juni 2030.

Noen straffebud som ikke anmerkes på en barneomsorgsattest

De fleste seksuallovbrudd vil medføre anmerkning på en barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39. Derimot rekker regelen ikke så langt vedrørende voldslovbrudd. Kroppskrenkelser etter straffeloven §§ 271 og 272 anmerkes ikke. Kroppsskader anmerkes bare når de er grove (straffeloven § 274). Det vil si at selv forholdsvis grove voldslovbrudd ikke vil bli anmerket på en barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39 – heller ikke når offeret er et barn.

Heller ikke domfellelse for kjønnslemlestelse etter straffeloven § 284 vil anmerkes, til tross for at yrkesutøvere og ansatte i skoler er blant dem som kan straffes for å ha unnlatt å søke å avverge en kjønnslemlestelse.

41.3 Kunnskapsgrunnlaget

41.3.1 Historikk

Før opplæringsloven fantes det ikke regler om at den som skulle tilsettes i skolen, skulle legge fram politiattest. Lovutvalget som forberedte opplæringsloven, foreslo heller ikke slike regler.[14] I proposisjonene til loven foreslo derimot departementet en regel om at det skulle kreves politiattest av den som skulle tilsettes i *grunnskolen*,[15] og loven ble vedtatt slik. Politiattesten skulle vise om vedkommende var «sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep mot barn». Den som var dømt for slike overgrep, kunne ikke tilsettes i grunnskolen. Voldslovbrudd eller seksuallovbrudd mot voksne ville altså ikke framkomme på politiattesten, og det kunne ikke kreves politiattest ved tilsetting i den videregående skolen.

I 2005 ble opplæringsloven § 10-9 endret for å gi hjemmel for å kreve politiattest også ved tilsetting i den videregående skolen.[16] Attesten skulle vise om vedkommende var «sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep». Det var uttrykkelig sagt i lovforarbeidene at både overgrep mot barn og overgrep mot voksne skulle framgå av attesten. Derimot ble det ikke innført noe tilsettingsforbud i den videregående skolen. Man hadde altså den noe pussige rettstilstanden at en person som var domfelt for seksuallovbrudd mot voksne, kunne presentere en uplettet politiattest ved tilsetting i grunnskolen, men ikke ved tilsetting i den videregående skolen.[17]

Ved innføringen av politiregisterloven kom det felles regler om såkalte barneomsorgsattester.[18] Det innebar at også visse volds- og narkotikalovbrudd skulle tas med på politiattesten.[19] Det ble videreført et tilsettingsforbud i grunnskolen for personer som er «dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige».

Fra 1. august 2019 er opplæringsloven § 10-9 endret slik at det gjelder et tilsettingsforbud også i videregående skole. Den samme regelen ble fastsatt for folkehøyskoler.

41.3.2 Innspill til utvalget

Referansegruppen

KS spør om § 10-9 første avsnitt kan forenkles. Det er mye tekst og henvisninger i dette avsnittet. KS får mange henvendelser om hva som menes med «regelmessig oppheld seg i grunnskolen», jf. andre avsnitt, og KS spør om dette er de samme som «alle som arbeider i skolen» i kapittel 9 A.

---

11 Politiregisterloven § 40.

12 Politiregisterloven § 40 nr. 5.

13 Politiregisterloven § 40 nr. 7.

14 NOU 1995: 18.

15 Ot.prp. nr. 36 (1996–97). Ot.prp. nr. 46 (1997–98), s. 184-185.

16 Ot.prp. nr. 57 (2004-2005), s. 43-47.

17 Se Holmboe, 2009.

18 Politiregisterloven § 39. En tabellarisk oversikt over lovbruddene som skal anmerkes på en slik politiattest, er inntatt i Holmboe & Myhrer, 2018, s. 118-121.

19 Lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.).

Andre

Oslo kommune ved Oslo Voksenopplæring har i møte foreslått at det bør innføres krav om politiattest for dem som underviser i voksenopplæringen. Voksenopplæringen erfarer at voksne som får spesialundervisning på grunnskolens område, kan være personer som har funksjonsnedsettelser eller traumer, eller som av andre grunner er sårbare. Disse kan både være ekstra utsatt og ha lite forsvar mot overgrep. Videre viser voksenopplæringen til at når det stilles krav om politiattest for opplæring av barn og unge, men ikke voksne, er det en risiko for at lærere og andre som har begått overgrep, søker seg til voksenopplæringen.

41.4 Utvalgets vurdering

41.4.1 Innledning

Dagens regel om politiattest i opplæringsloven § 10-9 gjelder for grunnskolen og videregående skole. De fleste elever er umyndige, siden opplæringsløpet normalt går fra eleven er 6 til 19 år gammel. I de senere år er det blitt økt oppmerksomhet om behovet for å beskytte barn og unge ved at det stilles vandelskrav til personer som skal ha ansvaret for dem. Etter politiregisterloven § 37 nr. 4 kan det innhentes politiattest for å beskytte mindreårige.

I dag er det ikke adgang til å be om politiattest ved tilsetting av lærere eller andre som skal arbeide med voksenopplæring. Basert på et innspill fra Oslo kommune drøfter utvalget i slutten av kapitlet om det bør innføres en slik adgang.

Det er viktig å merke seg at formelle regler om vandelskontroll ikke kan erstatte en fornuftig oppfølging av de ansatte i den daglige virksomheten. Reglene må ikke bli noen hvilepute. Utvalget slutter seg til Helse- og omsorgsdepartementets generelle bemerkninger i deres forslag til skjerpelse av kravet om politiattester etter helse- og omsorgstjenesteloven:

> Det er likevel viktig å ta med seg at et krav om politiattest gir en begrenset trygghet for at vedkommende helsepersonell ikke har gjort noe straffbart, er tillitverdig eller til å stole på. Dersom arbeidsgiver nøyer seg med å kreve politiattest og ikke innhenter andre referanser, ikke bestreber seg på å skape et godt arbeidsmiljø og gode holdninger, ikke følger opp og kontrollerer arbeidstakerne etc., kan et krav om politiattest virke som en «sovepute» og gi pasienter og brukere en falsk trygghet.[20]

Samfunnets forsvar mot at lovbrytere skal få anledning til å utsette barn og unge for alvorlige lovbrudd gjennom ansettelse i skolen, er trukket opp langs flere linjer. Stikkordene her er *rettighetstap og kontaktforbud*, arbeidsrettslig *oppsigelse eller avskjed* og *vandelskontroll* ved tilsetting og under tilsettingsforholdet.

For det første kan retten idømme *rettighetstap* eller *kontaktforbud*.[21] Straffeloven § 56 første avsnitt lyder:

> Den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, kan, når allmenne hensyn tilsier det,
> a) fratas stillingen, eller
> b) fratas retten til for fremtiden å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet.

For eksempel kan en lærer som dømmes for en straffbar handling, fradømmes stillingen og fratas retten til å ha en stilling som gir ham eller henne mulighet til å komme i kontakt med barn og unge.

Et *kontaktforbud* kan bli ilagt i dom og vil forby den domfelte å ha kontakt med bestemte personer. Ved visse lovbrudd har retten plikt til å vurdere å idømme rettighetstap eller kontaktforbud.

Dersom en person dømmes for *alvorlige seksuallovbrudd mot barn*, skal retten vurdere å idømme rettighetstap eller kontaktforbud: «Når noen kjennes skyldig i en straffbar handling etter §§ 299, 302, 304 eller 305, skal retten vurdere om rettighetstap etter § 56 og kontaktforbud etter § 57 skal idømmes.» Dette følger av straffeloven § 319.

For det andre kan en alvorlig straffbar handling gi arbeidsgiveren grunnlag for å si opp eller avskjedige arbeidstakeren. Grunnen kan dels være at en arbeidstaker som soner straff, kan få så langt fravær at det i seg selv gir grunnlag for oppsigelse, dels at den straffbare handlingen gjør at det er grunnlag for å avslutte arbeidsforholdet.[22]

For det tredje stilles det vandelskrav ved tilsetting i skolen mv. Vandelskontrollen vil bli gjennomført ved at den som skal tilsettes i bestemte stillinger i skolen, må legge fram en politiattest.[23]

---

[20] Prop. 94 L (2015–2016), s. 18.

[21] Straffeloven §§ 56 og 57. Se nærmere Holmboe & Myhrer, 2018.

[22] Se arbeidsmiljøloven kap. 15.

[23] Opplæringsloven § 10-9.

41.4.2 Bør personkretsen utvides?

Utvalget foreslår i det vesentlige at de gjeldende reglene om personkrets blir videreført. Det foreslås imidlertid at det sies uttrykkelig at kommuner skal kreve politiattest av personer som skal ha praksis i skolen og andre tilbud som er omfattet av kravet til politiattest. Dette kan for eksempel være lærerstudenter eller personer som skal ha praksisplass etter avtale med NAV. For elevene er det ingen forskjell om den voksne er (midlertidig) ansatt eller er en student i praksis. Det har ikke noe for seg å ta imot studenter i praksis som det er forbudt å tilsette i skolen. Det er heller ingen grunn til å ha andre regler for folk som er i praksis, enn for midlertidig ansatte. I tillegg foreslår utvalget at det skal kreves politiattest også ved tilsetting i opplæringstilbud for voksne, se kapittel 45.4.21.

41.4.3 Bør det stilles krav om botid?

Etter politiregisterloven kan det fastsettes krav i lov eller forskrift om botid i Norge for den som skal framlegge politiattest.[24]

I høringsbrev av 11. desember 2018 drøftet Kunnskapsdepartementet om det burde innføres et krav om botid for tilsetting i skole og barnehage. Etter høringen kom departementet til at det ikke var tilstrekkelig grunn til å innføre et krav om botid. Departementet oppsummerte drøftelsen slik:

> Departementet legg avgjerande vekt på at kravet til norskdugleikar i barnehage og til dels skole og varigheita på introduksjonprogrammet (to år) gjer at gruppa butidskravet i seg sjølv vil bety noko for, vil bli særs lita. I tillegg er det fleire grupper som er unnatekne frå kravet til politiattest, til dømes innleigd personell, personell tilsett i andre organisasjonar i kommunen, skoleelevar/studentar i praksisplass, utanlandske borgarar som har arbeidstrening gjennom NAV, og utanlandske borgarar som har arbeidspraksis gjennom introduksjonsprogrammet.
>
> Departementet vil òg nemne at dersom eit butidskrav skulle bli innført, ville det vore nødvendig med unntak i forskrift for dei internasjonale skolane. Dette er fordi forslaget i stor grad ville ha forverra rekrutteringsmoglegheitene for desse skolane, noko som kunne ha fått konsekvensar for kvaliteten på utdanninga.[25]

Spørsmålet om innføring av botidskrav reiser vanskelige avveininger mellom viktige hensyn. Slik utvalget ser det, taler gode grunner for å avstå fra å innføre et krav om botid.

41.4.4 Hvilke straffebud som skal tas med på en politiattest ved ansettelse i skolen mv.

Politiregisterloven av 2010 innebar en opprydding i regelverket om hvilke straffebud som skulle tas med på en politiattest til vern for barn og unge. Politiregisterloven § 39 gir en generell regulering som gjelder alle barneomsorgsattester. Forarbeidene framholder:

> Straffebestemmelsene som skal anmerkes er avgrenset til straffbare handlinger som anses relevante i forholdet til formålet om å beskytte barn og unge, herunder seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser.[26]

Departementet drøftet ikke nærmere hva slags voldskriminalitet som skulle medføre anmerkning på en barneomsorgsattest, utover å beskrive den aktuelle voldskriminaliteten som «grov».[27] Departementet gikk ikke gjennom sakstyper som kunne illustrere hva slags straffbare forhold som falt utenfor eller innenfor politiattesten. Innføringen av regelen i politiregisterloven § 39 var en utvidelse sammenlignet med de tidligere gjeldende reglene.

Barnehagelovutvalget bemerket at straffebudene som var listet opp i politiregisterloven § 39, var noe snevert avgrenset:

> Utvalget finner at det er gode grunner til å stille spørsmål om voksne mennesker som utøver vold mot barn mangler grunnleggende nødvendige ferdigheter for å jobbe i barnehage. Dette gjelder uansett om voldsutøvelsen skyldes manglende tålmodighet, dårlig impulskontroll eller avvikende holdninger til barneoppdragelse. Mye taler derfor for å innta [straffeloven 1902] §§ 228 og 229 i oppramsingen av straffebud som skal avmerkes.[28]

---

[24] Politiregisterloven § 36 andre avsnitt, jf. politiregisterforskriften § 28-4.

[25] Prop. 88 L (2018–2019), s. 54-55.

[26] Ot.prp. nr. 108 (2008–2009), s. 313.

[27] Ot.prp. nr. 108 (2008–2009), s. 21.

[28] NOU 2012: 1, s. 290. Straffeloven (1902) §§ 228 og 229 rammet legemsfornærmelse (kroppskrenkelse) og legemsbeskadigelse (kroppsskade). Se nå straffeloven (2005) §§ 271 til 273. Se også Nordrum, 2013, s. 121.

Tilsvarende spørsmål reiser seg for den som søker ansettelse i skolen. Det vil ikke framgå av politiattesten om fornærmede er et barn, men også vold mot voksne kan gi en indikasjon på om søkeren egner seg for å arbeide med barn.

I 2016 ble regelen om politiattest i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 utvidet vesentlig. Bestemmelsen rekker nå lenger enn politiregisterloven § 39. De bestemmelsene som skal med på en politiattest etter helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 utover regelen i politiregisterloven § 39, retter seg dels mot den personlige frihet og fred, dels mot voldslovbrudd. I tillegg er enkelte vinningslovbrudd omfattet.

Det finnes argumenter både for og mot å utvide omfanget av politiattester etter opplæringslovgivningen. En fordel med dagens regulering er at det er sammenfallende regler for dem som skal avkreves politiattest for å ha ansvar for barn og unge. Ulempen er, slik utvalget ser det, at reguleringen er for snever til å gi en god beskyttelse for elever i skolen. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i politiregisterloven § 39 eller i andre regler. Dersom utvalget foreslår en utvidelse av omfanget av bestemmelser som skal anmerkes på en politiattest etter opplæringsloven, blir regelverket litt mindre oversiktlig enn før.

Utvidelsen av omfanget av politiattester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 gjør likevel at hensynet til å skape et ensartet regelverk nå får noe mindre vekt. Slik utvalget ser det, er det grunn til å innføre strengere regler for skolen enn før. Dersom utvalgets forslag følges opp, bør det gjøres tilsvarende endringer i friskolelova § 4-3 om politiattest. Om reglene om politiattest i barnehager og i friskoler bør endres, ligger utenfor utvalgets mandat, men utvalget bemerker at det vil være uheldig om det oppstår en situasjon der en person med merknader på en politiattest til bruk i skolen kan presentere en uplettet politiattest ved tilsetting i barnehage eller i en friskole.

Utvalget nevner at eventuelle strengere regler om politiattest kan gjøres gjeldende fra lovens ikrafttreden også for tidligere begåtte eller pådømte lovbrudd. Skjerping av reglene om politiattest kan ikke anses som ulovlig tilbakevirkning etter Grunnloven § 97, og reglene kan ikke anses som «strafferettslige» etter straffeloven § 3. Derimot vil det ikke være hjemmel for at arbeidsgiverne ber om ny attest av folk som allerede arbeider i skolen.

Utvalget ser det slik at et straffbart forhold som skal anmerkes på en politiattest etter helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4, også bør anmerkes på en politiattest til bruk i skolen så langt straffebudet verner den personlige frihet eller gjelder voldslovbrudd. I tillegg mener utvalget det er riktig å ta med forbudet mot kjønnslemlestelse (straffeloven § 284) i oppregningen. Ansatte i skolen har en plikt til å søke å avverge kjønnslemlestelse, og det er inkonsekvent at man kan være dømt for kjønnslemlestelse og likevel kunne levere en ren politiattest til bruk i skolen.

Etter utvalgets syn er det også grunn til å vurdere å ta med brudd på taushetsplikt (straffeloven § 209 til § 211) og brudd på avvergingsplikt (straffeloven § 196) i oppregningen. Brudd på *taushetsplikt* om elevers personlige forhold kan ha betydelige skadevirkninger i lang tid. Man kan for eksempel tenke seg at en lærer røper opplysninger om en elevs helseforhold og andre elever får informasjonen. Dette kan føre til mobbing og betydelige problemer for eleven. Brudd på *avvergingsplikt* kan gjøre at et alvorlig straffbart forhold kan pågå i lang tid.[29] Det er derfor ikke urimelig at en potensiell arbeidsgiver blir gjort kjent med at den som innstilles til en stilling i skolen, er straffet for slike forhold.

Utvalget foreslår etter dette at en politiattest for tilsetting i skolen, i tillegg til de bestemmelsene som skal anmerkes i medhold av politiregisterloven § 39, skal inneholde reaksjoner for brudd på straffelovens regler om tvang (§§ 251 og 252), frihetsberøvelse (§§ 254 til 256), trusler (§§ 263 og 264), kroppskrenkelse (§§ 271 og 272) og kroppsskade (§ 273). Disse bestemmelsene vil allerede i dag anmerkes på en politiattest etter helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4. I tillegg foreslår utvalget at det anmerkes reaksjoner for brudd på avvergingsplikt (§ 196) og brudd på taushetsplikt (§§ 209 til 211), tvangsekteskap (§ 253) samt brudd på forbudet mot kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285).

Utformingen av bestemmelsen kan gjøres på to måter. Man kan vise til politiregisterloven § 39 og angi hvilke bestemmelser som skal angis i tillegg, eller man kan liste opp alle paragrafene som skal med. Den siste løsningen er valgt i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4.

Slik utvalget ser det, gir det den ryddigste løsningen å vise til politiregisterloven § 39 og så liste opp tilleggsbestemmelsene. Dermed kan den som kjenner den gjeldende regelen i opplæringsloven, lettere se hva som er endret fra tidligere. I tillegg kommer hensynet til vedlikehold av reglene: Det kan tenkes at det innføres nye straffebud som tas inn i listen i politiregisterloven § 39. Da er det en risiko for at lovgiveren glemmer å endre den kor-

[29] Om bestemmelsen, se Holmboe, 2017.

responderende regelen i opplæringsloven. Ved henvisningen til politiregisterloven § 39 sikrer man at eventuelle endringer i den blir gjort gjeldende også for skolen.

I politiregisterloven § 39 er det fastsatt at noen straffebud skal anmerkes etter reglene om uttømmende politiattest, noen etter reglene om ordinær politiattest. Etter utvalgets syn kan de reglene som tilføyes i opplæringsloven, anmerkes etter reglene om ordinær politiattest (politiregisterloven § 40). Det vil si at reaksjonene vil falle bort fra politiattesten etter en tid.

Er den idømte straffen fengsel i seks måneder eller mindre, eller en mildere straffart, vil reaksjonen falle bort tre år etter at dom er avsagt eller forelegg vedtatt. Er straffen strengere, altså ubetinget fengsel i sju måneder eller mer, står reaksjonen på politiattesten i ti år etter at straffen er sonet. (Ved samfunnsstraff er det lengden av den subsidiære fengselsstraffen som er avgjørende. Ved ungdomsstraff og samfunnsstraff mot en person som er under 18 år på handlingstidspunktet, er fristen fem år fra lovbruddet.) En konsekvens av at det er reglene om ordinær politiattest som anvendes, er at påtaleunnlatelse og overføring til konfliktråd ikke vil anmerkes.[30]

41.4.5 Betydningen av merknader på politiattesten

Seksuelle overgrep mot mindreårige

Utvalget foreslår å videreføre et forbud mot tilsetting for den som er straffet for seksuelle overgrep mot mindreårige. Av rettssikkerhetshensyn bør det forskriftsfestes hvilke lovbrudd dette gjelder, som i barnehageloven.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes en unntakshjemmel ved overtredelse av straffeloven § 302 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år) der det foreligger særlige grunner. Et eksempel er et kjæresteforhold der den eldste parten er litt for gammel til å få straffritak etter regelen om jevnbyrdighet i alder og utvikling (straffeloven § 308), men straffen blir mild fordi partene er nær jevnbyrdighet i alder og utvikling. I hvert fall når det har gått en tid, kan det være rimelig å gi tilsettingsorganet en adgang til å gjøre unntak fra forbudet. Utvalget har likevel kommet til at det ikke foreslår et slikt unntak, og viser til at dette vil være en krevende skjønnsvurdering for tilsettingsmyndigheten og vil bryte med systematikken i bestemmelsen for øvrig.

Konkret vurdering

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at andre lovbrudd enn seksuallovbrudd mot mindreårige må vurderes konkret.

Det er likevel viktig å merke seg at lovgiveren har valgt ut hvilke typer straffbare handlinger som er relevante ved tilsetting i skolen. For lovbrudd som skal anmerkes etter reglene for ordinær politiattest, vil tidsfristene i politiregisterloven § 40 gjøre at de reaksjonene som står der, enten ikke er svært gamle eller er alvorlige overtredelser av de aktuelle straffebudene. For lovbrudd som skal anmerkes etter reglene om uttømmende politiattest, vil lovbruddene være alvorlige.

Loven hindrer kommunen i å etablere absolutte regler om utelukkelse, men det vil være naturlig å ta utgangspunkt i at det er det å se bort fra anmerkningen som må begrunnes. Begrunnelsen kan være at lovbruddet er i det nedre sjiktet for hva den aktuelle straffebestemmelsen rammer, eller at det er gått svært lang tid siden lovbruddet.

41.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at dagens regler om polititattest og tilsettingsforbud langt på vei videreføres, se forslag til § 15-7
- å fastsette en uttrykkelig regel om at det skal kreves politiattest av personer som skal ha praksis i skolen og i andre tilbud som er omfattet av kravet om politiattest, på samme måte som av dem som skal tilsettes
- at området for hvilke straffebud som skal anmerkes på en politiattest utvides, blant annet ved at en del voldslovbrudd, frihetsberøvelse, tvang, kjønnslemlestelse, brudd på taushetsplikt og brudd på avvergingsplikten omfattes
- at området for tilsettingsforbudet klargjøres
- språklige og strukturelle endringer

[30] Politiregisterloven § 40 nr. 3.

Kapittel 42
Skolefritidsordningen, oppfølgingstjenesten og annen virksomhet etter loven

Figur 42.1

42.1 Innledning

Dette kapitlet handler om tjenester og virksomheter som er regulert i opplæringsloven, men som ikke er en del av grunnopplæringen.

42.2 Skolefritidsordning

42.2.1 Dagens regler

Opplæringsloven

I opplæringsloven § 13-7 er det regler om skolefritidsordning (SFO). Bestemmelsen er slik:

> Kommunen skal ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.–4. årstrinn, og for barn med særskilte behov på 1.–7. årstrinn.
>
> Skolefritidsordninga skal leggje til rette for leik, kultur- og fritidsaktivitetar med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordninga skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemma barn skal givast gode utviklingsvilkår. Areala, både ute og inne, skal vere eigna for formålet.
>
> Skolefritidsordninga skal ha vedtekter om
> a. eigarforhold
> b. kven som er opptaksmyndigheit
> c. opptakskriterium
> d. opptaksperiode og oppseiing av skolefritidsplassen
> e. foreldrebetaling
> f. leike- og opphaldsareal
> g. dagleg opphaldstid og årleg opningstid
> h. bemanning og leiing
>
> Når skolefritidsordninga er knytt til skolar, skal rektor til vanleg vere leiar. Departementet kan gjere unntak frå kravet.
>
> Kommunen kan krevje utgiftene til skolefritidsordninga dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra.
>
> For krav om politiattest gjeld reglane i § 10-9.
>
> Kommunen kan nytte andre til å oppfylle plikta til å ha eit tilbod om skolefritidsordning, dersom dei elles oppfyller vilkåra i denne paragrafen. Kommunen fører tilsyn med private skolefritidsordningar.
>
> Departementet kan gi nærmare forskrifter om skolefritidsordninga.

Det er ikke gitt forskrifter om SFO etter opplæringsloven § 13-7 siste avsnitt.

SFO er ikke en del av grunnskoleopplæringen og skal være et frivillig tilbud. Følgende av opplæringslovens regler gjelder for skolefritidsordningen: kapittel 9 A om elevenes skolemiljø, § 10-9 om politiattest, § 9-7 om forbud mot ansiktsdekkende plagg og § 13-5 om plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen. Enkelte av reglene om skyss gjelder også for elever i skolefritidsordningen.

Kommunens plikt til å ha SFO er begrenset til skoleåret. Det er ingen plikt for kommunene til å ha en slik ordning i skoleferiene. Det er ikke krav om at det skal være en skolefritidsordning på hver skole. Opplæringsloven gir ikke elevene rett til plass i SFO. Det er ikke noe krav om antall plas-

ser.[1] Kommunen kan velge å benytte andre til å oppfylle plikten til å gi tilbud om SFO. Kommunen skal føre tilsyn med private skolefritidsordninger.

I opplæringsloven § 13-7 femte avsnitt er det fastsatt at kommunen kan kreve utgiftene til SFO dekket gjennom foreldrebetaling.

Utdanningsdirektoratet har laget en nettressurs om kvalitetsutvikling i skolefritidsordningen. Nettressursen inneholder blant annet en beskrivelse av faktorer for kvalitetsutvikling i SFO, en veiledning for å lage kommunale planer for kvalitetsutvikling og flere eksempler fra kommuner og skoler.[2]

Andre lover

I kommuneloven § 15-1 er det fastsatt regler for beregning av selvkost. Reglene kommer til anvendelse i tilfeller hvor det i en særlov er fastsatt at betalingen fra brukere ikke skal overstige kostnadene ved tjenesten. Hensikten med kommuneloven § 15-1 er å regulere metoden for hvordan samlet selvkost skal beregnes. Reglene vil ikke sikre at gebyrene i den enkelte sak er fastsatt slik at det er rimelig samsvar mellom gebyret og kostnadene ved å yte tjenesten til den enkelte bruker. Dersom det skal stilles nærmere krav om dokumentasjon eller gebyrutmåling i den enkelte sak, om fordelingen av samlet selvkost mellom de ulike brukerne eller lignende, må dette gjøres i den enkelte særlov.

Det følger av kommuneloven § 5-4 at kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter i saker som gjelder lovpålagte oppgaver, så langt lovgivningen åpner for det. For andre saker kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning. Begrensningen i § 5-4 gjelder myndigheten til å treffe vedtak og er ikke til hinder for at kommunen benytter private til å utføre oppgaver.[3]

I kommuneloven § 25-1 er det krav om at kommuner skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollansvaret gjelder ikke for aktiviteter som utføres av private aktører. I kommunens plikt til å ha internkontroll ligger det imidlertid en plikt til å følge opp private aktører som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, uansett om kommunen utfører oppgaven selv eller gjennom private. Kommunen kan sette bort utføringen av oppgaven, men ikke ansvaret for den. Kommunen må dermed finne en måte å sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Det kan for eksempel inngå visse rutiner for oppfølging i avtalen kommunen har med en privat aktør. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering, å ha rutiner, prosedyrer også videre for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på, selv om en privat aktører utfører oppgaven.[4]

42.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Fra 1950 til 1980-tallet var det såkalte fritidshjem i Norge. Mot slutten av 1980-årene ble disse erstattet av skolefritidsordninger. Det ble opprettet en statlig tilskuddsordning i 1991 og lovregler om skolefritidsordningen ble innført med opplæringsloven av 1998. Kommunene fikk statlig tilskudd til drift av skolefritidsordninger fram til 2003 da tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunen. Tilskuddet dekket ikke alle utgiftene med skolefritidsordningen, og opplæringsloven har hele tiden åpnet for foreldrebetaling for å dekke de resterende utgiftene.

De siste årene har det vært flere anmodningsvedtak og representantforslag om SFO. Disse har blant annet handlet om behov for nasjonal evaluering av SFO og lovfesting av rett til plass i SFO.

I budsjettforslaget for 2019 har regjeringen foreslått å bevilge 58,2 millioner kroner for å innføre inntektsgradert foreldrebetaling i SFO fra høsten 2020. Bevilgingen skal sikre at foreldrebetalingen for et heltidstilbud i SFO på 1.–2. trinn maksimalt skal utgjøre 6 prosent av den samlede person- og kapitalinntekten til husholdningen. Regjeringen foreslår også å bevilge 21 millioner kroner til gratis SFO for elever på 5.–7. trinn med særskilte behov fra høsten 2020.[5]

---

1 Se blant annet Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), kap. 6.1 og 6.4.

2 Utdanningsdirektoratet. (u.å.) SFO/AKS.

3 Prop. 46 L (2017–2018), kap. 9.5.4.

4 Prop. 47 L (2017–2018), kap. 23.4.2.

5 Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet.

Rapporter og undersøkelser

Deltakelse i skolefritidsordninger

Skoleåret 2018–2019 gikk om lag 61 prosent av elevene på 1.–4. trinn i SFO.[6]

Det er store forskjeller på hva foreldrene må betale for skolefritidsordningen rundt om i landet. Den månedlige foreldrebetalingen uten moderasjon eller tillegg for mat er i gjennomsnitt 2 470 kroner for en elev som er 20 uketimer i SFO.[7] Informasjon som SSB har innhentet, viser at den gjennomsnittlige månedsprisen for en fulltidsplass i SFO økte med 16 prosent fra 2009 til 2013. Fra 2013 til januar 2017 var økningen på 14,6 prosent.[8]

Forsøk og evalueringer

NTNU Samfunnsforskning har i 2018 evaluert skolefritidsordningen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.[9] Et hovedfunn i evalueringen er at manglende føringer fra sentralt hold gjør at det er store variasjoner i SFO-tilbudene. Innholdet i og organiseringen av SFO varierer fra kommune til kommune, fra SFO til SFO og fra trinn til trinn. Enkelte steder har man klare pedagogiske planer for SFO og fyller ordningen med godt innhold for barna, mens andre steder er SFO mer preget av å være en oppbevaringsplass for barna, der de får tilsyn. Hvilke aktiviteter som tilbys, varierer i svært stor grad. Evalueringen viser at de fleste foreldrene mener at barnet deres trives i SFO, men foreldre til barn med særskilte behov vurderer SFO mer negativt enn andre foreldre. Andelen SFO-ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, har økt kraftig fra 2002 (fra litt over 15 prosent til 27 prosent). Evalueringen viser også at det er store forskjeller i hvor mye foreldrene betaler for SFO-plass.

I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 20 millioner kroner til forsøk med gratis barnehage og SFO med helårseffekten 23,75 millioner kroner i 2018. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lyse ut og gjennomføre forsøket med start fra skoleåret 2018–2019.

Innspill til utvalget

Referansegruppen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) ønsker at det utarbeides en ny lovregulering som sikrer at SFO-tilbudet har en minstestandard når det gjelder areal, bemanning, åpningstider, betaling og innhold. FUG sitt inntrykk at det er stor ulikhet når det gjelder kvaliteten på tilbudet, og mener det er behov for tydeligere signaler om en standard.[10]

KS har gitt innspill om at kravet om at SFO til vanlig skal ledes av en rektor når den er i tilknytning til en skole, bør strykes. KS viser til veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner[11], som sier at det ikke bør stilles krav til funksjoner. KS har også spurt om bruken av begrepet «vedtekter» i stedet for «forskrift» er bevisst.[12]

Skolenes landsforbund har gitt innspill om at de aller fleste skolefritidsordninger har en egen SFO-leder, og at de ønsker en lovfesting av at SFO skal ha en egen leder i tillegg til rektor, og at SFO-lederen skal ha pedagogisk utdanning.[13]

Andre

Friskolenes Kontaktforum har gitt innspill om at SFO for barn i friskoler er et lovtomt område. Ifølge kontaktforumet er det mange som tror at § 13-7 også gjelder friskolers SFO. Friskoleorganisasjonene mener at de friskolene som driver SFO, bør få støtte på linje med kommunal SFO, og at dette bør reguleres i friskolelova. Eventuelt at det også tas inn i § 13-7 at kommunen som forvaltningsorgan har plikt til økonomisk likebehandling av kommunale og friskolers SFO-plasser.

42.2.3 Utvalgets vurdering

Behovet for nasjonale regler

Skolefritidsordninger (SFO) er ikke en del av grunnopplæringen, og det er i dag ikke krav om skolefritidsplass til alle elever. Kommunen har stor frihet med hensyn til utformingen og omfanget av skolefritidsordninger. Når reglene er så pass lite forpliktende, kan det settes spørsmåls-

6 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
7 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
8 Myklatun & Thorsnes, 2017.
9 Wendelborg et al., 2018.
10 FUG, innspill til utvalget.
11 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.
12 KS, innspill til utvalget.
13 Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

tegn ved om det i det hele tatt er nødvendig med et rettslig krav om skolefritidsordninger.

Kommunen kan ha økonomiske grunner til å ha SFO da dette vil legge til rette for at foreldrene i kommunen kan arbeide og dermed bidra til skatteinntekter for kommunen. Krav fra foreldre og lokaldemokratiet vil trolig gjøre at skolefritidsordningene ikke uten videre ville bli lagt ned selv om det nasjonale kravet om SFO ble fjernet. På den annen side er det i dag etablert SFO i hele landet, og det er derfor lite inngripende å videreføre kravet.

Utvalget foreslår å videreføre kravet til kommunene om å ha SFO-tilbud.

Utvalget mener det ligger utenfor mandatet til utvalget å foreslå regler om SFO i friskolelova, jf. innspillet fra Friskolenes Kontaktforum som er omtalt i kapittel 42.2.2.

Om det bør innføres rett til SFO

Ett spørsmål er om det skal innføres en rett til SFO, eventuelt om kommunen skal få plikt til å tilby plass til alle elevene på 1.–4. trinn og til barn med særskilte behov på 1.–7. trinn. Et argument for å innføre en rett til SFO er at det i praksis ikke vil medføre store endringer fra dagens praksis. Etter hva utvalget er kjent med, tilbyr de fleste kommuner plass i SFO til alle som ønsker det.

En fordel med en rettighet vil være at elevene ikke kan miste plassen på grunn av manglende betaling. I den grad dette forekommer ofte i dag, vil i så fall innføring av en rettighet innebære økte kostnader. Dersom det samtidig skal innføres krav om at det må være et SFO-tilbud på hver skole, vil det innebære en ytterligere økning i kostnadene. Økte kostnader for SFO vil kunne gi økt foreldrebetaling dersom det fortsatt skal være et selvkostprinsipp for dekning av utgifter til SFO.

SFO er ikke en del av opplæringen, og det er i liten grad regulert hva innholdet i SFO skal være. En rett til SFO-plass vil dermed ikke være avgjørende for å oppnå formålet med opplæringen, oppnå likhet uavhengig av bosted eller ivareta særlige behov. Utvalget er heller ikke kjent med at det er barn og unge som i dag ikke får tilbud om SFO-plass. Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig med en individuell rett til SFO. Se mer om prinsipper for bruk av individuelle rettigheter i kapittel 12.3. Se mer om forholdet mellom en eventuell rett til SFO og kravene til SFO nedenfor.

Moderasjonsordninger for foreldrebetaling

Et spørsmål som har vært drøftet politisk den senere tiden, er om det bør innføres moderasjonsordninger for foreldrebetaling av SFO. Det står i mandatet til utvalget at utvalgets forslag ikke skal medføre vesentlige kostnader. Ettersom moderasjonsordninger for foreldrebetaling av SFO vil medføre vesentlige kostnader, har ikke utvalget utredet dette.

Det vises for øvrig til at regjeringen har foreslått at det skal innføres inntektsgradert foreldrebetaling i SFO fra høsten 2020 (omtalt i kapittel 42.2.2).

Selvkostprinsippet som begrensning for foreldrebetaling

I dag er det fastsatt i loven at kommunen kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene. Bestemmelsen innebærer at kommunen ikke kan ta mer betalt av foreldrene enn hva det koster å ha et skolefritidstilbud. Det er ikke klart om loven sikter til et selvkostprinsipp på individnivå eller på virksomhetsnivå. I forarbeidene til loven er det i begrunnelsen for å bare ha en regel om selvkost, og ikke innføre en maksimalpris, vist til at det kan være flere grunner til at det er ulik foreldrebetaling mellom kommuner, blant annet at noen kommuner tilbyr friplasser og søskenmoderasjon.[14] Denne argumentasjonen kan tyde på at regelen om selvkost er ment å være på virksomhetsnivå, slik at kommunen kan ha en høyere ordinær pris enn kostnadene for én plass for å finansiere redusert pris for noen.

Utvalget foreslår å videreføre at kommunene kan kreve kostnaden til SFO dekket gjennom foreldrebetaling. Utvalget bruker uttrykket kostnader i stedet for utgifter i samsvar med kommunelovens regler om selvkost. Utvalget legger til grunn at det skal være et selvkostprinsipp på virksomhetsnivå. Kommunen kan dermed ikke ha totale inntekter gjennom foreldrebetalingen som overstiger kommunens totale kostnader for SFO-tilbudet. Det er ikke et krav om at foreldrebetalingen for den enkelte plass ikke kan overstige kostnaden for den aktuelle plassen. Kommunen kan dermed ha en ordinærpris som overstiger gjennomsnittskostnaden for en plass, for å kunne gi redusert pris til for eksempel søsken eller familier med lav inntekt.

Hvordan selvkost skal beregnes, er fastsatt i kommuneloven § 15-1. Denne bestemmelsen vil gjelde for beregning av selvkost for SFO.

---

[14] Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) kap. 6.

Krav til SFO-tilbudet

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om SFO (se omtale av regler som ikke videreføres, nedenfor). Utvalget foreslår at det gjøres enkelte språklige endringer og presiseringer.

Utvalget har vurdert om det bør innføres ytterligere krav til SFO som krav til bemanning, åpningstid mv., jf. innspillet fra FUG.

Utvalget mener prinsipielt at det ikke bør innføres detaljerte krav til kommunens virksomhet med mindre det er gode grunner til det. Se mer om utvalgets vurderinger om når det bør brukes nasjonale regler, i kapittel 12.2.

Et argument for å innføre ytterligere krav er blant annet at undersøkelser viser at det er stor variasjon i SFO-tilbudene (se kapittel 42.2.2). Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig å ha detaljerte regler om SFO dersom det fortsatt skal være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilket omfang et SFO-tilbud skal ha. Dersom man innfører strenge regler til SFO-tilbudet, uten samtidig å innføre en rett til SFO-plass, kan det være en risiko for at dette fører til at kommunene bygger ned SFO-tilbudet fordi det blir for kostbart å ha et tilbud i samsvar med loven til alle barn på de laveste trinnene. Dersom det innføres detaljerte regler, som for eksempel krav til bemanning og pedagogisk innhold, uten at SFO samtidig gjøres til en del av den obligatoriske opplæringen, kan dette dessuten føre til store forskjeller.

Utvalget mener det kan ha utilsiktede konsekvenser å stramme inn reglene om SFO når dette er et tilbud utenfor skolen, som barna verken har rett eller plikt til å delta i. Dersom reglene skal strammes inn, bør det heller gjøres en helhetlig vurdering av hva SFO skal være, og av om dagens SFO skal erstattes av en heldagsskole.

Utvalget har ikke vurdert om heldagsskole er hensiktsmessig, da dette vil kreve en egen utredning. Utvalgets poeng er at en mellomløsning, med detaljerte krav til et frivillig tilbud, er en lite hensiktsmessig måte å styre kommunene på.

For å oppnå større likhet mellom skolefritidstilbudene bør man vurdere andre virkemidler, som for eksempel veiledninger med gode eksempler.

Krav til daglig leder

I dag er det krav om at rektor skal være daglig leder for SFO dersom ordningen ligger i tilknytning til en skole. KS har gitt innspill om at dette kravet ikke bør videreføres i ny lov med henvisning til at det ikke bør stilles funksjonskrav. Skolenes landsforbund ønsker derimot en lovfesting av at SFO skal ha en egen leder i tillegg til rektor, og at SFO-lederen skal ha pedagogisk utdanning.

Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig å kreve at rektor skal være daglig leder av SFO så lenge kravet uansett ikke gjelder når SFO ikke ligger i tilknytning til skolen. En mulighet kan være å ha en regulering lignende den i Danmark,[15] som innebærer at en eventuell daglig leder i SFO skal være underlagt rektor ved skolen. Hensikten vil i så fall være å sikre at hensynet til formålene i skolen skal være avgjørende ved en eventuell motstrid med andre hensyn for SFO. Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig med en slik regulering, da kommunene må kunne forventes å ha en lederstruktur som gjør dem i stand til å løse de oppgavene de er satt til å forvalte.

Etter utvalgets vurdering bør det heller ikke innføres krav om en egen daglig leder med pedagogisk utdanning i SFO. Så lenge SFO ikke er en del av opplæringen og det heller ikke stilles krav til innholdet i SFO, er det ingen tungtveiende grunner som kan forsvare en så sterk inngripen i kommunens handlingsrom som slike funksjons- og kompetansekrav innebærer.

Krav til at arealene skal være egnet for formålet

I dagens § 13-7 er det krav om at arealene, både ute og inne, skal være egnet til formålet. Utvalget foreslår ikke å videreføre kravet om «tenlege grunnskolar» i dagens § 9-5 for ordinære grunnskoler. Begrunnelsen er at egnede skolelokaler er en forutsetning for å kunne oppfylle en rekke av elevenes rettigheter, blant annet at det fysiske miljøet skal fremme elevenes helse, trivsel og læring (se kapittel 43.6). Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler gjelder også for skolefritidsordninger når de drives som en integrert del av skolevirksomheten.[16] Kravene til skolemiljø i opplæringsloven gjelder for skolefritidsordninger uavhengig av hvordan de er organisert eller hvor de er lokalisert. Utvalget mener derfor at kravet om egnede arealer er overflødig også når det gjelder skolefritidsordningen.

Kommunale forskrifter om skolefritidsordningen

Det følger av opplæringsloven § 13-7 tredje avsnitt at kommunen skal fastsette vedtekter om opptakskriterier, foreldrebetaling mv. Regler om de

[15] Børne- og undervisningsministeriet, 2019d.
[16] Helsedirektoratet, veileder IS-2073.

forholdene som er opplistet i tredje avsnitt, har stor betydning for fordelingen av et fellesgode som skolefritidigsordningen er. Utvalget foreslår at kravet videreføres, men presiserer i loven at slike regler må fastsettes i forskrift.[17] Forskriften må fastsettes i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VII.

Reglene i opplæringsloven om skolefritidsordning innebærer at kommunene i stor grad bestemmer hvordan tilbudet skal være. For å sikre likebehandling og forutberegnlighet for elever og foreldre, bør sentrale sider ved skolefritidsordningen dermed reguleres i kommunale forskrifter.

Ett av punktene som skal reguleres i den kommunale forskriften, er oppsigelse av plass i skolefritidsordninger. Ettersom barna ikke har *rett* til plass i skolefritidsordningen, kan en kontrakt om slik plass sies opp på grunnlag av foreldrenes manglende betaling. Utvalget vil likevel understreke at vanlige konktraktsrettslige regler gjelder og at det bare er ved *vesentlig* kontraktbrudd at kontrakten kan heves. Dessuten skiller kontrakter om plass i skolefritidsordninger seg fra andre konktrakter ved at barnets beste må være et grunnleggende hensyn i kommunenes håndtering av eventuelle kontraktsbrudd både for spørsmålet om oppsigelse av kontrakten og heving. Det innebærer at terskelen for oppsigelse eller heving av kontrakter om SFO-plass må ligge høyere enn i andre kontraktsforhold. Se om barnets beste i kapittel 18.

Adgangen til å benytte private til å oppfylle plikten

Dagens lov åpner for at kommunen kan benytte andre rettssubjekter til å oppfylle plikten til å tilby SFO. Dersom kommunen skal kunne delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, må lovgivningen åpne for det.[18] Utvalget antar at det kan være aktuelt at private skolefritidsordninger fatter vedtak, for eksempel om inntak. Utvalget foreslår derfor at det videreføres i loven at kommunen kan benytte private til å oppfylle plikten til å ha et SFO-tilbud.

Utvalgets forslag innebærer en endring ved at det vises til private og ikke andre rettssubjekter. Utvalget antar at det ikke er aktuelt at kommunen benytter statlige aktører til å oppfylle plikten. Interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven, og opplæringsloven trenger ikke egne regler om dette. Utvalget mener derfor det er tilstrekkelig å fastsette at kommunen kan benytte private til å oppfylle plikten om å ha et SFO-tilbud.

I dag er det også krav om at kommunen skal føre tilsyn med private skolefritidsordninger som kommunen bruker til å oppfylle plikten. Utvalget mener dette kravet er unødvendig. Selv om kommunen benytter private til å oppfylle plikten, er det kommunen som har ansvaret for at reglene i opplæringsloven følges. I kommunens plikt til å ha internkontroll i kommuneloven § 25-1 ligger det en plikt til å følge opp private aktører som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, uansett om kommunen utfører oppgaven selv eller gjennom private (se kapittel 42.2.1). Dette kan gjøre på ulike måter, for eksempel gjennom å føre tilsyn med de private aktørene. Utvalget foreslår at særregelen om tilsyn med private skolefritidsordninger ikke videreføres.

Fordeling av regler mellom lov og forskrift

Utvalget har vurdert om noen av reglene om SFO skal flyttes fra lov til forskrift. For eksempel kan det være aktuelt å flytte bestemmelsen om hva det skal fattes kommunale forskrifter om, til forskrift ettersom denne er relativt detaljert. På den annen side kan en deling av reglene mellom lov og forskrift gjøre regelverket fragmentarisk og mindre oversiktlig.

Utvalget mener at reglene om SFO bør framgå samlet av loven. Hjemmelen for departementet til å gi forskriftsregler om SFO er ikke tatt i bruk. Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen ikke videreføres i ny lov.

Hvilke av reglene i loven som skal gjelde for skolefritidsordningen

Utvalget foreslår å videreføre at reglene om skolemiljø, skyss på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, politiattest, overgang fra barnehage og ansiktsdekkende plagg skal gjelde for SFO. At de gjelder for SFO, står i forslagene til de aktuelle reglene. I tillegg vil forslaget til § 1-3 om forsvarlig virksomhet også gjelde for SFO. Dessuten er flere av reglene i den sjuende delen av lovforslaget også relevante for SFO, som reglene om forsøk og tilsyn.

42.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

---

17 Kunnskapsdepartementet har også lagt til grunn at vedtektene etter dagens lov er å regne som forskrifter, se Kunnskapsdepartementet, 2015.

18 Jf. kommuneloven § 5-4 første avsnitt.

- å i hovedsak videreføre regelen om skolefritidsordningen med språklige endringer, se forslag til § 5-5
- å ikke videreføre kravet om at rektor skal være daglig leder når skolefritidsordningen er knyttet til en skole
- å ikke videreføre særregelen om at kommunen må ha tilsyn med private skolefritidsordninger
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen om skolefritidsordningen

42.3 Leksehjelp

42.3.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 13-7a er det krav om at kommunen skal ha et tilbud om leksehjelp i grunnskolen og at tilbudet skal være gratis for elevene. Det står i loven at elevene skal ha rett til å delta på leksehjelptilbudet, men at det skal være frivillig om de ønsker å delta. Videre er det vist til at kravene om politiattest i § 10-9 gjelder. Loven inneholder også en hjemmel til å gi nærmere forskrifter om leksehjelptilbudet.

I forskrift til opplæringsloven § 1A-1 er det utfyllende regler om leksehjelp. Bestemmelsen er slik:

> Kommunen skal tilby leksehjelp, jf. opplæringsloven § 13-7a, med til saman åtte timar kvar veke til elevar i grunnskolen. Dei åtte timane fordelast fritt på årstrinna slik kommunen avgjer. Formålet med leksehjelpa er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring og gode rammer for sjølvstendig arbeid. Leksehjelpa skal og medverke til å utjamne sosial ulikskap i opplæringa.
>
> Leksehjelpa er ikkje ein del av opplæringa til eleven, men skal sjåast i samanheng med opplæringa. Leksehjelpa skal gi eleven hjelp med skolearbeidet.
>
> Kommunen er ansvarleg for leksehjelpa og vel korleis leksehjelpa skal organiserast.
>
> Kommunen pliktar å informere foreldra om retten til leksehjelp og tilbodet som gis.
>
> Kommunen plikter å sørgje for forsvarleg tilsyn med elevane i leksehjelpa. Gruppa må ikkje vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg.
>
> Leksehjelpa skal vere gratis for eleven. Dersom leksehjelpa blir organisert som ein del av skolefritidsordninga, kan kommunen ikkje ta betalt for den tida eleven mottek leksehjelp etter denne føresegna. Dette gjeld og for elevar som ikkje deltek i skolefritidsordninga elles.

Det følger av forarbeidene til opplæringsloven at det med *leksehjelp* er ment både lekser i tradisjonell forstand og hjelp til skolearbeid ellers. Leksehjelp skal tilbys uavhengig av om skolene gir lekser i tradisjonell forstand. Leksehjelp er ikke en del av den obligatoriske grunnskoleopplæringen. Elevene har ikke en individuell rett til å få leksehjelp. Ifølge forarbeidene gir plikten til å tilby leksehjelp stort rom for fleksibilitet når det gjelder både tidspunkt, lengde og klassetrinn. Ifølge forarbeidene står kommunen fritt til å fordele de åtte timene med leksehjelp på de ulike trinnene.[19]

Følgende av opplæringslovens regler gjelder for leksehjelpordningen: kapittel 9 A om elevenes skolemiljø, § 10-9 om politiattest og § 9-7 om forbud mot ansiktsdekkende plagg.

42.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Stortinget vedtok våren 2010 lovforslaget fra regjeringen om å lovfeste plikt til å tilby leksehjelp på 1.–4. trinn med virkning fra 1. august 2010. Det fantes tilbud om leksehjelp før dette, men det var frivillige ordninger i kommunene.

Bakgrunnen for kravet om leksehjelp var St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, hvor blant annet betydningen av leksehjelp ble framhevet. Meldingen viste til at økt læring, bedre trivsel og helse for alle elever er viktige målsettinger i skolen, slik at skolen kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Et tilbud om leksehjelp skulle ifølge meldingen bidra til å styrke skolens rolle som verktøy for sosial utjevning.

Fra 1. august 2014 ble reglene om leksehjelp endret slik at leksehjelpen fritt kan fordeles på 1.–10. trinn. Endringen skulle gi kommunene fleksibilitet og handlefrihet til selv å bestemme hvordan leksehjelpen skal innrettes ut fra lokale forhold og vurderinger.

Rapporter og undersøkelser

Deltakelse i leksehjelpsordninger

Skoleåret 2018–2019 deltok 113 531 elever på 1.–10. trinn på leksehjelpordninger etter opplæringsloven § 13-7a og friskolelova § 7-1e. Det vil si at om lag 17,8 prosent av elevene deltok på slike tilbud. Det var flest elever som deltok på 5. og 6. trinn.[20]

---

[19] Prop. 95 L (2009–2010), merknad til § 13-7a.

[20] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

Barnetilsynsundersøkelsen som Statistisk sentralbyrå gjennomførte høsten 2010, viste at barn fra lavinntektsfamilier, barn med lavutdannede foreldre og noen grupper barn med innvandrede mødre deltok på leksehjelptilbud i større grad enn andre.[21]

Evaluering av leksehjelpordningen

To år etter at kravet om leksehjelpordningen ble innført, undersøkte NOVA på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet hvilke erfaringer foreldre, skoleledere og skoleeiere hadde med ordningen. Rapporten trakk fram følgende funn:

- Mange kritiske innspill til forslaget om å innføre leksehjelp
- Kommuner og skoler strakk seg langt for å innføre ordningen
- Store variasjoner i utforming av leksehjelptilbudet
- Mange skoleledere og skoleeiere er kritiske til nytten av leksehjelpen på første trinn
- Barn av innvandrere bruker ordningen mer enn andre
- Foreldre er delt i synet på leksehjelptilbudet
- Noe bedre resultatutvikling over tid på de skolene som økte omfanget av leksehjelp i forbindelse med reformen
- Noe større sosiale forskjeller i skoleresultater over tid på de skolene som økte omfanget av leksehjelp i forbindelse med reformen.[22]

Forsøk med leksehjelp

Bærum kommune gjennomførte et forsøk med leksehjelp fra skoleåret 2015–2016 til skoleåret 2017–2018. Forsøket gikk ut på å erstatte åtte timer leksehjelp med assistent med seks timer leksehjelp med lærer. I tillegg ble leksehjelpen flyttet fra 1.– 4. trinn til 5.–7. trinn.[23] Rådmannen evaluerte forsøket ved å få innspill fra elevrådene og samarbeidsutvalgene ved skolene. Elever og foreldre svarte at de opplever innholdet i og organiseringen av leksehjelpen som svært god. De tilskrev dette i stor grad at det er lærere som gjennomfører leksehjelpen. Elevene og foreldrene er særlig fornøyd når tilbudet gjennomføres av lærere på trinnet. Foreldrene mener det er viktig at den som gir leksehjelpen, har god kjennskap til elevenes ståsted og innholdet i undervisningen for øvrig, slik at elevene får nødvendig og riktig hjelp.[24]

Innspill til utvalget

KS mener opplæringsloven § 13-7a bør omformuleres til en ren pliktregel. KS mener også at det bør strykes at det er frivillig for elevene å delta på leksehjelpen, og viser til at dette ikke står noen andre steder i loven der elever er gitt en rett eller kommunen en plikt.[25]

Skolenes landsforbund mener at leksehjelp bør gis av pedagoger og at forskriften bør si noe om hvordan leksehjelpen skal innrettes.[26]

42.3.3 Utvalgets vurdering

Behovet for nasjonale regler om leksehjelp

Leksehjelp har til formål å bidra til sosial utjevning. I tillegg kan leksehjelp ha betydning for elevenes læring. Reglene om leksehjelp er relativt nye, og det finnes ikke så mye forskning på effekten av leksehjelp. Den undersøkelsen som foreligger, viser en sammenheng mellom høy grad av deltakelse i leksehjelp og positiv utvikling i resultater på nasjonale prøver over tid. Ifølge forskerne er resultatene i alle fall ikke uforenlige med en hypotese om at leksehjelpreformen kan ha hatt noen positive virkninger på elevenes læring.

Derimot viser ikke undersøkelsen at leksehjelp bidrar til sosial utjevning. Tvert imot viser undersøkelsen økte sosiale forskjeller på skoler som innførte leksehjelp i forbindelse med innføringen av kravet. Forskerne peker på at noe av årsaken til at leksehjelp hadde denne effekten, var at tilbudet rettes mot alle elever, og at de ressurssterke elevene har best utbytte av tilbudet.[27]

Utvalget mener det fortsatt bør være nasjonale krav om leksehjelp i ny lov, ikke minst fordi dagens regler, med seneste endring i 2017, har fått virke i så pass kort tid. Leksehjelpordningen bør evalueres når reglene har virket en stund, slik at man få mer kunnskap om hvilke virkninger ordningen har på sosiale forskjeller. Dersom det viser seg, slik undersøkelsen fra 2013 indikerer, at leksehjelp bidrar til økte sosiale forskjeller, bør det vurderes om ordningen skal endres eller ikke lenger være lovpålagt.

---

21 Moafi, 2012.

22 Backe-Hansen et al., 2013.

23 Dette var tillatt innenfor loven.

24 Bærum kommune, 2018.

25 KS, innspill til utvalget.

26 Skolenes landsforbund, innspill til utvalget.

27 Backe-Hansen et al., 2013.

Utforming av reglene om leksehjelp

I dagens lov er reglene om leksehjelp formulert som en «rett» for elevene. Formuleringen kan gi inntrykk av at alle elever på alle trinn har rett til leksehjelp. Innholdet i reglene er derimot at kommunen står fritt til å fordele timene til leksehjelp mellom trinnene. Det ligger også innenfor den kommunale handlefriheten å rette leksehjelpen inn mot noen elevgrupper.[28] Kommunens plikt til å ha et leksehjelptilbud gir med andre ord ikke en individuell rett for alle elever til å delta. Det har heller ikke vært praktisert noen klageadgang for avgjørelser om leksehjelp.

Utvalget mener at kommunen fortsatt bør ha stor frihet til å innrette leksehjelptilbudet ut fra lokale behov. Utvalget foreslår derfor at regelen om leksehjelp utformes som en overordnet plikt for kommunen og ikke som en rettighet for elevene. Se mer om forskjellen på plikter og individuelle rettigheter i kapittel 12.3.

Utvalget foreslår at det ikke lenger skal stå i loven at det er frivillig for elevene å delta på leksehjelptilbudet, da dette er en unødvendig presisering. Utvalget foreslår for øvrig enkelte språklige endringer.

Behovet for å fastsette hvor mange timer leksehjelp kommunene skal tilby

I forskrift til opplæringsloven § 13-7a er det fastsatt at kommunen skal tilby åtte timer med leksehjelp. Utvalget mener det er unødvendig med en slik detaljstyring av kommunene. Kravet bidrar heller ikke til likhet mellom kommunene, da kommunene uansett står fritt til å bestemme hvor mange elever som skal få tilbud om leksehjelp, og på hvilket trinn. Dersom timetallskravet tas bort, kan det være en risiko for at kommunene vil tilby færre timer ettersom det kan være en måte å spare penger på. På den annen side er ikke nødvendigvis antall timer et godt mål på om det er et godt leksehjelptilbud. Forsøket i Bærum kommune (se kapittel 42.3.2) viser at elevene og foreldrene er godt fornøyd med leksehjelp med færre timer, men med lærere i stedet for assistenter.

Utvalget mener kommunene ut fra lokale behov bør kunne bestemme hvordan leksehjelpen skal organiseres, hvor mange timer leksehjelp som skal tilbys og hvilke trinn og elever leksehjelpen skal rettes mot.

Behovet for forskriftsregler om leksehjelp

I dag er reglene om leksehjelp fordelt mellom opplæringsloven § 13-7a og forskrift til opplæringsloven § 1A-1. Forskriftsreglene om at leksehjelpen er gratis, og at kommunen er ansvarlig for organiseringen, er overflødige, da dette allerede følger av loven. Utvalget foreslår derimot at presiseringene om at leksehjelpen også skal være gratis når den blir organisert som en del av skolefritidsordningen, og at leksehjelpen ikke er en del av opplæringen, tas inn i loven i en noe forenklet form.

Utvalget foreslår at reglene i forskriften om formålet med leksehjelpen ikke videreføres, da dette ikke er en rettslig forpliktelse. Å fastsette regler om at formålet blant annet er sosial utjevning er heller ikke så heldig, da undersøkelsen som foreligger så langt, viser at tiltaket ikke har denne effekten. En mulighet kan være å fastsette krav om at leksehjelpen skal innrettes på en måte som gjør at den bidrar til sosial utjevning. Dette kan i så fall bety at kommunene bare må tilby leksehjelp til enkelte elevgrupper. Det kan være krevende å finne fram til kriterier for utvelgelse som er objektive og saklige. Det er dessuten ikke sikkert at en slik innretning vil bidra til sosial utjevning. Utvalget foreslår derfor at det ikke innføres et slikt krav.

Utvalget foreslår at det skal videreføres i den nye loven at reglene om skolemiljø, inkludert retten til å ha det trygt og godt, skal gjelde for leksehjelpen (se kapittel 36). Utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å videreføre kravet i dagens forskrift om forsvarlig tilsyn og om at leksehjelpen skal være trygg. Ettersom leksehjelpen ikke er en del av opplæringen og kommunen står fritt til å fordele leksehjelpen på de ulike trinnene, bør det etter utvalgets vurdering heller ikke stilles krav om gruppestørrelse. Utvalget viser i denne sammenheng til forslaget om et generelt forsvarlighetskrav, som også vil gjelde for leksehjelpen (se kapittel 15).

Utvalget mener det ikke er nødvendig å videreføre forskriftsregelen om at kommunen skal informere foreldrene om leksehjelptilbudet, da utvalget foreslår en generell plikt for kommunen til å gi elever og foreldre informasjon som de har bruk for. Foreldrene har åpenbart bruk for få informasjon om hvilket leksehjelptilbud det er på skolen. Se om informasjonsplikten i kapittel 43.2.

Ettersom utvalget foreslår at reglene om leksehjelp i forskriften flyttes til loven eller ikke videreføres, er det ikke lenger behov for en forskriftshjemmel om leksehjelp. Utvalget mener det heller

[28] Prop. 68 L (2013–2014), kap. 3.4.

ikke bør fastsettes mer detaljerte regler i forskrift i framtiden. Det bør være en overordnet regulering av leksehjelpen, da dette ikke er en del av opplæringen og dermed heller ikke kan være avgjørende for å nå målene for grunnopplæringen. Se mer om utvalgets vurderinger om når og hvordan lov bør brukes som styringsvirkemiddel, i kapittel 12.

Hvilke regler som skal gjelde for leksehjelpordningen

Utvalget foreslår å videreføre at reglene om skolemiljø, politiattest og ansiktsdekkende plagg skal gjelde for leksehjelpordningen. At de gjelder for leksehjelpordningen, står i forslagene til de aktuelle reglene. I tillegg vil forslaget til § 1-3 om forsvarlig virksomhet også gjelde for leksehjelpordningen. Dessuten er flere av reglene i den sjuende delen av lovforslaget også relevant for leksehjelpordningen, som reglene om forsøk og tilsyn.

42.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre reglene i loven om leksehjelp med språklige endringer. De delene av dagens bestemmelse som er rettslig overflødig, videreføres ikke. Se forslag til § 5-4
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrifter om leksehjelp. Sentrale regler flyttes til loven, mens de øvrige delene av forskriftsreguleringen ikke videreføres
- å ikke videreføre kravet om at kommunen må tilby åtte timer med leksehjelp

42.4 Bibliotek

42.4.1 Dagens regler

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

I opplæringsloven § 9-2 andre avsnitt er det fastsatt at «[e]levane skal ha tilgang til skolebibliotek. Departementet kan gi nærmare forskrifter.»

I forskrift til opplæringsloven § 21-1 er det gitt utfyllende regler om skolebibliotek. Bestemmelsen er slik:

> Skolen skal ha skolebibliotek med mindre tilgangen til skolebibliotek er sikra gjennom samarbeid med andre bibliotek. Bibliotek som ikkje ligg i skolen sine lokale, skal vere tilgjengeleg for elevane i skoletida, slik at biblioteket kan brukast aktivt i opplæringa på skolen. Biblioteket skal vere særskilt tilrettelagt for skolen.

Det er ifølge forskriften mulig å ivareta plikten til å ha skolebibliotek gjennom et samarbeid med andre bibliotek.

Andre lover

I folkebiblioteksloven § 1 første avsnitt er det fastsatt følgende:

> Folkebibliotekene skal ha til oppgave å fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet, gjennom aktiv formidling og ved å stille bøker og andre medier gratis til disposisjon for alle som bor i landet.

Alle kommuner skal ha et folkebibliotek, men det er åpnet for at for eksempel flere kommuner driver biblioteket sammen, jf. § 4. Folkebibliotekene skal i sine tilbud til barn og voksne legge vekt på kvalitet, allsidighet og aktualitet, jf. § 1 tredje avsnitt.

42.4.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Kravet om skolebibliotek er videreført fra tidligere lov om grunnskoler og lov om videregående opplæring. Med opplæringsloven av 1998 gikk man bort fra at det skulle være et absolutt krav om at skolebiblioteket i grunnskolen skal være lokalisert på skolen. Kravet om skolebibliotek kan i dag både i grunnskolen og i videregående skole oppfylles enten gjennom et eget bibliotek på skolen eller gjennom et samarbeid med et annet bibliotek. Kravet om skolebibliotek i opplæringsloven har ikke blitt endret siden loven trådte i kraft.

Rapporter og undersøkelser

Spørsmål til Skole-Norge

Våren 2018 inneholdt spørreundersøkelsen til Skole-Norge spørsmål om skolebibliotek.[29] Undersøkelsen viste at cirka ni av ti skoler, både videregående skoler og grunnskoler, har et skolebibliotek. Skolebibliotek er mindre utbredt på ungdomsskoler enn på barneskoler og mindre utbredt på de minste skolene, sammenlignet med de mellomstore og store skolene. Mangel på plass trekkes

[29] Waagene et al., 2018.

fram som den viktigste årsaken til at skoler ikke har skolebibliotek.

Program for skolebibliotekutvikling

I perioden 2009–2013 ble satsingen *Program for skolebibliotekutvikling* gjennomført. Satsingen skulle utvikle og styrke skolebiblioteket i grunnskolen. Universitetet i Agder utformet og gjennomførte programmet. NIFU har evaluert programmet.[30] Program for skolebibliotekutvikling omfattet 173 av 2 957 grunnskoler i Norge. Evalueringen viste at deltakerne i hovedsak var fornøyde og mente at programdeltakelsen hadde ført til varig endring i arbeidet. Skolene som satte seg klare resultatmål og bygde opp arbeidet rundt en enhetlig og tydelig idé, var de som i størst grad oppnådde varige effekter av å delta i programmet. Særlig førte deltakelsen til endringer i skolebiblioteket som arena for å fremme leselyst og å styrke elevenes leseferdighet. Skolene som deltok over to år, så størst endring.

Måloppnåelsen på nasjonalt nivå var derimot lav. Målet om at halvparten av skolebibliotekarene skal ha utdanning innen skolebibliotek, ble ikke nådd. 29–32 prosent av dem som er biblioteksansvarlige i grunnskolen, hadde en eller annen form for bibliotekfaglig utdanning i 2013. Evalueringen viste videre at det ikke hadde vært en økning fra 2009–2013 i antallet kommuner og skoler som aktivt tok i bruk skolebiblioteket i opplæringen. I evalueringen pekes det på svakheter i den nasjonale styringen som medvirkende årsak til lav måloppnåelse på nasjonalt nivå. Det vises til at kunnskap og kultur er atskilt ved at Kunnskapsdepartementet har ansvar for skolebiblioteket, mens Kulturdepartementet har ansvaret for biblioteksektoren. Det vises også til at lovendringer har svekket graden av forpliktelse og at skolebibliotek ikke er prioritert på nasjonalt nivå.

Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018 og arbeidet med Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023

I Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018[31] framheves bibliotekenes viktige rolle for å stimulere til leselyst og styrke alle barn og unges leseferdigheter:

> Både folkebibliotekene og skolen har en viktig rolle for å styrke leselyst og leseferdigheter blant barn og unge. Det lokale samarbeidet vil samtidig være svært viktig for at tilbudet skal nå ut til alle.

Kulturdepartementet har satt i gang arbeidet med Nasjonal bibliotekstrategi for perioden 2020–2023.[32] Det skal utarbeides en nasjonal strategi som beskriver utviklingen av en framtidsrettet biblioteksektor, der folkebibliotek, skolebibliotek og universitets- og høyskolebibliotek ses i sammenheng.

Tilskudd for å styrke skolebibliotekenes arbeid med lesestimulering

Etter utlysning tildelte Utdanningsdirektoratet i 2018 tilskudd til skolebibliotekenes arbeid med lesestimulering. Ifølge utlysningen var hensikten med tilskuddsordningen å bidra til utviklingen av skolebibliotek og styrke arbeidet med lesestimulering:

> Tilskuddene skal bidra til at skolebibliotekene
> - blir en arena for leseglede for alle elevgrupper og i alle fag
> - brukes i opplæringen, og bidrar til å nå målene i Kunnskapsløftet
> - legger til rette for lesing og vurdering av trykte og digitale tekster og sammensatte tekster
> - er en integrert og varig del av skolens pedagogiske virksomhet
> - er en inkluderende arena, som tar hensyn til barn og unges ulike forutsetninger og behov
> - er innovative og fremtidsrettede

I tillegg var det et ønske å øke lærernes kompetanse i pedagogisk bruk av skolebiblioteket og å styrke samarbeidet mellom skolebibliotekene og folkebibliotekene.[33]

Innspill til utvalget

Referansegruppen

KS har i innspill til utvalget stilt spørsmål om hva skolebibliotek er, og vist til blant annet ny teknologi. KS har også gitt uttrykk for at regelen om bibliotek bør utformes som en plikt for kommunene og ikke en rettighet for elevene.[34]

---

30 Carlsten & Sjaastad, 2014.

31 Kulturdepartementet, 2015, s. 21.

32 Kulturdepartementet, u.å. Arbeidet med Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023.

33 Utdanningsdirektoratet, 2018m.

34 KS, innspill til utvalget.

Andre

Aksjon skolebibliotek har gitt flere innspill til utvalget. Aksjon skolebibliotek mener at reguleringen av skolebibliotek bør styrkes. De ønsker blant annet krav om at skolebibliotekene har kvalifisert bibliotekfaglig kompetanse, at skolebiblioteket er åpent og bemannet i skolens åpningstid, og at skolebiblioteket ligger i egnede lokaler på skolen eller i rimelig avstand til skolen. De mener videre at skolebibliotek er et verktøy for læring, og at lesing er nøkkelen til læring og kunnskap.[35]

Også privatpersoner har sendt innspill til utvalget med forslag om styrking av skolebibliotek i opplæringsloven.

42.4.3 Utvalgets vurdering

Undersøkelser viser at aktiv bruk av skolebibliotek kan være positivt for elevenes leseferdigheter. Dette støttes av at den nye læreplanen i norsk har kompetansemål som også omhandler bruk av bibliotek etter 2., 4. og 7. trinn.[36]

Å framheve bibliotekets betydning for elevene kan begrunnes ut fra mange perspektiver. Bruk av bibliotek kan bidra til å gi elevene historisk og kulturell innsikt og bidra til å utvikle kritisk sans i dagens kunnskapssamfunn. Med et bredt utvalg litterære tekster kan kompetente bibliotekansatte i større grad enn enkeltlærere finne fram til tilpasset litteratur som kan stimulere til leselyst hos den enkelte elev.

I tillegg er personvern, overvåkning og elektroniske spor sentrale problemstillinger som barn og unge må kjenne til og kunne håndtere. I en hverdag der internett i stor grad brukes som informasjonssentral for barn og unge, er det behov for flere innganger og arenaer til å lære om kildekritikk og god bruk av digital teknologi. Bibliotekansatte kan spille en sentral rolle for å gjøre elever til mer bevisste og ansvarlige digitale brukere.

Uavhengig av om tilbudet finnes på skolen eller i nærmiljøet, mener utvalget det er viktig å sikre elevers mulighet til å benytte seg av bibliotek i skoletiden. Krav om et tilgjengelig bibliotek i elevenes skoletid kan også bidra til at blant annet de skolene som ikke har eget bibliotek på skolen, bruker biblioteket i lokalsamfunnet i gjennomføringen av elevenes opplæring.

Bibliotekenes bruksområde og plass i lokalsamfunnet har vært i stor endring de siste ti årene. Fra å være rene utlånssentraler av bøker, med begrenset åpningstid, har bibliotekene blitt mer tilpasset lokalsamfunnets behov og ønsker. Blant annet tilbyr meråpne bibliotek sine brukere å låse seg inn og benytte seg av bibliotekets lokaler og tilbud utenom ordinære åpningstider. Mange bibliotek bærer i tillegg preg av å være omfattende aktivitetssentre for brukere i alle aldre. Hyllemeterne med utlånslitteratur er supplert med utlån og framvisning av film og musikk, internett-tilgang, aviskroker, lekerom, spillområder, scener for kulturelle arrangementer med mer. Felles for tilbudene er at de i all hovedsak er gratis og åpne for alle som ønsker det. Mange bibliotek er også samlokalisert med eller nært tilknyttet andre kulturelle tilbud, som kinoer og kulturhus. Bibliotekene kan med dette bidra til å fremme inkludering og samhold på tvers av alder, kjønn og sosiale og økonomiske forhold.

Bibliotekene har også blitt et verktøy i arbeidet med god integrering. Tilgangen til gratis internett, med hjelp fra nøytrale bibliotekarer, pekes på som et viktig tilbud for mange innvandrere. Biblioteket representerer i tillegg noe trygt for innvandrerforeldre. Foreldre tør å la sønner og døtre være på biblioteket – enten det er for å gjøre lekser, bruke PC-en, låne bøker eller lese aviser. Dette gjør at bibliotekene også kan være en viktig fritidsarena for barn og unge utenom skolen.[37]

Et krav om tilgjengelig bibliotek i skoletiden vil kunne sikre at skolene sørger for at elevene får tilgang til tjenestene der og da, men også at barn og unge blir klar over tilbudet som ellers er tilgjengelig for dem i lokalsamfunnet, i et livsløpsperspektiv.

Utvalget mener at kravet om tilgjengelig bibliotek i skoletiden bør videreføres i ny opplæringslov, men at det ikke fastsettes en plikt til å bruke biblioteket i opplæringen. I dagens forskrift slås det fast at biblioteket skal være tilrettelagt for skolen. Utvalget foreslår at kommunens plikt til å sørge for at biblioteket er tilrettelagt for bruk i opplæringen, tydeliggjøres i loven. Det stilles utover dette ikke krav til innholdet i biblioteket, bemanning eller egne lokaler. Bakgrunnen er det store mangfoldet av skoler når det gjelder både størrelse, antall trinn og beliggenhet. De store forskjellene er også grunnen til at utvalget ikke bruker begrepet «skolebibliotek», men overlater til

[35] Aksjon skolebibliotek, innspill til utvalget.

[36] Utkast til læreplan er på høring med høringsfrist 18. juni 2019. Læreplanene skal fastsettes av Kunnskapsdepartementet høsten 2019 og tas i bruk i skolen fra skolestart i 2020.

[37] Berg & Kermit, 2015.

kommunen å finne den beste måten å legge til rette for at elevene har tilgang til et bibliotek i skoletiden.

Utvalget foreslår at loven skal inneholde en egen bestemmelse om at elevene skal ha tilgang til bibliotek. Den formuleres som en plikt for kommunen til å «sørgje for», ikke som en rett for elevene. Bestemmelsen er ikke forstått eller praktisert som en rettighet i dag heller. Ved at bestemmelsen formuleres som en plikt for kommunen til å sørge for tilgang til et bibliotek, er det rimelig at kommunen også legger til rette for at elevene har en aktiv bruk av biblioteket. Ved å regulere en plikt for kommunen til å sørge for at elevene har tilgang til et bibliotek gir man også oppmerksomhet til biblioteket som en ressurs for elever og lærere.

42.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kravet om bibliotek videreføres med språklige endringer. Forskriftshjemmelen videreføres ikke, men innholdet i forskriftsbestemmelsen tas inn i loven. Se forslag til § 13-6.

42.5 Musikk- og kulturskoletilbud

42.5.1 Dagens regler

Ifølge opplæringsloven § 13-6 skal kommunen ha et musikk- og kulturskoletilbud, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. I Innst. O nr. 95 (1996–97) har Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen vist til at det er et ønske å legge til rette for utvikling av kulturskoler på andre områder enn musikk, men ikke på bekostning av musikk. Regelen inneholder ingen andre krav til innholdet i tilbudet eller krav om et bestemt antall plasser, og regelen gir ingen individuelle rettigheter. Det er kommunene selv som bestemmer innholdet og omfanget av kulturskoletilbudet. Kravet om politiattest i opplæringsloven § 10-9 gjelder for musikk- og kulturskoletilbud.

42.5.2 Kunnskapsgrunnlaget

Kravet om musikk- og kulturskole ble innført i 1997. Regelen kom inn som et forslag fra den daværende kirke- utdannings- og forskningskomiteen.[38]

Stortinget har i anmodningsvedtak nr. 897 av 13. juni 2017 bedt regjeringen «legge fram en egen stortingsmelding om en styrket kulturskole for framtiden». I Prop. 1 S (2017–2018) for Kunnskapsdepartementet framgår det at departementet mener det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag i forkant av et arbeid med en egen melding om kulturskole.

NTNU og Telemarksforskning har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om kulturskolene i Norge. Hovedfunnene er at kulturskolene er preget av variasjon, at det er stor variasjon i kostnadene for å gå på kulturskole og at kulturskoler står i spenningsfeltet mellom å være et bredde- og et spesialiseringstilbud. Forskerne peker også på at ansvaret for kulturskolene på en måte faller mellom to stoler (og to departement). Forskerne viser til at kulturskolen lett blir glemt mellom de mange komplekse og krevende oppgavene som Kunnskapsdepartementet har ansvaret for. Samtidig fører plasseringen i Kunnskapsdepartementet til at andre relevante departement, fortrinnsvis Kulturdepartementet, heller ikke kan eller vil ta ansvar for kulturskolen. Videre viser forskerne til at en informant fra Kulturrådet og andre informanter opplever mangel på et overordnet, koordinerende ledd for kulturskolefeltet.[39]

I NOU 2013: 4 foreslo Kulturutredningsutvalget å flytte bestemmelsen om kulturskole til kulturlova. Utvalget mente at kulturskolens kjerneoppgaver som lokalt ressurssenter for kunstfaglig grunnutdanning og fordypning, opplevelse og formidling vil styrkes av en organisatorisk plassering i kultursektoren.[40]

En ekspertgruppe for kunst og kultur i opplæringen oppnevnt av Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet var ikke enig i forslaget om flytte bestemmelsen om kulturskole ut av opplæringsloven. Ekspertgruppen mente at det tvert i mot er viktig å styrke kulturskolene som skole, og utvikle gode synergier og samarbeid mellom opplæringstilbudene, og at ansvaret for å utvikle gode kulturskoler er utdanningspolitikk.[41]

Opplæringslovutvalget har ikke mottatt noen innspill til reglene om musikk- og kulturskoletilbud.

42.5.3 Utvalgets vurdering

Musikk- og kulturskoletilbudet i kommunen er ikke en del av grunnopplæringen etter opplæringsloven. Dagens opplæringslov inneholder

[38] Innst. O. nr. 95 (1996–97), kap. 2.6.

[39] Berge et al., 2019.

[40] NOU 2013: 4, kap. 15.3.1.

[41] Birkeland et al., 2014.

ingen rettslige forpliktelser utover at det skal være et tilbud om musikk- og kulturskole.

Kulturlova har som formål å fastsette det ansvaret offentlige myndigheter har for kulturvirksomhet. Ansvaret omfatter blant å legge til rette for at alle kan få mulighet til å delta i kulturaktiviteter.

Musikk- og kulturskoletilbud angår den samfunnssektoren som kulturlova regulerer. Et argument for å flytte reglene om musikk- og kulturskoletilbud til kulturlova er, slik Kulturutredningsutvalget peker på, at det kan bidra til en styrking av kulturskolens kjerneoppgaver. Et motargument kan være at kravet i dagens opplæringslov er at tilbudet skal være organisert «i tilknytning til skoleverket». På den annen side er det i dag også et krav om at musikk- og kulturskoletilbudet skal være organisert i tilknytning til «kulturlivet elles».

Et annet argument for å beholde reglene i opplæringsloven kan være at noen lærere er ansatt både i grunnskolen og i musikk- og kulturskolen. På den annen side vil ikke valg av lov være avgjørende for om lærere kan ha slike kombinerte stillinger.

Utvalget har ikke grunnlag for å være uenig i Kulturutredningsutvalgets forslag om å flytte reglene om kulturskole fra opplæringsloven til kulturlova. Evalueringen av kulturskolen fra NTNU og Telemarksforskning gir også argumenter for å flytte reglene om kulturskole til en lov som forvaltes av Kulturdepartementet. Utvalget mener dessuten at dette er den beste løsningen rent lovteknisk når man ser på formålet med henholdsvis opplæringsloven og kulturlova. En forutsetning for en eventuell flytting er at kravet om å ha et kulturskoletilbud videreføres.

Utvalget går ikke nærmere inn i hva som bør være innholdet i reglene om kulturskole, da dette bør vurderes i forbindelse med en eventuell flytting til kulturlova på bakgrunn av evalueringen av kulturskoler i Norge og den kommende stortingsmeldingen om en styrket kulturskole for framtiden.

42.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– at bestemmelsen om musikk- og kulturskoletilbud flyttes fra opplæringsloven til kulturlova

42.6 Rådgivning

42.6.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 9-2 første avsnitt er det fastsatt at «[e]levane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og om sosiale spørsmål. Departementet gir nærmare forskrifter». Retten til rådgivning gjelder både for elever i grunnskolen og for elever i videregående opplæring.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 22 er det fastsatt utfyllende bestemmelser om rådgivning. Forskriften inneholder en generell bestemmelse om retten til rådgivning (§ 22-1) hvor det blant annet presiseres at elever har rett til både sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. Rådgivningen kan være både individuell og gruppevis og elevens behov og ønske skal være avgjørende for hvilken av formene som blir tatt i bruk.

Forskriften inneholder én bestemmelse om sosialpedagogisk rådgivning (§ 22-2) og én bestemmelse om utdannings- og yrkesrådgivning (§ 22-3). I tillegg er det en bestemmelse om ansvar (§ 22-4), hvor det er fastsatt at skoleeieren er ansvarlig for å oppfylle elevenes rett til rådgivning, og at ansvaret innebærer at rådgivning skal utføres av personale med relevant kompetanse for de to områdene som retten til rådgivning gjelder. Det er opp til skoleeieren å vurdere hva som er relevant kompetanse. Utdanningsdirektoratet har utviklet anbefalte kompetansekrav og veiledende kompetansekriterier for personale som skal utføre rådgivningsoppgaver i skolen.[42]

Det følger av opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt at kontaktlæreren skal ha et særlig ansvar for blant annet sosialpedagogiske gjøremål som gjelder klassen eller basisgruppen og de elevene som er der. I juridisk teori er det lagt til grunn at bestemmelsen innebærer at kontaktlæreren er pålagt er særlig ansvar for den sosialpedagogiske rådgivningen.[43]

Det er ikke definert i forskrift til opplæringsloven hva som menes med «sosialpedagogisk rådgivning», men det er fastsatt at formålet med slik rådgivning 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 noko å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen». Utdannings- og yrkesrådgivning har som formål å

[42] Utdanningsdirektoratet, brev datert 29. juni 2009.

[43] Helgeland, 2018, s. 199.

«bevisstgjere og støtte eleven i val av utdanning og yrke og utvikle kompetansen til den enkelte til å planleggje utdanning og yrke i eit langsiktig læringsperspektiv».

I tillegg til lov- og forskriftsregler om rådgivning er rådgivningsfunksjonen regulert i tariffavtale. SFS 2213 *Arbeidstid skole* inneholder bestemmelser om tidsressurs for lærere som utfører sosialpedagogisk rådgivning på ungdomstrinnet, og for lærere som utfører rådgivning i videregående opplæring og bestemmelser om godtgjøring av rådgiverfunksjonen. Avtalen inneholder ikke bestemmelser om rådgiverfunksjon på barnetrinnet.

ILO-konvensjonen nr. 142 inneholder bestemmelser om blant annet yrkesrådgivning. Se omtale av denne i kapittel 7.3.4.

42.6.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Rådgivning ble innført i grunnskolen i 1959 og i videregående opplæring i 1969.[44] Bestemmelsen om rådgivning i opplæringsloven har ikke vært endret siden loven trådte i kraft i 1998. Forskriftsreglene om rådgivning ble endret i 2009. Det var ingen endring av gjeldende rett, men en presisering og tydeliggjøring av reglene. Bakgrunnen for endringen var at OECDs landrapport av 2002 påpekte at elevens rett til rådgivning var vag og uklar.[45]

Rapporter og undersøkelser

Elevundersøkelsen

I Elevundersøkelsen har elever i videregående opplæring blitt spurt om hvor fornøyd de er med rådgivningen om valg av utdanning og yrke på ungdomsskolen. Svarene viser at elevene er ganske fornøyd med rådgivningen. Fra skoleåret 2014–2015 til skoleåret 2018–2019 har gjennomsnittsresultatet ligget på 3,4 og 3,5 av 5.

Spørsmål til Skole-Norge

Høsten 2017 inneholdt spørreundersøkelsen til Skole-Norge spørsmål til skoleeiere og skoleledere om organiseringen og kompetansen i sosialpedagogisk rådgivning i grunnskolen og videregående opplæring.[46] Skoleledere på videregående skoler, 1–10-skoler og ungdomsskoler oppgir at den sosialpedagogiske rådgivningen i stor grad enten er organisert gjennom en rådgiver som er ansvarlig for både sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesveiledning, eller at dette ansvaret er delt mellom to personer. På barnetrinnet oppgir nesten 90 prosent av skolelederne at de har en annen organisering av den sosialpedagogiske rådgivningen ved skolen, og over halvparten oppgir at skolen ikke har noen årsverk knyttet til sosialpedagogisk rådgivning.

Over halvparten av lederne på videregående skoler og på 1–10-skoler mener at ressursen til sosialpedagogisk rådgivning er tilstrekkelig, mens over halvparten av lederne på barneskoler og ungdomsskoler svarer at den ikke er tilstrekkelig. Grunnskolelederne i de største kommunene opplever i noe større grad enn grunnskolelederne i de mindre kommunene at ressursen til den sosialpedagogiske rådgivningen er for knapp i forhold til behovet.

På ungdomsskolene og barneskolene mener et stort flertall av skolelederne at sosialpedagogisk rådgivning bør være atskilt fra karriereveiledning, mens det er større usikkerhet rundt dette spørsmålet blant ledere på 1–10-skolene og på de videregående skolene.

Over halvparten av lederne ved barneskolene mener at sosialpedagogisk rådgivning ikke i det hele tatt eller i liten grad er integrert i skolens planverk. Ved 1–10-skolene, ungdomsskolene og de videregående skolene svarer godt over halvparten av lederne at rådgivningen inngår i skolens planverk.

Skoleledere ved de videregående skolene og ungdomsskolene har en mer positiv oppfatning av skolens samarbeid med relevante eksterne tjenester i arbeidet med sosialpedagogisk rådgivning enn skoleledere ved 1–10-skolene og barneskolene har. 21 prosent av skolelederne ved barneskolene oppgir at de ikke i det hele tatt eller i liten grad opplever at skolen har et godt samarbeid med relevante eksterne aktører.

Fylkeskommunene svarer i større grad enn kommunene at de har iverksatt tiltak for å heve de sosialpedagogiske rådgivernes kompetanse. I kommunene svarer over halvparten at de ansatte i liten eller i noen grad har tilstrekkelig kompetanse på sosialpedagogisk rådgivning, mens i fylkeskommunene svarer 80 prosent at de ansatte i stor eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse.

---

44 Meld. St. 18 (2010–2011), kap. 3.4.4.

45 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2009, punkt 2.

46 Waagene et al., 2017.

Skoleledere ved barneskolene og kommunene ble stilt spørsmål spesifikt om sosialpedagogisk rådgivning på barnetrinnet. Det framkommer at 30 prosent av lederne i barneskolen mener at elevenes rett til rådgivning ikke ivaretas, og at det normalt er kontaktlæreren som er ansvarlig for sosialpedagogisk rådgivning. Få kommuner og skoleledere mener at det er gode nok systemer for oppfølging av sosialpedagogisk arbeid på barnetrinnet. Mellom 80 og 85 prosent svarer at skoleeieren ikke i det hele tatt, i liten grad eller bare i noen grad har gode nok systemer.

Evaluering av rådgivningen i skolen

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluerte SINTEF yrkes- og utdanningsrådgivningen og den sosialpedagogisk rådgivningen i perioden 2009 til 2010. Sluttrapporten fra SINTEF[47] viste at mange kommuner har tatt grep og innført nye arbeidsformer og organisasjonsformer som har hevet kvaliteten på rådgivningstjenesten. Andre steder finner forskerne at elever opplever møtet med rådgivning i skolen likt som det elevene gjorde på 1970-tallet. Ifølge rapporten oppleves presiseringen av reglene om rådgivning i skolen som ble gjort i 2009, som et framskritt. Forskernes inntrykk er at de fleste opplever det som en støtte i arbeidet at reglene forklarer mer detaljert hva god rådgivning skal være, og at rettighetene til elevene har blitt tydeligere.

Rådgiverressursen oppleves ifølge rapporten som for liten til å møte de økte forventingene til tjenesten. Arbeidsoppgavene blir stadig større og mer krevende, samtidig som ressursen har vært uendret i svært lang tid. Å finne tid til gode rådgivningstiltak oppleves som en utfordring, fordi det så lett kommer i konflikt med den retten elevene har til timer med opplæring i fag.

De fleste informantene mener at rådgivning bør være en oppgave for skolen, organisert og forankret på den enkelte skolen. Ifølge rapporten er tett samarbeid mellom sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning en forutsetning for å lykkes med rådgivningen i skolen. Det blir ikke sett på som et godt alternativ å flytte rådgivningen ut av skolen, selv om noen av informantene mener at dette kunne styrke det faglige grunnlaget for rådgivningen.

Prosjekt om rådgivning i barneskolen

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomførte SINTEF i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning og IRIS et prosjekt om rådgivning i barneskolen i tidsrommet fra vinteren 2017 til våren 2018.[48] Målsettingen for prosjektet var å bidra til å øke kunnskapen om hvordan rådgivning oppfattes og operasjonaliseres på barneskolen, og hvordan elevers rett til rådgivning ivaretas. Informantene forsto spontant «rådgiving» som utdannings- og yrkesrådgivning, og noe som ikke var relevant for barnetrinnet. Likevel fant forskerne at mange gjør aktiviteter som kan falle inn under utdannings- og yrkesrådgivning, selv om det ikke defineres som dette.

I rapporten vises det til at informantene i prosjektet mener veiledning i sosialpedagogiske spørsmål, og det å lære barna mestringsstrategier, er en god investering for framtiden. Informantene har en forståelse av den sosialpedagogiske rådgivningen som er tett knyttet til livsmestringsbegrepet, og livsmestring oppleves som svært relevant og nødvendig også i barneskolen.

NOU 2016: 7 Karriereveiledning for individ og samfunn

Rapporten *OECD Skills Strategy – Action report – Norway* ble lagt fram høsten 2014. En av OECDs hovedanbefalinger i rapporten er å utvikle «et helhetlig system for livslang karriereveiledning» for å sikre bedre tilgang til og kvalitet på karriereveiledningen i Norge, og dermed kunne utnytte arbeidskraften bedre. I 2015 ble det nedsatt et offentlig utvalg blant annet for å følge opp OECDs påpekninger om at Norge ikke har et helhetlig system for veiledning av befolkningen.

I NOU 2016: 7 *Karriereveiledning for individ og samfunn* anbefaler Karriereveiledningsutvalget følgende for karriereveiledning i grunnopplæringen:

- at rådgivningsfunksjonene deles
- at utdannings- og yrkesrådgivning omtales, også i lovverket, som karriereveiledning, og at den som utøver dette, bør ha tittelen karriereveileder
- at karriereveileder opprettes som egen stillingskategori
- at det utvikles kompetansekrav til stillingen som åpner for at flere yrkesgrupper med karrierefaglig kompetanse kan fylle stillingen

[47] Buland et al., 2011.

[48] Mordal et al., 2018.

- at rådgivningen/karriereveiledningen beholdes i skolen og at rådgivningsfunksjonen beholdes som en stilling i skolen
- at det fastsettes kompetansekrav til karriereveiledere i grunnopplæringen, uansett utdanningsbakgrunn
- at det innføres krav om karrierefaglig utdanning med 30 studiepoeng for lærer i faget utdanningsvalg
- at lærlinger får rett til rådgivning på linje med elever
- at det legges større vekt på kjønnsperspektivet og flerkulturelle perspektiver i karriereundervisning og karriereveiledning
- at dersom man ikke oppretter en egen stilling som karriereveileder i grunnopplæringen, må ressursen til utdannings- og yrkesrådgivningen i grunnopplæringen som et minimum dobles

Karriereveiledningsutvalget har også forslag som gjelder karrierevalg som valgfag, innholdet i lærerutdanningen, videreutdanning og nettbasert karriereveiledningstjeneste. Disse forslagene er mindre relevant for Opplæringslovutvalget ettersom de ikke gjelder regler som virkemidler eller ligger utenfor utvalgets mandat.

Innspill til utvalget

KS har satt spørsmålstegn ved om det bør være en individuell rett til rådgivning med tilhørende klagerett etter forvaltningsloven, eller om bestemmelsen kan utformes som en plikt for kommunen.[49]

42.6.3 Utvalgets vurdering

Behovet for nasjonale regler om rådgivning

Det første spørsmålet er om det er nødvendig med nasjonale regler om rådgivning. Rådgivning er ikke en del av grunnopplæringen. Rådgivning er likevel viktig for at elevene skal finne seg til rette på skolen og gjøre gode utdannings- og yrkesvalg og dermed kunne nyttiggjøre seg opplæringen. Utvalget mener derfor det bør stilles krav om rådgivning også i ny opplæringslov.

Bør det være en rett til rådgivning?

I dagens opplæringslov og i forskriften til loven er reglene om rådgivning utformet som en rett for elevene. Forarbeidene gir ingen holdepunkter for at hensikten har vært å gi en individuell rettighet til rådgivning i den forstand at elevene kan gå til klageinstansen og kreve rettigheten oppfylt. Reglene er heller ikke forstått eller praktisert slik.

Utvalget mener at jo viktigere tiltaket er for å oppnå formålet med opplæringen, oppnå likhet uavhengig av bosted eller for å ivareta særlige behov, desto større grunn er det til å gi individuelle rettigheter. Å forbeholde individuelle rettigheter til slike tilfeller handler både om å redusere eventuelle negative effekter av rettighetsfesting, som tidsbruk og mindre mulighet til helhetlig behandling, og om å styrke regelverkets gjennomslagskraft på de områdene som er aller viktigst. Se mer om prinsipper for bruk av individuelle rettigheter i kapittel 12.3. Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig med en individuell rett til rådgivning.

Skolen må aktivt vurdere hva slags rådgivning elevene trenger

I dagens regelverk gjelder kravet «nødvendig» rådgivning. I juridisk litteratur er det lagt til grunn at «[i] og med at eleven skal ha den rådgivningen som er nødvendig, må skolen aktivt vurdere hva slags rådgivning den enkelte elev har behov for og gi denne direkte til den eleven det gjelder».[50] Denne tolkningen underbygges ved en dom fra Sarpsborg tingrett[51] som gjaldt mangelfull utdanningsrådgivning.

Det er også andre krav i dag som gjør at skolene aktivt må gi råd om både utdannings- og yrkesvalg og sosialpedagogiske forhold. For eksempel vil aktivitetsplikten i dagens kapittel 9 A innebære at ansatte i skolen må følge opp og hjelpe en elev dersom de har mistanke om at eleven ikke har det trygt og godt på skolen. Andre eksempler er de tverrfaglige temaene om livsmestring og folkehelse i de nye læreplanene og faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet. At det er andre krav som gjør at skolene aktivt må gi råd om utdannings- og yrkesvalg og sosialpedagogiske forhold, kan tilsi at det kanskje ikke er nødvendig å kreve at skolene aktivt vurderer hvilken rådgivning elevene trenger. På den annen side vil et slikt krav da heller ikke være særlig inngripende. Utvalget foreslår at reglene utformes som en plikt for kommunene til å sørge for at elevene får *nødvendig* rådgivning, og at det legges til grunn at kravet innebærer at skolene aktivt må

[49] KS, innspill til utvalget.

[50] Helgeland, 2018, s. 199.

[51] RG 2004 s. 1215.

vurdere behovet for rådgivning og ta initiativ til å gi elevene den rådgivningen de har behov for.

Tilgang til rådgivning på hver skole og mulighet til å få individuell rådgivning

I dag følger det av forskriften § 22-1 at rådgivning skal være tilgjengelig for elevene ved den enkelte skole. Utvalget foreslår at elevene skal få rådgivning på den skolen de går på. At elevene skal få rådgivning på den skolen de går på, innebærer ingen krav om hvordan kommunene organiserer denne oppgaven utover at tilbudet må være tilgjengelig på den enkelte skole.

Det følger av forskriften § 22-1 at rådgivningen kan være både individuell og gruppevis, og at formen skal avgjøres ut fra elevens ønske og behov. Utvalget foreslår at det lovfestes at eleven skal få rådgivningen individuelt dersom eleven trenger det. Rådgivningen kan ellers være gruppevis.

Én eller to bestemmelser om rådgivning

Spørreundersøkelsen til Skole-Norge viser at et stort flertall av skolelederne på ungdomsskolene og barneskolene mener at sosialpedagogisk rådgivning bør være atskilt fra karriereveiledning, mens det er større usikkerhet rundt dette spørsmålet på 1–10-skolene og på de videregående skolene. Undersøkelsen fra SINTEF viser derimot at tett samarbeid mellom sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning er en forutsetning for å lykkes med rådgivningen. Karriereveiledningsutvalget anbefaler at rådgivningen deles for å øke kvaliteten på og profesjonaliseringen av karriereveiledning i grunnopplæringen.

Etter Opplæringslovutvalgets vurdering bør det være opp til kommunene hvordan de vil løse rådgivningsoppgaven, og det bør ikke stilles krav om at de to formene for rådgivning løses i sammenheng.

En ulempe med å regulere de to rådgivningsformene i samme bestemmelse kan være at de ikke forstås som selvstendige krav. SINTEFs prosjekt om rådgivning i skolen viste at mange spontant forsto «rådgiving» som utdannings- og yrkesrådgivning, og noe som ikke var relevant for barnetrinnet. Videre viser svarene på spørsmålene til Skole-Norge svakheter ved den sosialpedagogiske rådgivningen på barnetrinnet, som manglende ressurser og at den er lite integrert i skolens planverk. Det er uvisst om disse forholdene har en sammenheng, men det kan kanskje bidra til å øke bevisstheten og gi bedre etterlevelse av kravet om sosialpedagogisk rådgivning dersom dette reguleres i en egen bestemmelse.

Utvalget foreslår at utdannings- og yrkesrådgivning og sosialpedagogisk rådgivning reguleres i hver sin bestemmelse.

Rådgivning om sosiale og personlige forhold

Hva elevene skal få rådgivning om

I dag er det krav om sosialpedagogisk rådgivning. Det er ikke utdypet i loven hva som menes med dette, men det står i forskriften at formålet er å hjelpe eleven med sosiale, personlige og emosjonelle problemer (se kapittel 42.6.1).

Etter utvalgets vurdering er ikke «sosialpedagogisk rådgivning» et godt begrep da det kan være vanskelig å forstå hva som menes. Utvalget mener lovteksten bør utformes som en plikt til å sørge for nødvendig rådgivning om sosiale og personlige forhold. Språklig sett vil disse uttrykkene omfatte de fleste tenkelige problemer, inkludert problemer hjemme, følelsesmessige problemer, psykiske problemer og spørsmål om prevensjon, seksualitet med videre. Etter utvalgets vurdering vil elevene være tjent med at rådgivningstilbudet gjelder et vidt omfang av problemer og spørsmål. Et argument mot et vidt omfang er at det kan være vanskelig for skolene, og at ulike problemer krever ulik kompetanse. På den annen side innebærer ikke en rådgivningsplikt at skolene må løse alle problemer alene. Rådgivning innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt hjelp til elevene.[52]

Et annet spørsmål er om det er nødvendig å begrense rådgivningen til forhold som har betydning for opplæringen og elevens forhold på skolen, slik som i dagens § 22-2 i forskrift til opplæringsloven. Barn og ungdom oppholder seg store deler av dagen på skolen. For elevene vil det dermed være hensiktsmessig om skolen kan være inngangsporten til all hjelp og rådgivning som barn og unge trenger. Utvalget mener det heller ikke er urimelig å pålegge skolene en plikt til å gi råd om forhold som ikke gjelder opplæringen eller skolesituasjonen. Skolens oppgave er uansett å hjelpe elevene så langt den kan innenfor sitt virkeområde. Dersom en elev trenger hjelp som går utover det som skolen har kompetanse eller forutsetninger for å gi, vil rådgivningsplikten innebære å hjelpe eleven videre til andre instanser. Det kan være gjennom å gi informasjon eller å videreformidle kontakt.

---

[52] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2009.

Sammenheng med andre tjenester og andre deler av regelverket

Mange av forholdene som elevene ønsker råd om, som psykiske problemer, pubertet mv., er av helsemessig karakter. Ettersom kommunen har ansvaret for både skolehelsetjenesten og grunnskoleopplæringen, vil kommunen ha flere ressurser å spille på. Det bør være opp til kommunen om og hvordan de bruker skolehelsetjenesten i rådgivningen til elevene. På videregående nivå kan det også være nyttig å se rådgivning i sammenheng med skolehelsetjenesten. Dette fordrer i så fall et samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen.

Rådgivning om sosiale og personlige forhold må også ses i sammenheng med reglene om skolemiljø. Elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og de ansatte i skolen har en aktivitetsplikt som skal bidra til å oppfylle denne retten. I forarbeidene til loven er det understreket at aktivitetsplikten gjelder selv om det er forhold utenfor skolen som er årsaken til at elevene ikke har det trygt og godt på skolen. Det er vist til at skolen har begrensede muligheter til å følge med utenfor skolen, men at skolen også i slike tilfeller skal ta tak i saken og søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Videre er det vist til at i noen tilfeller vil et egnet tiltak være å involvere andre kommunale instanser, i tillegg til de tiltakene skolen setter inn på sin arena.[53] For at rådgivning skal ha en selvstendig betydning, bør terskelen for rådgivning være lavere enn terskelen for når aktivitetsplikten etter kapittel 9 A inntrer, og rådgivningen bør favne flere forhold enn dem som har betydning for om elevene har det trygt og godt på skolen.

Gjennom overordnet del av læreplanverket og fagfornyelsen blir folkehelse og livsmestring tatt inn som tverrfaglige temaer i skolen. Opplæring i disse temaene kan være et grunnlag og en integrert del av tilbudet om kollektiv rådgivning om sosiale og personlige forhold.

Elevenes behov og hva slags kompetanse som trengs i skolen

Psykiske helseplager er et økende problem blant unge.[54] Elevene som utvalget har snakket med, er særlig opptatt av å ha noen å prate med som har kompetanse innenfor psykisk helse.

Etter utvalgets vurdering kan et godt tilbud om rådgivning om sosiale og personlige problemer være egnet til å møte elevenes behov. Hva slags kompetanse som trengs, vil variere på den enkelte skole, blant annet ut fra om og i hvilken grad skolen kan nyttiggjøre seg skolehelsetjenesten. Det er viktig at den eller de som skal gi råd til elevene har relasjonell kompetanse og kompetanse om typiske utfordringer hos barn og unge. Men det vil ikke nødvendigvis kreves spisskompetanse innenfor psykisk helse for å kunne gi elevene gode råd. Poenget må være å identifisere når eleven trenger hjelp utover det skolen kan tilby, og å vite hvilken instans som da er den rette. Utvalget mener det ikke bør stilles spesifikke kompetansekrav, men at det bør overlates til kommunen å finne ut hvilken kompetanse skolene må ha for å gi et godt rådgivningstilbud til elevene.

Rådgivning fra andre enn sine lærere

Elevene utvalget har snakket med, er opptatt av å kunne få råd fra andre enn lærerne sine. Elevene ønsker ikke nødvendigvis at de som skal vurdere dem i fag og som har jevnlige samtaler med foreldrene deres, skal vite private ting om dem.

Spørreundersøkelsen til Skole-Norge høsten 2017 viser at det normalt er kontaktlærer som er ansvarlig for sosialpedagogisk rådgivning på barnetrinnet. Dersom det skal innføres krav om at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine, vil skolene måtte organisere rådgivningen på en annen måte. På den annen side kan det settes spørsmålstegn ved om rådgivningsplikten faktisk er oppfylt i grunnskolen i dag. I videregående skoler vil det ikke bli samme behov for endringer ettersom rådgivningstilbudet der som regel er organisert gjennom en egen rådgiver.

Et argument mot å stille krav om at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine, er at dette vil være å gripe inn i måten skolen organiserer virksomheten på. På den annen side vil det fortsatt være betydelig frihet i organiseringen.

Utvalget er opptatt av å ivareta elevenes behov for å kunne få rådgivning fra andre enn dem som skal vurdere deres faglige prestasjoner. Utvalget foreslår derfor at det stilles krav om at elever skal kunne få rådgivning fra andre enn lærerne sine dersom de ønsker det. Kontaktlæreren skal fortsatt ha en sentral rolle i rådgivningen til elevene (se kapittel 38.4.5). Kravet innebærer bare at elevene skal ha mulighet til å søke råd hos andre enn lærerne sine dersom de ønsker det. Skolen må derfor ha tilbud om rådgivning *i tillegg* til den råd-

[53] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 5.5.2.5.

[54] Se blant annet Sletten & Bakken, 2016.

givningen som gis gjennom kontaktlærerfunksjonen.

God tilgang på rådgivning

Elevene utvalget har snakket med, mener elevene bør ha god tilgang til råd og hjelp, helst hver dag. Begrunnelsen er at elevene kan ha akutte problemer, eller at man kanskje akkurat den dagen har motet til å prate med noen.

Når det gjelder elevenes ønske om å ha tilgang på råd og hjelp hver dag, er det vanskelig å finne gode løsninger. Et krav om å bruke en visst antall årsverk til rådgivning vil slå svært ulikt ut på små og store skoler. Et forholdskrav (en ressursnorm) vil ta hensyn til skolestørrelse, men det vil ikke ta hensyn til det faktiske behovet for rådgivningsressurser. Begge typene regulering vil dessuten gripe sterkt inn i kommunenes handlingsrom. Utvalget mener det prinsipielt er uheldig å styre skolene gjennom krav til ressurser, da det gir kommunene lite handlingsrom til å organisere virksomheten ut fra lokale forhold og elevenes behov.

Utvalget foreslår i stedet at det stilles krav om at elevene skal ha god tilgang på rådgivning. Et krav om *god* tilgang er et skjønnsmessig krav, og innebærer ikke krav om en bestemt frekvens eller ressurs. Om det er behov for at elevene har tilgang til rådgivning hver dag eller et visst antall dager hver uke, må vurderes konkret. Poenget er at skolene skal ha et rådgivningstilbud som dekker elevenes behov for rådgivning.

Rådgivningstilbudet på den enkelte skole kan bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Kontaktlæreren skal fortsatt ha en sentral rolle i den daglige oppfølgingene av elevene (se kapittel 38.4.5). Opplæringen i de tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring kan være en del av tilbudet om kollektiv rådgivning om sosiale og personlige forhold. I tillegg skal elevene kunne få individuell rådgivning ved behov. Rådgivning gjennom digitale ressurser kan være et supplement til rådgivning som elevene får av lærere eller rådgivere som er fysisk til stede på skolen.

Det er elevene som er nærmest til å vite hva som skal til for å dekke deres behov, og det er derfor viktig at elevene høres i arbeidet med å planlegge og organisere rådgivningstilbudet. Se om elevenes medvirkning i kapittel 19.

Utdannings- og yrkesrådgivning

Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for yrkesrådgivning på barnetrinnet. Det virker heller ikke så hensiktsmessig med rådgivning om valg av videregående opplæring og videre utdanning for barn under 13 år. Det elevene på barnetrinnet derimot kan ha behov for, er rådgivning om valg av fag på ungdomstrinnet. Hvilke valg elevene gjør på ungdomsskolen når det gjelder fremmedspråk, får betydning for valgmulighetene deres i videregående opplæring. Søknader om dispensasjon fra vitnemålskravene i videregående opplæring viser at mange elever i dag får for dårlig veiledning før de velger fag på ungdomstrinnet. Utvalget foreslår at det ikke skal være krav om yrkesrådgivning på barnetrinnet, og at rådgivningen om utdanningsvalg knyttes til de valgene elevene gjør ved overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet.

Karriereveiledningsutvalget foreslår at navnet endres fra utdannings- og yrkesrådgivning til karriereveiledning, blant annet fordi det mener at dette vil tydeliggjøre hva som er formålet med rådgivningen, og gi et klarere skille mot sosialpedagogisk rådgivning. Etter Opplæringslovutvalgets vurdering er ikke «karriereveiledning» et godt begrep for den rådgivningen som foregår i skolen. Rådgivningen handler i stor grad om valg innenfor og mellom utdanninger. Selv om mange av valgene har betydning for hva slags arbeid man senere kvalifiserer for, kan det også være andre hensyn som er relevante. Utrykket «karriereveiledning» kan dessuten virke fremmed for ungdom som skal søke seg til videregående opplæring. Forslaget om å dele dagens bestemmelse om rådgivning i to bestemmelser vil bidra til å gjøre skillet mellom utdannings- og yrkesrådgivning og rådgivning om sosiale og personlige forhold tydeligere. Utvalget foreslår at det i ny opplæringslov fortsatt brukes uttrykket «utdannings- og yrkesrådgivning».

Karriereveiledningsutvalget foreslår også at det innføres kompetansekrav, en egen stillingskategori og en minimumsressurs for utdannings- og yrkesrådgivning. Kompetansekrav og ressurskrav er en sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Slike tiltak vil dessuten innebære økte kostnader for kommunene. Opplæringslovutvalget mener det ikke er gode nok grunner til å innføre slike krav. Om utdannings- og yrkesrådgiver skal være en egen stillingskategori, er et spørsmål som hører hjemme mellom arbeidslivspartene på opplæringsområdet.

Karriereveiledningsutvalget foreslår også enkelte tiltak som handler om innholdet i rådgivningen, som vektlegging av kjønnsperspektivet og flerkulturelle perspektiver. Utvalget mener at det ikke bør innføres krav til innholdet i rådgivningen. Dersom det er ønskelig med vektlegging av bestemte perspektiver, bør andre virkemidler benyttes.

Tilgang på rådgivning ved opplæring i bedrift

I dag gjelder rådgivningsplikten i opplæringsloven overfor elever. Karriereveiledningsutvalget[55] har foreslått at rådgivningsplikten utvides til å omfatte lærlinger, lærekandidater og praksisbrevkandidater. Det samme ble også foreslått av Utvalget for fag- og yrkesopplæringen.[56]

Det er etablert en tilskuddsordning for fylkesvise karrieresentre som Kompetanse Norge forvalter. Målgruppen til slike kompetansesentre er voksne over 19 år. Noen av fylkene har valgt å også tilby karriereveiledning til lærlinger under 19 år[57], men dette er ikke dekket av tilskuddet. Ingen av sentrene dekker i dag alle innbyggere over 19 år i sitt fylke, og de er veldig forskjellig innrettet. Det er besluttet at dette tilskuddet skal overføres til fylkeskommunens rammebevilgning fra januar 2020. I den forbindelse har Kunnskapsdepartementet foreslått å lovfeste en plikt for fylkeskommunene til å sørge for et karriereveiledningstilbud som er åpent for hele befolkningen som er bosatt i fylket.[58]

De som går på yrkesfaglig utdanningsprogram, regnes som elever når de får opplæring i skole. Spørsmålet er dermed om rådgivningsplikten skal omfatte disse ungdommene også den tiden de får opplæring i bedrift. Med den ordinære 2+2-modellen vil ungdommene først gå to år i skole og deretter være to år i lærebedrift. Men det finnes også andre modeller hvor ungdommene har en større del av opplæringen i bedrift, eller hvor bedriftsdelen er fordelt annerledes. I noen tilfeller er det nettopp et poeng med mer og tidligere praktisk opplæring i bedrift. Om en ungdom er i skole eller bedrift, er dermed ikke alltid knyttet til hvor langt i opplæringsløpet ungdommen har kommet.

Lærlinger[59] har valgt en yrkesfaglig retning. Etter utvalgets vurdering kan lærlinger likevel ha et behov for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. For eksempel kan de underveis i løpet miste motivasjon eller oppdage at den retningen de har valgt, ikke passer for dem. De kan også trenge veiledning om hvilke jobbmuligheter utdanningen gir dem, og hvordan de kan øke sine muligheter for å få jobb etter endt utdanning. Lærlinger kan også ha behov for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Overgangen fra skole til bedrift kan være vanskelig. Det stilles andre krav, man er gjerne yngre enn de andre ansatte, og miljøet er annerledes enn på skolen. Rådgivning kan i slike tilfeller være nyttig for at den enkelte skal finne sin plass og trives, noen som er viktig for å lykkes med opplæringen.

En utfordring med rådgivning til lærlinger er at de får opplæringen ute i lærebedrifter. En aktiv og oppsøkende rådgivning som rettes mot den enkelte lærling der han eller hun er, vil være svært ressurskrevende og lite praktisk. Et alternativ er at disse ungdommene får tilgang på rådgivning enten på en skole eller andre steder i fylkeskommunen. For eksempel kan fylkeskommunen bruke fylkets karrieresenter til å gi den yrkesmessige delen av rådgivningen dersom dette er hensiktsmessig.

Et annet alternativ kan være å pålegge lærebedriftene å gi lærlingen nødvendig rådgivning. I praksis er det nok en del lærebedrifter som gir kandidatene råd om både yrkesvalg og sosiale spørsmål. Fordelen med å legge rådgivningsplikten på lærebedriften, er at det er der kandidaten er. På den annen side vil ikke lærebedriftene nødvendigvis ha kompetanse til å gi nødvendig rådgivning. Det kan særlig være utfordrende for lærebedriftene å gi rådgivning om muligheter for omvalg og påbygg. Lærebedriftene har som oftest heller ikke samme kompetanse som fylkeskommunen når det gjelder sosiale og personlige problemer blant unge voksne.

Utvalget mener at man kan ha like stort behov for rådgivning når man får opplæring i bedrift, som når man får opplæring i skole, og at rådgivningsplikten bør utvides til å omfatte lærlinger. Utvalget foreslår at plikten legges på fylkeskommunen. For at det skal være praktisk gjennomførbart, mener utvalget at det ikke bør stilles krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning til disse ungdommene på deres opplæringssted. Det er likevel klart at lærlingene må ha tilstrekkelig

---

55 NOU 2016: 7.

56 NOU 2008: 18.

57 NOU 2016: 7, kap. 6.5.1.

58 Kunnskapsdepartementet, 2019b.

59 Lærlinger brukes her som en fellesbetegnelse for dem som får opplæring i lærebedrift, se kap. 29.1.

informasjon om rådgivningstilbudet til at de kan benytte seg av dette ved behov.

Forskriftshjemmel og føringer for forskriftsregler om rådgivning

I dag er det overordnende regler om rådgivning i opplæringsloven og mer detaljerte regler i forskrift til opplæringsloven. Lovbestemmelsen er svært knapp og gir lite informasjon om hva plikten til å gi rådgivning innebærer. For å få informasjon om hva bestemmelsen betyr, må man gå til forskriften.

Etter utvalgets vurdering bør sentrale elementer i rådgivningsplikten framgå direkte av loven. På denne måten vil loven gi mer informasjon til brukerne, og den vil utgjøre en tydeligere ramme for fullmakten til å gi nærmere regler i forskrift. Utvalget foreslår at det reguleres i loven at det skal gis rådgivning om sosiale og personlige forhold, til erstatning for forskriftsreguleringen om at «[f]ormålet 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». Når det gjelder utdannings- og yrkesrådgivning, mener utvalget at det er tilstrekkelig klart hva som menes ut fra navnet. I dag står det at formålet med slik rådgivning er «å bevisstgjere og støtte eleven i val av utdanning og yrke og utvikle kompetansen til den enkelte til å planleggje utdanning og yrke i eit langsiktig læringsperspektiv». Utvalget mener at denne reguleringen er unødvendig og ikke bør videreføres. Utvalget mener at forskriftsreglene om at begge typer rådgivning kan være kollektiv eller individuell, og at formen skal avgjøres ut fra elevenes ønsker og behov, er overflødig ettersom utvalget foreslår at det tas inn i loven at rådgivningen skal være individuell dersom elevene trenger det.

Forskrift til opplæringsloven inneholder i dag regler om ansvar, som etter utvalgets vurdering rettslig sett er overflødige ettersom ansvaret reguleres i loven (se kapittel 48). Forskriften inneholder også krav om at rådgivningen skal uføres av personale med relevant kompetanse. Denne regelen er etter utvalget vurdering også overflødig ettersom det i opplæringsloven er et generelt krav om at kommuner må sørge for å ha riktig og nødvendig kompetanse (se kapittel 38.4.1).

Ettersom utvalget foreslår at sentrale elementer flyttes fra forskriften til loven, er det mindre grunn til å beholde forskriftshjemmelen. Et argument for å beholde mulighetene til å gi mer detaljerte regler i forskriften, er at disse forskriftsreglene er forholdsvis nye (2009), at de ble innført som en oppfølging av kritikk fra OECD, og at aktørene i sektoren var positive til detaljeringsgraden. På den annen side vil hensynet til klarhet som OECD var opptatt av, kunne ivaretas gjennom en tydeligere og mer utfyllende lovbestemmelse og eventuelt veiledning. Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen videreføres, men oppfordrer Kunnskapsdepartementet til å vurdere om det er nødvendig med mer detaljerte regler enn det som nå foreslås i loven. Dersom det er ønskelig å forklare eller utdype hva lovkravet innebærer, kan en mulighet være veiledning eller annen regelverksinformasjon.

42.6.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi elevene nødvendig rådgivning om sosiale og personlige forhold på hver skole. Det lovfestes at elevene skal ha god tilgang på slik rådgivning og at elevene skal kunne få råd fra endre enn lærerne sine. Se forslag til § 14-2
- å videreføre plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi nødvendig rådgivning om utdannings- og yrkesvalg til eleven på 8.–10. trinn og i videregående opplæring. På barnetrinnet skal kommunen ha plikt til å gi elevene rådgivning om valg av fag på 8.–10 trinn. Se forslag til § 14-1
- å innføre plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold, se forslag til § 14-1 tredje avsnitt og § 14-2 andre avsnitt
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om rådgivning, se forslag til § 14-1 siste avsnitt og § 14-2 siste avsnitt
- språklige endringer

42.7 Oppfølgingstjenesten

42.7.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 3-6 er det krav om det skal være en oppfølgingstjeneste i hver fylkeskommune. Bestemmelsen er slik:

> Fylkeskommunen skal ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikkje er i opplæring eller i arbeid. Tenesta gjeld til og med det året dei fyl-

ler 21 år. Tenesta omfattar også ungdom som har tapt opplæringsretten etter § 4-6.

Departementet gir forskrifter om oppgåvene til oppfølgingstenesta.

Retten til videregående opplæring etter § 3-1 kan vare til og med det skoleåret som starter i det året man fyller 24 år, mens man er omfattet av oppfølgingstjenesten ut det året man fyller 21 år. Oppfølgingstjenesten skal ha som siktemål å motivere og forberede ungdom til å gjennomføre et opplæringstilbud eller til å delta i arbeidslivet. Oppfølgingstjenestens målgruppe er ungdommer med rett til videregående opplæring som avbryter, står i fare for å avbryte eller ikke begynner i videregående opplæring.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 13 er det gitt nærmere regler om oppfølgingstjenesten. Her er det bestemmelser om formål, målgruppe og oppgaver. I tillegg er det en egen bestemmelse om krav til samarbeid og koordinering. Oppfølgingstjenesten skal sikre tverretatlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvaret for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Oppfølgingstjenesten skal ha en koordinerende funksjon, men skal ikke overta oppgavene til andre etater.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å etablere og drifte oppfølgingstjenesten. Det er ikke fastsatt krav til organisering, bemanning og kompetanse.

42.7.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten ble lovfestet i forbindelse med innføringen av retten til videregående opplæring, det vil si i forbindelse med Reform 94. Før Reform 94 var det ingen instans med et særlig ansvar for å ta seg av ungdommer som ikke søkte, falt ut av eller stod i fare for å falle ut av videregående opplæring.

Kapittel 13 om oppfølgingstjenesten i forskrift til opplæringsloven ble endret med virkning fra 1. februar 2012. Formålet med endringene var å presisere hvilke oppgaver oppfølgingstjenesten har. Bakgrunnen for endringene var at det var ulik praksis i fylkene knyttet til oppfølging av ungdommene og usikkerhet om hva som lå i plikten til å «ta kontakt» med hver enkelt ungdom i målgruppen.

Rapporter og undersøkelser

Antall ungdommer i oppfølgingstjenesten

Per juni 2019 var 15 000 ungdommer registrert i oppfølgingstjenesten. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med tidligere tall, grunnet endringer i saksbehandlingssystemet som ble tatt i bruk høsten 2018. Men det har vært en trend over flere år at færre ungdommer er i oppfølgingstjenestens målgruppe. Utviklingen kan ses i sammenheng med økt gjennomføring i videregående opplæring.[60]

Per juni 2019 var over halvparten av ungdommene i oppfølgingstjenesten 18 eller 19 år. Skoleåret 2018–2019 er det 1 400 ungdommer med status som «ukjent», det betyr at oppfølgingstjenesten ikke har lykkes i å komme i kontakt med dem. Det utgjør 9 prosent av ungdommene som er registrert i oppfølgingstjenesten.

Ved starten av skoleåret var antallet ukjente dobbelt så høyt. 30 prosent av ungdommene var i oppfølgingstjenesten fordi de har sluttet i skole eller lære underveis i skoleåret. 36 prosent hadde ikke søkt om skole- eller læreplass mens 19 prosent takket nei til skole- eller læreplass.

Skoleåret 2018–2019 har 36 prosent av ungdommene begynt i opplæring, jobb eller tiltak etter å ha vært i kontakt med oppfølgingstjenesten. Blant ungdommene som har kommet i aktivitet, er de fleste i ulike tiltak. Totalt er 20 prosent av ungdommene i tiltak i regi av NAV, og i tillegg er omtrent 7 prosent i ulike fylkeskommunale opplæringstiltak. Per juni 2019 var det 4 100 ungdommer som ikke hadde kommet i aktivitet, men som får oppfølging og veiledning av oppfølgingstjenesten. 12 prosent av ungdommene i målgrupppen er registrert som syke eller i institusjon.

Det er stor variasjon mellom fylkene både når det gjelder andelen ungdommer med ukjent status og andelen som har kommet i aktivitet. Andelen med ukjent status varierer mellom 35 prosent på det meste, mens den er på under 5 prosent i flere av fylkene. Tilsvarende er andelen som har kommet i aktivitet i løpet av året, 59 prosent på det meste, mens fylket med den laveste andelen har fått 13 prosent i aktivitet.[61]

---

60 Utdanningsdirektoratet, 2019o.

61 Utdanningsdirektoratet, 2019o.

Undersøkelser av oppfølgingstjenesten

En rapport fra SINTEF fra 2011 viser at organiseringen av oppfølgingstjenesten er preget av stort mangfold. Det er delte meninger om oppfølgingstjenesten skal legges til den enkelte skolen eller organiseres utenfor skolen. Det framgår videre at oppfølgingstjenesten har utfordringer med å oppnå kontakt med og få oversikt over målgruppen sin. Tjenesten har også utfordringer når det gjelder å sikre tilgang til og koordinere tiltak for målgruppen.[62]

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid i perioden 2011 til 2015.[63] Undersøkelsen viser at mange ungdommer får tett og god oppfølging fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Det er imidlertid store forskjeller. Ifølge Riksrevisjonen er det 60 prosent av ungdommene i oppfølgingstjenestens målgruppe som ikke deltar i tiltak. Det tar dessuten ofte lang tid før oppfølgingstjenesten kommer i kontakt med ungdommene i målgruppen.

Ny GIV og program for bedre gjennomføring

I 2010 ble det etablert et tett samarbeid mellom staten, fylkeskommuner og kommuner gjennom den landsomfattende satsingen *Ny GIV*. En del av denne satsingen var *Oppfølgingsprosjektet* hvor målgruppen var ungdom som allerede hadde avsluttet videregående for tidlig, eller som viste tydelige tegn på at de var i ferd med å slutte. I alle fylkeskommunene skulle man omprioritere eksisterende ressurser og blant annet ta i bruk oppfølgingstjenesten for å følge opp de aktuelle ungdommene og forhindre at de falt fra, eller hjelpe dem tilbake i utdanning. Et viktig satsingsområde i fylkene ble tettere samarbeid mellom ulike instanser og aktører med ansvar for å hjelpe ungdommene. Evalueringer av *Oppfølgingsprosjektet* antyder at samarbeidet har blitt styrket, og at det har blitt en økt bevissthet om spesielt utsatte grupper. Likevel konkluderes det med at *Oppfølgingsprosjektet* ikke har forbedret forholdene nevneverdig for de mest risikoutsatte som har stått utenfor utdanning og jobb i mer enn ett år.[64]

Ny GIV er nå avsluttet, men et forsterket samarbeid med fylkeskommunene for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring ble videreført i *Program for bedre gjennomføring*. Målgruppen er både elever som står i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som står utenfor opplæring og arbeid. Ett av sporene i *Program for bedre gjennomføring* innebærer å systematisk prøve ut tiltak med mål om å få flere til å gjennomføre videregående opplæring. Fire forskningsmiljøer i samarbeid med til sammen 13 fylkeskommuner fikk støtte til utprøving av modeller for intensivopplæring, tiltak for å bedre det psykososiale læringsmiljøet på skolen og identifisering og oppfølging av elever i risikosonen. Sluttrapportene leveres i 2019/2020.[65]

Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at målgruppen for opplæringstjenesten bør omfatte personer opp til 24 år som følge av at ungdomsretten til opplæring ble utvidet fra 21 til 24 år.[66] Forum for fylkesutdanningssjefene har i møte med utvalget gitt innspill om å utvide målgruppen til oppfølgingstjenesten.

42.7.3 Utvalgets vurdering

Krav om oppfølgingstjeneste

Utvalget har vurdert om det bør være nasjonale regler om oppfølging av ungdom utenfor arbeid og utdanning. Oppfølgingsoppgaven er ikke en del av opplæringsvirksomheten. Oppfølging av ungdom utenfor arbeid og utdanning har til formål å få ungdommer til å fullføre utdanningen eller på annen måte komme seg inn i arbeidslivet. Det er lite kunnskap om hvilken effekt oppfølgingstjenesten har, men det er grunn til å tro at den utfører viktige oppgaver som ikke ville blitt gjort dersom ikke staten hadde utpekt en ansvarlig instans for denne koordineringsoppgaven. Undersøkelser viser også at om lag halvparten av ungdommene i oppfølgingstjenesten kommer i gang med skole, lære eller arbeid.

Etter utvalgets vurdering er det behov for nasjonale regler om oppfølging av ungdommer utenfor arbeid og utdanning. Et annet spørsmål er om reglene hører hjemme i opplæringsloven. Oppfølgingstjenesten har en annen målgruppe enn videregående opplæring, i og med at den retter som mot ungdommer *utenfor* utdanning og arbeid. Videregående opplæring er dessuten bare ett av virkemidlene som kan brukes overfor ung-

62 Buland et al., 2011.
63 Dokument 3:9 (2015–2016).
64 Lillejord et al., 2015, s 15.
65 Kunnskapsdepartementet, 2018b.
66 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

dommene i målgruppen. Disse momentene taler for at reglene om oppfølgingstjenesten ikke hører hjemme i opplæringsloven. På den annen side har oppfølgingsoppgaven en nær sammenheng med arbeidet for å hindre frafall i videregående opplæring, ettersom ungdommene som avbryter opplæringen, havner i oppfølgingstjenestens målgruppe. Det er heller ingen annen lov som denne oppgaven naturlig hørere hjemme i, og det framstår lite hensiktsmessig med en egen lov om denne oppgaven. Utvalget foreslår derfor at oppfølgingsoppgaven fortsatt skal reguleres i opplæringsloven.

I dag er det krav om en egen oppfølgings*tjeneste*. Det er ikke omtalt i forarbeidene hvorfor det er stilt krav om en egen tjeneste. Utvalget kan ikke se at det er et behov for at oppfølgingsoppgaven utføres faglig uavhengig fra fylkeskommunens øvrige områder. Et argument for å likevel videreføre kravet om en egen tjeneste er at oppfølgingsoppgaven har en annen målgruppe og til dels et annet formål enn opplæringsoppgaven. Når oppfølgingsoppgaven reguleres som en egen tjeneste, blir det tydeligere at fylkeskommunen har ansvaret for en tjeneste overfor innbyggerne som går utover ansvaret for videregående opplæring. At det stilles krav om en oppfølgingstjeneste, innebærer ikke krav til hvordan oppgaven organiseres.

Oppfølgingstjenesten organiseres ulikt i dag, og undersøkelsen fra SINTEF viser at det er ulike meninger om tjenesten bør organiseres som en del av skolevirksomheten i tilknytning til rådgivning eller som en egen oppgave utenfor skolen. Etter utvalgets vurdering bør organiseringen av oppfølgingstjenesten avgjøres lokalt.

Sammenheng med rådgivning og oppfølging av fravær

Målet med oppfølgingen er at flere ungdommer utenfor opplæring og arbeid skal følges opp, kvalifiseres og motiveres til videregående opplæring eller ordinært arbeid. For at færrest mulig skal avbryte videregående opplæring og dermed ha behov for oppfølging, er det viktig å se denne oppgaven i sammenheng med arbeidet med å hindre frafall i videregående opplæring. Utvalget foreslår at det innføres en plikt for fylkeskommunen til å følge opp elever med stor fravær (se kapittel 20.4.2).

Målgruppen til oppfølgingstjenesten

Fra 1. august 2017 ble opplæringsloven § 3-1 endret slik at ungdomsretten gjelder ut det skoleåret som begynner når eleven fyller 24 år. Tidligere var det krav om at opplæringen måtte tas innenfor en periode på fem år, og at hele retten måtte tas ut før man fylte 24. I noen tilfeller varte dermed ungdomsretten bare til man var 21 år. Oppfølgingstjenesten gjelder i dag for ungdommer opp til 21 år.

Utdanningsforbundet og Forum for fylkesutdanningssjefer har gitt innspill om at målgruppen til oppfølgingstjenesten bør utvides til å omfatte personer opp til 25 år, i likhet med ungdomsretten til videregående opplæring. Flere høringsinstanser hadde et tilsvarende innspill i forbindelse med utvidelsen av ungdomsretten. Kunnskapsdepartementet kommenterte da at behovet for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten vil være mindre jo eldre ungdommene er, og gikk ikke inn for å utvide målgruppen til oppfølgingstjenesten.[67]

Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig at aldersgrensen for rett til videregående opplæring og oppfølgingstjenesten er den samme. Dersom målgruppen skal utvides, vil det føre til økte kostnader for fylkeskommunen. Det er da også verdt å merke seg at det er langt flere i aldersgruppen 21–25 år som er utenfor arbeid og utdanning (8 prosent), enn i aldergruppen 15–19 år (2 prosent).[68] Oppfølgingstjenesten handler om at det offentlige tar et aktivt ansvar for å få unge mennesker i utdanning og arbeid. Hvilken aldersgruppe denne oppfølgingsplikten skal gjelde overfor, og fra hvilken alder den enkelte selv må ta dette ansvaret, er i stor grad et politisk spørsmål om hvordan de offentliges ressursene skal prioriteres. Utvalget foreslår derfor ingen utvidelse av målgruppen til oppfølgingstjenesten.

I dagens lov står det at oppfølgingstjenesten også omfatter ungdommer som har mistet retten til opplæring etter § 4-6. Adgangen til å frata ungdommer retten til opplæring, ble tatt ut av loven i 2017 og utvalget foreslår ikke at denne muligheten tas inn igjen. Det tas derfor ut av loven at oppfølgingstjenesten omfatter ungdommer som har mistet retten til videregående opplæring.

Forskriftshjemmel og føringer for forskrifter om oppfølgingstjenesten

I dag er reglene om oppfølgingstjenesten fordelt mellom lov og forskrift. Lovbestemmelsen er relativt knapp. Den fastsetter hvem som er målgruppen, og gir hjemmel til å gi forskriftsregler om hva oppgaven er. Etter utvalgets vurdering bør det

[67] Prop. 79 L (2016–2017).
[68] Bø & Vigran, 2015.

framgå av loven hva som menes med oppfølgingstjeneste. Da vil loven gi mer informasjon til brukerne og dessuten gi tydeligere rammer for fullmakten til å fastsette regler i forskrift. Utvalget foreslår at beskrivelsen av formålet med oppfølgingstjenesten i forskriftens § 13-1 brukes som grunnlag for å regulere hovedinnholdet i loven. Utvalget foreslår at forskriftsreglene om formålet med oppfølgingstjenesten ikke videreføres.

Forskrift til opplæringsloven kapittel 13 inneholder i tillegg til regler om formålet, regler om målgruppe, oppgaver, samarbeid og koordinering. Reglene om målgruppe er en oppramsing av typetilfeller som uansett vil være omfattet av bestemmelsen i loven.[69] Dette er en unødvendig presisering, som heller kan omtales i en veileder eller i annen regelverksinformasjon. Utvalget foreslår derfor at forskriftsreglene om målgruppe ikke videreføres.

Forskriftsreglene om oppgaver, inkludert om samarbeid og koordinering, innebærer derimot konkrete plikter utover det som følger av loven. Pliktene er relativt detaljerte og passer dermed best på forskriftsnivå. Utvalget foreslår derfor å videreføre hjemmelen til å gi forskrifter om oppgavene til oppfølgingstjenesten.

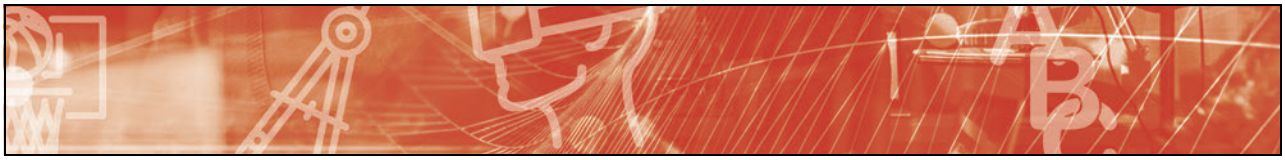
42.7.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre fylkeskommunens plikt til ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som er utenfor arbeid og opplæring, se forslag til § 9-4
- å fastsette i loven hva som er hovedinnholdet i oppfølgingsoppgaven, til erstatning for reglene om formålet med oppfølgingen som i dag er regulert i forskriften
- å ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder ungdommer som har mistet retten til opplæring da det ikke er adgang til å frata noen retten til opplæring
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om oppgavene til oppfølgingstjenesten
- at forskriftsreglene om målgruppe ikke videreføres
- språklige endringer

[69] Dette gjelder likevel ikke alternativet i forskrift til opplæringsloven § 13-2 bokstav d da det ikke lenger er adgang til å frata retten til opplæring i forbindelse med bortvisning eller heving av kontrakt om opplæring i bedrift.

Kapittel 43
Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring



Figur 43.1

43.1 Innledning

Dette kapitlet handler om diverse regler for grunnskolen og videregående opplæring som ikke hører hjemme i noen andre kapitler i denne utredningen. Kunnskapsgrunnlag er bare omtalt for de temaene der det finnes et særlig relevant grunnlag. Se omtale av kunnskapsgrunnlag utvalget bygger på i kapittel 3.4.6.

43.2 Informasjonsplikt

43.2.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 2-3a handler om fritak fra aktiviteter med mer i opplæringen. Det gjelder aktiviteter som ut fra egen religion eller livssyn oppleves som støtende. Det er foreldrene eller elevene som har fylt 15 år, som kan sende melding om fritak. Skoleeier skal årlig informere elevene og foreldrene til elever som er under 15 år, om reglene for fritak og innholdet i opplæringen.

Opplæringsloven § 9 A-9 pålegger skolen å informere elevene og foreldrene om deres rettigheter som følge av kapittel 9 A *Elevane sitt skolemiljø*. Elever og foreldre skal snarest mulig varsles dersom skolen blir kjent med at noe ved skolemiljøet kan være til skade for elevenes helse. Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal gis informasjon om alt som er viktig for skolemiljøet.

I § 9 A-10 omhandles ordensreglement. Ordensreglementet skal gjøres kjent for elever og foreldre.

I Ot.prp. nr. 91 (2004–2005)[1] omhandles bakgrunnen for lovforslaget om kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og rett til avgrenset fritak. Den tidligere loven ble endret som en oppfølging av synspunktene som FNs menneskerettskomité fremmet i 2004. Det ble gjort flere endringer, blant annet ble skoleeieres plikt til å gi informasjon om reglene for fritak fra aktiviteter i opplæringen lovfestet. Dette ble foreslått for å imøtekomme synspunktene til FN-komiteen. I høringsutkastet uttalte departementet at god informasjon og dialog med foreldrene var viktig for å sikre den delvise fritaksretten. Dette vil føre til at det blir gitt nødvendig kunnskap om muligheten til å få fritak. Det ble presisert at det er skoleeier og ikke skolen som har plikt til å informere.

I Prop. 57 L (2016–2017)[2] omtales endringer i opplæringsloven som handler om elevenes skolemiljø. Departementet sendte forslaget om nytt kapittel om skolemiljø på høring. I høringsforslaget foreslo departementet å lovfeste en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i det nye kapitlet om skolemiljø. 40 høringsinstanser kommenterte forslaget om å innføre informasjonsplikt, og alle støttet forslaget. Det ble pekt på at informasjonsplikten kunne styrke realiseringen av elevenes rettigheter. Departementet påpeker at informasjon om rettighetene er en forutsetning for å kunne vurdere om de er oppfylt, og eventuelt kreve at de oppfylles. Det påpekes at informasjonen må gis slik at den oppfyller formålet med plikten.

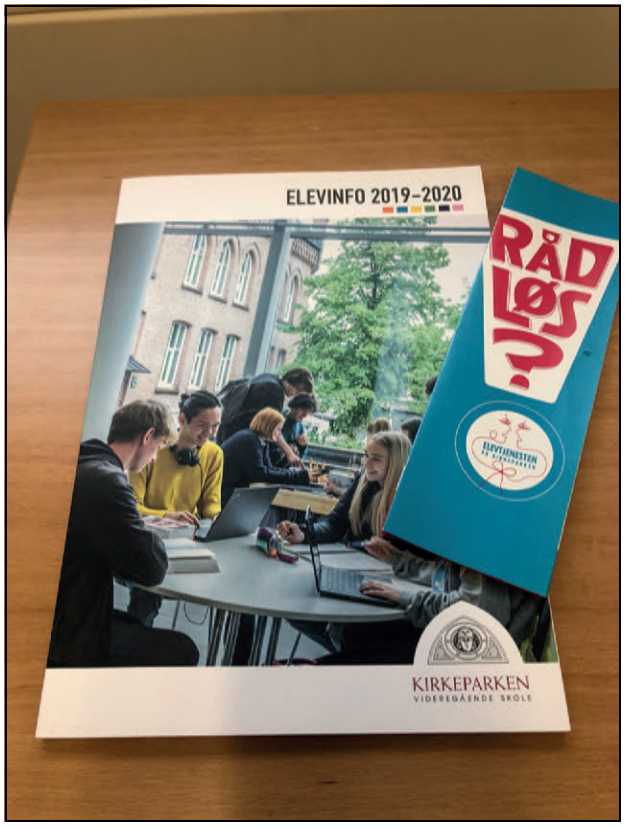
---

1 Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kap. 4 og 5.

2 Prop. 57 L (2016 –2017).

Bestemmelsen om å informere elever og foreldrene om ordensreglementet er en videreføring av tidligere bestemmelser.

Forskrift til opplæringsloven inneholder mange bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre. Som eksempler kan nevnes informasjon om tilbud om leksehjelp, rådgivende folkeavstemming om skriftlig hovedmål, retten til sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, hva det vil innebære for eleven å velge vurdering med eller uten karakter, regler ved formidling av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater, og informasjon om eksamen, vitnemål og retten til å klage. I § 20-3 *Foreldresamarbeid i grunnskolen* og § 20-4 *Foreldresamarbeid i vidaregåande opplæring* pålegges skolen å gi foreldre til elever som ikke er myndige, informasjon om eleven og det daglige arbeidet, rutiner og annet som er relevant for foreldrene. Etter bestemmelsen skal foreldrene også få informasjon om elevens og foreldrenes rettigheter etter opplæringsloven og forskriften.



Figur 43.2 Informasjon til elever og foreldre ved Kirkeparken videregående skole i Østfold

Foto: Opplæringslovutvalget

43.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

I NOU 2015: 2 settes søkelyset på hva som kan forbedres for å fremme et trygt og godt skolemiljø. Det pekes på at elever og foreldre ikke får nødvendig informasjon om sine rettigheter. For at elever og foreldre skal kunne medvirke i saker som er viktige for dem, er det avgjørende at de får informasjon om hvilke rettigheter de har, og om hvordan de skal gå fram for å få innflytelse. Det er vanskelig å få hjelp når man ikke kjenner sine rettigheter og ikke vet hvor man som elev eller foreldre kan få hjelp om skolen ikke tar tak i saken eller gir den nødvendige informasjonen.

> Denne informasjonen er en nødvendig forutsetning for at disse skal kunne bruke regelverket slik lovgiveren mente. Dette kan også underbygges ved at det i Felles nasjonalt tilsyn 2011 ble gitt pålegg i ca. 34 pst. av tilfellene om at skolene ikke informerte elevene og foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a.[3]

43.2.3 Utvalgets vurdering

Elever er hovedpersonene i skolen, og utvalget mener at deres grunnleggende rettigheter bør synliggjøres i regelverket. For å kunne benytte seg av sine rettigheter må elevene og foreldrene være informert. Kommunen må ivareta informasjonsplikten hvis intensjonen i loven skal oppfylles.

Skolens, kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon er regulert i mange bestemmelser i opplæringsloven og forskriften. Dette kan gi en fragmentert framstilling av plikten og bidra til manglende informasjon til elever og foreldre. Regelverksetterlevelsen kan bli bedre gjennom å regulere ansvaret og plikten i én bestemmelse.

43.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at plikten til å gi informasjon samles i én bestemmelse
- at det lovfestes at kommunen og fylkeskommunen skal gi elevene og deres foreldre den informasjonen de trenger, blant annet om opplæringen, skolemiljøet, skolereglene og de rettighetene og pliktene elevene ellers har, se forslag til § 2-6

[3] NOU 2015: 2, kap. 15.5.2.

43.3 Fritak fra aktiviteter i opplæringen og opplæring om livssyn mv.

43.3.1 Dagens regler

Grunnloven

I Grunnloven § 16 er følgende fastsatt i bokmålsversjonen: «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.» Og i nynorskversjonen: «Alle innbyggjarane i riket har fri religionsutøving. Den norske kyrkja, ei evangelisk-luthersk kyrkje, står ved lag som den norske folkekyrkja og blir stødd som det av staten. Nærare føresegner om kyrkjeskipnaden blir fastsette i lov. Alle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line.»

Det er lagt til grunn at frihetene kan trues på mange måter, for eksempel ved systematisk indoktrinering, ved forbud mot eller påbud om å delta i religiøse aktiviteter eller ved forskjellsbehandling på grunn av religiøs tilhørighet.[4]

Norges folkerettslige forpliktelser

Prinsippet om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet har en sentral plass i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

I artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter framgår følgende: «The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.»

FNs menneskerettskomité avga 3. november 2004 en uttalelse om det daværende faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL).[5] Uttalelsen konkluderte med at rammene rundt KRL-faget, blant annet ordningen med delvis fritak slik denne ble gjennomført overfor klagerne, er i strid med artikkel 18 nr. 4. i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Som en del av oppfølgingen av uttalelsen foreslo regjeringen endringer i opplæringsloven. I proposisjonen[6] kommenteres uttalelsen fra komiteen slik:

> Eit vesentleg punkt i fråsegna frå FNs menneskerettskomité var om obligatorisk undervisning i KRL utan fullt høve til fritak er i strid med artikkel 18 i konvensjonen.
>
> Komiteen uttaler at religionsundervisning og livssynsundervisning i den offentlege skolen ikkje vil vere i strid med artikkel 18, dersom det skjer på ein nøytral og objektiv måte, men at offentleg opplæring som omfattar undervisning i ein særskild religion eller ei særskild tru, vil vere i strid med artikkel 18, med mindre det er opna for ikkje-diskriminerande høve til fritak eller andre alternativ som kjem foreldra sine ønske til møtes. […]
>
> Komiteen går deretter over til å vurdere om ordninga med delvis fritak kan sjåast på som ikkje-diskriminerande fritak eller alternativ som kan komme foreldra sine ønske til møtes, og kjem til at det ikkje er tilfelle. Komiteen ser det slik at den gjeldande ordninga med delvis fritak ikkje kan aksepterast ettersom ho pålegg foreldra ei betydeleg byrde ved at dei må setje seg inn i dei enkelte delane av faget for å finne ut kva dei måtte føle behov for å søkje om – og grunngi – fritak for. Komiteen uttaler vidare at ei eventuell belastning for barna ved delvis fritak kan innebere at foreldre kvir seg for å nytte dette høvet. Komiteen peiker også på at religionsorientering og religionsutøving i dagens praksis er så lite åtskilde at fritaksordninga ikkje er praktiserbar.
>
> Komiteen pålegg Noreg å gi klagarane ei effektiv og formålstenleg utbetring. Vidare blir det påpeikt at Noreg er forplikta til å unngå liknande brott i framtida.

Det vises for øvrig til Erik Møses utredning *Fritak for undervisning i faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering. Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser*.[7]

Den europeiske menneskerettskonvensjonen

I den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er prinsippet om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet tatt inn i artikkel 9 nr. 1, som lyder:

> Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes fre-

4 Dokument 16 (2011–2012), kap. 27.1.
5 HRC, Leirvåg m.fl. mot Norge, 2004.
6 Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kap. 2.3.
7 Ot.prp. nr. 38 (1996–97), vedlegg 1.

> edom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2 har regler om retten til utdanning og statens plikt til å respektere foreldrenes religiøse og filosofiske syn i undervisningen: Artikkelen lyder som følger:

> No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosphical convictions.

Staten skal respektere foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning. Ifølge Høstmælingen (2012)[8] betyr ikke dette at staten er pålagt å gi hver og en undervisning i deres egen overbevisning – slik utdanning må dermed enten skje utenfor skoletid eller i private skoler. Høstmælingen skriver videre følgende:

> Respekten for foreldrenes overbevisning er heller ikke absolutt i den forstand at det er foreldrenes subjektive oppfatning av manglende respekt som er avgjørende. Det innebærer at foreldre må akseptere at undervisningen innenfor noen områder også har elementer som strider mot deres overbevisning, for eksempel når det gjelder seksuallære, religionshistorie eller etikk. Det stilles krav til statene om at informasjon og kunnskap må formidles på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte, og at elevene ikke skal utsettes for indoktrinerende undervisning som kan oppfattes som ikke å respektere foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fastslo 29. juni 2007 at KRL-faget og rammene rundt faget, slik det var fastsatt i 1997, strider mot den europeiske menneskerettskonvensjon første tilleggsprotokoll artikkel 2.[9] Som en del av oppfølgingen av denne dommen, foreslo regjeringen igjen endringer i opplæringsloven. I proposisjonen[10] kommenteres dommen fra EMD slik:

> Domstolen klargjer at første tilleggsprotokoll artikkel 2 ikkje hindrar statane i å gi kunnskap om religionar, livssyn og filosofiar. Menneskerettskonvensjonen gir heller ikkje foreldra høve til å motsette seg at slike emne er med i læreplanen.
>
> […] Dommen slår fast at det faktum at kunnskap om kristendommen utgjer ein større del av pensum enn andre religionar og livssyn, ikkje i seg sjølv er i strid med prinsippet om pluralisme og objektivitet. Læreplanen i faget kan derfor framleis kunne ha fleire kompetansemål om kristendommen enn om andre religionar og livssyn. Men dommen peikar samstundes på at ei overvekt for kristendommen på omtrent halvparten av emna i læreplanen, gir ein kvalitativ skilnad mellom kristendommen og andre religionar og livssyn. […]
>
> EMD vurderte om dei kvalitative skilnadene i faget likevel kunne bli aksepterte ved å sjå på høvet til delvis fritak. Domstolen fann at ordninga kravde at foreldra hadde god informasjon om undervisninga for å kunne vite kva dei skulle søkje fritak frå. Vidare peika domstolen på at søknad om fritak innebar risiko for at foreldra måtte vise fram private aspekt ved si eiga tru, noko som er i strid med menneskerettane. Vurderinga av søknaden frå skolen si side kunne også gi grobotn for konflikt. EMD konkluderte med at ordninga ikkje kunne kompensere for at faget var i strid med menneskerettane.

FNs konvensjon om barns rettigheter

Barnets tanke-, samvittighets- og religionsfrihet omhandles i artikkel 14 i FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen). Her er det fastsatt følgende:

> The child has the right to freedom of thought, conscience and religion. The state shall respect the rights and duties of the parents to provide direction to the child regarding his or her rights in such matters.

Hva dette innebærer på skolefeltet, har blant vært kommenterer slik:[11]

> Barn skal ikke tvinges til å avdekke sin religiøse trosretning eller til å praktisere en bestemt religion. I mange land er religiøs opplæring del av skolepensumet. Barnekonvensjonen krever

[8] Høstmælingen, 2012, s. 324.

[9] EMD, Folgerø m.fl. mot Norge, 2007.

[10] Ot.prp. nr. 54 (2007–2008), kap. 2.4.

[11] Høstmælingen, 2016, s. 133.

> da at barnet kan unntas fra deltakelse i religiøse aktiviteter dersom det, eventuelt med foreldrenes godkjenning, ber om det. I så fall kreves igjen at barnet tilbys tilfredsstillende alternativ undervisning.

Opplæringsloven med forskrift til opplæringsloven

Fritak fra aktiviteter

I opplæringsloven § 1-1 fjerde avsnitt første setning er det fastsatt følgende:

> Opplæringa skal […] vise respekt for den einskilde si overtyding.

Bestemmelsen innebærer blant annet at kommunene ikke kan pålegge elevene å delta i demonstrasjoner eller andre politiske markeringer som er imot deres livssyn eller overbevisning.[12]

Opplæringsloven § 2-3 a handler om fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen. Bestemmelsen gjelder hele grunnskoleopplæringen, ikke bare opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Bestemmelsen gjelder ikke for elever i videregående opplæring.

Den individuelle fritaksretten er fastsatt slik i andre avsnitt i § 2-3 a:

> Elevar skal etter skriftleg melding frå foreldra få fritak frå dei delar av undervisninga ved den enkelte skolen som dei ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av ein annan religion eller tilslutning til eit anna livssyn, eller som dei på same grunnlag opplever som støytande eller krenkjande. Det er ikkje nødvendig å grunngi melding om fritak etter første punktum.

Fritaksretten skal ta utgangspunkt i foreldrenes subjektive oppfatning, men den gjelder bare fritak fra aktiviteter som med «rimeleg grunn» kan oppleves som utøving av annen religion eller tilslutning til annet livssyn.[13] Samtidig ble det i høringen[14] av forslaget lagt til grunn at fritaksretten må «praktiserast på ein romsleg og fleksibel måte».

Fritak fra aktiviteter forutsetter en skriftlig melding fra foreldrene, men det er ikke nødvendig at foreldrene gir en begrunnelse. Elever som har fylt 15 år, gir selv skriftlig melding om fritak, jf. § 2-3 a sjette avsnitt.

Eksempler på aktiviteter som kan omfattes av fritaksretten, er å framføre trosbekjennelser eller bønner, lære religiøse tekster utenat, delta i salmesang, være til stede i gudstjenester i ulike trossamfunn, delta i deler av opplæringen i mat og helse eller delta i aktiviteter som dans i kroppsøving.[15]

I første avsnitt i § 2-3 a er det fastsatt følgende: «Skolen skal vise respekt for elevane og foreldra sine religiøse og filosofiske overtydingar og sikre retten til likeverdig opplæring.» I dette avsnittet tydeliggjøres de kravene menneskerettighetene stiller til staten når det gjelder alle fag. I Innst. O. nr. 72 (2007–2008) framgår følgende:

> Komiteen mener at ved å omtale både foreldrerett og rett til likeverdig opplæring får en i sak også gitt en begrunnelse for at § 2-3 a sikrer fritak fra deler av undervisningen ved den enkelte skole, men ikke gir fritak fra kunnskapsinnholdet i læreplanen.

I tredje avsnitt første setning i § 2-3 a er fritaksretten avgrenset slik: «Det kan ikkje krevjast fritak frå opplæring om kunnskapsinnhaldet i dei ulike emna i læreplanen.» Fritaksretten er derfor begrenset til de aktivitetene og arbeidsmåtene som skolene velger for å formidle kunnskapen. Dersom skolen ikke godtar en melding om fritak, er skolen forpliktet til å behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dette følger av andre setning i tredje avsnitt i § 2-3 a. Ifølge Ot.prp. nr. 91 (2004–2005)[16] er dette en presisering av kravene i forvaltningsloven.

Skolen har ansvaret for at fritak blir gjennomført når det er meldt om fritak. Dette er presisert i fjerde avsnitt i § 2-3 a. Her er det også presisert at skolen skal «leggje til rette for tilpassa opplæring innanfor læreplanen», noe som betyr at «eleven skal få same kunnskapen som dei andre elevane, men på ein annan måte».[17] Det er videre understreket i Ot.prp. nr. 91 (2004–2005) at eleven «ikkje i noko tilfelle ha[r] fri frå pliktig undervisning. Gjennomføringa av undervisninga må avtalast i dialog mellom foreldra og skolen.»[18]

I femte avsnitt er det fastsatt at skoleeieren årlig skal informere elevene og foreldrene både om reglene for fritak og om innholdet i opplæringen. Kunnskapsdepartementet har presisert at for

---

12 Dokument nr. 15:1269 (2018–2019).

13 Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), merknad til § 2-3 a.

14 Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kap. 5.2.

15 Se blant annet Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kap. 5.1 og Helgeland, 2018, s. 55.

16 Merknad til § 2-3 a.

17 Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), merknad til § 2-3 a.

18 Kap. 5.4.

å sikre at retten til fritak blir reell og effektiv, må skolene i god tid ha detaljerte undervisningsplaner tilgjengelige for foreldrene.[19] Siden fritaksretten gjelder aktiviteter i alle fag, kan det synes som om departementet mener at skolen i god tid skal ha detaljerte undervisningsplaner tilgjengelige for foreldrene i alle fag.

Undervisningen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk

Opplæringsloven § 2-4 handler om flere forhold ved faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).

I første avsnitt i § 2-4 er det fastsatt følgende: «Kristendom, religion, livssyn og etikk er eit ordinært skolefag som normalt skal samle alle elevar. Undervisninga i faget skal ikkje vere forkynnande.» Opplæringsloven åpner heller ikke for forkynning i andre fag. Dette var bakgrunnen for endringen av overskriften til § 2-3 a: «Orda 'religiøse aktivitetar' i overskrifta til føresegna er endra til 'aktivitetar' fordi tidlegare ordlyd misvisande gav inntrykk av at det er tillate med undervisning som er forkynnande.»[20]

Innholdet i KRLE-faget er fastsatt i andre avsnitt. Undervisningen skal gi kjennskap til kristendommen og andre verdensreligioner og livssyn, til hva kristendommen har å si som kulturarv, og til etiske og filosofiske emner. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at religioner og livssyn skal behandles kvalitativt likt.[21]

Formålet med faget er fastsatt slik i tredje avsnitt: «Undervisninga i kristendom, religion, livssyn og etikk skal bidra til forståing, respekt og evne til dialog mellom menneske med ulik oppfatning av trudoms- og livssynsspørsmål.»

Og i fjerde avsnitt er det fastsatt følgende: «Undervisninga i kristendom, religion, livssyn og etikk skal presentere ulike verdsreligionar og livssyn på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggjast til grunn for undervisninga i dei ulike emna.» Formuleringene objektivt, kritisk og pluralistisk er tatt inn i bestemmelsen for å sikre at faget er i samsvar med menneskerettighetene.[22]

Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk

Kravene i opplæringsloven § 2-4 er fulgt opp i læreplanen i kristendom, religion, livssyn og etikk. Her er det blant annet fastsatt at faget skal bidra «til dialog mellom mennesker med ulik oppfatning av tros- og livssynsspørsmål», og at faget skal «gi kjennskap til kristendommen, andre verdensreligioner og livssyn og til etiske og filosofiske emner. Det skal gi kjennskap til den betydning kristendommen har som kulturarv for samfunnet vårt.» Videre er det fastsatt følgende:

> Kristendom, religion, livssyn og etikk er et ordinært skolefag som normalt skal samle alle elever. Opplæringsloven legger til grunn at undervisningen skal være objektiv, kritisk og pluralistisk. Det innebærer at den skal være saklig og upartisk og at de ulike verdensreligioner og livssyn skal presenteres med respekt. I undervisningen skal det ikke være forkynnelse eller religionsutøvelse. Likeverdige pedagogiske prinsipper skal legges til grunn. Det innebærer at alle religioner og livssyn skal behandles på en faglig og sakssvarende måte ut fra sitt særpreg og mangfold.
>
> Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp. I undervisningen skal det benyttes varierte og engasjerende arbeidsmåter som skal bidra til å formidle alle sider ved faget. Det må samtidig utøves varsomhet ved valg av arbeidsmåter. Spesielt gjelder varsomheten arbeidsmåter som foresatte og elever ut fra egen religion eller eget livssyn kan oppleve som utøvelse av annen religion eller tilslutning til annet livssyn. Både individuelle og lokale hensyn bør ivaretas.
>
> Dersom eleven melder om fritak fra deler av den ordinære opplæringen i henhold til opplæringslovens § 2-3 a, skal det følges opp med tilpasset opplæring. Det forutsettes løpende samarbeid mellom hjem og skole og god informasjon om hvordan opplæringen planlegges gjennomført.

Andre lover

Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av trossamfunn, jf. § 3 i lov om trudomssamfunn og ymist anna. Regjeringen har lagt fram forslag til ny lov om trossamfunn. I proposisjonen legges følgende til grunn:

> I dag skal den offentlige skolen favne alle, uansett religiøs og livssynsmessig tilhørighet. Stål-

[19] Kunnskapsdepartementet, rundskriv F-15-07.
[20] Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), merknad til § 2-3 a.
[21] Prop. 82 L (2014–2015), kap. 5.6.1.
[22] Ot.prp. nr. 54 (2007–2008), kap. 4.2.2.

> sett-utvalget understreket at også barn må ha rett til å synliggjøre og utøve sin religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Samtidig understreket utvalget at skolen må forholde seg til tro og livssyn mellom to ytterligheter: Skolen skal ikke være et religionsfritt rom, men den skal heller ikke være et sted for forkynnelse.[23]

Departementet foreslår at den religiøse myndighetsalderen på 15 år, i alle fall inntil Barnelovutvalget skulle komme til en annen konklusjon, føres videre. Videre foreslås det en egen bestemmelse om barns rett til medvirkning: «Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som gjelder barnets utøvelse av tro eller livssyn.»

I likestillings- og diskrimineringsloven § 6 er det fastsatt at diskriminering på grunn av blant annet religion og livssyn er forbudt.

43.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Historikk

I Ot.prp. nr. 54 (2007–2008)[24] er det redegjort for KRL-faget og fritaksretten. Her står det følgende:

> Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) vart innført trinnvis i grunnskolen som obligatorisk fag frå skolestart 1997-1998, jf. lovvedtak 19.06.1997 nr. 83 og Innst. O. nr. 95 (1996–97). Faget vart innført på alle klassetrinn i skoleåret 1999–2000.
>
> KRL-faget erstatta faga kristendomskunnskap og livssynskunnskap. Kristendomskunnskap hadde vore eit obligatorisk fag sidan skolen starta i 1739. Det var da ein del av kyrkja si dåpsopplæring. Lov om dissentere frå 1845 gav rett til fritak. Det ansvaret skolen hadde for dåpsopplæringa, vart opphevd i 1969. Livssynsundervisning vart innført i 1974 som ikkje-obligatorisk, alternativt fag for elevar med fritak frå kristendomsundervisninga.
>
> Stortinget la til grunn at KRL-faget skal vere eit ordinært skolefag på linje med dei andre faga i skolen. Faget skal gi kunnskap om religionar og livssyn, ikkje opplæring til ei bestemt tru. Faget skal vere ope, medverke til innsikt, respekt og dialog på tvers av trus- og livssynsgrenser og fremje forståing og toleranse i religiøse og moralske spørsmål. Formålet er å få til eit samlande skolefag, der elevane så langt som mogleg deltek i ei felles undervisning. Dette skal gi eit vesentleg bidrag til det felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlaget samfunnet byggjer på, med innslag frå ulike kulturar, religionar og livssyn. Undervisninga skal gjennomførast med respekt for livssynsbakgrunnen til elevane, stimulere til allsidig danning og vere med på å skape felles kulturelle referanserammer.
>
> Faget og fritaksreglane har vore behandla av Stortinget i fleire samanhengar. I Innst. S. nr. 103 (1995–96) om St.meld. nr. 14 (1995–96) om KRL-faget bad fleirtalet om å få ei oversikt over praktiseringa av fritaksretten etter at fritaksreglane hadde vore i bruk i ein treårsperiode. På grunnlag av mellom anna to uavhengige evalueringar av KRL-faget vart det vedteke å gjennomføre ein omfattande revisjon av læreplanen og fritaksordninga. St.meld. nr. 32 (2000–2001) og Innst. S. nr. 240 (2000–2001) gav grunnlaget for revisjonsarbeidet. Reglane for fritak vart endra med verknad frå oktober 2001, og innhaldet i sjølve faget vart forenkla med verknad frå skoleåret 2002–2003. Namnet på faget vart endra til kristendoms-, religions- og livssynskunnskap.

Med virkning fra august 2005 ble det gjort flere endringer i loven knyttet til KRL-faget og fritaksretten. Bestemmelsen om at den som skal undervise i faget, skal ta utgangspunkt i formålet i loven, ble opphevet. Begrepet «evangelisk-luthersk tru» ble erstattet med «evangelisk-luthersk kristendomsforståing», og «religiøse aktivitetar» ble erstattet med «aktivitetar». Videre ble informasjonsplikten knyttet til fritak lovfestet, og i tillegg ble bestemmelsen om fritak skilt ut som egen bestemmelse.[25]

I Ot.prp. nr. 54 (2007–2008)[26] ble det foreslått følgende endringer:

- krav om god informasjon om innhaldet i opplæringa i føresegna om fritak frå aktivitetar m.m. i opplæringa
- nytt namn på faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap
- fastsetting av innhaldet i faget blir flytta til andre ledd i lovføresegna
- presisering av at opplæringa skal være objektiv, kritisk og pluralistisk

[23] Prop. 130 L (2018–2019), kap. 8.3.1.
[24] Kap. 2.1.
[25] Ot.prp. nr. 91 (2004–2005).
[26] Kap. 1.

Endringene ble vedtatt med virkning fra august 2008.

En ny bestemmelse om formålet med den opplæringsvirksomheten som opplæringsloven regulerer, trådte i kraft i januar 2009. Bestemmelsen ble vedtatt på bakgrunn av en politisk avtale av 6. november 2008. Denne avtalen lå til grunn for innstillingen fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, som uttalte følgende:

> Komiteen mener det er viktig at formålsparagrafen uttrykker et sett av verdier som flest mulig kan slutte opp om uavhengig av religiøs, kulturell eller nasjonal tilknytning. Samtidig er det etter komiteens oppfatning avgjørende at formålsbestemmelsen også gir klart uttrykk for hvilken etisk, kulturell og religiøs arv og kontekst som bidrar til å forme vårt samfunn. Det er derfor både naturlig og nødvendig å uttrykke i formålsparagrafen hvilken betydning verdiene i kristen og humanistisk arv og tradisjon har for utformingen av det som er felles verdier i samfunnet, som også kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene. Dette er en felles referanseramme som gir et solid verdifundament for skolens virksomhet.[27]

I Prop. 82 L (2014-2015)[28] ble det foreslått å endre navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Endringen trådte i kraft i august 2015. Samtidig ble det fastsatt endringer i læreplanen. Det ble her fastsatt krav om at om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes på kristendomskunnskap.[29]

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til nye læreplaner i KRLE og religion og etikk på høring.

Stortinget ba i 2018 regjeringen om å «sørge for at det utarbeides en nasjonal veileder for skolene om hvordan det best kan legges til rette for at elevene skal kunne delta på skolegudstjeneste i forbindelse med julehøytiden, og at elever som ønsker fritak, skal ha rett på et pedagogisk alternativ i skolens regi».[30] Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder om skolegudstjenester.[31]

[27] Innst. O. nr. 22 (2008–2009).
[28] Kap. 5.
[29] Utdanningsdirektoratet, 2015d.
[30] Innst. 192 S (2017–2018).
[31] Utdanningsdirektoratet, 2019p.

Innspill til utvalget

KS mener at første avsnitt i opplæringsloven § 2-3a ikke hører hjemme i loven. Dersom det er behov for å si noe om likeverd, mener KS at dette bør stå i kapittel 1. Videre stiller KS spørsmål ved om § 2-3 a femte og sjette avsnitt er overflødig.

Når det gjelder opplæringsloven § 2-4, mener KS at ordet «etikk» bør slettes. Videre påpeker KS at dersom KRLE er et ordinært skolefag, skal det behandles på samme måte som de andre fagene; det vil si at målet og innholdet defineres i læreplanen. Lærеplanen i KRLE-faget må, som andre fag, forholde seg til formålsparagrafen.[32]

43.3.3 Utvalgets vurdering

Fritak for aktiviteter i opplæringen

Den europeiske menneskerettskonvensjonen er inkorporert i norsk rett, jf. menneskerettsloven. Det tidligere KRL-faget i grunnskolen er både behandlet av FNs menneskerettskomité og av Den europeiske menneskerettsdomstol. I begge tilfeller konkluderte tilsynsorganene med at norske myndigheter hadde krenket klagernes rettigheter. Kritikken har blitt fulgt opp av norske myndigheter gjennom blant annet flere lovendringer og endringer i læreplanen, se kapittel 43.3.2.

Utvalget mener at det bør presiseres i den nye loven at opplæringen verken i grunnskolen eller i den videregående opplæringen skal være forkynnende. I opplæringsloven kommer dette i dag bare eksplisitt til uttrykk for KRLE-faget, jf. § 2-4 første avsnitt andre setning.

Utvalget mener videre at det bør tydeliggjøres i loven at elevene har en individuell rett til fritak der vilkårene er oppfylt. Selv om opplæringen i norsk skole ikke skal være forkynnende eller innebære religionsutøvelse, mener utvalget at det fortsatt er behov for at elever kan få fritak fra aktiviteter som de selv ut fra egen religion eller eget livssyn kan oppleve som utøvelse av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn. Utvalget foreslår også at elevene fortsatt skal ha rett til fritak fra aktiviteter som de oppfatter som støtende eller krenkende. Fritaksretten skal fortsatt bare gjelde fritak fra aktiviteter som med rimelig grunn kan oppleves som utøving av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn, eller som støtende eller krenkende. Utvalget understreker at opplæringen bør legges opp slik at flest mulig kan

[32] KS, innspill til utvalget.

delta. Det betyr at bestemmelsen foreslås videreført som en «sikkerhetsventil». Bestemmelsen vil kunne bidra til at konflikter omkring det som objektivt sett ikke skal være religionsutøvelse, men som subjektivt oppleves som det, unngås. Videre foreslår utvalget at det presiseres i loven at elevene ikke kan kreve fritak fra kompetansemålene i læreplanene for fag. Et aktuelt eksempel er kompetansemål knyttet til svømmeferdigheter.

Utvalget mener at fritaksretten også bør omfatte elever i videregående opplæring, slik at disse har den samme «sikkerhetsventilen» som elever i grunnskolen, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 14. I videregående opplæring kan det for eksempel være aktuelt med fritak fra deltakelse i skolegudstjenester, visse former for dans i faget kroppsøving og enkeltaktiviteter i felles programfag i Vg1 restaurant- og matfag. Elevene kan imidlertid ikke kreve fritak fra kompetansemål i læreplaner for fag, noe som kan ha betydning for hvilke utdanningsprogrammer og programområder elevene bør søke på.

Utvalget foreslår ikke at bestemmelsen om fritak fra aktiviteter gjøres gjeldende for opplæring i bedrift. I tillegg til bestemmelsen om formålet med opplæringen i § 1-2, gjelder de alminnelige reglene for arbeidstakere for lærlinger.

Elever som får fritak fra aktiviteter, skal fortsatt få tilbud om en annen opplæringsaktivitet. Utvalget foreslår at det presiseres at opplæringen som gis, skal ha et tilsvarende faglig innhold. Dette kan bidra til at elever som får fritak fra aktiviteter får «likeverdig opplæring», jf. § 2-3 a første avsnitt. Utvalget mener derimot at det ikke er nødvendig å presisere i fritaksbestemmelsen at skolen «skal vise respekt for elevane og foreldra sine religiøse og filosofiske overtydingar». Dette følger av formålet med opplæringen, se forslag til §1-2 første, fjerde og sjuende avsnitt.

Utvalget mener heller ikke at det er nødvendig å videreføre § 2-3 a tredje avsnitt andre setning, siden dette er en særregulering av forvaltningsloven. Videre mener utvalget at det er overflødig å presisere at elever som har fylt 15 år, selv gir melding om fritak, jf. barnelova § 32 og lov om trudomssamfunn og ymist anna § 3. Utvalget legger videre til grunn at barnets indre tankeliv vil være personlig også før fylte 15 år. Det innebærer at elever, i tråd med ytringsfriheten i Grunnloven § 100, vil ha rett til å gi uttrykk for sine tanker og sin tro før fylte 15 år, selv om dette skulle gå på tvers av foreldrenes ønsker.[33]

Informasjonsplikten foreslås videreført i den generelle bestemmelsen i § 2-6 i forslaget til ny lov. Kunnskapsdepartementet har tidligere presisert at for å sikre at retten til fritak blir reell og effektiv, må skolene i god tid ha detaljerte undervisningsplaner tilgjengelige for foreldrene, se kapittel 43.3.1. Utvalget mener at det er urealistisk å kreve at skolen i god tid gjør detaljerte planer for undervisningen tilgjengelige for foreldrene og elevene i alle fag. Dette gir lite rom for fleksibilitet. For å sikre at fritaksretten skal være reell, mener utvalget at det er tilstrekkelig at kommunene sørger for at foreldre og elever får informasjon om retten til fritak, hvordan bestemmelsen skal forstås i praksis, og hvilke aktiviteter og arbeidsmåter som skal gjennomføres. Når det gjelder sistnevnte, bør skolen særlig være oppmerksom på aktiviteter og arbeidsmåter der fritaksretten antas å kunne være særlig aktuell.

Selv om utvalget foreslår at § 2-3 a om fritak fra aktiviteter i opplæringen i hovedsak videreføres, ser utvalget flere svakheter ved bestemmelsen som foreslås videreført. I bestemmelsen framgår det at det ikke er nødvendig å begrunne meldinger om fritak, mens det i forarbeidene til bestemmelsen framgår at fritaksretten bare gjelder aktiviteter som med «rimeleg grunn» kan oppleves som utøving av annen religion eller tilslutning til annet livssyn. Utvalget ber derfor om at departementet går igjennom bestemmelsen på nytt i lys av rettsutviklingen siden 2008.

Opplæring om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å omhandle KRLE-faget i den nye loven. Det er ingen andre fag det er satt rammer for i dagens opplæringslov, og det er presisert i § 2-4 første avsnitt at KRLE-faget er «eit ordinært skolefag». I forarbeidene til bestemmelsen framgår følgende:

> Departementet har vurdert om det i det heile er nødvendig med ei eiga føresegn om faget. Ingen andre fag har ei slik lovføresegn. Dette er eit ledd i den heilskapen som gir faget preg av å vere eit særskilt fag, ikkje eit ordinært skolefag. Med bakgrunn i at Noreg har fått ein dom mot KRL-faget meiner departementet likevel at det er gode grunnar til å ha ei særskild føresegn for å sikre at faget er i samsvar med menneskerettane. Dette kan gjerast ved at ein framleis har ei lovføresegn om faget som er utforma slik at det gir tryggleik for at menneskerettane ikkje blir brotne. Dommen har som

[33] Dokument 16 (2011–2012), kap. 27.5.

føresetnad at ei obligatorisk opplæring om religionar skal vere objektiv, kritisk og pluralistisk.[34]

Utvalget har med den samme begrunnelsen kommet til at det også i den nye loven bør fastsettes en egen bestemmelse om opplæringen *om* kristendom, andre religioner, livssyn og etikk. Videre mener utvalget at det bør fastsettes at opplæringen skal samle alle elever og presentere religioner og livssyn på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte. Derimot mener utvalget at det ikke bør fastsettes i loven at opplæringen i disse emnene skal legges til et bestemt fag. Formålet med lovbestemmelsen er å sikre at opplæringen i disse emnene er i samsvar med menneskerettighetene uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i. Bestemmelsen vil etter forslaget også omfatte religions- og livssynsopplæringen i videregående opplæring. Utvalget støtter ikke forslaget fra KS om å fjerne «etikk» fra oppramsingen.

KS påpeker at dersom KRLE-faget er et ordinært skolefag, skal det behandles på samme måte som de andre fagene, det vil si at mål og innhold defineres i læreplanen. Utvalget støtter dette forslaget fra KS, og foreslår at andre og tredje avsnitt i § 2-4 ikke videreføres. Utvalget mener at dette er målformuleringer som egner seg best i læreplanverket, og som dessuten også løftes fram i bestemmelsen om formålet med opplæringen, som foreslås videreført i § 1-2. Forslaget til endringer i ordlyden i bestemmelsen innebærer derfor ingen realitetsendring.

Forbudet mot forkynnelse foreslås videreført, se ovenfor. Samlet viderefører dette formålet med § 2-4 første og fjerde avsnitt. Siden utvalget ikke foreslår å regulere opplæringen i KRLE-faget, foreslår utvalget at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter reguleres samlet i én bestemmelse.

43.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen videreføres, men slik at retten også omfatter elever i videregående opplæring, se forslag til § 13-7 tredje og fjerde avsnitt
- at det presiseres at forbudet mot forkynning gjelder all opplæring, se forslag til § 13-7 første avsnitt
- at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i, se forslag til § 13-7 andre avsnitt
- at målene for KRLE-faget ikke lovfestes
- strukturelle og språklige endringer

43.4 Ulykkesforsikring

43.4.1 Dagens regler

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Det står i opplæringsloven § 13-3b at kommunen plikter å sørge for ulykkesforsikring for elevene. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om ulykkesforsikring i forskrift. Kapittel 8 i forskrift til opplæringsloven er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

Forskrift til opplæringsloven § 8-1 gjentar lovens krav om å ulykkesforsikre elevene. Videre sier bestemmelsen at plikten også gjelder for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater. Forskrift til opplæringsloven § 8-4 angir når og hvor forsikringen skal gjelde. I første avsnitt bokstav c står det at forsikringen skal dekke ulykkesskade som har hendt «under praktisk yrkesopplæring og opplæring i arbeidslivet som er ledd i opplæringa, og på veg mellom heim og arbeidsplass».

I rundskriv Udir-07-2008 er det lagt til grunn at skoleeiers ulykkesforsikring skal dekke de tilfeller hvor eleven, lærlingen eller lærekandidaten ikke er forsikret gjennom den lovpålagte ordningen i yrkesskadeforsikringsloven, men hvor de likevel er under praktisk yrkesopplæring i arbeidslivet i skolens regi.

Annet regelverk

Yrkesskadeforsikringsloven gjelder «personskade påført arbeidstakere hos arbeidsgivere», jf. § 1. Det følger av lovens § 3 at «arbeidsgivere plikter å tegne forsikring (yrkesskadeforsikring)». Hvem som etter loven regnes som henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker, framgår av § 2. Arbeidsgiver er etter bestemmelsen definert som «enhver» som har noen i sin tjeneste. Bestemmelsen definerer arbeidstaker som «enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgiverens tjeneste».

43.4.2 Kunnskapsgrunnlag

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har gitt to uttalelser som gjelder spørsmålet om yrkesskadeforsikringsloven gjelder for elever.

[34] Ot.prp. nr. 54 (2007–2008), kap. 4.2.1.

Dette har betydning for spørsmålet om hvor langt kommunens plikt til å ulykkesforsikre elevene strekker seg. I JDLOV-1990-3149 svarer Lovavdelingen på en henvendelse fra daværende Utdanningsdepartementet, som ba om avklaring av elevers status opp mot arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet i yrkesskadeforsikringsloven. Uttalelsen gjelder hovedsakelig tolkning av yrkesskadeforsikringsloven § 2 bokstav b. Lovavdelingen uttaler blant annet:

> Etter vår oppfatning må utgangspunktet etter dette være at det foreligger plikt til å tegne yrkesskadeforsikring for skoleelever som deltar i praksisordninger i arbeidslivet. I enkelte tilfeller kan det nok være en viss tvil om hvorvidt det egentlig er tale om utføring av et arbeid. Dette kan særlig tenkes hvor praksisoppholdet er kortvarig. Et eksempel på dette er den praktiske yrkesorienteringen av en ukes varighet for elever på ungdomstrinnet. Formålet med loven må imidlertid sies å tale for at den nedre grensen for begrepet «arbeid» settes relativt lavt. I den grad elever under praksisopphold utsettes for en risiko som følge av virksomheten på en arbeidsplass, synes det rimelig at de har den samme forsikringsdekningen som ordinære arbeidstakere. Med mindre skolen har tegnet forsikring for sine elever som gir en tilsvarende dekning, er det reelt sett gode grunner for at elevene omfattes av yrkesskadeforsikringsloven.

I en annen uttalelse, JDLOV-2001-11203, gjaldt spørsmålet om en frisørskole har plikt til å tegne forsikring for elevene. Opplæringen ved skolen var todelt, hvor en del av de praktiske øvelsene foregikk i klasserom med øving på elevene selv, dukker og medelever. Den andre delen foregikk i skolens åpne salong, der elevene praktiserte på betalende kunder. Elevene mottok ikke lønn, og inntektene fra salongen tilfalt skolen. Lovavdelingen mener at saken reiser tvil, men konkluderer med at elevene vil falle under arbeidstakerbegrepet når de deltar i praksisdelen ved skolens åpne salong. Lovavdelingen argumenterer med at betalingsmomentet i seg selv isolert sett trekker i retning av at elevene er i tjeneste. Videre påpeker lovavdelingen at det er «relativt klart» at elevene ville vært omfattet av loven dersom de hadde vært utplassert i en ekstern bedrift, og at elevenes skaderisiko er tilnærmet lik risikoen til andre frisører og frisørlærlinger.

43.4.3 Utvalgets vurdering

Ulykkesforsikring for lærlinger

Dagens lov gir departementet hjemmel til å gi forskrift om ulykkesforsikring for «elever». I forskrift til opplæringsloven kapittel 8 er det i dag gitt regler om ulykkesforsikring for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater. Utvalget stiller spørsmål ved om dagens opplæringslov gir hjemmel for å gi forskrift om ulykkesforsikring av andre enn elever. Samtidig erfarer utvalget at fylkeskommunene forholder seg til reglene gitt i forskrift til opplæringsloven kapittel 8, og at det derfor må anses som gjeldende praksis at fylkeskommunene også ulykkesforsikrer lærlinger i tilfeller hvor de ikke er dekket av andre ordninger.

Lærlinger og andre kandidater som har tegnet kontrakt om opplæring i bedrift, vil være arbeidstakere i bedriften og gjennom dette være omfattet av yrkesskadeforsikringsloven. Så vidt utvalget kan se, vil yrkesskadeforsikringsloven dekke lærlinger i alle tilfeller som forskrift til opplæringsloven omhandler, med unntak av dekning for ulykkesskade som har hendt på vei mellom hjem og arbeidsplass.

Utvalget mener som utgangspunkt at forholdet mellom lærlingen og lærebedriften bør reguleres av arbeidslivets regler. Det betyr at det bør komme klart fram at det er yrkesskadeforsikringsloven som gjelder for lærlinger. Samtidig kan ikke utvalget se at det er noen rimelig grunn til at elever skal være ulykkesforsikret på veien mellom hjem og opplæringssted, mens lærlinger ikke er det.

Oppsummert mener utvalget at lærlinger skal være ulykkesforsikret på lik linje med elever. Lærlinger skal være dekket av lærebedriftens yrkesskadeforsikring. Fylkeskommunens ansvar avgrenses til å gjelde skade skjedd på veien mellom hjem og opplæringssted. Utvalget mener dette ansvaret bør komme klart fram i loven.

Ulykkesforsikring for elever i bedrift

Lærlinger har inngått arbeidsavtale med lærebedriften, og det er ikke tvil om at lærlinger omfattes av yrkesskadeforsikringslovens arbeidstakerbegrep. Det kan imidlertid være tvil om elever som ikke har et ordinært ansettelsesforhold med en bedrift, dekkes av yrkesskadeforsikringsloven. Lovavdelingen har tidligere vurdert om elever som er utplassert i arbeidslivet, vil være dekket av yrkesskadeforsikringslovens arbeidstakerbegrep. Uttalelsen fra 1990 gir imidlertid ikke en entydig avklaring på spørsmålet om hvem som har for-

sikringsansvaret for en elev som får opplæring i en bedrift.

Ifølge dagens læreplanverk skal alle elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring ha faget yrkesfaglig fordypning (YFF), hvor hovedregelen er at hele eller deler av opplæringen skal gis i bedrift. Organiseringen av den praktiske opplæringen i YFF varierer. Enkelte får for eksempel opplæring i bedrift én dag i uken over en lengre periode, mens andre får opplæringen mer konsentrert over en kortere periode. Noen elever får den praktiske opplæringen i samme bedrift, mens andre får opplæring i flere ulike bedrifter. I hvilken grad eleven kan sies å først og fremst «gjøre arbeid eller utføre verv» for bedriften, eller om eleven må sies å først og fremst være elev som får opplæring, vil variere.

Etter utvalgets vurdering vil det kunne tenkes mange tilfeller hvor det er vanskelig å fastslå hvem som har forsikringsansvaret for en elev som får opplæring i en bedrift. En klargjøring vil være sentral for sikkerheten til den enkelte elev. I realiteten vil en klargjøring forutsette klargjøring av yrkesskadeforsikringslovens arbeidstakerbegrep. Dette ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå. Utvalgets vurdering er at endringer i opplæringsloven ikke vil være riktig virkemiddel for å løse problemet.

Utvalget vil derimot oppfordre Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet til å klargjøre rettstilstanden.

43.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre reglene om ulykkesforsikring av elever, se forslag til § 22-10
- at ansvaret for ulykkesforsikring av lærlinger konkretiseres i loven, se forslag til § 22-10 andre avsnitt

43.5 Avgjørelser på vegne av barnet når barneverntjenesten har overtatt omsorgen

43.5.1 Dagens regler

Det er fastsatt følgende i opplæringsloven § 15-6:

> Dersom barnevernstenesta har overteke omsorga etter barnevernlova §§ 4-8 eller 4-12, har barnevernstenesta rett til å ta avgjerder på vegner av barnet. Tilsvarande gjeld ved vedtak om flytteforbod etter barnevernlova 1 § 4-8 og vedtak om plassering etter barnevernlova § 4-6 andre ledd.
>
> Det er likevel foreldra til barnet som har rett til å velje privat skole, jf. § 2-1, samtykke til fritak frå heile opplæringsplikta, jf. § 2-1, velje målform, jf. § 2-5, krevje fritak frå delar av undervisninga med omsyn til religion eller livssyn, jf. § 2-3a og krevje opplæring i finsk og i og på samisk, jf. §§ 2-7 og 6-2.

Bestemmelsen kom inn i opplæringsloven i 2015. Bakgrunnen var at det var uklart hvem som kunne ta ulike avgjørelser på vegne av barnet i skolesaker når barneverntjenesten har overtatt omsorgsansvaret for barnet eller fattet vedtak med tilsvarende virkning. I det følgende vises det for enkelthetsskyld bare til omsorgsovertakelse.

Etter en omsorgsovertakelse er det den kommunale barneverntjenesten som har det faste og helhetlige ansvaret for den videre oppveksten og omsorgen til barnet. Samtidig har foreldrene fremdeles et avgrenset foreldreansvar. Av forarbeidene til barnevernloven går det fram at vanlig oppfølging når det gjelder skole, hører til den daglige omsorgen, mens forhold som gjelder valg av skole, utdanning og religiøse spørsmål, er en del av det avgrensede foreldreansvaret.[35] Ut over dette regulerer ikke barnevernloven hvilke avgjørelser i skolesammenheng som henholdsvis barneverntjenesten og foreldrene kan ta på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse.

I forarbeidene til opplæringsloven er det vist til at flere av elevrettighetene etter opplæringsloven er utformet slik at foreldrene må samtykke, søke eller på annen måte gjøre et valg for at eleven skal få benyttet den aktuelle rettigheten. For at barnets rettigheter skal kunne oppfylles, mente Kunnskapsdepartementet at det måtte være klart hvilke skolesaker barneverntjenesten kan ta avgjørelser om på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse. Kunnskapsdepartementet pekte også på at en slik klargjøring var en viktig forutsetning for god samhandling mellom skolen og barneverntjenesten. Det framgår av forarbeidene at lovforslaget er utarbeidet i samarbeid med det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.[36]

Bestemmelsen er utformet slik at det er uttrykkelig nevnt hvilke avgjørelser foreldrene kan ta på vegne av barnet når barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Øvrige avgjørelser i skolesaker er det barneverntjenesten som kan ta

[35] Ot.prp. nr. 44 (1991–92). Innst. O. nr. 80 (1991–92).

[36] Prop. 82 L (2014–2015), kap. 4.

på vegne av barnet. Bestemmelsen innebærer at barneverntjenesten blant annet har rett til å samtykke til spesialundervisning, søke om en annen offentlig skole enn nærskolen og ta avgjørelser om skyss eller innlosjering. I tillegg innebærer bestemmelsen at det er barneverntjenesten som tar avgjørelser og opptrer på vegne av barnet i alle typer skolesaker som er en del av den daglige oppfølgingen av barnet.

I forarbeidene er det understreket at § 15-6 slår fast om det er barneverntjenesten eller foreldrene som kan ta avgjørelser på vegne av barnet, og at bestemmelsen ikke har betydning for hvilke tilfeller og saker barnet selv kan ta avgjørelser i. Bestemmelsen har heller ingen betydning for forholdet mellom barneverntjenesten og fosterforeldre eller barnevernsinstitusjon. Videre er det understreket i forarbeidene at bestemmelsen ikke får konsekvenser for hvem som kan klage på enkeltvedtak etter opplæringsloven.

43.5.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er viktig at det er klart hvem som kan ta avgjørelser på vegne av et barn etter omsorgsovertakelse, for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg rettighetene etter opplæringsloven med forskrifter.

Et spørsmål er om det er nødvendig med regler om dette i opplæringsloven eller om dette er en unødig dobbeltregulering eller særregulering av forhold som uansett følger av andre lover. Det er barnevernloven som regulerer omsorgsovertakelse, flytteforbud og de andre vedtakene som opplæringsloven § 15-6 omfatter. Den overordnede myndighets- og ansvarsdelingen mellom barneverntjenesten og foreldrene følger av barnevernloven og dens forarbeider. Det er derimot ikke regulert i barnevernloven hvem som kan ta de ulike avgjørelsene i skolesaker på vegne av barnet. Det er dermed behov for egne regler om hvem som kan ta de ulike avgjørelsene i skolesaker.

KS har stilt spørsmål ved om reglene hører hjemme i opplæringsloven.[37] Utvalget mener at reglene er mer tilgjengelig for de ansatte i skolen hvis de er plassert i opplæringsloven, enn hvis de er plassert i barnevernloven, som er det mest aktuelle alternativet. Utvalget antar at det dessuten vil være lite hensiktsmessig å regulere alle avgjørelser på ulike sektorområder i barnevernloven. Det vises i denne sammenheng til at det også er regler om barneverntjenestens kompetanse til å samtykke på vegne av barnet i pasient- og brukerrettighetsloven.[38]

43.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å videreføre regelen om hvem som kan ta avgjørelser i skoler etter omsorgsovertakelse i ny opplæringslov, se forslag til § 16-3

43.6 Skoleanlegg og alkoholforbud

43.6.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 9-5 første avsnitt er det fastsatt at kommunen skal sørge for «tenelege grunnskolar». Det er ikke fastsatt en tilsvarende bestemmelse for de videregående skolene. Krav til skolebygg, både for grunnskoler og for videregående skoler, er også regulert i andre bestemmelser i opplæringsloven og andre lover, blant annet i opplæringsloven § 9 A-7, i forskrift om miljørettet helsevern i skoler mv, i plan- og bygningsloven og i arbeidsmiljøloven.

Andre avsnitt i opplæringsloven § 9-5 handler om alkoholforbud ved grunnskoler. I første setning er det fastsatt følgende: «På grunnskolar og i kombinerte anlegg for skole og andre formål må det ikkje kunne serverast alkohol eller takast med alkohol til nyting under arrangement i offentleg som privat regi.» I andre setning er det åpnet for at det kan serveres eller drikkes alkohol i kombinerte anlegg, for eksempel i kombinert skole og kulturhus, i særlige tilfeller. Unntaket for kombinerte anlegg gjelder likevel bare der «anlegga vert nytta til kulturelle og sosiale føremål utanom skoletida». I Innst. O. nr. 68 (1997–98) er det også forutsatt at unntakene må begrenses til sluttede selskaper utenom skoletid og innenfor rammen av bestemmelser gitt i andre aktuelle lover. Siden andre setning bare omfatter kombinerte anlegg, betyr dette at det aldri kan serveres eller drikkes alkohol i anlegg som kun brukes til grunnskolevirksomhet.

Alkoholforbudet gjelder private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, men forbudet gjelder ikke friskoler. I barnehageloven er det ikke fastsatt forbud mot servering av alkohol mv. i offentlige eller ikke-kommunale barnehager.

Det er kommunene som har ansvaret for forvaltning av alkoholloven, og kommunene har etter § 1-7d i denne loven en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan.

[37] KS, innspill til utvalget.

[38] Pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-4 og 4-5.

43.6.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at opplæringsloven § 9-5 første avsnitt er overflødig. At grunnskolene må være «tenelege», er en forutsetning for å kunne oppfylle en rekke av elevenes rettigheter. Blant annet skal det fysiske miljøet egne seg for opplæring i fag og dessuten fremme elevenes helse, trivsel og læring. Dette kravet gjelder både for elever i grunnskolen og for elever i den videregående opplæringen. Utvalget foreslår derfor at § 9-5 første avsnitt ikke videreføres.

Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å regulere servering og drikking av alkohol i rene grunnskolebygg og kombinerte anlegg i den nye loven. Utvalget har tillit til at kommunene har gode rutiner for å skjerme elever for alkohol og andre rusmidler i egne bygg, for eksempel skole- og barnehagebygg og idrettshaller og andre bygg til kulturformål. Etter utvalgets vurdering kan det være i offentlighetens interesse å disponere skolelokalene til andre aktiviteter når elevene ikke er til stede, men utvalget understreker at bygg som disponeres til skoleformål, ikke er en privat arbeidsplass. Utvalget legger til grunn at det fortsatt skal være en sentral lokalpolitisk oppgave å skjerme barn og unge mot aktiviteter som medfører alkoholskjenking, og utvalget mener at det bør fastsettes regler for eventuell servering av alkohol lokalt. Utvalget foreslår derfor at § 9-5 andre avsnitt ikke videreføres.

43.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å ikke videreføre det generelle kravet til skoleanlegg
- at alkoholforbudet i grunnskoler og kombinerte anlegg ikke videreføres

43.7 Reklame i skolen

43.7.1 Dagens regler

Opplæringsloven

Det er fastsatt følgende i opplæringsloven § 9-6:

> Skoleeigaren skal sørgje for at elevane ikkje blir utsette for reklame som er eigna til å skape kommersielt press, eller som i stor grad kan påverke holdningar, åtferd og verdiar, mellom anna på skolens område, i lærebøker og andre læremiddel som blir nytta i opplæringa. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Forbudet mot reklame ble tatt inn i opplæringsloven i 2007. Det er ikke gitt regler i forskrift med hjemmel i lovbestemmelsen. Det framgår av forarbeidene til loven at bestemmelsen i praksis betyr at det ikke vil være tillatt med noen form for reklame som skolen mener vil kunne ha uheldig påvirkning på elevene, samtidig som den åpner for at reklame som ikke er skadelig, fremdeles kan benyttes. Videre er det pekt på at forbudet er fleksibelt ved at vurderingen av hva som er uønsket eller uheldig påvirkning, vil variere, avhengig av alder og modenhet hos elevene. Det understrekes i forarbeidene at det er skoleledere og lærere som er de nærmeste til å vurdere hva som faller inn i kategoriene som forbudet gjelder. Det er også understreket at forbudet ikke er ment å ramme bruk av internett, TV, aviser, blader mv. som ledd i undervisningen. Bedriftsbesøk og partnerskap mellom skole og lokalt arbeids- og næringsliv vil også falle utenfor forbudet.[39]

I 2009 ga Utdanningsdirektoratet ut en veileder om reklameforbudet i skolen.[40] Veilederen inneholder flere tolkninger og presiseringer om hvordan forbudet skal forstås. Blant annet er det presisert at «reklame» skal forstås i vid forstand, og at det omfatter både tradisjonelle og utradisjonelle reklameformer som kommersielle aktører kan ta i bruk med den hensikt å selge varer eller tjenester samt påvirke holdninger og verdier.

For å identifisere om en reklame er omfattet av forbudet, må man ifølge veilederen vurdere om reklamen er innenfor skolens ansvarsområde, og om reklamen er egnet til å skape kommersielt press eller i stor grad påvirke holdninger, verdier og atferd. Kommersielt press skal forstås som kjøpepress blant elevene. Når reklamens påvirkning på elevenes holdninger, verdier og atferd skal vurderes, kreves det at reklamen «i stor grad» påvirker. Dette betyr ifølge veilederen at det skal en god del til før kommuner er pliktig til å skjerme eleven for dette. Reklame som sier noe om hva som er attraktivt, eller hvordan jenter og gutter skal være, kle seg og oppføre seg er nevnt som eksempler på reklame som i stor grad kan påvirke holdninger, atferd og verdier. Ifølge veilederen er det relevant å ta pedagogiske og etiske hensyn og hensyn til elevens alder i den skjønnsmessige vurderingen av om en reklame omfattes av forbudet.

I veilederen er det eksempler på hva som er tillatt og forbudt reklame. Logoeksponering fra leverandør av melkeprodukter til skolens kantine er tillatt. Om plakater og lignende kan tillates, beror

[39] Ot.prp. nr. 41 (2006–2007), merknad til § 9-6.

[40] Utdanningsdirektoratet, 2009c.

på hva slags produkt eller tjeneste det gjelder. Reklameplakater for brus og klesmerker er brukt som eksempler på reklame som rammes av forbudet. Videre står det at brosjyrer og invitasjoner av kommersiell art alltid er forbudt. Reklame for lokalt kulturliv og elevinitierte aktiviteter er derimot tillatt. Det er også enkelte arrangementer i skolen som inneholder reklame, som i praksis er akseptert, som for eksempel Tinestafetten.

Markedsføringsloven

Markedsføringsloven har regler om markedsføring overfor barn. Det følger av § 19 i denne loven at det skal vises særlig aktsomhet overfor barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet når en handelspraksis rettes mot barn, eller for øvrig kan ses eller høres av barn. I vurderingen av om en handelspraksis er i strid med bestemmelsene i markedsføringsloven, skal det tas hensyn til alder, utvikling og andre forhold som gjør barn spesielt sårbare.

Med handelspraksis siktes det til markedsføring og reklame og andre handlinger mv. som er direkte knyttet til å fremme salg, selge eller levere en ytelse til forbrukerne, jf. § 5. *Markedsføring* er et videre begrep enn *reklame*, men begge deler handler om kommersielle aktører som fremmer salg, selger eller leverer varer til forbrukere.[41]

Det følger av markedsføringsloven § 6 at urimelig handelspraksis er forbudt. En handelspraksis er urimelig dersom den strider mot god forretningsskikk overfor forbrukere og er egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd slik at de treffer beslutninger de ellers ikke ville ha truffet. En handelspraksis er også alltid urimelig dersom den er villedende eller aggressiv.

Det står i § 20 at det i vurderingen av om en handelspraksis er urimelig, skal legges vekt på om handelspraksisen er særskilt rettet mot barn. Det skal også legges vekt på om handelspraksisen på grunn av art eller produkt er egnet til å påvirke barn, og om den næringsdrivende kan forventes å forutse barns særlige sårbarhet for praksisen. Det er forbudt å ta med i reklame direkte oppfordringer til barn om å kjøpe annonserte ytelser eller overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte ytelsene til dem.

Det følger av markedsføringsloven § 2 at markedsføring ikke må stride mot god markedsføringsskikk. Ved vurderingen legges det vekt på om markedsføringen krenker allmenne etikk- og moraloppfatninger, eller om det tas i bruk støtende virkemidler. Når det gjelder markedsføring overfor barn, skal det blant annet legges vekt på om markedsføringen oppfordrer til lovbrudd, farlig atferd eller brudd med vanlige sikkerhetsnormer, på om den spiller på sosial usikkerhet, dårlig samvittighet eller dårlig selvtillit, på om den bruker skremmende virkemidler eller er egnet til å skape frykt eller angst, og på om den bruker aggressive virkemidler som vold, seksualitet eller rusmidler.

Pliktene i markedsføringsloven retter seg mot næringsdrivende. Næringsdrivende er i § 5 definert som en fysisk eller juridisk person som utøver næringsvirksomhet, og enhver som handler i vedkommendes navn eller på vedkommendes vegne. Næringsvirksomheten trenger ikke å være profittbasert. Ideelle organisasjoners salg av produkter er å anse som næringsvirksomhet selv om inntektene går til det ideelle formålet. Grensen mellom frivillige organisasjoners innsamling av penger og salg av produkter kan være flytende, og det må foretas en konkret vurdering av om det er næringsvirksomhet.[42]

43.7.2 Utvalgets vurdering

Behovet for forbud mot reklame i opplæringsloven

Utvalget mener det er viktig at barn og unge ikke utsettes for kommersielt press eller annen utilbørlig påvirkning i skolen. Barn og unge er mer sårbare og vil ofte være mer lettpåvirkelige enn voksne. Barn og unge har dessuten en plikt til å delta i grunnskoleopplæringen og kan derfor ikke unngå den reklamen de eventuelt utsettes for der. Det samme gjelder for de som ønsker å benytte seg av retten til videregående opplæring.

Reklame i skolen er en aktuell problemstilling i praksis, ikke minst i forbindelse med digitale læremidler. Skolene benytter et betydelig antall digitale læremidler, og det er de gratis tilgjengelige læremidlene som dominerer i grunnskolen.[43] Utvalget vet ikke om det er en utfordring med ulovlig reklame i slike læremidler, men antar at det er en særlig risiko for at læremidler som er gratis, kan være reklamefinansierte.

Selv om reklame i skolen bør unngås, mener utvalget det er relevant å vurdere om det er nødvendig å regulere dette særskilt i opplæringsloven. Barn har et særskilt vern i markedsføringsloven som gjelder generelt. Markedsføringsloven gjelder i likhet med opplæringsloven både kom-

[41] Ot.prp. nr. 55 (2007–2008), kap. 4.2.3.

[42] Ot.prp. nr. 55 (2007–2008), kap. 4.4.2.3.

[43] Rambøll, 2017.

mersiell påvirkning og kommersielle aktørers påvirkning av holdninger mv. Markedsføringslovens regler om beskyttelse av barn ble vedtatt etter reklameforbudet i opplæringsloven. Verken opplæringsloven eller markedsføringsloven angir noen helt klar grense for hva som er tillatt og forbudt, og det er derfor vanskelig å vurdere om det er tilfeller som rammes av reklameforbudet i opplæringsloven, som ikke vil være forbudt etter markedsføringsloven. Forbrukertilsynet mener det har vært lovgivers hensikt å gå lenger i beskyttelsen av barn og unge mot reklame i opplæringsloven enn i de generelle reglene i markedsføringsloven, og var i høringen av veilederen om reklame i skolen kritisk til at det ble lagt til grunn en lavere terskel for hva som skal tillates enn det tilsynet mente var intensjonen i opplæringsloven.[44]

Utvalget mener markedsføringslovens terskel om å være «egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd» og opplæringslovens terskel om «kommersielt press» er relativt sammenfallende, særlig tatt i betraktning hvordan terskelen i opplæringsloven er beskrevet i veilederen fra Utdanningsdirektoratet. Videre er det grunn til å tro at reklame som «i stor grad» påvirker holdninger mv. etter opplæringsloven, også vil rammes av markedsføringslovens regler om god markedsføringsskikk.

Det som i størst grad skiller opplæringslovens regler fra markedsføringslovens regler, er hvem reglene retter seg mot. Markedsføringslovens regler gjelder for de næringsdrivende som reklamer for produktene, mens opplæringslovens regler retter seg mot kommuner som ansvarlige for skolevirksomheten.

Spørsmålet er dermed om det er nødvendig at kommuner pålegges en særlig plikt til å sikre at barn i skolen ikke utsettes for reklame som i de aller fleste tilfeller trolig vil være ulovlig etter markedsføringsloven. Kanskje er det tilstrekkelig at Forbrukertilsynet kan håndheve markedsføringslovens regler. Forbrukertilsynet er opptatt av reklame i skolen og sendte tidligere i år et orienteringsbrev til alle grunnskoler om reklame i skolen.[45]

Et argument mot at kommuner skal ha en særskilt plikt til å verne elever mot ulovlig reklame i skolen, er at en slik plikt bør være unødvendig. Det må kunne forventes at kommunene som ansvarlige for grunnopplæringen, vil sørge for at barn og unge ikke utsettes for kjøpepress og utilbørlig påvirkning når de er på skolen. Det er heller ikke slik at kommuner er pålagt en slik plikt på andre områder hvor barn oppholder seg. For eksempel er det ikke tilsvarende særregler om reklame i barnehager eller barnevernsinstitusjoner.[46]

Et mulig argument for en særregel om reklame i opplæringsloven, er at det kan gi et mer effektivt vern av elevene dersom kommunen kan stanse reklamen før den når barna i skolen. Forbrukertilsynet kan bare gripe inn overfor markedsføring som allerede er kommet ut. Samtidig er reklameforbudet i opplæringsloven svært skjønnsmessig og vanskelig å anvende i praksis. Det er stor risiko for at forbudet forstås ulikt av kommuner, fylkeskommuner og skoler. Kommunene er heller ingen profesjonelle aktører når det gjelder markedsføring og risikobildet er i dag mer krevende enn det var da reklameforbudet ble innført. Det er ikke bare snakk om plakater og brosjyrer, men ulike former for digital reklame. Vurderingene av hva som omfattes av forbudet, er dermed også mer komplisert. Kommunen har heller ingen virkemidler overfor markedsaktørene, og de har heller ikke nødvendigvis stor nok markedsmakt til å stanse reklamen på egen hånd.

For at man skal oppnå et effektivt vern mot reklame for barn og unge i skolen, mener utvalget at det er nødvendig med et nasjonalt tilsyn som har tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelige virkemidler til å håndheve forbudet.

Utvalget foreslår derfor å ikke videreføre særreglene om reklame i opplæringsloven. Utvalget mener markedsføringslovens regler gir et tilsvarende vern som reglene i opplæringsloven, slik disse er forstått i Utdanningsdirektoratets veileder. Det er viktig at markedsføringslovens regler håndheves i skolene. Utvalget mener at Forbrukertilsynet bør ha en særlig oppmerksomhet mot reklame i skolen, ettersom barn og unge har et særskilt vern i markedsføringsloven.

Utvalget vil understreke at kommunene uansett vil ha en plikt til å verne elevene mot kjøpepress og utilbørlig påvirkning ettersom de skal sørge for at elevene får et trygt og godt skolemiljø. Opplæringen skal dessuten være i samsvar med overordnet del av læreplanverket, som uttrykker flere verdier som er uforenlig med å la elevene utsettes for kjøpepress og utilbørlig påvirkning.

---

[44] Forbrukertilsynet, 2009.

[45] Forbrukertilsynet, 2019.

[46] Forbrukertilsynet har tidligere gitt innspill til Kunnskapsdepartementet om at det bør innføres en regel om reklameforbud i barnehageloven slik som i opplæringsloven. Se Forbrukerombudet, 2012.

Dersom Kunnskapsdepartementet ønsker å gå inn for å videreføre reklameforbudet i ny opplæringslov, bør innholdet i bestemmelsen tydeliggjøres slik at det legges til rette for lik praksis på skolene og for at staten kan håndheve reglene overfor kommunene. Videre bør det klargjøres om det er ment å være en strengere regel enn reglene i markedsføringsloven.

43.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å ikke videreføre særreguleringen om reklame i ny opplæringslov

43.8 Leirskole

43.8.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 13-7 b lyder slik:

> § 13-7 b Plikt for kommunen til å tilby leirskoleopphald eller annan skoletur
>
> Kommunen skal som ein del av grunnskoleopplæringa tilby elevane leirskoleopphald eller annan skoletur med minst tre overnattingar.

Lovbestemmelsen ble innført i 2019. Bestemmelsen kom inn i loven som en oppfølging av punktet i Granavolden-plattformen om at regjeringen vil «lovfeste retten til et leirskoleopphold i løpet av grunnskolen». I plattformen er det blant annet vist til at det er lang tradisjon for å ta med elever i grunnskolen på skoleturer med overnatting, og at skoleturene er viktige, sosialt og faglig.

Ifølge forarbeidene til opplæringsloven viste tall fra 2016 at ca. 20 prosent av elevene ikke fikk dra på leirskole i løpet av grunnskolen. Kunnskapsdepartementet understreker at bestemmelsen er ment som en plikt for kommunene og ikke en individuell rettighet for den enkelte elev. Det er videre understreket at kommunene kan velge hva slags tur som skal gjennomføres, og at det ikke må være en tradisjonell leirskole. Det er krav om at det er tre overnattinger sammenhengende. I begrunnelsen er det blant annet vist til at det er krav om minst tre sammenhengende overnattinger for at kommunen skal få tilskudd etter gjeldende tilskuddsordning. Kunnskapsdepartementet mener at en plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur som en del av grunnskoleopplæringen kan dempe presset på gratisprinsippet.[47]

[47] Prop. 88 L (2018–2019), kap. 3.

Det var 57 høringsinstanser som kommenterte forslaget i høringen. Kunnskapsdepartementet har oppsummert at de fleste høringsinstansene var positive til at det blir innført en plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur, men at det var flere innspill til innholdet i plikten. KS og enkelte kommuner var blant dem som ikke støttet forslaget. KS mener lovforslaget er en svært inngripende detaljregulering og at dette strider mot regjeringens mål om å redusere statlig detaljstyring.

Læreplanene i fag, som er forskrifter, inneholder kompetansemål som også er relevante for leirskole og tilsvarende turer. Mest aktuelt er kompetansemålet etter 7. trinn i kroppsøving om at elevene skal kunne planlegge og gjennomføre en overnattingstur.

43.8.2 Utvalgets vurdering

Overgangen fra Reform 97 til Kunnskapsløftet i 2006 innebar en dreining fra å styre aktivitetene som skulle gjennomføres, til å styre målene for opplæringen. Hensikten var å gi et større lokalt og profesjonelt handlingsrom. Et av de sentrale elementene i Kunnskapsløftet er metodefrihet, som kort fortalt innebærer at staten ikke skal styre hvordan skolene skal gjennomføre opplæringen for å kunne nå de fastsatte målene. Begrunnelsen for metodefriheten er at det finnes et bredt utvalg læremidler og undervisningsmetoder, og at profesjonelle vurderinger lokalt gir best mulighet til å gi elevene tilpasset opplæring av høy kvalitet.

Etter utvalgets vurdering er en plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur en regulering av metoden for opplæringen, noe som strider med grunntanken i Kunnskapsløftet. Utvalget mener kompetansemålene i læreplanverket er tilstrekkelige, og at disse bør være styrende for hvordan opplæringen gjennomføres. I praksis vil det være vanskelig å gi opplæring i samsvar med de ovennevnte kompetansemålene i kroppsøving uten å gjennomføre en overnatting, men dette understreker i så fall bare at den foreslåtte plikten ikke er nødvendig. For eksempel er det ikke krav i opplæringsloven om at det må gjennomføres svømmeundervisning, selv om dette åpenbart er nødvendig for at elevene skal kunne oppnå kompetansemål knyttet til svømmeferdigheter.

Et krav om å tilby leirskole eller annen skoletur er etter utvalgets vurdering en unødig detaljregulering av kommunene. Det er særlig inngripende at det er fastsatt et minstekrav til antall overnattinger. Departementet har begrunnet kravet med at tre overnattinger er minstekravet for å få tilskudd etter gjeldende tilskuddsordning. Etter

utvalgets vurdering er ikke dette et vektig argument for å regulere antall overnattinger. Dersom man i stedet beholder tilskuddsordningen, vil kommunen ha økonomiske insentiver til å velge turer med minst tre overnattinger. Krav om antall overnattinger bør da ikke være nødvendig.

Utvalget mener at en helhetlig og prinsipiell styring av kommunene tilsier at en plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur, ikke bør videreføres i ny opplæringslov. Subsidiært mener utvalget at kravet om minst tre overnattinger, ikke bør videreføres.

43.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
– å ikke videreføre plikten for kommunen til å tilby leirskole eller annen skoletur i ny opplæringslov

43.9 Praksisplasser i skolen

43.9.1 Dagens regler

Det er fastsatt følgende i opplæringsloven § 10-7:

> Departementet kan i det enkelte tilfellet eller i forskrifter gi pålegg om at kommunar eller fylkeskommunar skal gi studentar frå universitet og høgskolar praksisopplæring og rettleiing i skolen, og om val av den som skal stå for praksisopplæringa.

Praksisopplæring er en obligatorisk del av lærerutdanningen. Det er derfor nødvendig med praksisplasser for studenter i grunnskoler og videregående skoler. I forarbeidene til opplæringsloven har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at praksisplasser i de fleste tilfeller opprettes ved avtale mellom skolen og høyskole eller universitet, og at det i den forbindelse også avtales hvem av lærerne som skal ha ansvar for praksisopplæringen.[48]

Praksisplasser var tidligere regulert i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring. Begrunnelsen for at bestemmelsen ble videreført i opplæringsloven, var at praksistiden er en så sentral del av lærerutdanningen at gjennomføringen av ordningen bør få hjemmel i loven.[49]

43.9.2 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-7 om praksisplasser ikke videreføres i ny opplæringslov. Praksisopplæring er en viktig del av lærerutdanningen, men dette betyr ikke at det er nødvendig med en hjemmel for å pålegge kommunene å tilby praksisplasser til lærerstudentene.

Kommuner er folkevalgte organ på lokalt og regionalt nivå som har et betydelig samfunnsansvar. Etter utvalgets vurdering må det kunne forventes at kommuner bidrar til å utdanne lærere uten at dette er en oppgave som blir pålagt dem. Kommuner er dessuten de framtidige arbeidsgiverne for de fleste lærerstudentene, og de har dermed også en egeninteresse i at det utdannes flere lærere, og at lærerstudentene får en god opplæring. Utvalget er heller ikke kjent med at hjemmelen har vært brukt.

Dersom Kunnskapsdepartementet likevel vil foreslå å videreføre bestemmelsen om praksisplasser, bør det i alle fall ikke videreføres at departementet skal ha adgang til å fastsette *hvem* i skolen som skal stå for opplæringen. Et slikt pålegg vil være et uforholdsmessig inngrep i kommunens og fylkeskommunens styringsrett overfor de ansatte.

43.9.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
– å ikke videreføre regelen om praksisplasser i ny opplæringslov

43.10 Krav om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen

43.10.1 Dagens regler

Det står i opplæringsloven § 13-1 fjerde avsnitt at kommunen «skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået». Hensikten med kravet er å sikre at kommuneadministrasjonen har kompetanse i skolespørsmål.[50] I forarbeidene er det presisert at det er et krav om realkompetanse. Kravet omfatter både kunnskap om pedagogikk og kunnskap om regelverket for skolen. Ved innføringen ble det lagt til grunn at lovkravet skulle gi rom for skjønn, og det ble ikke lagt føringer for hvordan den enkelte kommune konkret skal sikre oppfyllelse av kravet. Det stilles ikke krav om en konkret utdanning.

---

48 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 10-7.

49 NOU 1995: 18, kap. 28.5.7.

50 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 13-1.

Utdanningsdirektoratet har gitt en tolkningsuttalelse om kravet.[51] Blant presiseringene er at den skolefaglige kompetansefunksjonen også kan ivareta andre opplæringsrelaterte funksjoner i kommunen.

43.10.2 Kunnskapsgrunnlaget

Innspill til utvalget

Utdanningsforbundet har spilt inn at det er betydelige forskjeller i hvordan de ulike kommunene tolker hva som ligger i kravet i dagens § 13-1 fjerde avsnitt, og at dette utfordrer likeverdigheten i utdanningen.[52] Mangelfull skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen har ifølge Utdanningsforbundet negativ påvirkning på systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse. Utdanningsforbundet anbefaler utvalget å klargjøre bestemmelsen i tråd med dagens krav om forventninger til kommunen. I tillegg mener de at kravet bør styrkes når det gjelder regelverksetterlevelse på feltet tilpasset opplæring og spesialundervisning.[53]

KS har på sin side gitt innspill om at det bør være mulig å se på helheten i kommunen. KS viser til punkt 4 og punk 7 i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner,[54] som sier at det ikke bør innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på, og at det ikke bør gis regler om at kommunen må ansette særskilt definert personell.[55]

Regelverk på andre områder

Barnevernloven

Lovens § 2-1 handler om kommunens oppgaver. Bestemmelsens fjerde og femte avsnitt lyder:

> I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.
>
> Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder
> a) gi råd og veiledning,
> b) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. tredje ledd,
> c) forberede saker for behandling i fylkesnemnda,
> d) iverksette og følge opp tiltak.

Loven har for øvrig ikke kompetansekrav til ansatte i kommuneadministrasjonen eller i barneverntjenesten. I lovens § 1-4 er det slått fast at barnevernet skal yte forsvarlige tjenester og tiltak. I forarbeidene til denne bestemmelsen er det slått fast at kravet til forsvarlighet også innebærer et krav om kompetent bemanning. Blant annet er det presisert at «[p]ersonellet er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Kommunene må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte».[56]

Helse- og omsorgstjenesteloven

I andre avsnitt i § 3-2 er Kongen i statsråd gitt hjemmel til å gi forskrift med «nærmere bestemmelser om krav til innhold i tjenestene etter bestemmelsen her, herunder bestemmelser om kompetansekrav for ulike typer tjenester».

Det går fram av lovens § 4-1 at tjenester som tilbys eller ytes etter loven, skal være forsvarlige. Videre sier bestemmelsen at kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at det sikres «tilstrekkelig fagkompetanse» i tjenesten. Kongen i statsråd kan med hjemmel i bestemmelsens siste avsnitt gi forskriftsbestemmelser om kommunens plikt til å sikre tilstrekkelig fagkompetanse.

Det er per i dag ikke gitt forskriftsregler om kompetansekrav med hjemmel i § 3-2. Heller ikke forskriftshjemmelen i § 4-1 er tatt i bruk.

Helsepersonelloven gjelder tilsvarende for dem som yter helse- og omsorgstjenester, jf. lovens § 2-1. Helsepersonell er underlagt ulike autorisasjons-, lisens- og godkjenningsordninger som innebærer kompetansekrav mv.

43.10.3 Utvalgets vurdering

Både barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven stiller kompetansekrav til tjenesten på ulike måter. Det er derimot bare for skolesektoren at det stilles krav om å ha en konkret type kompetanse i kommunens administrasjon. Dagens regulering for skolesektoren skiller seg dermed fra reguleringen av de andre sentrale tjenesteområdene i kommunen.

Dagens krav om å ha skolefaglig kompetanse gir stort rom for lokalt skjønn. Det stilles ikke

---

51 Utdanningsdirektoratet, 2008b.
52 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
53 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
54 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.
55 KS, innspill til utvalget.
56 Prop. 106 L (2012–2013), kap. 17.

konkrete krav til nivå eller omfang av kompetansen. Det stilles heller ikke konkrete krav til stillingens størrelse eller innplassering i organisasjonen. Utvalget er kjent med at kravet mange steder i praksis oppfylles ved at en rektor i tillegg innehar funksjonen som skolefaglig kompetanse i kommunens administrasjon.

Etter utvalgets vurdering kan det stilles spørsmål ved om det er nyttig og hensiktsmessig med et så vidt og skjønnsmessig kompetansekrav. Samtidig mener utvalget at det er både nødvendig og viktig at kommunene har kompetanse på skolefeltet. Utvalget vil stille de samme forventningene og kravene til alle kommuner uavhengig av størrelse. For mange kommuner vil det være naturlig å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen – uavhengig av hvilke krav loven stiller. For andre kommuner kan en fjerning av kravet derimot oppfattes som at skolefaglig kompetanse er mindre viktig sammenlignet med andre sentrale tjenesteområder hvor det stilles kompetansekrav i ulike former. Utvalget vil derfor videreføre dagens krav. Det legges til grunn at kommunene ønsker å yte gode tjenester, og at vurdering av kompetanse og ressurser er en sentral del av dette arbeidet. Utvalget mener at det derfor ikke er nødvendig å konkretisere kravet ytterligere. Etter utvalgets vurdering bør departementet likevel vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre dette kravet i den nye loven.

I dag gjelder kravet om skolefaglig kompetanse bare for kommunene. Etter utvalgets vurdering er behovet for denne typen kompetanse også nødvendig for fylkeskommunene. Per i dag har alle fylkeskommunene fylkesutdanningssjefer, det vil si at fylkeskommunene allerede oppfyller kravet om å ha skolefaglig kompetanse. Etter utvalgets vurdering er det likevel en verdi å signalisere at behovet for kompetanse er like sentralt i videregående opplæring som i grunnskolen. Utvalget foreslår derfor at kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen også skal gjelde for fylkeskommunene.

43.10.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, se forslag til § 22-9 andre avsnitt
- at kravet om å ha skolefaglig kompetanse skal gjelde for både kommunen og fylkeskommunen

43.11 Forsøk

43.11.1 Dagens regler

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven § 1-5 gir Kunnskapsdepartementet mulighet til å innvilge forsøk:

> Departementet kan etter søknad frå kommunen eller fylkeskommunen gi løyve til at det blir gjort avvik frå lova og forskriftene etter lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Bestemmelsen kom inn i loven i 1999, etter initiativ fra utdanningskomiteen i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 70 (1997–98). Det framgår av innstillingen at formålet med bestemmelsen er å legge til rette for skoleutvikling og å gi kommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger. Ettersom bestemmelsen kom inn i loven uten ordinær proposisjon fra departementet, er det ingen forarbeider som gir ytterligere beskrivelser av bestemmelsen. Det er heller ikke forskrifter knyttet til bestemmelsen, noe det heller ikke er åpnet for.

Bestemmelsen angir at forsøk kan innvilges «etter søknad frå kommunen eller fylkeskommunen». I praksis er bestemmelsen forstått som en hjemmel for både lokalt og sentralt initierte forsøk. Ved sentralt initierte forsøk inviteres kommuner til å delta i forsøk som er utviklet og evaluert sentralt. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å pålegge kommuner eller fylkeskommuner å delta i statlige utprøvinger eller lignende som krever unntak fra gjeldende regelverk.

Etter sin ordlyd gjelder forsøkshjemmelen alle bestemmelsene i opplæringsloven og forskriftsbestemmelsene som er gitt med hjemmel i opplæringsloven. Det er ikke presisert hva som ligger i «pedagogisk eller organisatorisk». Det er heller ikke nærmere presisert hva som legges i kravet om at forsøket må være «tidsavgrensa».

Utdanningsdirektoratet har fått delegert myndigheten til å vurdere søknader om forsøk. I direktoratets rundskriv 3-2013 er det gitt rammer for innvilgelse av forsøk med hjemmel i opplæringsloven § 1-5. Rundskrivet presiserer at hensikten med et forsøk må være å finne ut hva man selv og andre kan lære ved å prøve ut alternative ordninger på det aktuelle området. Det må videre være rimelig grunn til å anta at forsøket totalt sett vil kunne føre til en opplæring som er bedre for elevene. Videre presiseres det at det ikke vil bli innvilget forsøk som kan innebære inngrep i

enkeltindividers grunnleggende rettigheter og plikter, eller som vil kunne stride mot Norges folkerettslige forpliktelser.[57]

Rundskriv Udir-3-2013 lister opp flere krav til søknaden. Søknaden må angi hva som er målet med forsøket og hvilket avvik fra regelverket som er nødvendig. Det må også framgå at forsøket er drøftet med berørte grupper, som lærerorganisasjonene på skolen og skoleeiernivået, og hva disse aktørene mener om det. Det må også foreligge en plan for evaluering av forsøket.

Bestemmelsen gir ingen rett til å få innvilget forsøk, jf. ordlyden «kan […] gi løyve». I et fra det mindre til det mer-perspektiv kan det derfor oppstilles flere vilkår for godkjenning av et forsøk enn det som framgår av lovbestemmelsen.

Andre lover

Forsøksloven

Forsøksloven gjelder for forsøk i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Loven er en permanent hjemmelslov for forsøk med regelverksavvik. Lovens § 1 angir positivt hvilke formål som skal fremmes gjennom forsøksvirksomheten. Loven skal blant annet utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning og hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Målet er å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og oppnå best mulig ressursutnyttelse.

I forsøkslovens § 4 finnes flere begrensninger i adgangen til å drive forsøk. Blant annet vil det ikke bli godkjent forsøk dersom det avviker fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner, forvaltningslovens saksbehandlingsregler og andre saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet.

I forarbeidene til forsøksloven stilles det ytterligere vilkår. I merknadene til § 3 er det presisert at det i utgangspunktet ikke godkjennes forsøk for mer enn fire år, med mulighet for forlengelse med inntil to år. Videre skisserer forarbeidene flere vilkår tilsvarende vilkårene som finnes i Utdanningsdirektoratets rundskriv 3-2013. Blant annet er det en forutsetning at forsøksvirksomheten er forsvarlig og faglig vel underbygd. Videre må det gjøres rede for hvorfor og hvordan det omsøkte forsøksprosjektet vil være egnet til å oppnå det angitte formålet. Det bør videre konkretiseres på hvilke punkter forsøket bryter med lovfestede ordninger, og gis en omtale av hvordan prosjektet er tenkt evaluert. Hvilke krav som bør stilles, vil variere med prosjektets omfang og kompleksitet.[58]

I rundskriv H-26/05 om forsøk i kommuner og fylkeskommuner er det presisert at evaluering av forsøk etter forsøksloven er helt vesentlig for å kunne vurdere i hvilken grad prosjektet har vært vellykket, og for å kunne bruke erfaringer fra forsøk til forvaltningsutvikling. Selv om det etter forsøksloven strengt tatt ikke er et krav om annet enn egenevaluering, tilrår departementet at det blir koblet på eksterne forskere for å vurdere erfaringene fra forsøket. Dette begrunnes med at det vil kunne gjøre det enklere å bruke erfaringene fra forsøket i videre lovutviklingsarbeid, og at evalueringen samtidig kan oppfattes som mer uhildet. Departementet åpner videre for å pålegge eksterne vurderinger som vilkår for å få godkjenning av større forsøk.[59]

Enkelte forsøk i opplæringssammenheng vil kunne falle inn under forsøksloven. Eksempelvis hadde Båtsfjord kommune i 2003–2009 et forsøk etter forsøksloven om å drifte en videregående skole. Kjernen i forsøket var ønsket om å etablere et lokalt videregående skoletilbud i kommunen slik at ungdom ikke måtte flytte hjemmefra etter ungdomsskolen for å ta videregående opplæring andre steder i fylket.[60]

Universitets- og høyskoleloven (UH-loven)

Det framgår av § 1-2 fjerde avsnitt i universitets- og høyskoleloven at

> [d]epartementet kan, etter innstilling fra styret, vedta at det kan gjøres avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Bestemmelsen ble foreslått inntatt i den tidligere loven om universiteter og høyskoler etter anmodning fra Stortinget. Stortinget begrunnet vedtaket med at «det er ønskelig å gi de universitetene og høgskolene som ønsker det større frihet til å organisere seg selv og prøve ut nye styringsordnin-

[57] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2013.

[58] Ot.prp. nr. 54 (1991–92).

[59] Kommunal- og regionaldepartementet, rundskriv H-26/05.

[60] Forskrift 3. juli 2003 nr. 997 om vedtekter for forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, 13-årig opplæringsløp i kommunal regi, Båtsfjord kommune, Finnmark.

ger».[61] Regelen ble deretter videreført i den gjeldende UH-loven § 1-2.

Det framgår av lovens forarbeider at forsøkshjemmelen er «utarbeidet etter samme mal som hjemmelen i [opplæringsloven]». Forarbeidene presiserer at forsøkssøknader «må være godt forberedt, ha en klar begrunnelse for behovet for unntak fra loven, samt angi hvordan de hensyn som aktuelle lovbestemmelser ivaretar vil bli ivaretatt i forbindelse med forsøket».[62]

Introduksjonsloven

Introduksjonsloven fikk en egen bestemmelse om forsøksvirksomhet innført med virkning fra 1. januar 2017. Bestemmelsen i lovens § 27 lyder slik:

> Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Det framgår av lovens forarbeider at formålet med en forsøksbestemmelser er å «legge til rette for utvikling og fleksibilitet i ordningene i loven» og å «gjøre det mulig å prøve ut ulike modeller og insitamenter for å nå formålet med introduksjonsloven». I tillegg er det en begrunnelse «å legge til rette for bedre samordning av ordningene i introduksjonsloven med annen opplæring, for eksempel [opplæring etter opplæringslova]».[63] Videre framgår det av forarbeidene at forutsetningene og rammene for å godkjenne forsøk skal være de samme som forsøk etter forsøksloven.

43.11.2 Kunnskapsgrunnlag

Historikk

Forsøksbestemmelsen kom inn i opplæringsloven i 1999 og har vært uendret siden dette.

Lovregulering av forsøksvirksomhet i skolen har imidlertid vært til stede i andre former og innretninger tidligere. Skoleforsøksloven, som virket i perioden 1954 til 1985, ga i § 1 hjemmelsgrunnlag for forsøk i skolen:

> I grunnsskolar, framhaldsskolar, folkehøgskolar, realskolar, vidaregåande skolar, spesialskolar og lærarskolar skal det etter avgjerd av Kongen vera høve til, som forsøk, å gjera avvik frå reglane i vedkomande skolelover, når slike forsøk er pedagogisk vel underbygde, og når dei er av interesse for skolen.

Samtidig med skoleforsøksloven ble Forsøksrådet for skoleverket opprettet. Forsøksrådet skulle hjelpe departementet «med råd, initiativ og tilsyn» vedrørende den videre utvikling av den norske skolen, jf. § 3 i skoleforsøksloven. Før forsøksvirksomhet ble igangsatt, skulle Forsøksrådet legge fram en plan for forsøket for departementet, der det også skulle framkomme om forsøket var initiert av Forsøksrådet eller av enkelte skoler. Forsøksrådet avga årlig melding til Stortinget.[64]

Forsøksrådet ble lagt ned i 1984. Noen uavsluttede prosjekter ble overført til Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring.[65]

Rapporter og undersøkelser

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* beskrives forsøksvirksomhet som en av flere måter å drive kvalitetsutvikling på:

> Mange skoler har et bevisst forhold til sterke og svake sider ved egen virksomhet. Dette danner grunnlag for målrettet arbeid med kvalitetsutvikling. Slike prosesser er ofte en konsekvens av at skolene har grepet de mulighetene som ligger i økt handlefrihet, utprøving av nye arbeids- og organiseringsformer og forsøksvirksomhet.[66]

Ifølge Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2015, opplever direktoratet økt interesse for å gjennomføre lokalt initierte forsøk. Imidlertid erfarer direktoratet at gjennomførte, evaluerte forsøk kun unntaksvis fører til endringer i regelverket. Dette mener direktoratet kan ha sammenheng med at de lokalt initierte forsøkene gjennomføres i for liten skala, eller at forsøket kun dekker et lokalt behov. Direktoratet anbefaler i årsrapporten at lokalt initierte forsøk gjennomføres i en større skala enn i dag, for eksempel ved at flere fylkeskommuner deltar i det samme forsøket.[67]

---

61 Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998–99), kap. 4.6.
62 Ot.prp. nr. 75 (1998–99), kap. 1.2.
63 Prop. 146 L (2015–2016), kap. 3.4.
64 Se Skoleforsøksloven §§ 4 og 5.
65 Riksarkivet, 2010.
66 Side 28.
67 Utdanningsdirektoratet, 2016a.

43.11.3 Utvalgets vurdering

Da bestemmelsen om forsøk kom inn i loven, var komiteens begrunnelse å legge til rette for skoleutvikling og gi kommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger. Utvalget mener opplæringsloven fremdeles bør åpne for at forsøk kan tas i bruk som et utviklingsverktøy. Det er stor fleksibilitet i dagens regelverk, inklusiv læreplanverket, med hensyn til mulighetene for å ta i bruk og eventuelt gjennomføre en utprøving av ulike pedagogiske og organisatoriske løsninger. Likevel er det flere nylige eksempler på at forsøksordninger blir innført som ordinære ordninger. Eksempler på slike forsøk er valgfag i programmering og praksisbrevordningen. Praksisbrevordningen er fastsatt i opplæringsloven fra høsten 2016, mens programmering nå er ett av flere valgfag alle skoler kan velge å tilby elevene.

Hensikten med forsøk er å etablere et erfaringsgrunnlag for å finne ut om nye eller alternative pedagogiske eller organisatoriske løsninger kan bidra til en opplæring som er bedre for elevene. Gode forsøk kan bidra til at nødvendig fornyelse og tilpasning av opplæringssektoren har base i erfaringer, ikke bare teori. Dette kan i sin tur føre til mer treffsikre regelverksendringer.

Samtidig mener utvalget det er viktig at forsøksordningen ikke oppfattes og benyttes som en ordinær unntakshjemmel, eller får karakter av å være en dispensasjonsadgang. I enkelte tilfeller har forsøk blitt gjenstand for større politiske diskusjoner, da forsøksvirksomheten har blitt sett på som en måte å omgå gjeldende regelverk på for å få gjennomført partipolitikk.[68]

Overordnet må målet med forsøksvirksomhet være å finne bedre løsninger for elevenes læring og/eller opplæringssituasjon, noe som igjen kan føre til endringer i regelverket. Det bør være klart at hjemmelen ikke kan benyttes bare med den begrunnelsen at de vanlige reglene ikke passer i den situasjonen man står overfor.

Erfaringene etter 20 år med forsøkshjemmel i opplæringsloven viser imidlertid at svært få av de mange igangsatte lokalt initierte forsøkene faktisk fører til regelverksendringer. En mulig årsak til dette kan være at de gjennomførte forsøkene ikke har gitt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere endringer. Dette kan skyldes at forsøkene har blitt gjennomført i for liten skala, at formålet med forsøket er for uklart, og/eller at forsøk gjennomføres og avsluttes uten å følges av en adekvat evaluering.

Utvalget mener det som utgangspunkt bør være adgang til å bruke forsøk som et utviklingsverktøy for alle deler av grunnopplæringen. I tråd med gjeldende praksis bør det imidlertid ikke være adgang til å gjøre forsøk som innebærer avvik fra elevenes grunnleggende rettigheter. Dette er en absolutt avgrensning, og utvalget mener at dette derfor bør framgå direkte av lovbestemmelsen. Utvalget foreslår videre å tydeliggjøre at forsøkene skal være etisk forsvarlige.[69] Dette vilkåret vil følge av det overordnede forsvarlighetskravet utvalget har foreslått tatt inn i loven, se kapittel 15. Utvalget vil likevel foreslå å tydeliggjøre at det skal stilles de samme forskningsetiske kravene til forsøk etter opplæringsloven som til øvrig forskning.

Fordi det blant annet kan være aktuelt med utprøvinger som innebærer å følge flere elevkull over en viss periode, mener utvalget det vil være krevende å oppstille en hensiktsmessig tidsramme for forsøk etter opplæringsloven. En stram begrensning, for eksempel tilsvarende rammene for forsøk etter forsøksloven, vil derfor være mindre egnet for forsøk etter opplæringsloven. Utvalget mener likevel at forsøksadgangen bør begrenses til tidsavgrensede forsøk. Hva som vil være hensiktsmessig varighet, må vurderes konkret. Det vil blant annet være relevant å se hen til hvilke unntak forsøket krever, og hva som er hensikten med forsøket.

Utvalget mener et viktig premiss med forsøksvirksomhet er at det må være mulig å lære av gjennomførte forsøk. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette å tydeliggjøre i lovteksten at forsøkene skal være godt faglig underbygd, og at forsøksvirksomheten skal evalueres og rapporteres.

Utvalget mener videre at departementet bør ha en særskilt hjemmel for å kunne gjennomføre nasjonale forsøk. Disse forsøkene bør være underlagt de samme kravene som forsøk i regi av kommunen.

43.11.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– at adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk videreføres i den nye loven, se forslag til § 23-3

[68] Sivilombudsmannen, 2014.

[69] Se for eksempel Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2019.

- 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
- språklige endringer

Kapittel 44
Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

Figur 44.1

44.1 Innledning

Dette kapitlet handler om overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO) og tverrfaglig samarbeid.

44.2 Overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO)

44.2.1 Dagens regler

Det framgår av opplæringsloven § 13-5, at skolen har plikt til å samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO). Det er presisert i bestemmelsen at formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Bestemmelsen har vært gjeldende siden skoleåret 2018–2019.

I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at en trygg og god overgang blant annet handler om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar, og at de vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og i SFO. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette bør det legges til rette for en god dialog mellom foreldre og barnehage, skole og SFO.[1]

Videre sier forarbeidene at det kan være en fordel om det legges opp til gode rutiner for å overføre informasjon fra barnehagen, men det understrekes at dette forutsetter samtykke fra foreldrene.

Skoleeieren har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO, jf. § 13-5 andre avsnitt. Det stilles følgende krav til planen:

> Planen må ha et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn. Planen skal sikre en god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. Skoleeier må lage en plan som tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse, og har ulike profiler. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagenes mulighet til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet.[2]

44.2.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* omhandles overgangen mellom barnehagen og skolen og SFO og betydningen av at skolen bygger videre på det grunnlaget barna har fra barnehagen. I meldingen vises det til at denne overgangen er en viktig fase i barns liv og at forskningen «viser at denne overgangen kan ha betydning for hvordan barna klarer seg videre i skoleløpet. En god overgang der barna blir godt inkludert tidlig i skoleløpet, kan redusere frafall i

[1] Prop. 67 L (2017–2018), kap. 8.

[2] Prop. 67 L (2017–2018), merknad til § 13-5.

videregående skole og øke barnas aktive deltakelse videre i utdanningsløpet».[3]

Regelverk på andre områder

Barnehageloven § 2 a har en bestemmelse som er tilsvarende opplæringsloven § 13-5. Barnehagen har plikt til å samarbeide med skolen og SFO om overgangen. I Rammeplanen for barnehagen framgår det dessuten følgende:

> Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning. Barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, deres overgang til og oppstart i skolen. Barnehagen må ha samtykke fra foreldrene for å dele opplysninger om enkeltbarn med skolen.[4]

Også friskolelova § 5-5 har en tilsvarende bestemmelse om samarbeid mellom barnehagen og skolen om barnas overgang, og skoleeieren har også her en plikt til å utarbeide en plan for overgangen.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* foreslås det en generell samarbeidsplikt mellom forvaltningsorganer, se forslag til § 1 i utredningen.

44.2.3 Utvalgets vurdering

Bør kommunens interne organisering lovreguleres?

Før plikten til samarbeid mellom barnehagen og skolen ble innført, hadde ikke alle kommuner en plan for å sikre en god overgang for barna. Det viser en gjennomgang av praksis. Den nye, gjensidige plikten regulerer at barnehageeiere og skoleeiere skal samarbeide og sørge for en trygg og god overgang.

At lovbestemmelsen nylig er vedtatt, kan være en grunn til å videreføre bestemmelsen bare med eventuelle språklige forbedringer. Den store tilslutningen som lovforslaget fikk da det var på høring, er også et argument for å ikke gjøre endringer.

På den annen side er denne bestemmelsen et eksempel på regulering av kommunens interne organisering, og som griper inn i det kommunale handlingsrommet. Utvalget mener at slike regler normalt bør unngås. Dette kan være et argument for å ikke videreføre reglene om samarbeid, eller å begrense bestemmelsen til å bare gjelde mellom kommunale og private aktører.

Det er uansett grunn til å stille spørsmålet om regulering er et godt virkemiddel for å få til samarbeid mellom barnehager og skoler om barnas overgang. Skolen vil trolig ønske å få opplysninger om barna som skal begynne i første klasse, slik at den kan legge til rette og sikre at starten blir så god som mulig. Det er også grunn til å tro at barnehagen, ut fra omsorgen den har for barna, og rammeplanens krav om samarbeid om overgangen til skolen, ønsker å bidra med den informasjonen den har.

Taushetsplikten

Et mulig argument for å beholde en samarbeidsplikt i opplæringsloven og barnehageloven kan være at plikten gir barnehagen mulighet til å overføre opplysninger om enkeltbarn til skolen. I forvaltningsloven § 13 b punkt 5 er det blant annet gjort unntak fra taushetsplikten for ansatte i forvaltningsorgan for tilfeller der forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov. På den annen side kan ikke samarbeidsplikten forstås som en plikt til å overføre opplysninger om enkeltbarn. Derimot er det i forarbeidene understreket at foreldrene fortsatt må samtykke til at informasjon om deres barn skal overføres.[5]

Plikten til å sørge for en trygg og god overgang

Utvalget har etter en samlet vurdering kommet til at kommunen fortsatt bør ha en plikt til å sørge for en trygg og god overgang mellom barnehagen og skolen og SFO, men at verken skolen eller barnehagen bør være pliktsubjekter i loven.

Utvalget mener at plikten til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO ikke bør videreføres i ny opplæringslov. Det bør være opp til kommunene å vurdere på hvilken måte de vil sørge for overgangen, og om det vil innbefatte at det utvikles planer eller rutiner om overgangen. Endringen vil rette oppmerksomheten mot å etablere ordninger som sørger for en trygg og god overgang. Det kan for eksempel

---

3 Meld. St. 21 (2016–2017), kap. 5.2.1.

4 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kap. 6 Overganger.

5 Prop. 67 L (2017–2018), kap. 4.5.1 og 4.5.2 og merknadene til opplæringsloven § 13-5 og barnehageloven § 2 a.

være en fordel om det legges opp til gode rutiner for informasjonsoverføring om det enkelte barn i forbindelse med overgangen til skolen. Informasjonsoverføring forutsetter samtykke fra foreldrene.

I forarbeidene til dagens lov, framgår det at «[p]lanen skal sikre en god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov».[6] Utvalget mener at det er viktig at kommunen fortsatt har en særlig oppmerksomhet rettet mot barn med særlige behov. For disse barna kan det for eksempel være behov for å gjennomføre kompetanseutvikling og fysisk tilrettelegging i forkant av skolestarten. Kommunen bør også ta kontakt med foreldre til barn som ikke går i barnehagen og legge til rette for en god skolestart også for disse barna.

Slik utvalget forstår det, var det en utfordring før den nye samarbeidsplikten ble innført at det var uklart hvem som hadde ansvar for samarbeidet om overgangen mellom barnehage og skole, og hvem som skulle fastsette rammene for dette. Dagens lov plasserer dette ansvaret på kommunen som ansvarlig for grunnskolen. Dette betyr at kommunen er ansvarlig for overgangen til offentlige grunnskoler fra både private og kommunale barnehager. Overgangen fra barnehager til friskoler er regulert tilsvarende i friskolelova.

44.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at det fremdeles skal stilles krav til kommunen om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen, se forslag til § 5-6
- at plikten til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO ikke videreføres i ny opplæringslov

44.3 Tverrfaglig samarbeid

44.3.1 Dagens regler

For å ivareta elever som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, utarbeides det en individuell plan. Skolen skal delta i arbeidet med individuell plan, jf. opplæringsloven § 15-5. Retten til individuell plan er ikke hjemlet i opplæringsloven, men i andre lover. Ifølge Prop. 129 L (2012–2013) er det skolens plikt å delta i arbeidet, ikke å lede eller koordinere. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ansatte i skolen har rollen som koordinator for individuell plan. Skolens plikt til å delta i samarbeidet er avgrenset til å gjelde når det anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i samarbeid om alle typer individuelle planer. Mål og tiltak i den individuelle planen må være relevant for de aktivitetene som til vanlig foregår i skolen, for at skolens plikt til å delta i arbeidet skal gjelde. Skolen vurderer selv om skolens deltakelse i arbeidet er nødvendig ut i fra mål i opplæringsloven.[7]

I opplæringsloven § 15-8 første avsnitt er det fastsatt at skolen har plikt til å samarbeide med kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at samarbeidsplikten er ment å gjelde både i konkrete saker for enkeltelever og ved samarbeid på systemnivå.[8] I andre avsnitt i bestemmelsen er det fastsatt følgende:

> Når det er nødvendig og forholdsmessig for å vareta ansvaret etter første ledd, kan dei samarbeidande tenestene behandle personopplysningar, inkludert særlege kategoriar av personopplysningar og opplysningar om straffbare forhold.

44.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Rapporter og undersøkelser

Innføringen av en lovfestet plikt for skolen til å delta i arbeidet med individuell plan var en oppfølging av Meld. St. 18 (2010–2011), som igjen var en oppfølging av forslag i NOU 2009: 18 *Rett til læring*. I NOU 2009: 18 vises det til en undersøkelse foretatt av Riksrevisjonen som viste at individuelle planer var «omtrent fraværende» for barn og unge med psykiske problemer. Undersøkelsen konkluderte med at arbeidet med individuell plan ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i kommunene. På bakgrunn av dette ble det i Meld. St. 18 (2010–2011) fastslått at departementet vil innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer at skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.[9]

---

6 Prop. 67 L (2017–2018), merknad til § 13-5.

7 Prop. 129 L (2012–2013), merknad til § 15-5.

8 Prop. 52 L (2017–2018), kap. 9.

9 Prop. 129 L (2012–2013), kap. 5.

Skolens plikt til å samarbeide med kommunale tjenester trådte i kraft fra skoleåret 2018–2019. Ifølge Prop. 52 L (2017–2018) vises det til NIFU-rapport 2016:46 hvor det framgår at kommuner ser behov for koordinerte tverrfaglige tjenester.[10] Det vises også til Dokument 1 (2013–2014) hvor Riksrevisjonen kritiserer forvaltningen for manglende samordning. Videre vises det i proposisjonen til Meld. St. 26 (2014–2015) hvor regjeringen viser til at mange barn og unge ikke får den hjelpen og oppfølgingen de burde hatt, og at det er en utfordring å få de ulike kommunale tjenestene til å arbeide sammen. I Prop. 52 L (2017–2018) legger departementet til grunn at selv om skolene samarbeider med andre fagmiljøer er det for stor variasjon i hvordan og hvor ofte samarbeidet finner sted.[11]

Særlig om 0–24-samarbeidet

Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet deltar i 0–24-samarbeidet. 0–24-samarbeidet skal avdekke utfordringer og fremme tiltak og strategier for bedre oppfølging av utsatte barn og unge. Formålet er bedre samordnede tjenester slik at utsatte barn og unge skal få den støtten de har behov for og at de blir rustet for å mestre eget liv.

I 0–24-samarbeidet har det vært nedsatt en arbeidsgruppe med mandat[12] å kartlegge regelverk for samarbeid, roller og ansvar for sektorene. De kartla også regelverksetterlevelse. De fem direktoratene har levert en rapport til Kunnskapsdepartementet, *Samarbeid til barn og unges beste*.[13]

Arbeidsgruppen har benyttet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og brukerkunnskap. I tillegg har de anskaffet særlig tilpasset kunnskap gjennom tre rapporter fra henholdsvis RKBU Nord, Proba og Ipsos. Arbeidsgruppen konkluderer med at ikke alle barn og unge får et godt helhetlig koordinert tilbud til rett tid. Etter deres vurdering er ikke dagens regelverk tilstrekkelig for å sikre det nødvendige tverrsektorielle samarbeidet som skal til for å gi et godt helhetlig tilbud.

De fem direktoratene mener at det er «hull» i regelverket, og uttaler følgende:

> En måte å «tette hull» i regelverket på, kan være å tilføye og endre regler i enkelte særlover, slik at lovbestemmelsene på den måten kan speile hverandre. Vår vurdering er imidlertid at både dette, og en bedre implementering av dagens regelverk, kan være utilstrekkelig. For å nå målet med bedre koordinerte tjenester til utsatte barn og unge, mener vi det bør vurderes nye felles, like bestemmelser om samarbeid, enten i særlovgivningen eller i en egen lov eller forskrift.

I rapporten foreslås det å erstatte uttrykket «individuell plan» med «samarbeidstiltak». De foreslår at terskelen for plikt til å tilby samarbeidstiltak senkes, sammenlignet med vilkårene i dagens bestemmelser om individuell plan. Retten til samarbeidstiltak inntreffer når barnet eller den unge har behov for tjenester fra to eller flere virksomheter, og dersom samarbeidstiltaket er til barnets eller den unges beste. Retten og plikten til samarbeidstiltak foreslås også å innbefatte samarbeidsplan og koordinator. I tillegg foreslår de at kommunen skal ha en samarbeidsenhet som skal ha ansvaret for samarbeidstiltak rettet mot barn og unge og deres foreldre. Enheten skal ha ansvaret for planer og for å oppnevne en koordinator.

Regelverk på andre områder

Rett til individuell plan er regulert i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, sosialtjenesteloven § 28 og § 33, samt NAV-loven § 15. Rett til individuell plan innebærer at enhver som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til at det utarbeides en plan som sammenfatter helhetlige vurderinger av behov og virkemidler.

Barnevernloven § 3-2 a lovfester en plikt for barneverntjenesten til å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester når det er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet.

Helsepersonell er omfattet av forsvarlighetskravet i helsepersonelloven § 4. I bestemmelsens andre avsnitt tredje setning heter det:

> Helsepersonell har plikt til å delta i arbeid med individuell plan når en pasient eller bruker har rett til slik plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5.

---

10 Gjerustad, et al., 2017.

11 Prop. 52 L (2017–2018), kap. 4.5.

12 Basert på oppdragsbrev 16-15 fra Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

13 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet (0–24-samarbeidet), 2018.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 og § 7-2, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og § 2-5 a og psykisk helsevernloven § 4-1 inneholder bestemmelser om individuell plan og koordinator. Det framgår av bestemmelsene at kommunen, helseforetak (i spesialisthelsetjenesten) og institusjonen (psykisk helsevern) skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. Det skal tilbys en koordinator for pasienter/brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Sosialtjenesteloven § 13 handler om samarbeid med andre deler av forvaltningen. I arbeids- og velferdsforvaltningen skal kommunen medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med sosialtjenesteloven oppnås.

Etter barnevernloven § 3-2 første avsnitt skal barnevernstjenesten medvirke til at barnets interesser ivaretas også av andre offentlige organer. I andre avsnitt er det fastsatt en plikt for barneverntjenesten til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barneverntjenestens oppgaver etter loven.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 inneholder en generell bestemmelse om kommunens plikt til samhandling og samarbeid. Dette innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven, og en plikt til å samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten best mulig kan virke som en enhet.

Spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e inneholder en tilsvarende bestemmelse som helse- og omsorgstjenesteloven om samhandling og samarbeid på systemnivå. Det presiseres at det regionale helseforetakets ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester også innebærer en plikt til å legge til rette for nødvendig samarbeid mellom ulike helseforetak innad i det regionale helseforetaket og samarbeid med andre regionale helseforetak, fylkeskommuner, kommuner eller andre tjenesteytere om å tilby tjenester omfattet av loven.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* foreslår utvalget en generell plikt til samarbeid mellom forvaltningsorganer, se forslag til § 1.

Innspill til utvalget

Referansegruppen

KS har gitt innspill til § 15-5. De viser til lovverk om folkehelse, der kommunen har samordningsansvaret. De påpeker at ansvaret ikke skal legges til skolen.[14]

Andre

Fylkesmannen i Rogaland har i sitt innspill[15] oppfordret utvalget til å utvide plikten slik at skolen både kan initiere arbeidet med individuell plan og utarbeide den. De begrunner dette med at alle barn og unge som trenger langvarige og koordinerte tiltak, går på skolen. Skolen har like god mulighet og evne som helsetjenesten til å vurdere hva eleven trenger.

44.3.3 Utvalgets vurdering

Plikten til å samarbeide om individuell plan og til å samarbeide om elever med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker er ikke regulert likt i lovverket til de aktuelle samarbeidspartene. Det er også variasjon i om barn og unge får de samordnede tjenestene de har behov for. Det er ikke grunn til å tro at det manglende samarbeidet om tjenestene skyldes manglende vilje. Men de ulike tjenesteområdene må prioritere innen sine områder og hvis ingen har ansvaret for helheten, kan tilbudet bli fragmentert. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om regler og plikt er et godt virkemiddel for å oppnå samarbeid.

Etter utvalgets vurdering har de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet gjort et grundig arbeid med rapporten *Samarbeid til barn og unges beste,* se kapittel 44.3.2. Utvalget er også kjent med at Barneombudet støtter forslaget fra direktoratene.[16]

Fordelen med en egen lov, er at det blir like regler for alle, og at tjenestene kjenner til hvilke plikter de andre også har. Ulempen med en egen lov kan være at den blir mindre tilgjengelig. Utvalget stiller seg bak direktoratenes argumentasjon for at én lov er enklere å forholde seg til for barn og unge og deres foreldre enn mange særlover. Direktoratene begrunner standpunktet med at dette kan bidra til å viske ut sektorskillene og skape felles forståelse. De viser til forvaltningslo-

[14] KS, innspill til utvalget.
[15] Fylkesmannen i Rogaland, innspill til utvalget.
[16] Barneombudet, 2019.

ven som et eksempel på en felles lov som fungerer godt på tvers av sektorer.

Utvalget vil derfor anbefale å styrke det tverrfaglige samarbeidet for barn og unge som har behov for samordnede tjenester i samsvar med forslaget til direktoratene. En viktig fordel med dette forslaget, sammenlignet med dagens regulering, er at virksomhetene får plikt til å samarbeide om oppgaver på tvers av tjenestene, og ikke bare om sine egne oppgaver. Målet er å oppnå et koordinert tjenestetilbud til barn og unge, og da er ikke dagens plikt om å samarbeide med andre om egne oppgaver tilstrekkelig. En annen viktig fordel med forslaget om en samarbeidslov er at ansvaret for koordineringen plasseres hos kommunen. Etter utvalgets vurdering er det avgjørende at det overordnede koordineringsansvaret plasseres ett sted for at barn og unge skal få et koordinert tjenestetilbud.

Forslaget til samarbeidslov fra de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet er en skisse. Det er derfor behov for at de ansvarlige departementene arbeider videre med innhold og språk. Blant annet bør det drøftes og avklares i hvilken grad virksomhetene kan overføre personopplysninger som en del av samarbeidsplikten.

Dersom de ansvarlige departementene i stedet for en samarbeidslov vil gå inn for koordinert regulering av samarbeidet i de ulike sektorlovene, er det viktig at de aktuelle virksomhetene får plikt til å samarbeide på tvers av tjenestene og at det overordnede ansvaret for koordineringen plasseres ett sted.

44.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- ikke å videreføre bestemmelsene om henholdsvis samarbeid med kommunale tjenester og plikt til å delta i arbeidet med individuell plan
- at det utarbeides en egen lov eller forskrift om samarbeid basert på skissen fra de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet

Kapittel 45

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Figur 45.1

45.1 Innledning

Dette kapitlet handler om grunnopplæring for voksne elever. Grunnopplæring er en fellesbetegnelse for grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Med voksne elever siktes det her til personer som i dag har rett til opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Når det gjelder grunnskoleopplæring, regnes man som voksen elev når man er over grunnskolepliktig alder, som normalt vil si 16 år. I videregående opplæring regnes man i dag som voksen elev når man er over 25 år. Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring omtales ofte som en voksenrett. Til sammenligning omtales den ordinære retten til videregående opplæring som en ungdomsrett. I dette kapitlet er disse uttrykkene brukt.

I dagens § 4A-1 andre avsnitt er det fastsatt at kommuner og fylkeskommuner kan tilby ungdom som har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten, mer grunnskoleopplæring dersom de trenger det. Denne bestemmelsen er omtalt i kapittel 24.4.2.

45.2 Dagens regler

Generelt

I dagens opplæringslov står det i kapittel 4A hvilke regler som gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne elever. De reglene som bare gjelder for grunnopplæring for voksne, er skrevet i full tekst, mens det er henvist til reglene som gjelder for ordinær grunnopplæring, og som også gjelder for voksne elever.

Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 første avsnitt at voksne som «treng» grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Videre er det vilkår om at man er over grunnskolepliktig alder, ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett) og har lovlig opphold i Norge.

Hva som er over grunnskolepliktig alder, er avhengig av når den enkelte begynner på skolen. Opplæringsloven åpner for både tidlig og utsatt skolestart på visse vilkår. Opplæringsplikten varer fra skolestart til den enkelte har avsluttet det 10. skoleåret, som vanligvis er det året personen fyller 16 år.

Det er bare voksne som ikke har ungdomsrett til videregående opplæring, som kan ha rett til grunnskoleopplæring som voksne. Ungdomsretten til videregående opplæring er omtalt i kapittel 24. Kravet til lovlig opphold er det samme som for ungdommers rett til videregående opplæring etter § 3-1. Dette kravet er omtalt i kapittel 25.

Det fjerde og avgjørende vilkåret for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1, er at søkeren trenger grunnskoleopplæring. I forarbeidene til loven er det utdypet at det kan være ulike årsaker til at den voksne har behov for grunnskoleopplæring.[1] Det vises til at den voksne kan ha behov for fornyet grunnskoleopplæring på grunn av sykdom eller skade, fordi grunnskoleopplæringen har vært mangelfull, eller fordi den voksne av andre grunner har behov for mer opplæring. I vurderingen av om den voksne har behov for grunnskoleopplæring, skal det legges vekt på søkerens

[1] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), merknad til § 4A-1.

egne vurdering. Egen vurdering av opplæringsbehovet kan likevel ikke uten videre være avgjørende for om vedkommende har krav på opplæring. Søkerens vurdering av eget behov må ses i sammenheng med opplæringstilbudet vedkommende har fått tidligere, og om søkeren objektivt sett har et reelt behov.

I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) i merknaden til § 4A-1 står det følgende:

> Personar som har fått eit likeverdig opplæringstilbod, vil i mange tilfelle ikkje ha behov for ytterlegare grunnskoleopplæring. Somme vil likevel ha eit slikt behov, og dermed ha rett til grunnskoleopplæring. Dersom den tidlegare opplæringa ikkje inkluderte dei fag ein i dag treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne, vil ein kunne ha behov for, og dermed rett til, opplæring så langt behovet rekk.

Behovet til personer med utenlandsk bakgrunn og utdanning må vurderes etter de behovene vedkommende har etter dagens norske forhold. Her vurderes likeverdigheten av den opplæring søkeren har mottatt, opp mot Læreplanverket for Kunnskapsløftet.[2]

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 første avsnitt andre setning at retten til opplæring «til vanleg» omfatter de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at denne ordlyden uttrykker en yttergrense for hvilke fag som skal inngå i opplæringen – i den forstand at man normalt ikke vil ha krav på opplæring i fag som musikk og kroppsøving mv.[3]

Kunnskapsdepartementet har i en tolkningsuttalelse fra 2011 lagt til grunn at behovet for opplæring ikke trenger å være knyttet til hele fag, men at voksne også har rett til opplæring dersom de har behov for opplæring i deler av fag eller i de fem grunnleggende ferdighetene som inngår i gjeldende læreplanverk. Én av de grunnleggende ferdighetene er digitale ferdigheter. Departementet har uttalt følgende om rett til grunnskoleopplæring på grunn av behov knyttet til digitale ferdigheter:

> Departementet forstår […] loven slik at voksne med rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 kan kreve opplæring i digitale ferdigheter når behovet er knyttet til dette, med utgangspunkt i kompetansemålene for de digitale ferdighetene i læreplanene for de fem fagene som voksne må ha sluttvurdering i for å få vitnemål, men likevel tilpasset den voksnes behov.[4]

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 tredje avsnitt at «opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis». Det følger av forarbeidene at det ordinære gratisprinsippet i grunnskolen også gjelder for voksne, og at det ikke er ment et annet innhold selv om formuleringen er annerledes.

Rett til spesialundervisning på grunnskolens område

Retten til spesialundervisning for voksne på grunnskolens område er regulert i opplæringsloven § 4A-2. I første avsnitt er det fastsatt at voksne som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. Denne formuleringen er lik som for retten til spesialundervisning for barn og unge i opplæringsloven § 5-1. Reglene om spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5 gjelder tilsvarende for voksne, utenom kravet i § 5-1 andre avsnitt siste setning om at den som får spesialundervisning, skal ha det samme totaltimetallet som andre elever. Årsaken til at denne ikke gjelder for voksne elever, er at det ikke er fastsatt timetall for grunnskoleopplæring for voksne. Spesialundervisning for barn og unge er omtalt i kapittel 31.

I tillegg til den ordinære retten til spesialundervisning har voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, rett til slik opplæring. Dette følger av § 4A-2 andre avsnitt. Bestemmelsen er en videreføring av den rettigheten som fulgte av voksenopplæringsloven av 1976 § 5 andre avsnitt, slik denne ble tolket av Høyesterett i Malviksaken.[5]

Voksenopplæringsloven § 5 andre avsnitt lød slik:

> Voksne som etter sakkyndig vurdering har særlig behov for spesialundervisning på grunnskolens område, har rett til opplæring. Denne skal være likeverdig med den opplæring som gis etter lov om grunnskolen. Departementet kan gi nærmere regler.

---

2 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2012, punkt 2.1.4.

3 Kunnskapsdepartementet, brev datert 16. september 2011.

4 Tolkningsuttalelsen er sitert i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2012, punkt 2.1.4.

5 Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Rt. 1993 s. 811.

I Malviksaken uttalte Høyesterett følgende om tolkningen av voksenopplæringsloven § 5 andre avsnitt:

> Det fremgår av Innst. O. nr. 4 (1982–83) at det er den opplæringsrett grunnskoleloven gir alle elever i samsvar med evner og forutsetninger, som etter likhetsprinsippet skal tilflyte voksne som har manglet et slikt undervisningstilbud. […] Jeg finner etter dette at A bare har krav på videre opplæring etter voksenopplæringsloven § 5 annet ledd dersom det undervisningstilbud hun alt har fått, ikke er likeverdig med minstekravet på vanlig grunnskoleopplæring.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv er det lagt til grunn at den voksne må oppfylle vilkårene for retten til grunnskoleopplæring i § 4A-1 første avsnitt for å kunne ha rett til spesialundervisning etter § 4A-2. For at den voksne skal ha rett til spesialundervisning etter § 4A-2 andre avsnitt, må følgende tre vilkår være oppfylt:

1. Behovet må være knyttet til *grunnleggende ferdigheter*.
2. Behovet må gjelde *opplæring* for å vedlikeholde eller utvikle grunnleggende ferdigheter.
3. Den voksne må ha et *særlig behov*.

I forarbeidene står det at «[g]runnleggjande dugleik er i denne samanhengen meint å dekkje ADL-trening (opplæring i daglege gjeremål), grunnleggjande kommunikasjonsdugleik, grunnleggjande lese- og skrivedugleik, motorisk trening og liknande».[6] Ferdighetene som det vises til i opplæringsloven § 4A-2 andre avsnitt er altså en sammenblanding av ferdigheter som er grunnleggende ferdigheter i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og andre ferdigheter.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv er det presisert at dersom hensikten med tilbudet er behandling, aktivisering, rehabilitering, opptrening, tilsyn mv., vil det falle utenfor § 4A-2 andre avsnitt. I rundskrivet er det skissert noen kriterier som må være oppfylt for at en aktivitet skal regnes som opplæring. Det er blant annet lagt til grunn at aktiviteten må ha et pedagogisk siktemål, at den må være knyttet til opplæring i fag og gis gjennom opplæring i fag, stå under skoleeiers ledelse og ansvar og gjennomføres innenfor rammene i enkeltvedtaket om spesialundervisning.

I NOU 1995: 18 ble vedlikeholdsopplæring i grunnleggende ferdigheter og forståelsen av Malviksaken omtalt slik:

> Når det gjelder elevgrupper med sterkt behov for vedlikeholdsopplæring i grunnleggende ferdigheter, kan det etter høyesterettsdommen synes som om de ikke har krav på ytterligere opplæring når de allerede har fått ni års grunnskoleopplæring tilpasset deres særlige behov. Rettens premisser er imidlertid ikke helt klare på dette punktet, og uttalelser i så vel juridisk teori som i lovforarbeidene trekker i retning av at også disse elevene var ment omfattet av vol. § 5 annet ledd. Også St.meld. nr. 35 (1990–91) synes å legge til grunn at elever med behov for vedlikeholdsopplæring vil kunne ha rett til dette i medhold av voksenopplæringsloven § 5 annet ledd (se særlig s. 6). Fortsatt er det imidlertid uklart hvilket omfang og hvilken varighet en slik rettighet til fortsatt opplæring på grunnskolens område skal ha. Det er imidlertid på det rene at en del personer faktisk vil ha behov for slik opplæring livet ut, noe som har vært understreket av departementet og Stortinget i flere sammenhenger. Mye tyder også på at reglene har vært praktisert uten tidsbegrensning for dem som er i en slik situasjon, f. eks. voksne med psykisk utviklingshemning.[7]

I den påfølgende lovproposisjonen står det at: «Departementet forstår utvalet slik at rett til livslangt tilbod ikkje skal vere noka normalordning etter lova, og berre vil vere aktuell i svært få tilfelle».[8]

I et brev fra 2013 har Utdanningsdirektoratet svart Blindeforbundet på et spørsmål om mobilitetstrening etter opplæringsloven § 4A-2 andre avsnitt. Spørsmålet gjaldt om mobilitetstrening for studenter var å regne som grunnskoleopplæring, som dermed skulle finansieres av kommunen. Direktoratet svarte at en person som har fullført grunnskoleopplæring, kan ha rett til grunnskoleopplæring for voksne, hvis vedkommende trenger det. Videre la direktoratet til grunn at mobilitetstrening kan være å anse som grunnskoleopplæring og at det også kan tenkes gitt som spesialundervisning. Direktoratet understreket at mobilitetstrening som en del av grunnskoleopplæringen, skal gis på den skolen eller det opplæringsstedet som tilbyr grunnskoleopplæring til voksne, og ikke på et universitet eller en høyskole.[9]

I Utdanningsdirektoratets rundskriv står det følgende om voksne som trenger grunnskoleopplæring for å holde ved like eller utvikle grunnleg-

---

6 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 5-2.

7 NOU 1995: 18, s. 132.

8 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 8.4.6.

9 Utdanningsdirektoratet, brev datert 21. februar 2013.

gende ferdigheter på grunn av sykdom eller skade:

> Voksne som trenger grunnskoleopplæring for å holde ved like eller utvikle grunnleggende ferdigheter på grunn av sykdom eller skade, må vurderes særskilt. I disse tilfellene må §§ 4A-1 og 4A-2 andre ledd ses i sammenheng. I noen tilfeller kan det være slik at voksne som har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring, likevel vil ha rett til mer grunnskoleopplæring. I disse tilfellene skal ikke kommunen vurdere søkerens behov ut fra om den voksne har fått et likeverdig opplæringstilbud, men ut fra om sykdommen eller skaden gjør at den voksne trenger mer grunnskoleopplæring.
>
> Opplæringen den voksne har mottatt tidligere, kan godt ha vært likeverdig. Det som må vurderes, er om den voksne trenger grunnskoleopplæring. Dette vil gjelde for voksne som er utsatt for en ulykke og derfor trenger opplæring for å holde ved like eller utvikle grunnleggende ferdigheter for å fungere i hverdagslivet. Det samme vil gjelde for voksne psykisk utviklingshemmede som på grunn av sin utviklingshemming trenger opplæring for å holde ved like eller utvikle grunnleggende ferdigheter.[10]

Rett til videregående opplæring for voksne

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 at de som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring fra det året de fyller 25 år. De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne. For å få rett til videregående opplæring i Norge er det også et vilkår at den den voksne har lovlig opphold i landet. Vilkårene for retten til videregående opplæring for voksne er ikke utdypet i forarbeidene til loven, men de er omtalt i et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.[11]

Vilkåret om at den voksne må ha fullført grunnskolen, betyr at den voksne må oppfylle vilkårene for inntak til videregående opplæring som er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 6-13. Den voksne må enten ha vitnemål fra grunnskolen, være skrevet ut av grunnskolen på grunnlag av fritak, ha gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst ni år eller ha realkompetanse som tilsvarer fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne. En utenlandsk søker som har gjennomgått grunnskole i sitt hjemland uten å ha hatt engelsk som fag, anses ikke å ha fullført opplæring «tilsvarende» norsk grunnskole. Dette forhindrer ikke at vedkommende tas inn på bakgrunn av realkompetanse dersom vedkommende har tilstrekkelig kompetanse i engelsk.[12]

Det andre vilkåret er at den voksne ikke har fullført videregående opplæring. Hva som ligger i begrepet «fullført vidaregåande opplæring» må avgjøres på bakgrunn av en totalvurdering av hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. Opplæring kan være fullført uten å være bestått ved at den enkelte har «brukt opp» antallet år med opplæring vedkommende har krav på, uten å ha grunnlag for vitnemål.

Elever som har avbrutt den videregående opplæringen, har ikke fullført. Etter dagens regler kan fylkeskommunen som tommelfingerregel legge til grunn at den som har vært elev ved en skole per 1. november, trolig har brukt opp retten sin til det aktuelle opplæringsåret.[13] Dersom en voksen tidligere har begynt på en videregående opplæring og ikke fullført, må fylkeskommunen vurdere konkret hvilket tilbud den voksne skal gis for å få enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Inntaket av voksne med og uten rett til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Ifølge forskriften § 6-45 tredje avsnitt skal den voksne «til vanleg få tilbod om opplæring i samsvar med den sluttkompetanse dei ønskjer». I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det presisert at dette imidlertid ikke kan forstås som en absolutt rett til å få opplæring innenfor ønsket utdanningsprogram. Det vises til at dersom man hadde tolket retten som en absolutt rett til ønsket sluttkompetanse, ville det kunne få store økonomiske og praktiske konsekvenser, for eksempel lange ventelister, noe som er i strid med loven. I rundskrivet legges det til grunn at fylkeskommunen må utvise skjønn når den gir tilbud om opplæring til voksne med slik rett. Den voksnes ønsker må vektlegges i vurderingen av hvilket tilbud som gis, men muligheten til å kunne oppnå den ønskede sluttkompetansen blant annet på bakgrunn av realkompetansen må også spille inn. Det vises videre til at fylkeskom-

[10] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 2.1.4.

[11] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008, punkt 2.

[12] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008, punkt 2.

[13] Se nærmere omtale i kap. 24.2.2, under Nærmere om bruk av retten til videregående opplæring.

munen ikke plikter å tilby samtlige programfag i videregående opplæring, men at voksnes rett til videregående opplæring imidlertid ikke er begrenset til de seks fagene som gir generell studiekompetanse etter «23/5-regelen», jf. § 2-1 (1) i forskrift om opptak til høyere utdanning.[14]

Opplæringsloven § 13-3 femte avsnitt om fylkeskommunens plikt til å planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet gjelder også for opplæring særskilt organisert for voksne. Denne plikten er omtalt i kapittel 24.4.10.

Det er ikke fastsatt noen tidsramme eller noe antall timer eller år for voksnes rett til videregående opplæring. Det er likevel klart at retten til videregående opplæring for voksne ikke er ubegrenset. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det omtalt momenter som begrenser retten, eller som kan føre til at retten faller bort.[15]

Opplæringsloven regulerer ikke uttrykkelig voksne som får opplæring i bedrift, eller voksne som får opplæring i ordinære videregående skoler. Det er likevel lagt til grunn at en voksen som får opplæring i bedrift, har de samme rettighetene og pliktene som ungdom som får opplæring i bedrift, og at voksne som blir tatt inn til ordinær videregående opplæring, altså videregående opplæring for ungdom, har de samme rettighetene og pliktene som ungdom som får videregående opplæring.[16]

Opplæringsloven § 4A-3 sjuende avsnitt handler om rett til påbygging til generell studiekompetanse for dem som etter 2014 har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring som en del av ungdomsretten til videregående opplæring, eller innen utgangen av det året de fyller 24 år.

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 fjerde avsnitt at opplæringen i offentlige videregående skoler og i lærebedrifter er gratis. Det er presisert at fylkeskommunen har ansvaret for å holde voksne som får videregående opplæring, med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr, og at voksne elever ikke kan pålegges å dekke noen deler av utgiftene til opplæringen utover det som følger av forskrift. Videre er det presisert at fylkeskommunen kan pålegge voksne å holde seg med annet individuelt utstyr som opplæringen vanligvis gjør det nødvendig å ha. Departementet kan gi nærmere forskrifter. Det er ikke fastsatt regler om dette i forskrift.

Rett til realkompetansevurdering

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 femte avsnitt at voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til vurdering av realkompetansen sin og til kompetansebevis. Videre har voksne uten rett til videregående opplæring, rett til realkompetansevurdering dersom de er henvist fra kommunen eller NAV. I forskrift til opplæringsloven §§ 6-46 og 6-47 er det fastsatt nærmere regler om realkompetansevurdering ved inntak til videregående opplæring som voksen, og i § 4-13 er det fastsatt regler om realkompetansevurdering som sluttvurdering.

For voksne med rett til grunnskoleopplæring er det ikke fastsatt i opplæringsloven at de har rett til realkompetansevurdering. Det følger av § 4-13 at kommunen har ansvaret for realkompetansevurdering i grunnskolen. Bestemmelsen gjelder realkompetansevurdering som sluttvurdering. Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at denne bestemmelsen i kombinasjon med opplæringsloven § 4A-1 innebærer at kommunen skal foreta en realkompetansevurdering av voksne i forbindelse med kartleggingen av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal få. I rundskrivet er det også omtalt at realkompetansevurdering kan brukes som et redskap for å avgjøre hvilken opplæring den voksne har behov for i et fag.[17]

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskolen og i videregående opplæring.[18] Direktoratet viser til at retten til realkompetansevurdering må ses i sammenheng med den voksnes rett til rådgivning etter § 4A-8, hvor det skal kartlegges hvilken opplæring den voksne har behov for.

Videregående opplæring for voksne uten rett

Det følger av opplæringsloven § 13-3 tredje avsnitt at fylkeskommunen også skal ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til slik opplæring. Hvilket tilbud voksne uten rett skal gis, er opp til fylkeskommunens vurdering.

Dersom voksne uten rett til videregående opplæring tas inn til slik opplæring, har de rett til å fullføre opplæringsløpet. Dette følger av opplæringsloven § 4A-3 andre avsnitt.

---

14 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008 punkt 9.

15 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-2-2008 punkt 9.

16 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012 punkt 6.

17 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012 punkt 4.3 og 4.4.

18 Utdanningsdirektoratet, 2014i. Utdanningsdirektoratet, 2014j.

Andre måter å oppnå studie- og yrkeskompetanse på enn gjennom videregående opplæring i Norge

I dag kan voksne oppnå studie- og yrkeskompetanse på flere måter som ikke innebærer at de må gjennomføre videregående opplæring. For det første kan man ta fag i videregående opplæring som privatist. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å gjennomføre privatisteksamen, se kapittel 46.5.

Voksne som fyller 23 år eller mer det året de skal søke om opptak til høyere utdanning, kan få generell studiekompetanse på grunnlag av 23/5-regelen. For å få generell studiekompetanse med 23/5-regelen må den voksne oppfylle tre vilkår: (1) fylle 23 år eller mer det året vedkommende søker om opptak, (2) dokumentere fullført og bestått i alle de seks studiekompetansefagene og (3) dokumentere minst fem års arbeidspraksis eller utdanning.

Voksne kan også oppnå yrkeskompetanse uten opplæring i skole og bedrift gjennom praksiskandidatordningen. Ordningen innebærer at voksne som kan dokumentere lang og allsidig praksis i et fag, kan gå opp til fag- eller svenneprøve. Praksiskandidatene må ha bestått en egen eksamen før de melder seg opp til fag- eller svenneprøven. Praksiskandidatordningen er omtalt i kapittel 46.6.

I opplæringsloven § 3-4 a er det etablert en ordning for godkjenning av utenlandsk fag- eller yrkesopplæring som er sidestilt med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Ordningen ble innført i 2016. Det er NOKUT som er godkjenningsmyndighet. Denne ordningen er omtalt i kapittel 46.7.

Faglig innhold og vurdering

Det følger av opplæringsloven § 4A-6 at læreplanverket gjelder «med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet». De eneste tilpasningene som er fastsatt i kapittel 4A i opplæringsloven, er at den voksne bare skal ha den opplæringen han eller hun trenger. Det betyr at dersom den voksne på bakgrunn av realkompetansevurdering eller ut fra eget ønske bare skal ha opplæring i deler av et fag, er det bare den aktuelle delen av læreplanen som skal legges til grunn for opplæringen.

I forskrift til opplæringsloven § 1-2 er det fastsatt at Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal brukes for grunnskoleopplæring for voksne så langt det passer. Videre følger det av denne bestemmelsen at opplæringen skal tilpasses voksne og være egnet til å føre fram til vitnemål etter §§ 4-31 flg. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 4-33 at det bare er utvalgte fag fra den ordinære grunnskoleopplæringen som inngår grunnskoleopplæring for voksne.

Det følger av opplæringsloven § 4A-4 tredje avsnitt at kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført. I bestemmelsens femte avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter om vurdering, klage på vurdering, eksamen og dokumentasjon. Slik forskrift er fastsatt i kapittel 4 og 5 i forskrift til opplæringsloven.

Krav om at opplæringen skal tilpasses den voksne

Det følger av opplæringsloven § 4A-1 og § 4A-3 at grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal tilpasses behovet til den voksne. Av lovens forarbeider og Utdanningsdirektoratets rundskriv framgår det at tilpasningen består av følgende elementer: (1) faglig tilpasning ved at opplæringen skal bygge videre på eller komplettere den voksnes realkompetanse, (2) organiseringen skal tilpasses den voksnes livssituasjon og (3) opplæringen skal tilpasses ved at det skal tas hensyn til eventuelle individuelle behov den voksne har. Den første formen for tilpasning er omtalt over i forbindelse med retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

At organiseringen av opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, innebærer for det første at grunnopplæringen for voksne skal organiseres som et eget tilbud til voksne, og ikke i samme grupper som barn og ungdom.[19] Opplæringstilbudet skal dessuten tilpasses de voksnes livssituasjon. Eksempler på tilpasninger er at undervisningens lengde og tidspunkt kan tilpasses for å gi voksne mulighet til å kombinere opplæringen med arbeid eller omsorgsoppgaver.[20] Opplæringsloven inneholder heller ikke de samme begrensningene for organiseringen av opplæringen for voksne som for barn og unge, som krav til nærskole, regler om gruppeinndeling og gruppestørrelse mv. Kommunen står dermed friere når det gjelder organiseringen av opplæringen for voksne. Det følger av opplæringsloven § 4A-4 andre avsnitt at kommunen kan bruke studiefor-

[19] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000). Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008 punkt 7.

[20] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000). Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008 punkt 9. Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012 punkt 4.

bund, godkjente nettskoler og andre for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.

At opplæringen skal tilpasses, innebærer også at det må tas hensyn til eventuelle individuelle behov den enkelte voksne har. Hva slags tilpasning som er aktuell, må vurderes konkret. I forarbeidene til loven er opplæring i samisk, særskilt språkopplæring, tegnspråkopplæring og opplæring i punktskrift nevnt som eksempler på aktuelle tiltak når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne.[21] Forarbeidene har ikke tatt stilling til hvilke tilrettelegginger som er aktuelle på videregående nivå, men lovkravet om at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, gjelder også for videregående opplæring.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at retten til tilpasset grunnskoleopplæring for voksne går lenger i individuell tilpasning enn retten til videregående opplæring for voksne.[22] Utdanningsdirektoratet har i en tolkning fra 2013 lagt til grunn at voksne i videregående opplæring har rett til tilrettelegging, men ikke en særskilt rett til punkskriftsopplæring.[23] I juridisk litteratur er det lagt til grunn at opplæringsloven § 3-9 om tegnspråkopplæring også gjelder for voksne som får opplæring etter kapittel 4A.[24]

I Utdanningsdirektoratets rundskriv er det lagt til grunn at voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til særskilt språkopplæring. Det er også lagt til grunn at voksne samer som får grunnskoleopplæring, har rett til opplæring i og på samisk. For begge tilfellene er det lagt til grunn at voksne har slike rettigheter i den grad dette er nødvendig for at den voksne kan få en forsvarlig opplæring.[25]

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at voksne i videregående opplæring bare har rett til den norskopplæringen som inngår i det utdanningsprogrammet de følger. I direktoratets rundskriv er det vist til at problemer med norskferdigheter for eksempel kan avhjelpes ved deltakelse på introduksjonsprogram. Det er lagt til grunn at det heller ikke gjelder en rett til opplæring *på* samisk for voksne i videregående opplæring. Det er derimot lagt til grunn at voksne samer har rett til opplæring *i* samisk, selv om opplæringsloven § 6-3 ikke gjelder for voksne.[26]

Som omtalt over har voksne som får grunnskoleopplæring, rett til spesialundervisning. Voksne som får videregående opplæring, har derimot ikke rett til spesialundervisning.

Det følger av opplæringsloven § 4A-13 første avsnitt at voksne som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen. Bestemmelsen er en presisering av at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov. I § 4A-13 andre avsnitt er det fastsatt at retten til spesialundervisning for voksne inkluderer nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon. Dette avsnittet gjelder bare for voksne som får grunnskoleopplæring, ettersom voksne som får videregående opplæring, ikke har rett til spesialundervisning.[27]

Kompetansekrav til undervisningspersonalet

I opplæringsloven § 4A-5 er det fastsatt at tilsettingsreglene for undervisningspersonalet gjelder for opplæring særlig organisert for voksne, men at departementet kan fastsette i forskrift at det likevel kan tilsettes personer som ikke oppfyller kompetansekravene. I forskrift til opplæringsloven § 14-1 er det fastsatt at det til opplæringen av voksne kan tilsettes personer uten formell pedagogisk kompetanse under forutsetning av at vedkommende har vesentlig erfaring med og er egnet til opplæring av voksne. Bakgrunnen for unntaksmuligheten var at det ved innføringen av bestemmelsen var mange uten formell kompetanse som hadde lang erfaring med å undervise voksne. Departementet mente at slik erfaring i mange tilfeller kunne gi fullgod kompetanse, og at det var viktig å beholde disse ressursene i opplæringen for voksne.[28]

Det følger av opplæringsloven § 4A-5 andre avsnitt at kompetansekravene for undervisningspersonalet ikke gjelder for opplæring av voksne med særlige behov for å kunne utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Opplæringen skal etter loven likevel skje under faglig og pedagogisk veiledning og ansvar.

Kravene om å ha relevant kompetanse i undervisningsfaget i opplæringsloven § 10-2 gjelder ikke ved opplæring særlig organisert for voksne.

---

21 I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), kap. 2.1.

22 Utdannings- og forskningsdepartementet, 2000.

23 Utdanningsdirektoratet, brev datert 21. februar 2013.

24 Helgeland, 2018, s. 99.

25 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 4.6.

26 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008, punkt 12 og 13.

27 Prop. 84 L (2011–2012), kap. 9.1 og merknad til § 4A-13.

28 Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), kap. 2.4.4.

Krav til læringsmiljø, regler om bortvisning og forbud mot ansiktsdekkende plagg

Opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø gjelder ikke for voksne. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet[29] er det presisert at kommunen likevel har et ansvar for de voksnes fysiske og psykososiale miljø, blant annet med henvisning til opplæringslovens formålsparagraf og diskrimineringsog tilgjengelighetsloven.[30]

Det følger av § 4A-4 fjerde avsnitt at kommunen skal legge til rette for at voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, får mulighet til å ta aktivt del i arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø og utdanningstilbud. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det lagt til grunn at det må være et generelt krav om at lokalene som brukes til opplæring av voksne, må være egnet til formålet.[31]

I opplæringsloven § 4A-9 første avsnitt er det fastsatt at voksne deltakere kan bortvises fra resten av det kurset de er tatt inn på, dersom deltakeren har hatt enn oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro på skolen eller deltakeren har forsømt pliktene sine. I forbindelse med et vedtak om bortvisning, kan fylkeskommunen vedta at den voksne skal miste retten til videregående opplæring.

Forbudet mot ansiktsdekkende plagg i opplæringsloven § 9-7, gjelder også for grunnopplæring særskilt organisert for voksne. Dette forbudet er omtalt i kapittel 37.5.

Voksne som får videregående opplæring, har ikke rett til rådgivning etter opplæringsloven. I rundskriv har Utdanningsdirektoratet presisert at de imidlertid har rett til veiledning fra fylkeskommunen etter den generelle veiledningsplikten i forvaltningsloven.[32]

Skyss, losji, reisefølge og tilsyn

Opplæringsloven § 4A-7 inneholder regler om skyss, losji, reisefølge og tilsyn for voksne som får grunnskoleopplæring. Voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring og som får slik opplæring etter kapittel 4A, har rett til gratis skyss når de bor mer enn fire kilometer fra skolen. Voksne som på grunn av funksjonsnedsettelse, sykdom eller skade har behov for skyss, har rett til gratis skyss uavhengig av reiselengden. Bestemmelsen om reisefølge og tilsyn i opplæringsloven § 7-4 gjelder tilsvarende for voksne.

Når daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen innlosjere den voksne. Når det er nødvendig, gjelder § 7-1 fjerde avsnitt om tilsyn tilsvarende. Ansvarsbestemmelsen om tilsyn i § 13-4 gjelder også tilsvarende for de pliktene som følger av § 4A-7.

Voksne som får videregående opplæring, har ikke rett til skyss eller innlosjering. Voksne som tas inn i ordinære videregående skoler for ungdom, har likevel de samme rettighetene som ungdom i videregående opplæring, inkludert rett til skyss mv.

45.3 Kunnskapsgrunnlaget

45.3.1 Historikk

Allerede i 1976 kom loven om voksenopplæring, som skulle gi voksne muligheter til å utvikle og oppdatere kompetansen sin. Over tid har voksne fått bedre muligheter til opplæring.

Rett til grunnskoleopplæring for voksne ble innført fra august 2002 for å gi ny mulighet til voksne som ikke har fullført obligatorisk skolegang, som ikke har fått forsvarlig og tilstrekkelig grunnskoleopplæring, eller som av andre grunner har behov for slik opplæring.

Rett til videregående opplæring for voksne ble innført fra august 2000 for å gi mulighet for flere voksne uten videregående opplæring til å skaffe seg slik opplæring. Fram til august 2008 gjaldt retten til videregående opplæring bare for dem som var født før 1978. I 2008 ble retten utvidet til å gjelde voksne fra og med det året de fyller 25 år. I august 2017 ble det innført rett til videregående opplæring for dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får opplæringen godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

45.3.2 Rapporter og undersøkelser

Antallet voksne elever i grunnskoleopplæringen

I 2002, da retten til grunnskoleopplæring for voksne ble innført, var det 3 686 deltakere i ordinær grunnskoleopplæring for voksne, som omfatter deltakerne som ikke hadde vedtak om spesialundervisning. I perioden fra 2003 til 2010 var det årlig rundt 4 000 voksne som fikk slik opplæring. Fra skoleåret 2009–2010 til skoleåret 2018–2019 har antallet deltakere i ordinær grunnskoleopplæ-

[29] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 3.4.
[30] Denne loven er nå erstattet av likestillings- og diskrimineringsloven.
[31] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-3-2012, punkt 3.2.
[32] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008, punkt 15.

ring økt fra 4 100 til 10 260 deltakere. Økningen skyldes at det har blitt langt flere minoritetsspråklige deltakere. Andelen minoritetsspråklige var om lag tre av fire i skoleåret 2008–2009, mens det i skoleåret 2018–2019 nær sagt bare er minoritetsspråklige i grunnskoleopplæringen for voksne. Hovedvekten av grunnskoleopplæringen for voksne foregår på et voksenopplæringssenter.[33]

Når det gjelder antallet deltakere med vedtak om spesialundervisningen, er det en avtakende tendens. I skoleåret 2018–2019 var det om lag 3 300 deltakere i spesialundervisningen, og det er over 2 000 færre enn det var i 2008–2009, og over 3 500 færre enn i 2002–2003. Antallet årstimer med spesialundervisning har hatt en tilsvarende nedgang. Andelen minoritetsspråklige er økende også blant de voksne som mottar spesialundervisning, men i mindre grad enn blant de voksne som får ordinær grunnskoleopplæring.[34]

En ekspertgruppe for spesialpedagogikk mener at den markante reduksjonen både i antallet timer og i personer som får spesialundervisning, kan indikere at mange voksne i dag ikke får oppfylt rettighetene de har etter § 4A-2. En årsak kan ifølge ekspertgruppen være manglende kunnskap om regelverket kombinert med mangel på spesialpedagogisk kompetanse tilpasset voksne i kommunene.[35]

Antallet voksne elever i videregående opplæring mv.

Det er i dag om lag 500 000 personer i aldersgruppen mellom 25 og 60 år som ikke har vitnemål, fagbrev eller svennebrev fra videregående opplæring. Innvandrere utgjør nå en betraktelig større andel av befolkningen som er uten videregående opplæring, enn tilfellet var på 1990-tallet. Med innvandrere menes her personer som er født i utlandet av to utenlandske foreldre. Mens innvandrere sto for 4 prosent av voksenbefolkningen uten videregående opplæring i 1990, utgjorde denne gruppen 29 prosent i 2017.[36]

I løpet av året 2018–2019 var det nærmere 16 100 voksne deltakere i videregående skoler eller på voksenopplæringssentre. Dette var en økning i antallet deltakere på nesten 2 200 personer fra året før. Veksten i antallet deltakere er størst for helse- og oppvekstfag og studieforberedende utdanningsprogrammer, mens den prosentvise økningen er størst for teknikk og industriell produksjon og restaurant- og matfag. 80 prosent av deltakerne deltar i opplæring spesielt organisert for voksne.[37]

Det publiseres ikke nasjonal statistikk som viser hvor mange som søker fylkeskommunene om å få ta videregående opplæring som voksen. En spørreundersøkelse hos fylkeskommunen viser at det i perioden 30. september 2017 til 1. oktober 2018 var 22 500 voksne som søkte videregående opplæring. De innrapporterte tallene viser at 70 prosent av de voksne søkerne har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, mens 30 prosent av søkerne ikke har en slik rett. Andelen søkere uten rett varierer betydelig mellom fylkeskommunene. Bare én fylkeskommune oppgir at de ikke har søkere uten rett, og én annen fylkeskommune oppgir at 62 prosent av søkerne var uten rett til videregående opplæring. Svarene fra fylkeskommunene viser at 86 prosent av de voksne som fikk tilbud om videregående opplæring, hadde rett etter opplæringsloven, og at 14 prosent ikke hadde en slik rett.[38]

I skoleåret 2016–2017 ble det gjennomført realkompetansevurdering av 2 prosent av de voksne deltakerne i grunnskolen. I 2016 ble det gjennomført realkompetansevurdering av 3 085 voksne i videregående opplæring. Dette utgjorde om lag 10 prosent av deltakerne i videregående opplæring. Prosentandelen var relativt lik årene før.[39]

Stortingsmelding om utenforskap

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* var det flere forslag for å forbedre grunnopplæringen for voksne. Ett av forslagene var å sette i gang forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring og i utvalgte lærefag innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram. I 2016 ga Kunnskapsdepartementet i oppdrag til Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge å gjennomføre slike forsøk. Forsøket var fastsatt til å gå over tre år. Modulforsøkene for opplæring av voksne på videregående nivå har senere blitt utvidet. Modulene skal kunne brukes på tvers av fag, og skal være et virkemiddel for å sikre et tverrsek-

33 Kompetanse Norge, Statistikkbanken.

34 Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

35 Rognhaug et al., 2014.

36 Statistisk sentralbyrå, 2018e.

37 Utdanningsdirektoratet, 2019t.

38 NOU 2018: 15, kap. 9.8.1.

39 Kompetanse Norge, Statistikkbanken. Totalantallet deltagere er oppgitt i kalenderår, mens antall realkompetansevurderinger er oppgitt i skoleår.

torielt samarbeid, et godt samarbeid med lokalt arbeidsliv og bidra til en mer effektiv opplæring for voksne. Modulstrukturert opplæring skal også gjøre det enklere å kombinere grunnskoleopplæring, videregående opplæring, introduksjonsprogrammet og arbeidsrettede tiltak i NAV.[40]

I stortingsmeldingen gikk regjeringen inn for å oppheve unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som åpner for at det kan ansettes lærere uten formell pedagogisk kompetanse til opplæring av voksne. Stortingsmeldingen inneholdt også forslag om flere lovendringer, som nå er gjennomført. Dette gjelder for eksempel utvidelse av ungdomsretten til videregående opplæring for å få en direkte overgang til voksenretten, innføring av rett til videregående opplæring for voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne godkjent i Norge, etablering av en ordning med fagbrev på jobb som en alternativ vei til fag- og svennebrev og etablering en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring.

NOU om finansiering av livsopphold

I NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* viser Livsoppholdsutvalget til at nesten 600 000 voksne i alderen 25–66 år mangler fullført videregående opplæring, og at det årlig er nesten 15 000 personer som runder 25 år uten yrkes- eller studiekompetanse. Videre peker utvalget på at en stadig økende andel av personer uten videregående opplæring er uten lønnet arbeid, og at det over tid har blitt flere uføretrygdede. Utvalget peker på at den generelle samfunnsutviklingen med økt digitalisering og mer omfattende krav til formell utdanning tilsier at sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting vil bli sterkere i årene som kommer.

Livsoppholdsutvalget mener at dagens grunnopplæringstilbud for voksne framstår som mangelfullt og for lite fleksibelt. Utvalget viser til at manglende tilbud i nærområdet og mangel på læreplasser for voksne kan være en utfordring. Spesielt utfordrende har det ifølge utvalget vært å få tatt grunnopplæring som en del av introduksjonsordningen, men utvalget viser til at det her har skjedd en oppmyking av regelverket. Livsoppholdsutvalget har fått kartlagt kommunenes og fylkeskommunenes samlede kostnader knyttet til opplæringstilbud for voksne.

NOU om kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring

I NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* (Liedutvalget) omtales styrker og svakheter med den videregående opplæringen for voksne. Blant styrkene som Liedutvalget trekker fram, er voksnes rett til å fullføre det løpet som de har begynt, at retten er knyttet til sluttkompetanse, at tilbudet skal baseres på en realkompetansevurdering, og at det stilles de samme kravene til fagprøver og eksamener til voksne som til ungdom. Blant svakhetene som utvalget trekker fram, er at deltakere i videregående opplæring særskilt organisert for voksne ikke har rett til rådgivning og spesialundervisning. Utvalget viser til at det varierer om det informeres tilstrekkelig om den retten voksne har til opplæring, og at fullført videregående opplæring i tillegg er et uklart begrep, noe som kan gjøre det vanskelig å vurdere hva den voksne faktisk har rett til.

Innføringen av voksnes rett til videregående opplæring fra 2000 har ikke ført til den økte etterspørselen etter opplæring som man forventet da den ble innført. Liedutvalget mener dette kan forklares både med at det er vanskelig for den enkelte å finne fram til hvilke rettigheter man har som voksen, og med at tilbudet i for liten grad tar hensyn til den voksnes livssituasjon og behov. En annen utfordring utvalget peker på, er at det ikke finnes et nasjonalt system som sikrer god nok norskopplæring slik at den voksne er i stand til å gjennomføre videregående opplæring. Utvalget viser i denne sammenheng til økende innvandring og at innvandrere med svake norskferdigheter utgjør en del av dem som tar videregående opplæring som voksne.

Liedutvalget peker også på at man i dag har et stadig større behov for å fornye, oppdatere og utvide sin kompetanse som voksen i arbeidslivet. Utvalget mener at rettighetene voksne har, ikke fanger opp at behovet for kompetanse er annerledes nå enn den gangen rettighetene ble utviklet.

Tilsyn med reglene om grunnopplæring for voksne

I 2018 ble det gjennomført 13 tilsyn med voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det ble funnet regelbrudd i alle tilsynene. Fylkesmannens tilsyn avdekket at flere kommuner ikke gir nødvendig veiledning eller vurderer om søker har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Videre var det et funn at mange

[40] Kunnskapsdepartementet, Oppdragsbrev 12-16. Kunnskapsdepartementet, Oppdragsbrev 02-19. Kunnskapsdepartementet, brev datert juni 2006.

kommuner ikke fatter skriftlig vedtak, eller fatter vedtak som ikke ivaretar kravene i regelverket. I de tilfellene kommunen fatter enkeltvedtak, viser fylkesmannens tilsyn at flere kommuner ikke sørger for at enkeltvedtakene gir grunnlag for et opplæringstilbud som er tilpasset den voksnes behov. Tilsynet avdekket også at det er flere søkere som har rett til grunnskoleopplæring, som ikke får kartlagt om de har behov for særskilt språkopplæring eller spesialundervisning.[41]

45.3.3 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Flere i referansegruppen har gitt innspill til reglene om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

Skolelederforbundet mener at bestemmelsene om voksnes rett til opplæring på grunnskolens område bør spesifiseres og konkretiseres, slik at det er klare grenseganger for hva som skal være innholdet i opplæringen, og hva som er helserelaterte aktiviteter.[42]

Barneombudet peker på at det er uklart hvilke regler i opplæringsloven som gjelder for voksne, og hva voksne har rett til. Barneombudet er særlig opptatt av ungdom mellom 16 og 18 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne.[43]

Utdanningsforbundet mener voksne må ha rett til formelt kvalifiserte lærere på lik linje med barn og unge, og ønsker derfor å fjerne unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som gir mulighet til å ansette lærere uten godkjent utdanning i voksenopplæringen. Utdanningsforbundet mener unntaksbestemmelsen gir kommunene mulighet til å ansette ukvalifiserte i undervisningsstillinger av økonomiske årsaker, og at den signaliserer at formell pedagogisk kompetanse ikke verdsettes i voksenopplæringen. Utdanningsforbundet mener også at adgangen til å fravike kompetansekrav ved spesialundervisning for voksne bør fjernes i ny lov.[44]

Utdanningsforbundet mener en lovfesting av kontaktlærer for voksne som mottar undervisning etter introduksjonsloven og opplæringsloven, er et nødvendig grep for å sikre at alle elever, også voksne, får god og hensiktsmessig oppfølging. Forbundet mener dessuten at det er viktig å få på plass et styrket, lovfestet rådgivningstilbud for voksne, som er på lik linje med rettighetene til barn og unge. Forbundet mener at den gruppen som får opplæring etter kapittel 4A i opplæringsloven, ofte trenger grundig og tilrettelagt hjelp av personer som kjenner dem og kan gi råd for videre utdanning og arbeid, og at de også i stor grad trenger rådgivning rundt sosiale spørsmål. Mangel på informasjon om mangfoldet av utdanningstilbud for voksne og svak kunnskap om behov og rettigheter er ifølge Utdanningsforbundet viktige årsaker til at mange voksne ikke får den opplæringen de trenger og har krav på. Utdanningsforbundet peker også på at uten en lovfestet rett til utdanning- og yrkesrådgivning, er det også grunn til å tro at kommuner vegrer seg for å dekke kostnader til reise og følge til karrieresentrene, som i de fleste fylker ligger langt unna den enkelte voksenopplæringen.

Andre

Utvalget har mottatt flere innspill om grunnopplæring for voksne, både skriftlig og i møter. Blant annet har Østlandssamarbeidets fagpolitiske utvalg for opplæring, kompetanse og verdiskaping gitt innspill om at utvalget bør se nærmere på voksnes rett til rådgivning og særskilt språkopplæring.[45]

I møter har utvalget blant annet fått innspill om at det er uklart hvilke rettigheter og plikter de voksne har ettersom opplæringsloven er skrevet med barn og unge for øye. Videre oppleves det som uklart hva som ligger i retten til grunnopplæring for voksne, ettersom det ikke er en tidsramme slik som for barn og unge. Det oppleves også som uklart hva som ligger i kravet i opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-3 om at opplæringen skal «tilpassast behovet til den enkelte».

Flere har gitt innspill om at det er viktig med en fleksibel opplæringsordning for voksne, men at det kanskje er for stor frihet for kommunene i dag. Når det ikke er noen rammer for omfanget av opplæringen, blir det store ulikheter. Det oppleves særlig å være store ulikheter i hvor mye grunnskoleopplæring kommunene gir til voksne. I noen kommuner er grunnskoleopplæring et toårig løp, mens det i andre kommuner er mer individuelt tilpasset og gjerne mer grunnskoleopplæring.

Én hovedutfordring som flere har pekt på, er at det er uklare grenser mellom opplæring og andre tjenesteområder. Flere mener det er behov for samordning mellom grunnskole og andre tje-

41 Utdanningsdirektoratet, 2019j.
42 Skolelederforbundet, innspill til utvalget.
43 Barneombudet, innspill til utvalget.
44 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.
45 Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet, innspill til utvalget.

nester og at samordningen i større grad bør gjøres nasjonalt. Retten til grunnskoleopplæring oppleves som veldig omfattende og sterk, noe som fører til at voksne skyves fra andre tjenesteområder over i grunnskoleopplæringen, også dersom et grunnskoletilbud ikke er det de egentlig trenger. Utvalget har også mottatt innspill om at en del av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne trolig har andre motiver enn opplæring. Motivene kan i noen tilfeller være sosialisering. Men flere har også erfaring med at motivet ser ut til å være knyttet til at det er unntak fra inntektskrav i forbindelse med oppholdstillatelse og gjenforening for deltakere i voksenopplæringen.

Flere mener det er et behov for et tydeligere skille mellom opplæring og behandling, rehabilitering, sosialisering mv. Dagens § 4A-2 andre avsnitt og slik denne er tolket i rundskriv mv. oppleves å være svært vid, og grensene til andre tiltak er uklare. Flere har tatt til orde for at regelverket bør legge tydeligere rammer for at det skal dreie seg om opplæring, og at det bør avgrenses tydeligere mot andre aktiviteter og mot ferdigheter som ikke inngår i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

En utfordring som flere har trukket fram, er at det er en stor utfordring at deltakere kommer inn i videregående opplæring for voksne uten å kunne norsk, og at de voksne heller ikke har rett til særskilt språkopplæring. Flere mener at det bør innføres krav til norskferdigheter for å begynne i videregående opplæring da voksne som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter, har dårlige forutsetninger for å kunne fullføre og bestå videregående opplæring. Enkelte har også pekt på at det bør vurderes om det er nødvendig å ha engelsk for å ha «fullført grunnskolen» og dermed få rett til videregående opplæring, særlig ved inntak til yrkesfag. Det er i denne sammenheng vist til at det i en del yrker vil være nyttig med andre fremmedspråk enn engelsk.

Utvalget har fått innspill om at det ikke er rasjonelt at voksne har rett til ønsket sluttkompetanse mens ungdommer bare har rett til ett av tre alternative utdanningsprogram. Flere mener at fylkeskommunen bør få et større handlingsrom til å dimensjonere det videregående tilbudet for voksne ut fra regionale behov og til å organisere opplæringen for voksne på en ressurseffektiv måte. Samtidig er fylkeskommunene opptatt av at opplæringen skal være motiverende for de voksne. Flere understreker også at de voksne er en differensiert gruppe, og at det er viktig at voksne har gode muligheter til å få restopplæring og å formalisere sin kompetanse.

Det oppleves også som en ulempe at voksne ikke har rett til rådgivning. Det har vært en stor økning av antallet voksne søkere til videregående opplæring, og langt flere av søkerne er minoritetsspråklige. Mange av dagens søkere mangler grunnleggende innføring i det norske systemet og har større behov for veiledning til å velge utdanningstilbud. At de voksne ikke har rett til veiledning, oppleves ikke som en hensiktsmessig eller ressursbesparende begrensning.

Flere har gitt innspill om at det ikke bør være unntak fra kompetansekravene for undervisningspersonalet i grunnopplæringen for voksne. Utvalget har også mottatt innspill om at det er uheldig at kravet om politiattest ikke gjelder for dem som underviser for voksne, særlig med tanke på at det er en del voksne i grunnopplæringen som har funksjonsnedsettelser, traumer eller på annen måte er i en sårbar situasjon.

45.4 Utvalgets vurdering

45.4.1 Innledning

Reglene om grunnopplæring for voksne er mer fleksible og gir større handlingsrom for kommuner enn reglene om grunnopplæring for barn og unge. Voksne har færre spesifikke rettigheter enn barn og unge, samtidig som regelverket legger opp til et mer individuelt tilpasset opplæringsløp.

En av hovedutfordringene med reglene om grunnopplæring for voksne, er at det er uklart hva som gjelder. Selve lovteksten er knapp, og man må gå til forarbeider, rundskriv og tolkningsuttalelser for å finne fram til hva som gjelder. Utvalget foreslår å klargjøre hva som gjelder ved at flere av de tolkningene som er lagt til grunn i forarbeider og rundskriv, tas inn i loven.

En annen hovedutfordring er at samfunnet har endret seg og at brukergruppen, kanskje særlig for grunnskoleopplæringen, er en annen nå enn da dagens regler ble vedtatt. Utvalget har derfor vurdert hvordan reglene bør være ut fra dagens målgruppe og de erfaringene som kommunene har med voksenopplæringen.

Utvalget foreslår enkelte utvidelser av de voksnes rettigheter og andre innholdsmessige endringer i reglene om grunnopplæring for voksne. Utvalgets oppgave har vært å vurdere regelstyringen av grunnopplæringen. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å vurdere behovet for større omlegginger og endringer av grunnopplæringen for voksne. Slik endringer vil gjerne også ha en kostnadsside som går ut over begrensingen i utvalgets mandat om at forslaget ikke skal ha

vesentlige økonomiske konsekvenser. Det er andre pågående utvalgsarbeid, som Liedutvalget (se blant annet kapitel 45.3.2), som er nærmere til å vurdere behovet for større endringer av grunnopplæringen for voksne, inkludert større utvidelser av rettighetene.

45.4.2 Plasseringen av reglene om voksne i loven

Utvalget foreslår at alle reglene som gjelder voksne, tas inn i femte del i lovforslaget. De reglene som bare gjelder for voksne, skrives fullt ut. På områder hvor det er de samme reglene som for barn og unge som skal gjelde, henvises det til relevante regler i de andre delene i loven. Hvert tema får sin egen paragraf hvor det framgår hva reglene som det henvises til, handler om. På områder hvor reglene for voksne i noen grad skiller seg fra reglene for barn og unge, skrives bestemmelsene fullt ut i femte del. På denne måten gir den femte delen en fullstendig oversikt over hvilke regler som gjelder for voksne, selv om man må slå opp i andre deler i loven for å se innholdet i reglene.

For øvrig gjelder sjuende del i lovforslaget om sluttbestemmelser også for grunnopplæringen for voksne. Denne delen retter seg mot kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter og handler ikke om de voksnes rettigheter.

45.4.3 Rett til grunnskoleopplæring

45.4.3.1 Generelt om retten til grunnskoleopplæring for voksne

Utvalget foreslår å videreføre at voksne som trenger grunnskoleopplæring, skal ha rett til slik opplæring dersom den voksne er over opplæringspliktig alder og ikke har rett til videregående opplæring som ungdom.

Hovedvilkåret for retten til grunnskoleopplæring for voksne er at den voksne trenger slik opplæring. Hva som ligger i dette vilkåret, framgår i dag av lovens forarbeider og Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2012. Utvalget foreslår at en del av presiseringene i forarbeidene og rundskrivet tas inn i loven for å gi en tydeligere regel om rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Utvalget foreslår at det klargjøres i loven at behovet for grunnskoleopplæring kan være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter. Med grunnleggende ferdigheter siktes det til de fem grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet: lesing, regning, skriving, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Utvalget foreslår videre at det klargjøres i loven at det i vurderingen av om voksne trenger grunnskoleopplæring, skal tas hensyn til tidligere opplæring den voksne har fått, og behov for fornyet opplæring. Videre foreslår utvalget at det tas inn i loven at det skal legges vekt på hva den voksne selv mener han eller hun har behov for. Utvalget understreker at det ikke skal være en høy terskel for å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne.

45.4.3.2 Rett til grunnskoleopplæring på grunnlag av manglende eller mangelfull grunnskoleopplæring

En hovedgruppe av dem som trenger grunnskoleopplæring, er voksne som ikke tidligere har fått grunnskoleopplæring, eller som har fått mangelfull opplæring. De som ikke tidligere har fått grunnskoleopplæring, vil typisk være voksne som ikke har vokst opp i Norge. Men det kan også være voksne som har vokst opp i Norge, men som ikke har fått en fullstendig eller godt nok tilpasset grunnskoleopplæring.

I vurderingen av om den voksne tidligere har fått grunnskoleopplæring, skal det tas utgangspunkt i hvor mange år med grunnskoleopplæring den voksne tidligere har fått. I tillegg er kvaliteten på opplæringen relevant. Det må vurderes om grunnskoleopplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig ut fra regelverket på det tidspunktet opplæringen ble gitt. Personer med grunnskoleopplæring fra andre land må bedømmes ut fra de behovene for opplæring de har etter norske forhold.

I noen tilfeller kan den voksne ha behov for grunnskoleopplæring selv om den tidligere grunnskoleopplæringen var tilstrekkelig og forsvarlig på det tidspunktet den ble gitt. Dersom den tidligere opplæringen ikke inkluderte de fagene man i dag trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne, kan den voksne ha behov for, og dermed rett til, opplæring så langt behovet rekker.

I andre tilfeller vil man normalt ikke ha rett til grunnskoleopplæring dersom man allerede har fått slik opplæring og opplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig på det tidspunktet den ble gitt. Se likevel om rett til fornyet grunnskoleopplæring under.

45.4.3.3 Rett til fornyet grunnskoleopplæring

I forarbeidene til dagens lov er det lagt til grunn at voksne i noen tilfeller kan ha behov for og dermed

rett til fornyet grunnskoleopplæring på grunn av sykdom eller skade, eller fordi den voksne av andre grunner har behov for mer opplæring. Som det går fram av redegjørelsen for dagens regler, er det ikke utdypet i forarbeidene eller i etterfølgende tolkninger hvilke andre grunner som kan gi rett til fornyet grunnskoleopplæring

Utvalget mener det er behov for å klargjøre i hvilke tilfeller voksne har rett til fornyet grunnskoleopplæring. Etter utvalgets vurdering bør voksne bare ha rett til fornyet grunnskoleopplæring dersom de på grunn av skade eller sykdom trenger fornyet opplæring. Behovet må være knyttet til opplæring i fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter. Se mer om opplæring i grunnleggende ferdigheter og grensegangen mot andre tjenester og tiltak nedenfor.

De som har rett til fornyet opplæring på grunn av skade eller sykdom, vil ofte ha behov for individuelt tilrettelagt opplæring[46]. Individuelt tilrettelagt opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter er omtalt nedenfor. Individuelt tilrettelagt opplæring for øvrig er omtalt i kapittel 31.5.4.3.

45.4.3.4 Rett til grunnskoleopplæring for å utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter

I dag er det lagt til grunn at behovet for grunnskoleopplæring og dermed retten til grunnskoleopplæring etter dagens § 4A-1 kan være knyttet til de grunnleggende ferdighetene som inngår Læreplanverket for Kunnskapsløftet (lesing, skriving, regning, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter). Utvalget foreslår at denne forståelsen tydeliggjøres i lovteksten i ny opplæringslov.

I dagens § 4A-2 andre avsnitt er det fastsatt at voksne med særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, har rett til slik opplæring. Ferdighetene som det vises til i § 4A-2 andre avsnitt, er en sammenblanding av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og andre grunnleggende ferdigheter, som for eksempel trening i aktiviteter i dagliglivet (ADL-trening). Samtidig er det understreket i Utdanningsdirektoratets rundskriv at vilkåret etter § 4A-1 må være oppfylt for at den voksne skal kunne ha rett etter § 4A-2 andre avsnitt. Det er dermed først dersom den voksne trenger opplæring i fag, deler av fag eller de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, at den voksne kan få rett til opplæring i *andre* grunnleggende ferdigheter.

I praksis oppleves grensene for retten til opplæring i grunnleggende ferdigheter som uklare, noe som gir rom for en svært vid forståelse. Utvalget har fått innspill om at oppgaver som kunne og burde vært løst med andre tiltak og gjennom andre tjenester, i noen tilfeller ender opp som grunnskoleopplæring etter kapittel 4A.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å klargjøre i hvilken tilfeller voksne har rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter, og hvilke grunnleggende ferdigheter som skal være omfattet. Overordnet handler dette om hva grunnskoleopplæring skal være, og hva som bør løses gjennom andre tiltak og tjenester.

Dagens § 4A-2 andre avsnitt var en videreføring fra den tidligere voksenopplæringsloven § 5 slik denne ble tolket av Høyesterett i Malviksaken[47]. Bestemmelsen kom inn i opplæringsloven før Kunnskapsløftet og dermed før innføringen av de fem grunnleggende ferdighetene i grunnopplæringen. Etter utvalgets vurdering bør retten til grunnskoleopplæring forbeholdes tilfeller hvor den voksne har behov for å utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter som inngår i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det er disse ferdighetene som inngår i grunnskoleopplæringen, og som lærere har den beste kompetansen til å gi opplæring i. Opplæring i andre ferdigheter, som ADL-trening og mobilitetstrening, er ikke lærere og grunnskoleopplæringen for voksne nærmest til å ha ansvaret for.

Voksne i grunnskoleopplæringen har i dag, i likhet med barn og unge, rett til spesialundervisning dersom de ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Voksne i grunnskoleopplæring kan dermed i dag få ADL-trening gjennom de ordinære reglene om spesialundervisning dersom den voksne har behov for slik trening for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det samme gjelder mobilitetstrening[48] og trening av andre ferdigheter som den voksne trenger for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Voksne kan dermed få trening i andre ferdigheter enn ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet som en del av opplæringen, men bare dersom det er nødvendig for å gi den voksne tilfredsstillende utbytte av opp-

[46] Tilsvarende det som i dag heter spesialundervisning, se kap. 31.5.4.3.

[47] Rt. 1993 s. 811.

[48] For barn og unge er det i dagens opplæringslov §§ 2-14 og 3-10 egne regler om blant annet mobilitetstrening for blinde og svaksynte elever.

læringen. Dersom den voksnes behov for trening i andre ferdigheter ikke er knyttet til muligheten for tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men til for eksempel arbeidet i en bedrift for varig tilrettelagt arbeid, vil dette falle utenfor grunnskoleopplæringens område. Et behov for å utvikle eller holde vedlike andre grunnleggende ferdigheter enn ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet gir etter utvalgets forslag ikke i seg selv rett til grunnskoleopplæring.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at opplæringsloven § 4A-2 andre avsnitt ikke videreføres i ny opplæringslov. Utvalget mener at de presiseringene som foreslås i vilkåret for retten til grunnskoleopplæring, sammen med den ordinære retten til individuelt tilrettelagt opplæring på grunnskolens område (omtalt i kapittel 31.5.4.3), er dekkende for de oppgavene som bør løses gjennom grunnskoleopplæring for voksne.

45.4.3.5 Skille mellom opplæring og andre tiltak og tjenester

Flere har gitt innspill til utvalget om at skillet mellom grunnskoleopplæring for voksne og andre tiltak og tjenester er uklart. Utvalget mener skillet blir tydeligere med den klargjøringen som foreslås ovenfor når det gjelder hva som utløser rett til grunnskoleopplæring og i hvilke tilfeller voksne kan få trening i andre ferdigheter enn dem som inngår i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, som en del av grunnskoleopplæringen.

I noen tilfeller kan det likevel fortsatt være uklare grenseganger. Et eksempel som utvalget har fått presentert, er tilfeller der voksne etter trafikkskade har behov for å lære å snakke på nytt. Muntlige ferdigheter er en del av grunnskoleopplæringen, og voksne som har behov for opplæring i denne ferdigheten på grunn av sykdom eller skade, vil ha rett til grunnskoleopplæring. Dette følger av dagens regler og av den presiseringen som utvalget foreslår ovenfor. I opplæringen i muntlige ferdigheter kan det være aktuelt å bruke logopedi, men grunnskoleopplæring skal ikke være logopedisk behandling. Tilsvarende problemstillinger vil det også være ved skader og sykdommer som går utover de andre grunnleggende ferdighetene etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Etter utvalgets vurdering er det i slike tilfeller vanskelig å definere hva som er grunnskoleopplæring, og hva som er helsetiltak eller andre tjenester. Det bør gjøres en helhetlig vurdering i det enkelte tilfelle. For at en aktivitet skal regnes som opplæring, må den ha et pedagogisk siktemål, den må være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter og stå under kommunens ledelse og ansvar. Dersom opplæringen må gis som individuelt tilrettelagt opplæring, må opplæringen dessuten gjennomføres innenfor rammene i enkeltvedtaket om dette.

Selv om vilkårene for grunnskoleopplæring er oppfylt, kan omstendigheter ved den praktiske gjennomføringen tilsi at tjenesten den enkelte skal få, ikke er grunnskoleopplæring. For eksempel vil voksne som etter skade og sykdom har behov for fornyet opplæring i grunnleggende ferdigheter etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet, ofte ha et mer akutt behov for opptrening av disse ferdighetene enn det som kan oppfylles gjennom grunnskoleopplæringen. Det er lagt til grunn at voksne med rett til grunnskoleopplæring skal gis et slikt tilbud innen rimelig tid.[49] Samtidig er det understreket at kommunen må ha rimelig tid til å planlegge, legge til rette og iverksette tilbudet, og at søkeren må akseptere at det kan ta en viss tid før et tilbud blir etablert.[50] Opptrening og rehabilitering etter skade som gjennomføres av helsepersonale på behandlingsinstitusjoner, vil ikke være grunnskoleopplæring.

45.4.3.6 Særlig om opplæring i digitale ferdigheter

Et særlig spørsmål er om voksne som tidligere har fått grunnskoleopplæring, har rett til fornyet grunnskoleopplæring dersom de trenger opplæring i digitale ferdigheter. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at voksne med rett til grunnskoleopplæring kan kreve opplæring i digitale ferdigheter når behovet er knyttet til dette, med utgangspunkt i kompetansemålene for de digitale ferdighetene i læreplanene for de fem fagene som voksne må ha sluttvurdering i for å få vitnemål.[51] Uttalelsen tar ikke stilling til om behovet for opplæring i digitale ferdigheter i seg selv gir rett til grunnskoleopplæring.

Etter utvalgets vurdering må spørsmålet vurderes ut fra de kriteriene som er lagt til grunn i kapittel 45.4.3.1 til kapittel 45.4.3.3. Dersom den voksne tidligere har fått en grunnskoleopplæring som var forsvarlig og tilstrekkelig på det tidspunktet den ble gitt, og den voksne heller ikke trenger opplæring for å få rett til vitnemål, har den voksne ikke rett til grunnskoleopplæring. At samfunnet endrer seg, og at kompetansen og ferdighetene

---

[49] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 5.1.

[50] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), merknad til § 4A-1.

[51] Tolkningsuttalelsen er sitert i Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 2.1.4.

som inngår i grunnskoleopplæringen, endres som følge av dette, bør etter utvalgets vurdering ikke gi rett til fornyet grunnskoleopplæring.

Et annet spørsmål er om det generelt bør være bedre muligheter til å fornye kompetansen sin gjennom livet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette trolig være lønnsomt. Spørsmålet er i så fall om dette skal være en del av grunnopplæringen, eller om dette er tjenester som arbeidsgiver og NAV kan tilby. Uansett har ikke utvalget grunnlag for eller mandat til å foreslå noen generell og evigvarende rett til fornyet kompetanse. Se også omtale av behov for fornyet kompetanse på videregående nivå i kapittel 45.4.4.3.

Utvalget har ikke gjennomført noen kartlegging av dagens opplæringstilbud til voksne, men utvalget er ikke gjort kjent med at grunnskoleopplæringen i dag brukes til å gi voksne med fullført grunnskoleopplæring opplæring i digitale ferdigheter alene.

45.4.3.7 Hvor mye grunnskoleopplæring den voksne skal ha rett til (i tid)

Et spørsmål som flere har stilt, er hvor lenge grunnskoleopplæringen varer. Spørsmålet er særlig aktuelt for voksne som får opplæring i grunnleggende ferdigheter. Utvalget har fått tilbakemelding om at det i dag er store variasjoner i omfanget av kommunenes tilbud. Årsaken til dette er at det ikke er fastsatte tidsrammer for opplæringen slik som for barn og unge. Grunnskoleopplæring for voksne skal bygge på den kompetansen den voksne har, slik at den voksne skal få den opplæringen han eller hun trenger. I tillegg skal opplæringen tilpasses den voksnes livssituasjon, og kan være komprimert eller gå over lengre tid enn det som er ordningen for barn og unge.

Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette regler om hvor lenge grunnskoleopplæringen for voksne skal vare. Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet i stedet bør vurdere om det bør lages et veiledende rammeverk for å bidra til større likhet i tilbudene mellom kommunene. Kommunene, organisasjoner og andre kan inviteres til å bidra i utarbeidelsen av et slikt rammeverk.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder i utgangspunktet så lenge vilkåret for retten er oppfylt. Forslagene ovenfor om vilkårene for rett til grunnskoleopplæring og grensegangen mot andre tiltak og tjenester vil dermed ha betydning for hvor lenge retten til grunnskoleopplæring varer. Utvalget understreker at det normalt ikke skal være en livslang rett til grunnskoleopplæring.[52]

45.4.3.8 Grunnskoleopplæring til dem som ikke har rett til slik opplæring

I kapittel 4A i dagens lov er noen av reglene formulert slik at de bare gjelder for dem som har rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne. Loven åpner for at kommunen og fylkeskommunen kan gi grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne, også til dem uten rett til slik opplæring. Utvalget foreslår i kapittel 24.4.2 at ungdommer som benytter seg av tilbud om mer grunnskoleopplæring, skal få de samme rettighetene som dem som har rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne.

Utvalget foreslår språklige endringer i reglene om grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne for å få fram at reglene gjelder for alle som får slik opplæring, uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

45.4.4 Rett til videregående opplæring for voksne

45.4.4.1 Generelt om retten til videregående opplæring for voksne

Utvalget foreslår at retten til videregående opplæring for voksne videreføres. Dette kapitlet handler om hva som skal være vilkårene for retten til videregående opplæring for voksne, hva den voksne skal ha rett til, og om retten skal utvides til å omfatte voksne som ikke har rett til videregående opplæring i dag.

Reglene om inntak av voksne til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven. Utvalget foreslår at hjemmelen til å gi forskrift om inntak videreføres.

45.4.4.2 Vilkår om fullført grunnskoleopplæring

Ulike måter å fullføre grunnskoleopplæring på

Ett av vilkårene for at voksne skal ha rett til videregående opplæring i dag, er at de har fullført grunnskoleopplæring. Den voksne kan ha fullført enten grunnskoleopplæring i Norge eller tilsvarende opplæring fra andre land. Den voksne kan også få en realkompetansevurdering som viser at vedkommendes realkompetanse er likeverdig

[52] Dette er også lagt til grunn i Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 8.4.6.

med kompetansen som oppnås gjennom norsk grunnskoleopplæring. Voksne kan også fullføre grunnskoleopplæring ved å avlegge privatisteksamen i de fem fagene som inngår i grunnskoleopplæringen for voksne. Realkompetanse må tilsvare minst karakter 2 for at den skal legges til grunn. Det er derimot ikke karakterkrav verken for privatisteksamen eller ved gjennomføring av grunnskoleopplæring for voksne.

Rett til videregående opplæring på grunnlag av privatisteksamen

En problemstilling som enkelte har tatt opp, er at det kan være uheldig at personer uten grunnskoleopplæring får rett til videregående opplæring bare ved å gå opp til privatisteksamen. Bakgrunnen for å velge denne framgangsmåten kan være å komme raskt i gang med videregående opplæring. I noen tilfeller brukes denne framgangsmåten for å omgå kravet om fullført grunnskoleopplæring uten at man egentlig har noe grunnlag for å avlegge privatisteksamen. I praksis er det nok at den enkelte møter opp på eksamen.

Ett alternativ kan være å ta bort muligheten til å fullføre grunnskolen som privatist. Ulempen med dette alternativet er at det vil fjerne en rask og effektiv mulighet for voksne som ønsker og klarer å tilegne seg nødvendig kompetanse på egen hånd. Det kan kanskje særlig være aktuelt for personer med opplæring fra andre land som ikke regnes som tilsvarende med norsk grunnskoleopplæring.

Et annet alternativ er å kreve karakter 2 på privatisteksamen i likhet med det som gjelder for realkompetansevurdering som sluttvurdering. Fordelen er at det da fortsatt åpnes for at voksne kan velge privatistordning framfor opplæring, samtidig som det forhindrer at ordningen utnyttes for å slippe grunnskoleopplæring. Et argument mot karakterkrav for privatisteksamen er at det ikke gjelder et slikt krav for dem som gjennomfører grunnskoleopplæring, verken for barn eller voksne. På den annen side er det kommunen som er ansvarlig for å gi barn, unge og voksne en forsvarlig grunnskoleopplæring. Å gi rett til videregående opplæring til dem som har gjennomført slik opplæring, selv om de ikke oppnår karakter 2 i alle fag, er derfor mindre problematisk enn å gi rett til videregående opplæring på grunnlag av en privatisteksamen som ikke står til karakteren 2 eller bedre.

Utvalget foreslår at det innføres krav om karakteren 2 eller bedre for å få rett til videregående opplæring på grunnlag av privatisteksamen. Dersom en voksen ikke oppnår karakteren 2 eller bedre på en privatisteksamen, skal den voksne fortsatt ha retten til grunnskoleopplæring i behold. Den voksne vil dermed ikke miste muligheten til å kvalifisere seg for videregående opplæring gjennom grunnskoleopplæring.

Utvalget foreslår at krav om karakteren 2 eller bedre på privatisteksamen reguleres i forskrift. Hjemmelen til å gi forskrift om inntak anses å være dekkende.

Vilkår om kompetanse i engelsk for å få rett til videregående opplæring

En problemstilling som flere har tatt opp, er at det ikke er hensiktsmessig å ha et absolutt krav om at den voksne må ha hatt engelsk, for at opplæringen fra hjemlandet skal regnes som tilsvarende norsk grunnskoleopplæring. I denne sammenheng er det vist til at andre språk, som for eksempel den voksnes morsmål, kan være vel så nyttig i enkelte yrker.

Problemstillingen handler om hva som skal være det faglige innholdet i grunnskoleopplæringen, og hvilken kompetanse den voksne dermed bør ha for å kunne starte i videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering ligger det utenfor mandatet å ta stilling til det faglige innholdet i grunnopplæringen. Utvalget har derfor heller ikke vurdert om dagens krav om engelsk i grunnskoleopplæring fra andre land er hensiktsmessig.

Flere har også gitt innspill om at det ikke gir mening at det stilles krav om engelsk, men ikke norsk. Utvalget vil peke på at dersom det skal være krav om at norsk må inngå i grunnskoleopplæringen, kan ingen få rett til videregående opplæring på grunnlag av grunnskoleopplæring i andre land.

45.4.4.3 Utvidelse av retten til videregående opplæring

Begrensninger i dagens regelverk

Ett av vilkårene for rett til videregående opplæring for voksne i dag er at den videregående opplæringen ikke allerede er fullført. Å fullføre videregående opplæring handler om hvor mye opplæring man har mottatt, ikke hvilken sluttkompetanse man har fått. Man kan derfor ha fullført videregående opplæring uten å ha bestått og fått studie- eller yrkeskompetanse. Årsaken kan være at man har strøket eller ikke har fått karakter i ett eller flere fag. Mange fylkeskommuner strekker seg langt for å gi opplæring også til dem som har

brukt opp retten til videregående opplæring, men ikke alle får et opplæringstilbud.

Dersom en ungdom gjennomfører de årene med opplæring han eller hun har krav på, normalt tre år, har ikke vedkommende rett til videregående opplæring som voksen, heller ikke dersom opplæringen ikke førte til studie- eller yrkeskompetanse. Dersom ungdommen derimot avbrøt videregående opplæring før 1. november i Vg3,[53] har vedkommende rett til videregående opplæring som voksen. Slik dagens regelverk er, kan det derfor lønne seg å droppe ut av videregående opplæring som ungdom dersom man ikke er sikker på at man klarer å bestå i alle fag og dermed oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Etter utvalgets vurdering er dagens regelverk lite hensiktsmessig. Grunntanken bak alle nasjonale og fylkesvise tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring er at videregående opplæring anses å være nyttig både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dagens ordning innebærer at en del bruker opp retten til videregående opplæring uten at det ender i en sluttkompetanse som kommer den enkelte og samfunnet til gode. Å utvide retten til videregående opplæring vil riktig nok gi økte kostnader for fylkeskommunen. Dersom man derimot ser hen til den enkeltes muligheter for videre utdanning og arbeid og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av dette på litt lengre sikt, vil slike endringer være lønnsomme i et helhetsperspektiv.

Nedenfor drøftes mulige utvidelser av retten til videregående opplæring som voksen.

Rett til videregående opplæring for dem som har brukt opp ungdomsretten

Én mulighet er å innføre en rett til videregående opplæring for alle voksne som har fullført videregående opplæring som ungdom, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse. De som tidligere har fullført med slik kompetanse, vil ikke få rett til videregående opplæring med en slik utvidelse. De som ikke tidligere har fullført videregående opplæring som ungdom, har allerede rett til videregående opplæring som voksen og berøres ikke av en slik utvidelse.

Praksisbrevordningen innebærer to år videregående opplæring. Ordningen er ment for dem som er skoleleie, og som derfor ønsker å ta en mindre omfattende og mer praksisnær opplæring. Det er lagt til grunn at disse kandidatene skal ha rett til å fullføre opplæringen til fag- eller svennebrev på et senere tidspunkt. Det er verken i loven eller forarbeidene tatt stilling til om praksisbrevkandidatene vil ha rett til videregående opplæring når de fyller 25 år. Utvalget legger til grunn at de som har gått opp til praksisbrevprøven som ungdom, vil ha rett til videregående opplæring som voksne etter dagens regelverk, ettersom de ikke har fullført de årene med opplæring de har rett til. Praksisbrevkandidater berøres derfor ikke av en utvidelse av retten for dem som har «brukt opp» ungdomsretten.

De som gjennom ungdomsretten har oppnådd en planlagt sluttkompetanse[54] som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse, får ikke en ny rett til videregående opplæring med en slik utvidelse. Både innenfor studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram kan man velge å gå for en kompetanse som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse. Dette forutsetter sakkyndig vurdering og en individuell opplæringsplan med kompetansemål som avviker fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I yrkesfag som forutsetter læretid i bedrift, er det lærekandidatordningen som skal brukes i slike tilfeller.

Utvalget mener det må legges til grunn at ordningen med annen planlagt sluttkompetanse bare skal benyttes for dem som ikke har forutsetninger for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, heller ikke med de tilretteleggingner og utvidelser som loven gir rett til. Det er dermed heller ikke noen grunn til å gi denne gruppen en *ny* rett til videregående opplæring som voksne.

Voksenretten til videregående opplæring gjelder etter dagens regelverk fra det året man fyller 25 år. Dersom det innføres en rett til videregående opplæring for dem som har fullført videregående opplæring som ungdom, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse, bør samtidig aldersgrensen for voksenretten senkes. Etter dagens regelverk, kan man ha brukt opp ungdomsretten til opplæring når man er 19 år. Det er da urimelig hvis den enkelte må vente til fylte 25 år til man får en voksenrett til videregående opplæring.

---

[53] Se redegjørelse for dagens regler om bruk av retten til videregående opplæring i kap. 24.2.2.

[54] Det siktes her til det som i dag omtales som «grunnkompetanse» i opplæringsloven § 3-3. Se mer om begrepsbruken i kap. 24.4.11.

Rett for alle til å få studiekompetanse eller yrkeskompetanse

En annen mulig utvidelse av retten til videregående opplæring er å gi alle rett til studie- eller yrkeskompetanse. Utfordringen med en slik utvidelse er at det i en del tilfeller vil innebære en evigvarende rett, som kan være utfordrende for fylkeskommunen å håndtere. Det kan for eksempel være voksne som ikke har forutsetninger for å fullføre og bestå, eller voksne som ikke selv legger ned den innsatsen det er rimelig å forvente.

Det er også uklart om det er et behov for en rett for alle til å få studie- eller yrkeskompetanse. Dersom voksne som tidligere har brukt opp den tidsbegrensede ungdomsretten, får rett til videregående opplæring som voksne i tråd med alternativet over, bør alle voksne ha gode muligheter til å kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

De som kan ha særlig nytte av en rett til å få studie- eller yrkeskompetanse, er de som har fullført videregående opplæring særskilt organisert for voksne, men som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fordi de ikke har bestått alle deler av opplæringen. Statistikken om videregående opplæring for voksne er delt inn i antallet som består, og antallet som avbryter, og inneholder ikke oversikt over antallet som ikke består. Voksenretten er ikke tidsbegrenset slik som ungdomsretten, og inntrykket er at fylkeskommunene strekker seg langt for at de voksne skal kunne fullføre og bestå opplæringen. Utvalget antar derfor at det ikke er en stor praktisk problemstilling at voksne fullfører voksenretten til videregående opplæring uten å bestå.

Det kan dermed synes som at de som har voksenrett til videregående opplæring, har en god nok rett i dag. Opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, livssituasjon og eventuelle særlige behov. Det er heller ingen tidsbegrensning for denne retten slik som for ungdom, og det skal dermed mer til for å «bruke opp» voksenretten. Dersom den voksne likevel ikke består alle fag, er det kanskje ikke urimelig å kreve at den voksne tar opp faget som privatist. Det finnes dessuten også andre måter å få studie- og yrkeskompetanse på for voksne, som praksiskandidatordningen og 23/5-regelen.

Fornyet rett til videregående opplæring

I NOU 2018: 15 (Liedutvalget) pekes det på at man i dag har et stadig større behov for å fornye, oppdatere og utvide sin kompetanse som voksen i arbeidslivet. Det vises til at personer for eksempel kan ha behov for et nytt fagbrev på grunn av endringer i arbeidsmarkedet.[55] For å imøtekomme denne utfordringen kan et aktuelt tiltak være å gi rett til videregående opplæring også til de som allerede har studie- eller yrkeskompetanse.

En utfordring vil være å begrense en slik rett til dem om trenger fornyet kompetanse ut fra krav i arbeidslivet. På den annen side vil det trolig være liten risiko for «misbruk» av en rett til videregående opplæring. Det er uansett et spørsmål om det er rimelig at felleskapets midler skal brukes til et slikt tiltak. Som nevnt ovenfor, finnes det dessuten også andre måter voksne kan få studie- og yrkeskompetanse på enn gjennom opplæring, som praksiskandidatordningen og 23/5-regelen.

En annen måte å møte behovet for fornyet kompetanse på er å legge om ordningen med videregående opplæring slik at det blir et mer åpent tilbud slik som høyere utdanning. Det kan for eksempel legges til rette for at den enkelte kan benytte seg av et tilbud om videregående opplæring enten ved å finansiere det selv eller med finansiering fra Lånekassen, arbeidsgiver eller NAV. Slike endringer vil innebære omlegginger av det videregående opplæringstilbudet i Norge.

Samlet vurdering

Utvalget mener det er gode grunner til å utvide retten til videregående opplæring for voksne. Det er særlig uheldig at ungdommer i dag kan «bruke opp» den tidsbegrensende ungdomsretten uten å oppnå studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse. Utvalget foreslår derfor at de som har «brukt opp» ungdomsretten uten å oppnå slik kompetanse, får rett til videregående opplæring særskilt organisert for voksne.

Utvalget foreslår samtidig at den nedre aldersgrensen for voksenretten til videregående opplæring fjernes, slik at man ikke risikerer å måtte vente for å kunne fortsette eller ta opp videregående opplæring. Det innebærer at voksne ned til 19 år kan få rett til videregående opplæring som voksne.[56] Voksenretten innebærer færre rettigheter enn ungdomsretten, men voksenopplæringen er samtidig mer fleksibel og tilpasset den enkeltes kompetanse. Utvalget mener det er hensiktsmessig at denne gruppen går over i voksenretten, da

---

[55] NOU 2018: 15.

[56] Dersom man begynner på skolen det året man fyller 6 år, vil man fylle 19 år det året man er ferdig med tre års videregående opplæring. Dersom man begynner ett år tidligere på skolen, kan man ha «brukt opp» ungdomsretten det året man fyller 18 år.

denne er mer egnet til å «tette hullene» i kompetansen til den enkelte. Dessuten er det ikke urimelig at man må gå over på en ordning med noen færre individuelle rettigheter når man har brukt opp ungdomsretten til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel velge å tilby den enkelte å ta ut retten i ordinær videregående opplæring for ungdom, med de rettighetene som gjelder for denne opplæringen.

Det er flere grunner til at utvalget ikke går inn for å gi alle rett til å bestå videregående opplæring. For det første vil det være utfordrende for fylkeskommunene å håndtere en slik ubegrenset rett, og det vil være vanskelig å finne fram til rimelige begrensninger. For det andre er det vanskelig å se at det er behov for en slik utvidelse. Utfordringen i dag er at ungdomsretten er tidsbegrenset. Dersom de som «bruker opp» denne retten, får ny rett til videregående opplæring for voksne, vil de ha gode muligheter til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Det samme gjelder dem som etter dagens regelverk har rett til videregående opplæring for voksne. Voksenretten er ikke tidsbegrenset, og det skal dermed mer til for å «bruke opp» denne retten. Dersom en person ikke møter opp, ikke tar imot tilbud, eller ikke har forutsetninger for å bestå faget, er det ikke urimelig at fylkeskommunens plikt opphører.

Utvalget går heller ikke inn for å utvide retten til videregående opplæring slik at de som allerede har studie- eller yrkeskompetanse, får rett til å få en ny kompetanse. Dette vil være en vesentlig utvidelse, som det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere. Ettersom Liedutvalget blant annet har fått i mandat å vurdere «om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse», er Liedutvalget nærmere til å vurdere behovet for en slik utvidelse.

45.4.4.4 Særskilt språkopplæring og organisering av opplæringen

En utfordring som flere har spilt inn til utvalget, er at en del voksne som begynner i videregående opplæring, ikke har de nødvendige norskferdighetene til å kunne fullføre og bestå. Opplevelsen er at en del av dem som tas inn til videregående opplæring i dag, er dømt til å mislykkes. Mange fylkeskommuner tilbyr både ungdommer og voksne norskopplæring før de begynner den videregående opplæringen, men det er ikke alltid søkeren ønsker å vente med å starte på videregående opplæring.

Ett mulig tiltak er å gi voksne i videregående opplæring rett til særskilt språkopplæring slik som barn og unge har. Rett til særskilt språkopplæring innebærer rett til særskilt norskopplæring og ved behov også morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Innføringen av en slik rettighet vil gripe inn i fylkeskommunens handlingsrom og vil kanskje heller ikke passe så godt for voksne ettersom opplæringen er organisert ut fra den voksnes livssituasjon og realkompetanse, og ikke i et fast løp slik som for barn og unge. Opplæringen for voksne kan derfor gå over både lengre og kortere tid enn opplæringen for barn og unge. Voksne har heller ikke det samme behovet til å følge en bestemt gruppe, da det ikke er aldersbestemte grupper, og de voksnes livssituasjon kan variere. Det er derfor mindre grunn til at norskopplæringen må skje parallelt med den øvrige opplæringen, og dermed også mindre behov for morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å innføre rett til særskilt språkopplæring for voksne i videregående opplæring. Se også kapittel 45.4.12.

I dag har fylkeskommunen stor frihet i hvordan opplæringstilbudet for voksne skal organiseres. Samtidig er det krav om at opplæringen tilpasses den voksnes behov. Utvalget er kjent med at fylkeskommunens handlingsrom er forstått og praktisert ulikt. Enkelte fylkeskommuner organiserer opplæringen slik at voksne med svake norskopplæring, får deler av norskopplæringen *før* de går over på opplæring i andre fag. På denne måten gis de voksne bedre forutsetninger for å klare den øvrige opplæringen, og det er mer effektivt for fylkeskommunene enn å drive norskopplæring parallelt med opplæring i øvrige fag. Andre fylkeskommuner praktiserer det slik at den voksne får tilbud om norskopplæring, som det er frivillig å motta. Dersom den voksne ikke tar imot slik opplæring, får den voksne norskopplæring som ett av flere fag i den videregående opplæringen.

Etter utvalgets vurdering bør fylkeskommunen ha frihet til å organisere opplæringstilbudet for voksne på den måten som er mest hensiktsmessig ut fra hensynet til den voksne og hensynet til effektiv organisering. I en del tilfeller vil det trolig være mest effektivt å legge en del av norskopplæringen først i opplæringsløpet og deretter gå over på opplæring i andre fag. Utvalget mener fylkeskommunen bør ha frihet til å organisere opplæringen på denne måten. Utvalget understreker likevel at det er viktig at opplæringen organiseres på en måte som er motiverende for de voksne

elevene, og at den ikke må organiseres på en måte som i praksis vil oppleves som et krav om norskferdigheter.

45.4.4.5 Hva slags opplæring og sluttkompetanse voksne skal ha rett til

Hva sluttkompetanse er

Videregående opplæring består i dag av 13 forskjellige utdanningsprogrammer, 5 studieforberedende og 8 yrkesfaglige.[57] Innenfor hvert utdanningsprogram er det ulike programområder. Den kompetansen som et opplæringsløp leder til, omtales som sluttkompetanse. Eksempler på sluttkompetanser er generell studiekompetanse, helsefagarbeider og kokk.

Dagens regler er uklare og praktiseres ulikt

Etter dagens regelverk skal voksne «til vanleg» tas inn på et opplæringstilbud som leder til ønsket sluttkompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-45. Til sammenligning har ungdommer rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer, og inntak til et programområde innenfor utdanningsprogrammet. Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at voksnes rett til ønsket sluttkompetanse ikke kan forstås som en absolutt rett til å få opplæring innenfor ønsket utdanningsprogram, men at det kan tas hensyn til den voksnes mulighet til å oppnå sluttkompetansen, og at fylkeskommunen ikke plikter å tilby samtlige utdanningsprogrammer. Det følger av opplæringsloven § 13-3 at fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og samfunnets behov. Det følger av opplæringsloven § 4A-4 at denne også gjelder for videregående opplæring for voksne.

Samtaler med fylkeskommuner viser at det er uklart hvor langt retten til ønsket sluttkompetanse strekker seg, og hvilken betydning det har for fylkeskommunens dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet. En gjennomgang av fylkeskommunens nettsider viser også at det praktiseres ulikt. En utfordring som flere har tatt opp med utvalget, er at voksne i en del tilfeller velger sluttkompetanse som samfunnet ikke har behov for. Det oppleves også som urimelig at voksnes rett til en bestemt sluttkompetanse er langt bedre enn den er for ungdom. Det kan dessuten være ressurskrevende å oppfylle de voksnes ønsker.

Reglene må ta hensyn til at de voksne er en differensiert gruppe

Utvalget har fått innspill fra enkelte fylkeskommuner og Utdanningsdirektoratet om hvordan reglene for inntak for voksne bør være. Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene understreker at de voksne er en differensiert gruppe, og kanskje enda mer differensiert enn tidligere. Noen voksne har behov for restopplæring for å kunne få studiekompetanse, andre har først og fremst behov for å formalisere sin yrkeskompetanse, mens atter andre har liten eller ingen kompetanse på videregående nivå fra før.

Ettersom de voksne som søker videregående opplæring, er en differensiert gruppe, er det vanskelig å finne fram til en hovedregel som gir et rimelig og ønsket utfall for alle. Utvalget mener regelen må være slik at det fortsatt er mulig for voksne med yrkeserfaring å formalisere sin kompetanse. Dersom en voksen for eksempel har jobbet som rørlegger og ønsker å få formalisert sin yrkeskompetanse, vil det ha liten verdi om retten til videregående opplæring blir oppfylt gjennom et tilbud om å bli tømrer. Videre bør alle voksne med rett til videregående opplæring, alltid ha mulighet til å oppnå studiekompetanse. Alle fylkeskommunene har studieforberedende utdanningsprogram, og den voksne vil ofte ha relevant realkompetanse i ett eller flere fag.

Dersom en voksen ønsker å ta en yrkesfaglig utdanning innenfor et yrke hvor vedkommende ikke har yrkeserfaring eller annen realkompetanse av betydning, vil den voksne ha behov for et tilnærmet fullt opplæringsløp. Den voksne er da i tilsvarende situasjon som ungdommer som søker videregående opplæring, noe som kan tale for at den voksne ikke skal ha en bedre rett enn det ungdommer har. Ungdommer har rett til ett av tre utdanningsprogrammer som de søker på. En tilsvarende regel vil ikke fungere for voksne fordi opplæringen er organisert ut fra sluttkompetanse og ikke delt inn etter utdanningsprogrammer og trinn på samme måte som for ungdom. Utvalget foreslår i stedet at voksne, i det nevnte tilfellet, skal ha rett til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på.

Utvalget mener at regelen om inntak til et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på, bare bør gjelde innenfor det fylkeskommunen tilbyr.

---

[57] Fra skoleåret 2020–2021 er det ti yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Fylkeskommunen skal etter utvalgets forslag legge stor vekt på samfunnets behov og tilgangen på læreplasser i planleggingen og utbyggingen av det videregående tilbudet, se kapittel 45.4.4.11. Fylkeskommunen må ha nok plasser til å tilby alle voksne et opplæringstilbud i samsvar med regelen om inntak. Dersom den voksne ikke kommer inn på ønsket opplæringstilbud, kan den voksne eventuelt vurdere om han eller hun heller vil søke på nytt senere.

Utvalget foreslår at hovedregelen om inntak fastsettes i loven, ettersom den har stor betydning for hva som ligger i retten til videregående opplæring for voksne. Dessuten er hovedregelen om retten til inntak for ungdommer fastsatt i loven.

45.4.4.6 Opplæring i bedrift og Vg3 i skole for voksne

I opplæringsloven § 3-3 er det krav om at fylkeskommunene må tilby opplæring i skole dersom de ikke kan formidle læreplass til ungdommer i fag som forutsetter opplæring i bedrift. Det er ingen slik regel for voksne, men det er lagt til grunn at tilsvarende gjelder for voksne.[58] De fylkeskommunene utvalget har vært i kontakt med, har også en klar oppfatning om at fylkeskommunen må anses å ha en slik plikt overfor voksne.

Opplæringsloven regulerer heller ikke uttrykkelig hvilke regler som gjelder når voksne får opplæring i bedrift. Det er likevel lagt til grunn at en voksen som får opplæring i bedrift, har de samme rettighetene og pliktene som ungdom som får opplæring i bedrift.[59]

Utvalget foreslår at det klargjøres i ny opplæringslov at fylkeskommuner har plikt til å tilby opplæring i den ordinære voksenopplæringen dersom de ikke finner læreplass til voksne som er tatt inn til et opplæringsløp der læreplanen forutsetter opplæring i bedrift. Utvalget foreslår også at det klargjøres i ny opplæringslov at reglene om opplæring i bedrift (for ungdom) også gjelder for voksne som får opplæring i bedrift. Se også om fylkeskommunens ansvar for rekruttering av lærebedrifter og formidling til læreplass i kapittel 29.4.4.1 og forslaget § 8-7.

45.4.4.7 Hvor mye videregående opplæring den voksne skal ha rett til (i tid)

I likhet med det som er omtalt om grunnskoleopplæring for voksne i kapittel 45.4.3.7, er det ikke fastsatt noen tidsramme for voksnes rett til videregående opplæring. Tilbakemeldingene fra aktørene i opplæringssektoren kan tyde på at dette er en mindre utfordring for videregående opplæring enn for grunnskoleopplæring, og at det ikke er så store variasjoner i hvilke tilbud de voksne får.

Utvalget ser derfor ingen grunn til å foreslå tydeligere regulering av hvor mye videregående opplæring den voksne skal ha. Hvor mye tid med opplæring den voksne skal ha, vil avhenge av den voksnes realkompetanse og hvordan opplæringen skal organiseres. Kunnskapsdepartementet kan vurdere om det er behov for en veileder om tidsrammen for videregående opplæring for voksne.

I dagens § 4A-3 tredje avsnitt står det at den voksne har rett til opplæring «i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen». Bestemmelsen ble tatt inn etter forslag i Ot.prp. nr. 44 (1999–2000). Bakgrunnen var et tilsvarende forslag for ungdommer, som etter innspill fra høringsinstansene også ble innført for voksne. Det er ikke omtalt hva denne endringen betyr for voksne elever.

Etter utvalgets vurdering gir bestemmelsen i dagens § 4A-3 tredje avsnitt lite mening ettersom opplæringen til voksne kan gis som deltidsundervisning og dermed strekke seg over flere år enn ordinær opplæring, eller i komprimerte løp og dermed gå over kortere tid enn ordinær opplæring. Opplæringen skal dessuten ta utgangspunkt i den voksnes realkompetanse. Det vil dermed være den voksnes behov for opplæring og fylkeskommunens organisering som er avgjørende for hvor lenge retten til videregående opplæring varer. Utvalget foreslår derfor at dagens § 4A-3 tredje avsnitt ikke videreføres.

Utvalget understreker at retten til videregående opplæring for voksne ikke er ubegrenset. For eksempel har den voksne ikke rett til opplæring i fag eller deler av fag som den voksne har godkjent realkompetanse i. Det kan også ha betydning for retten om den voksne har takket nei til tilbud, men dette må veies opp mot om den voksne har fått tilbud som svarer til den voksnes ønskede sluttkompetanse. Den voksne har ikke en rett som varer helt til alle fag er fullført og bestått uavhengig av hvor lang tid dette tar. Det er grenser for hvor lang tid et opplæringsløp kan strekkes ut over. Dersom den voksne ikke har forutsetninger for å bestå de aktuelle fagene, er det ikke fylkeskommunens plikt å gi den voksne opplæring helt til den voksne klarer dette. For voksne som har gått opp til eksamen i og ikke bestått et fag, er fylkeskommunens plikt oppfylt i dette faget.[60]

---

58 Utdanningsdirektoratet, brev datert 27. januar 2009.

59 Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 6.

45.4.4.8 Rett til påbygging til generell studiekompetanse

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 sjuende avsnitt at voksne som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring som en del av ungdomsretten etter dagens § 3-1 første avsnitt, etter søknad har rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Det samme gjelder andre som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring innen utgangen av det året de fyller 24 år.

Utvalget foreslår at retten til påbygging videreføres. Utvalget viderefører vilkåret om at fag- og yrkesopplæring må være fullført og bestått innen utgangen av det året man fyller 24 år. Utvalget mener dette vilkåret er dekkende for begge alternativene i dagens lovtekst, ettersom ungdomsretten bare varer ut det skoleåret som begynner det året man fyller 24 år.

I dag gjelder retten til påbygg bare for dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014 eller senere. Retten ble innført i 2014, og hensikten var å bidra til at flere i framtiden skal fullføre og bestå videregående opplæring.[61] Det kan være flere årsaker til at en fagarbeider ønsker generell studiekompetanse. Utvalget kan ikke se at det er noen gode grunner for at retten til påbygg fremdeles skal være forbeholdt de som tok fag- eller svennebrev i 2014 eller senere. For mange fagarbeider vil påbygg være den lengste veien mot studiekompetanse. Det er etter utvalgets vurdering ikke grunn til å tro at opphevelsen av denne begrensningen nå vil føre til noen vesentlig økning i antallet voksne som vil ta påbygg.

Utvalget foreslår at det ikke presiseres i lovteksten at retten kan tas ut når som helst etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring, da dette er en unødvendig presisering.

45.4.4.9 Voksne som tas inn i ordinære videregående skoler

Utvalget foreslår at det tas inn i ny opplæringslov at voksne som får opplæring i ordinære videregående skoler, altså videregående skoler for ungdom, har de samme rettighetene og pliktene som ungdommer som får videregående opplæring. Dette framgår ikke av dagens lovtekst, men følger av Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2008.

Utvalget foreslår at det presiseres i loven at den voksne ikke har plikt til å benytte seg av et tilbud om å bli tatt inn til vanlig videregående opplæring. Men dersom den voksne tar imot et tilbud om å følge vanlig videregående opplæring, er det reglene for slik opplæring som kommer til anvendelse.

45.4.4.10 Tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett

Opplæringsloven § 13-3 tredje avsnitt sier at fylkeskommunen «skal gi tilbod til søkjarar utan rett etter § 3-1 eller § 4A-3». Dette innebærer en plikt til å gi et opplæringstilbud til voksne som ikke har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten i § 3-1 eller voksenretten i § 4A-3. Loven legger ingen føringer for hvilket tilbud voksne uten rett skal gis. Det er opp til fylkeskommunen å avgjøre innholdet i og omfanget av tilbudet.

I flesteparten av fylkeskommunene utgjør voksne uten rett til videregående opplæring mellom 20 og 30 prosent av søkerne og 14 prosent av dem som fikk tilbud om plass (se kapittel 45.3.2).

Dersom retten til videregående opplæring for voksne utvides, slik utvalget foreslår i kapittel 45.4.4.3, vil det bli færre voksne søkere uten rett. Det kan dermed bli mindre behov for en plikt for fylkeskommunen til å gi et tilbud til voksne uten rett. På den annen side vil det fortsatt være voksne som ikke har rett til videregående opplæring, som kan ha behov for slik opplæring. For eksempel kan man ha behov for et nytt fagbrev på grunn av endringer i arbeidsmarkedet.[62] Utvalget foreslår derfor å videreføre en plikt for fylkeskommunen til å gi et tilbud til voksne uten rett.

Utvalget mener det bør være en overordnet plikt all den tid det er tale om et tilbud til voksne som ikke gis en individuell rettighet til videregående opplæring. Fylkeskommunene kan dermed avgjøre hva som skal tilbys, og antallet plasser som en del av fylkeskommunens helhetlige arbeid med kompetanse i regionen.

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 andre avsnitt at når fylkeskommunen gir et tilbud til en voksen uten rett, får den voksne rett til å fullføre opplæringsløpet. Utvalget foreslår at det tas inn i loven at reglene for voksne med rett til videregående opplæring gjelder tilsvarende når fylkeskommunen gir tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett. Dette følger i dag av Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2008. Forslaget innebærer også at voksne uten rett som tas inn i

---

60 Dette er de samme momentene som er omtalt i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2008.

61 Prop. 68 L (2013–2014), kap. 6.4.3.

62 NOU 2018: 15.

videregående opplæring for voksne, får rett til å fullføre opplæringsløpet.

45.4.4.11 Planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet til voksne

Dagens opplæringslov § 13-3 femte avsnitt handler om fylkeskommunens planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet. Det følger av § 4A-4 at denne også gjelder for den videregående opplæringen særskilt organisert for voksne.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være samme krav til planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet til ungdom og voksne. Utvalgets forslag til innholdet i denne regelen i ny opplæringslov er omtalt i kapittel 24.4.10.

45.4.5 Rett til opplæring for dem som ikke har oppholdstillatelse

Ungdommer mellom 16 og 18 år som trenger grunnskoleopplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne, mens ungdommer mellom 16 og 18 år som har fullført grunnskoleopplæring, har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten.

I dagens lov er det like regler om oppholdstillatelse for ungdommers rett til videregående opplæring (§ 3-1) og voksnes rett til grunnskoleopplæring (§ 4A-1). Voksne under 18 år som søker oppholdstillatelse, har etter dagens regler rett til grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne fram til dato for eventuelt avslagsvedtak. Utvalget foreslår endringer i vilkårene om lovlig opphold og oppholdstillatelse for ungdomsretten til videregående opplæring for dem mellom 16 og 18 år. Utvalget foreslår en tilsvarende endring i vilkåret for voksenretten til grunnskoleopplæring for dem mellom 16 og 18. Se omtale av endringen som foreslås i kapittel 25.

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 at voksne som oppholder seg ulovlig i Norge eller som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse, ikke har rett til videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Retten til videregående opplæring som voksen, gjelder fra man er 25 år. Utvalget foreslår å utvide retten slik at den i noen tilfeller kan bli aktuell også for yngre voksne (se kapittel 45.4.4.3), men den vil uansett bare være aktuell for dem over 18 år. Utvalget foreslår derfor ingen endringer av reglene om opphold når det gjelder retten til videregående opplæring for voksne.

45.4.6 Rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon

Rett til realkompetansevurdering

I opplæringsloven § 4A-3 femte avsnitt er det fastsatt at voksne med rett til videregående opplæring har rett til realkompetansevurdering. Det er ikke lovfestet en rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring. Det følger imidlertid av kravet om at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, at kommunen må foreta en realkompetansevurdering for å vite hva slags grunnskoleopplæring den voksne skal få. Dette er også forutsatt i forskrift til opplæringsloven § 4-13.

Utvalget foreslår at det lovfestes en generell rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

Voksne uten rett til videregående opplæring har etter dagens § 4A-3 femte avsnitt rett til realkompetansevurdering dersom de er henvist fra kommunen eller NAV. I samsvar med at det foreslås en generell rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til opplæring etter opplæringsloven, foreslår utvalget å presisere at retten til realkompetansevurdering etter henvisning fra kommunen eller NAV gjelder for dem som verken har rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

Rett til dokumentasjon på realkompetansevurdering

Det står i dagens § 4A-3 femte avsnitt at voksne med rett til opplæring, har rett til kompetansebevis. Utvalget foreslår at dette erstattes med en lovfestet rett til å få realkompetansevurderingen dokumentert. Hva slags dokumentasjon som skal utstedes, hører bedre hjemme i forskrift slik som reglene om dokumentasjon for barn og unge.

De som ikke har rett til opplæring, men som er henvist til realkompetansevurdering fra kommunen eller NAV, har etter dagens lov ikke rett til dokumentasjon på denne vurderingen. Etter utvalgets vurdering er det ingen grunn til å gjøre et slikt skille i loven, da det uansett følger av forskrift til opplæringsloven § 4-31 at godkjent realkompetanse er likeverdig med bestått og skal dokumenteres. Utvalget viser dessuten til at en realkompetansevurdering for denne gruppen gjerne skal

benyttes i forbindelse med å få arbeid, og at vurderingen i slike tilfeller er lite verdt dersom den ikke er dokumentert. Utvalget foreslår derfor at retten til å få realkompetansevurderingen dokumentert, lovfestes også for dem som har rett til realkompetansevurdering etter henvisning fra kommunen eller NAV.

45.4.7 Opplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes behov

Det følger av dagens §§ 4A-1 og 4A-3 at henholdsvis grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal tilpasses behovet til den voksne. Av lovens forarbeider og rundskriv framgår det at disse bestemmelsene består av følgende elementer: (1) faglig tilpasning ved at opplæringen skal bygge videre på eller komplettere den voksnes realkompetanse, (2) organiseringen skal tilpasses den voksnes livssituasjon, og (3) opplæringen skal tilpasses ved at det skal tas hensyn til eventuelle individuelle behov den voksne har.

I forarbeidene til opplæringsloven og i tolkningsuttalelser er det gitt eksempler på enkelte tilretteleggingar som *kan* være aktuelle for voksne, og eksempler på rettigheter som også *langt på vei* gjelder for voksne. Resultatet er at det i dag er uklart om og i hvilken grad kommunen må tilrettelegge opplæringen for voksne ut ifra individuelle behov.

Etter utvalgets vurdering er det ikke åpenbart ut fra lovteksten at det med uttrykket «tilpassast behovet til den enkelte» siktes til de ulike elementene som er omtalt over. Utvalget foreslår at kravet om at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, ikke videreføres, men at det i stedet tas inn regler om de ulike formene for tilpasning i ny opplæringslov. Den faglige tilpasningen er omtalt i kapittel 45.4.8, organiseringen av opplæringen er omtalt i kapittel 45.4.14, og tilpasning til individuelle behov og hvilke rettigheter de voksne elevene skal ha, er omtalt i kapittel 45.4.10 til kapittel 45.4.13.

45.4.8 Det faglige innholdet i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen for voksne

Formålet med loven og læreplanverket gjelder

Det følger av dagens § 4A-6 første setning at § 1-1 om formålet med grunnopplæringen gjelder for voksne så langt det passer. I § 4A-6 andre setning står det at overordnet del av læreplanverket og læreplaner for fag gjelder «med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet».

At formålet med opplæringen gjelder så langt det passer, har sammenheng med at enkelte deler av formålsparagrafen kan være mindre relevante for voksne elever på grunn av alderen og livssituasjonen, for eksempel målet om foreldresamarbeid. Utvalget foreslår at bestemmelsen videreføres. Overordnet del av læreplanverket er en utdypning av formålsparagrafen. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes at den overordnede delen av læreplanverket også gjelder så langt den passer.

Når det gjelder læreplanene for fag, er det uklart hva som menes med at de gjelder «med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet». Tilpasningene som er fastsatt i kapittel 4A i dagens opplæringslov, er at den voksne bare skal ha den opplæringen han eller hun trenger. Dersom en voksen elev på grunn av vurdering av realkompetanse eller ut fra eget ønske bare skal ha opplæring i deler av et fag, er det bare den aktuelle delen av læreplanen som skal legges til grunn for opplæringen. Utvalget mener det er åpenbart at læreplanene bare gjelder for den opplæringen den voksne faktisk skal ha, og at dette ikke trenger å presiseres i loven.

Utvalget har fått innspill om at læreplanene for fag er utarbeidet med tanke på barn og unge, og at de inneholder kompetansemål som ikke passer for voksne. Utvalget mener det er uheldig å si i loven at læreplanen bare gjelder så langt det passer, ettersom det da vil være uklart hva som gjelder. Så lenge det ikke lages egne læreplaner for voksne, bør de ordinære læreplanene legges til grunn for opplæringen. Utvalget forutsetter at Kunnskapsdepartementet har tatt høyde for at læreplanene også skal gjelde for voksne, når det er utarbeidet nye læreplaner i forbindelse med fagfornyelsen.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes at læreplanene for fag gjelder for grunnopplæring særskilt organisert for voksne. Dersom departementet vurderer det slik at deler av læreplanene ikke er egnet for voksne, kan det tas inn i den aktuelle læreplanen hvilke deler som ikke skal gjelde.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 4-33 at det bare er utvalgte fag fra den ordinære grunnskoleopplæringen som inngår i grunnskoleopplæringen for voksne. Det er derfor kun læreplanene i de utvalgte fagene som gjelder for voksne. Utvalget foreslår at det i ny opplæringslov tas inn en forskriftshjemmel for å fastsette hvilke fag som inngår i grunnskoleopplæringen for voksne.

Tilpasning til den voksnes realkompetanse

Kravet i opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-3 om at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte, innebærer blant annet at opplæringen skal bygge videre på og komplettere den voksnes realkompetanse (se kapittel 45.4.7). Utvalget foreslår at dette i stedet lovfestes som en plikt til å tilpasse opplæringen til den voksnes kompetanse.

Mange kommuner har i praksis mer eller mindre faste løp som de voksne plasseres inn i. Utvalget mener at denne måten å organisere opplæringen på ikke er i strid med loven. At opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, skal ikke forstås slik at kommunen må lage et eget skreddersydd opplæringsløp for hver enkelt voksne elev. Dette ville vært svært ressurskrevende og kanskje heller ikke det beste for den enkelte. Det er likevel klart at de opplæringsløpene som kommunene etablerer, må gi rom for at den voksne eleven bare må ta opplæring i de fagene eller deler av fagene han eller hun trenger.

45.4.9 Universell opplæring

I dag gjelder kravet om tilpasset opplæring i § 1-3 også for grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Utvalget foreslår at dette kravet erstattes av et krav om at opplæringen skal være universell. Utvalget foreslår ikke å innføre krav om forsterket innsats overfor voksne. Dette kravet er mindre aktuelt for opplæring særskilt organisert for voksne, ettersom opplæringen skal bygge på den voksnes kompetanse, og det er et mer fleksibelt opplæringsløp.

Utvalget foreslår en bestemmelse hvor det vises til at reglene om universell opplæring for barn og unge gjelder for grunnopplæringen for voksne. Se om universell opplæring i kapittel 31.5.4.2.

I kravet om universell opplæring for voksne må uttrykket «individuell tilrettelegging» forstås i lys av de rettighetene som voksne har til individuell tilrettelegging etter utvalgets forslag (se kapittel 45.4.10).

45.4.10 Rett til individuell tilrettelegging av opplæringen

Innledning

I dette kapitlet drøfter utvalget hvilke regler det bør være i opplæringsloven om individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne i grunnopplæringen.

Utvalget viser for øvrig til at likestillings- og diskrimineringsloven inneholder regler om universell utforming og individuell tilrettelegging, som også gjelder for grunnopplæringen for voksne (se omtale av disse reglene i kapittel 31.2.4).

Rett til individuell tilrettelegging i grunnskoleopplæring for voksne

Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning for barn og unge erstattes av en rett til individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse (se kapittel 31.5.4).

Det følger av dagens § 4A-2 første avsnitt at voksne i grunnskoleopplæringen har rett til spesialundervisning etter samme regler som barn og unge. Utvalget foreslår at denne retten videreføres slik at voksne elever i grunnskoleopplæringen får rett til individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse etter samme regler som barn og unge.

Som omtalt i kapittel 45.4.3.4 foreslår utvalget at retten til spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter etter § 4A-2 andre avsnitt, ikke videreføres.

Rett til individuell tilrettelegging i videregående opplæring for voksne

Voksne som får videregående opplæring i tilbud som er særskilt organisert for voksne, har i dag ikke rett til spesialundervisning. Liedutvalget mener det er en svakhet at voksne i videregående opplæring ikke har rett til spesialundervisning (se kapittel 45.3.2).

Etter Opplæringslovutvalgets oppfatning er det ikke nødvendigvis urimelig at det er bedre rettigheter til individuell tilrettelegging i grunnskoleopplæringen for voksne enn i videregående opplæring for voksne. Samtidig er det uheldig dersom voksne ikke kan fullføre videregående opplæring fordi opplæringen ikke tilrettelegges godt nok.

Dersom voksne i videregående opplæring skal gis en tilsvarende rett som barn og unge og som voksne i grunnskoleopplæringen, vil dette begrense fylkeskommunens handlingsrom betydelig sammenlignet med i dag. Retten til individuell tilrettelegging for barn og unge og for voksne i grunnskoleopplæringen er uten forbehold og må dermed oppfylles uavhengig av både kostnader og den enkeltes forutsetninger. Til sammenligning har studentene etter universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte avsnitt en mer begrenset rett til

individuell tilrettelegging av undervisningen. Institusjonene kan blant annet ta hensyn til kostnaden ved tilretteleggingen og tilretteleggingen kan ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i utdanningen.

Innføring av en uforbeholden rett til individuell tilrettelegging for voksne i videregående opplæring ville innebære økte kostnader for fylkeskommunene som vil gå utover rammene i utvalgets mandat. Utvalget antar at Liedutvalget, ut fra sitt mandat, er nærmere til å vurdere behovet for en slik utvidelse.

Opplæringslovutvalget foreslår derfor ikke at voksne i videregående opplæring skal få samme rett som barn og unge til individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging.

Utvalget foreslår i stedet å lovfeste en rett for voksne i videregående opplæring til individuell tilrettelegging *når slik tilrettelegging er nødvendig for at den voksne skal få forsvarlig opplæring*. Terskelen er basert på tolkninger som er lagt til grunn av Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet (se kapittel 45.2).

Det må gjøres en helhetsvurdering av om og i så fall hvilken tilrettelegging som er *nødvendig* for at opplæringen skal bli forsvarlig. I vurderingen skal fylkeskommunen 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.[63] Formålet med formuleringen er å få fram at fylkeskommunene står friere i hvordan de tilrettelegger for voksne etter denne bestemmelsen enn dersom den voksne hadde hatt en tilsvarende rett som barn og unge og som voksne i grunnskoleopplæringen. Fylkeskommunen står også friere når det gjelder når, hvor lenge og hvor mye opplæringen skal tilrettelegges. At det kan tas hensyn til hvilke ressurser som kreves, innebærer at det er en grense for hva som kan forventes av individuell tilrettelegging.

Når det gjelder terskelen om *forsvarlig* opplæring, vises til det kapittel 15 om forsvarlighetskravet. Utvalget mener det har en selvstendig betydning å lovfeste en individuell rettighet selv om denne knyttes til forsvarlighetsterskelen. Retten til individuell tilrettelegging innebærer at den voksne har krav på å få oppfylt rettigheten, og at den voksne kan få overprøvd avgjørelser om tilrettelegging av et klageorgan. Se mer om hva individuelle rettigheter betyr, i kapittel 12.3.

[63] Formuleringen er basert på Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), punkt 2.1.

Fylkeskommunen kan la voksne som ønsker det, få delta i ordinær videregående opplæring. I slike tilfeller vil de voksne ha samme rettigheter som ungdom i slik opplæring (se kapittel 45.4.4.9).

Alternativ og supplerende kommunikasjon

I kapittel 31.5.10 foreslår utvalget at dagens lovbestemmelser om opplæring for elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres i ny lov, fordi innholdet i bestemmelsene følger av forslag til nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Utvalget foreslår med samme begrunnelse at reglene om ASK i opplæringsloven § 4A-13 ikke videreføres.

45.4.11 Opplæring i og på samisk

Kapittel 4A i opplæringsloven inneholder ikke regler om opplæring i og på samisk, men samiskopplæring er omtalt i forarbeidene, rundskriv og andre tolkninger. Det lagt til grunn at voksne har rett til opplæring *i* samisk, og at voksne i grunnskoleopplæringen også har rett til opplæring *på* samisk i den grad dette er nødvendig for at den voksne kan få en forsvarlig opplæring (se kapittel 45.2).

Utvalget mener at det generelt er lite brukervennlig og praktisk at rettigheter som skal sikre enkeltindivider et forsvarlig opplæringstilbud, er såpass lite tilgjengelige. Dette er spesielt uheldig på det samiske området, hvor staten har et særlig ansvar for å legge til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle språket sitt, jf. Grunnloven § 108.

Utvalget mener derfor at det bør tydeliggjøres i loven at retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne også omfatter en rett til opplæring *i* samisk for samer. Utvalget mener videre at det bør tydeliggjøres i den nye loven at voksne samer har rett til grunnskoleopplæring *på* samisk når det er nødvendig for å sikre den voksne forsvarlig opplæring. I vurderingen av om vilkåret er oppfylt, skal det legges vekt på forutsetningen til den voksne eleven og muligheten til å få faglig utbytte av opplæringen.

Retten til opplæring på samisk for voksne er dermed ikke den samme som retten til opplæring på samisk for barn og unge (se kapittel 33). I praksis har den voksne bare rett til opplæring på samisk dersom han eller hun ikke kan følge opplæringen på norsk. Utvalget antar derfor at det

sjelden er behov for denne rettigheten, og at retten i så fall vil ha begrenset varighet.

45.4.12 Særskilt språkopplæring

Det står ikke i opplæringsloven at voksne har rett til særskilt språkopplæring. Det er i etterfølgende tolkninger lagt til grunn at voksne i grunnskoleopplæring har rett til særskilt språkopplæring, men at voksne i videregående opplæring ikke har det (se kapittel 45.2).

Utvalget foreslår at det tas inn i loven at voksne som får grunnskoleopplæring, har samme rett til særskilt språkopplæring som barn og unge. Rett til særskilt språkopplæring for barn og unge innebærer rett til særskilt norskopplæring og om nødvendig også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Retten gjelder bare til eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring. Særskilt språkopplæring for barn og unge er omtalt i kapittel 35.

Ettersom opplæringen for voksne organiseres annerledes enn for barn og unge, og den voksne ikke har samme behov for å følge en bestemt aldersgruppe, vil det være lettere å gi særskilt norskopplæring først og deretter gå over på fagopplæring på norsk. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er trolig mest aktuelt dersom den voksne har mangelfulle ferdigheter i lesing og skriving, slik at det blir vanskelig å lære norsk.

Når det gjelder videregående opplæring for voksne, foreslår utvalget at dagens regler videreføres, og at det dermed ikke innføres en rett til særskilt språkopplæring. Den voksne vil likevel ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen dersom det er nødvendig for at opplæringen skal blir forsvarlig (se kapittel 45.4.10). Dersom en voksen mangler norskferdigheter, må fylkeskommunen legge opplæringen til rette hvis det er nødvendig for at den voksne skal få forsvarlig opplæring. Som nevnt over, legges det opp til at fylkeskommunen må 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. For eksempel kan det være i både den voksnes og fylkeskommunens interesse at den voksne bare får norskopplæring i en periode *før* den voksne begynner med opplæring i fag, i stedet for at det settes inn tospråklig opplæring i fag.

45.4.13 Tegnspråk og punktskrift

I forarbeidene til opplæringsloven er tegnspråkopplæring og opplæring i punktskrift nevnt som eksempler på aktuelle tiltak når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne (se kapittel 45.2). Det er verken i forarbeidene eller i etterfølgende tolkninger tatt eksplisitt stilling til om det skal være en rett til slik opplæring for voksne i grunnskoleopplæringen. Det følger heller ikke av opplæringsloven at reglene om tegnspråkopplæring og opplæring i punktskrift og mobilitetstrening gjelder for opplæring særskilt organisert for voksne.

I juridisk litteratur er det lagt til grunn at voksne i videregående opplæring har rett til tegnspråkopplæring etter opplæringsloven § 3-9.[64] Som begrunnelse for denne tolkningen er det vist til at uttalelsene i innstillingen til lovvedtaket av § 3-9 tilsier at alle bør ha en slik rett. Utvalget er usikre på om denne tolkningen er riktig. Retten til videregående opplæring for voksne ble innført etter § 3-9, og verken lovteksten eller forarbeidene legger til grunn at det skal være en slik rettighet for voksne. Det er heller ikke lagt til grunn i Utdanningsdirektoratets rundskriv eller andre etterfølgende tolkninger at voksne i videregående opplæring har rett til tegnspråkopplæring. Det er dermed i hvert fall uklart hva som gjelder.

Utvalget har ikke fått innspill om at det er en utfordring at voksne ikke har tilsvarende rettigheter til tegnspråk- og punktskriftsopplæring som barn og unge har. Utvalget antar at voksne har mindre behov for opplæring i tegnspråk og punktskrift dersom de har hatt hørsels- og synsutfordringer hele livet. Behovet gjelder da kanskje mer tekniske hjelpemidler og hvordan opplæringen gjennomføres, for eksempel at opplæringen må gjennomføres på tegnspråk eller ved bruk av tolk. For voksne som får hørsels- og synsutfordringer i voksen alder, legger utvalget til grunn at det er andre tilbud for voksne som er mer aktuelle enn grunnskoleopplæring. Som omtalt i kapittel 45.4.3.3 utløser ikke skade og sykdom i seg selv rett til fornyet grunnskoleopplæring. Det er bare ved behov for opplæring i fag, deler av fag eller de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, at den voksne i slike tilfeller har rett til grunnskoleopplæring.

Utvalget foreslår at det ikke innføres egne bestemmelser om rett til punktskrifts- og tegnspråkopplæring for voksne.

Utvalget understreker at voksne i grunnskoleopplæring kan ha rett til både opplæring i og på

[64] Helgeland, 2018, s. 99.

tegnspråk og i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitetstrening gjennom reglene om individuelt tilrettelagt opplæring. Retten gjelder da bare så langt slik opplæring og tilrettelegging er nødvendig for at den voksne skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Voksne elever i videregående opplæring kan også har rett til både opplæring i og på tegnspråk og i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitetstrening dersom det er nødvendig for å gi den voksne forsvarlig opplæring. Se mer om voksnes rett til individuell tilrettelegging i kapittel 45.4.10. Utvalget gjør oppmerksom på at likestillings- og diskrimineringslovens regler også gjelder (se kapittel 31.2.4).

45.4.14 Organisering av opplæringstilbudet til voksne

Utvalget foreslår at det lovfestes at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal organiseres som et særskilt opplæringstilbud for voksne og at det særskilte opplæringstilbudet for voksne skal tilpasses de voksnes livssituasjon. Dette er lagt til grunn i Utdanningsdirektoratets rundskriv og er en presisering av dagens §§ 4A-1 og 4A-3.[65] For å klargjøre hva slags tilpasning det siktes til, foreslår utvalget at komprimert opplæringstid, kveldsundervisning og nettundervisning nevnes som eksempler i lovteksten.

Utvalget foreslår at det videreføres at kommunene kan benytte private tilbydere til å gi voksne grunnskoleopplæring og videregående opplæring, men ser ikke behovet for å videreføre studieforbund og godkjente nettskoler som eksempler i lovteksten.

Utvalgets forslag innebærer en endring ved at det vises til private og ikke «andre». Utvalget antar at det ikke er aktuelt at kommunen benytter statlige aktører til å oppfylle plikten til å gi grunnopplæring til voksne. Interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven, og opplæringsloven trenger ikke egne regler om dette. Utvalget mener derfor det er tilstrekkelig å fastsette at kommunen kan benytte private til å oppfylle plikten om å tilby grunnopplæring for voksne.

Det er i dag lagt til grunn at kommunen kan delegere vedtaksmyndighet, for eksempel til å fastsette standpunktkarakter, til private aktører, men at myndigheten til å utstede dokumentasjon av opplæringen ikke kan delegeres til private. Utvalget foreslår at dette videreføres, og at delegeringsforbudet når det gjelder dokumentasjon, tas inn i loven.

45.4.15 Gratis opplæring

Voksne elevers rett til gratis opplæring er i dag regulert i opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-3. Voksne i grunnskoleopplæringen har en tilsvarende rett til gratis opplæring som barn og unge i grunnskoleopplæring, mens voksne i videregående opplæring har en tilsvarende rett til gratis opplæring som ungdommer i videregående opplæring.

Utvalget foreslår at retten til gratis opplæring for voksne videreføres. Utvalget foreslår en bestemmelse hvor det vises til at reglene om gratis opplæring for barn og unge gjelder for grunnopplæringen for voksne. Se om retten til gratis grunnskoleopplæring i kapittel 23.4.5 og om gratis videregående opplæring i kapittel 24.4.6.

45.4.16 Krav om aktiv deltakelse i opplæringen

Behovet for krav om aktiv deltakelse i opplæringen

I dagens opplæringslov §§ 2-3 og 3-4 er det krav om at barn og unge skal være aktivt med i opplæringen. Det gjelder ikke et tilsvarende krav for voksne elever i grunnopplæringen.

Utvalget har fått innspill om at grunnopplæringen bør være mer forpliktende for voksne som søker slik opplæring. Flere kommuner opplever at en del voksne elever i grunnskoleopplæringen har andre motiver enn å få vitnemål (se kapittel 45.3.3). Dette er ødeleggende for de andre elevene og lite hensiktsmessig bruk av det offentliges ressurser. Til sammenligning viser kommunen til at det etter introduksjonsloven er reaksjoner ved fravær ved at deltakeren mister rett til stønad ved fravær som ikke skyldes sykdom mv.

Etter utvalgets vurdering er det klart at det må forventes at voksne som søker og tar imot plass i grunnopplæringen, møter opp og deltar aktivt i opplæring. Retten til grunnopplæring er et gode som finansieres av samfunnets felles ressurser, og det er uheldig dersom denne retten ikke brukes som forutsatt. Aktiv deltakelse er avgjørende for den enkeltes læring og har stor betydning også for læringsmiljøet og opplæringen til de andre elevene.

Utvalget foreslår at det innføres et krav om at voksne elever skal møte opp til og være aktivt med i opplæringen. Det skal ikke være en høy terskel for å oppfylle kravet om å delta aktivt. Hensik-

[65] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 3.2 og 4. Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 2-2008, punkt 7 og 9.

ten er at den voksne må være til stede i den hensikt å få opplæring og selv bidra for å tilegne seg kunnskap.

Reaksjoner ved brudd på kravet om aktiv deltagelse

Et neste spørsmål er om det skal være noen reaksjoner dersom en voksen elev i grunnopplæringen ikke møter opp og deltar aktivt i opplæringen. For barn og unge kan fravær gå ut over karakteren i orden og atferd, og i videregående opplæring kan ungdommer også miste retten til vurdering med karakter ved fravær i mer enn ti prosent av timene i et fag. Elever kan også vises bort ved gjentatte og alvorlige brudd på ordensregler om presist oppmøte mv.

Voksne får ikke karakter i orden og atferd, og det er ingen fraværsgrense for voksne i videregående opplæring. Etter dagens § 4A-9 kan kommunen bortvise en voksen elev for resten av kurset vedkommende er tatt inn på dersom den voksne vedvarende har hatt en oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når en voksen elev alvorlig forsømmer pliktene sine. Det er uklart om voksne elever som ikke møter og deltar aktivt i opplæring, kan bortvises etter denne bestemmelsen. Kommuner utvalget har snakket med, opplever at de ikke har noen reaksjoner som de kan bruke i slike tilfeller.

Ettersom utfordringen er at voksne elever i noen tilfeller kan ha andre motiver enn opplæring, er det ikke så treffsikkert med reaksjoner som gir konsekvenser for vurdering og vurderingsgrunnlag. Utvalget mener at bortvisning vil være mer egnet i slike tilfeller. Utvalget har ikke vurdert om det av andre grunner bør innføres karakterer i orden og atferd eller fraværsgrenser for voksne.

Etter utvalgets vurdering bør det være adgang til å bortvise voksne elever fra opplæringen de er tatt inn på, dersom den voksne forsømmer plikten til å møte opp presist og delta aktivt i opplæringen. Bortvisning bør forbeholdes alvorlige brudd på plikten, og kommunene bør vurdere andre tiltak før de vedtar bortvisning (se også kapittel 37.3).

Dersom voksne elever skal kunne bortvises eller det skal brukes andre tiltak ved brudd på plikten til aktiv deltagelse, må dette framgå av de lokale reglene som fastsettes for det enkelte opplæringssted (se kapittel 45.4.18).

45.4.17 Forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Forbudet mot ansiktsdekkende plagg i opplæringsloven § 9-7 gjelder for voksne elever og ansatte i voksenopplæringen. Utvalget foreslår at dette forbudet videreføres.

Utvalget foreslår en bestemmelse i femte del hvor det vises til at forbudet mot ansiktsdekkende plagg i lovforslaget § 12-4 også gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

45.4.18 Lokale regler og bortvisning

I kapittel 4A, som gjelder grunnopplæringen for voksne, er det ikke bestemmelser om ordensregler. I § 4A-9 er det regler om bortvisning. Det følger av denne at en voksen elev kan vises bort fra resten av det kurset eleven er tatt inn på når eleven vedvarende har hatt en oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når en eleven alvorlig forsømmer pliktene sine.

Utvalget mener det, i likhet med for barn og unge, bør kunne fastsettes lokale regler for det enkelte voksenopplæringssenter, og at adgangen til å bortvise voksne elever skal reguleres i disse reglene.

Utvalget foreslår at det skal være adgang til å bortvise en voksen elev fra resten av kurset den voksne er tatt inn på. Utvalget foreslår at det innføres en terskel slik at voksne elever bare kan bortvises fra resten av opplæringen (kurset) ved særlig alvorlige brudd. Dette er samme terskel som er foreslått videreført for bortvisning for resten av året i ordinære videregående skoler.

Utvalget foreslår at det videreføres at kommunene ikke kan delegere myndighetene til vedta bortvisning til det enkelte voksenopplæringssenteret, og at kommunen må vurdere om det er mulig å bruke andre tiltak, før det vedtas bortvisning.

Etter dagens § 4A-9 kan det i forbindelse med bortvisning vedtas at en voksen skal miste retten til videregående opplæring. Det er ikke en tilsvarende mulighet til å frata voksne rett til grunnskoleopplæring. Det er en sterk reaksjon å frata noen retten til grunnopplæring.

Det foreslås ikke å innføre en slik reaksjonsmulighet overfor voksne i grunnskoleopplæringen. Utvalget foreslår i stedet at denne reaksjonen tas bort også for videregående opplæring for voksne.

45.4.19 Rådgivning

Voksne med rett til grunnskoleopplæring har i dag rett til rådgivning for å kartlegge hvilket tilbud den voksne trenger. Utvalget foreslår i kapit-

tel 45.4.6 at det innføres rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring. Dagens rett til rådgivning anses derfor som overflødig og foreslås ikke videreført.

Utvalget har fått innspill om at voksne bør ha mulighet til å få rådgivning om utdannings- og yrkesvalg, og at dette er særlig viktig før voksne søkere tas inn på videregående opplæringstilbud.

Utvalget foreslår ikke at det innføres en særskilt plikt for fylkeskommunen til å sørge for at voksne som har rett til videregående opplæring, får nødvendig rådgivning, slik som for barn og unge. Voksne har imidlertid rett til veiledning fra fylkeskommunen etter forvaltningsloven § 11. Den enkelte voksne skal dermed på forespørsel få veiledning om blant annet søknad om inntak, realkompetansevurdering, og klagesaker. Det finnes dessuten fylkesvise karrieresentre hvor målgruppen er voksne over 19 år. Dette er ikke tilbud som den enkelte har rett til, men departementet har foreslått å lovfeste en plikt for fylkeskommunene til å sørge for et karriereveiledningstilbud som er åpent for alle som er bosatt i fylket.[66] Utvalget mener de fylkesvise karrieresentrene kan være et egnet sted for voksne å få råd om utdannings- og yrkesvalg.

Et annet spørsmål er om kommunen og fylkeskommunen skal ha plikt til å ha tilbud om rådgivning om sosiale og personlige forhold for voksne i grunnopplæring, slik som for barn og unge. Voksne kan sikkert ha behov for slik rådgivning i noen tilfeller. Utvalget mener likevel ikke at dette skal være en oppgave innenfor grunnopplæringen når det gjelder voksne. Voksne har generelt større muligheter enn barn og unge til å finne fram til og benytte seg av andre tjenester i samfunnet. Det er også grunn til å tro at voksne med særskilte sosiale og personlige utfordringer ofte også vil ha andre oppfølgingstilbud enn grunnopplæring.

45.4.20 Krav om formell pedagogisk kompetanse for undervisningspersonalet

Det følger av opplæringsloven § 4A-5 at kompetansekravene ved tilsetting i opplæringsloven § 10-1 gjelder for grunnopplæringen for voksne, men at departementet kan gjøre unntak i forskrift. I forskrift til opplæringsloven § 14-1 er det fastsatt at det kan tilsettes personer uten formell kompetanse i grunnopplæringen for voksne under forutsetning av at vedkommende har vesentlig erfaring og er egnet.

Utvalget har fått innspill om at det er uheldig at det er gjort unntak fra kravet om formell kompetanse for undervisningspersonalet i grunnopplæringen for voksne. Utvalget er enig i dette, og mener det ikke er noen gode grunner for at realkompetanse skal anses som tilstrekkelig i voksenopplæringen, men ikke i opplæringen for barn og unge.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring* gikk regjeringen inn for å oppheve unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som åpner for at det kan ansettes lærere uten formell pedagogisk kompetanse til opplæring av voksne. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet nylig gjennomført en høring hvor det foreslås å fjerne unntaksbestemmelsen i § 14-1 i forskrift til opplæringsloven om opplæring av voksne.[67] Utvalget legger til grunn at Kunnskapsdepartementet vil følge opp denne høringen. Lovhjemmelen for dette unntaket er foreløpig videreført, men utvalget legger til grunn at departementet tar ut denne forskriftshjemmelen dersom unntaket i forskriften ikke skal videreføres.

45.4.21 Krav til politiattest for ansatte i grunnopplæringen for voksne

I dagens lov er det krav om politiattest for dem som skal tilsettes i den ordinære grunnopplæringen. Det gjelder ikke krav om politiattest for dem som skal tilsettes i grunnopplæringen særskilt organisert for voksne.

Oslo kommune ved Oslo voksenopplæring har i møte med utvalget gitt innspill om at det er uheldig at det ikke er krav om politiattest for den som skal ha ansvar for voksne elever etter opplæringsloven kapittel 4A. Etter politiregisterlovens system vil det i så fall være behov for å drøfte om stillingen «medfører ansvar for eller krever tillit hos personer som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemming har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser», jf. § 37 første avsnitt nr. 3. For den som skal ha ansvar for voksne eller studenter, er det normalt ikke gitt hjemmel for å kreve politiattest. Verken i fagskoleloven eller i universitets- og høyskoleloven er det gitt slik hjemmel, selv om de yngste elevene eller studentene ikke behøver å være særlig eldre enn de eldste elevene i videregående skole. Derimot er det adgang til å kreve politiattest for personale i folkehøyskoler, siden elevene bor på internat.

---

66 Kunnskapsdepartementet, 2019b.

67 Utdanningsdirektoratet, 2019k.

Politiregisterloven er en ordinær, formell lov og vil derfor ikke hindre Stortinget i å vedta en adgang til å kreve politiattest som går lenger enn hva det er dekning for etter politiregisterloven § 37. Det er imidlertid et gode at reglene om politiattester så langt som mulig er konsistente. Utvalget legger derfor til grunn at spørsmålet om det bør innføres regler om politiattest for den som skal ha undervisning for voksne, bør drøftes i lys av politiregisterlovens system.

Slik utvalget forstår innspillet fra Oslo kommune, er det en del av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne som er sårbare på grunn av funksjonshemning eller traumer. Utvalget viser også til at flere deltakere i opplæring spesielt organisert for voksne er under 18 år, jf. opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt og § 3-1 tiende avsnitt. Utvalget er derfor kommet til at det er tilstrekkelig grunn til å inkludere denne typen opplæring slik at det er krav om politiattest også for dem som skal undervise i voksenopplæringen.

Utvalget foreslår en bestemmelse hvor det vises til at kravene til politiattest gjelder for grunnopplæringen for voksne. Kravene til politiattest er nærmere omtalt i kapittel 41.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i introduksjonsloven. Dersom utvalgets forslag følges opp, bør antakelig også spørsmålet om innføring av politiattest etter introduksjonsloven vurderes.

45.4.22 Krav til læringsmiljø

Reglene om skolemiljø i opplæringsloven kapittel 9 A gjelder ikke for voksne. I § 4A-4 fjerde avsnitt er det fastsatt at «[k]ommunen og fylkeskommunen skal leggje til rette for at vaksne som får opplæring etter dette kapitlet, får høve til å ta aktivt del i arbeidet med å fremje eit godt læringsmiljø og utdanningstilbod».

Utvalget mener det ikke er grunnlag for å foreslå at reglene om skolemiljø i kapittel 9 A skal innføres for voksne. Utvalget foreslår i stedet at det lovfestes en generell plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide for et godt læringsmiljø, sammen med de voksne elevene. Slik dagens § 4A-4 fjerde avsnitt er formulert, gir den ingen tydelig plikt for kommunen til å arbeide for et godt læringsmiljø, men etter utvalgets vurdering følger dette forutsetningsvis av at kommunen skal legge til rette for at de voksne får delta i arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø.

Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om at kommunen skal legge til rette for at de voksne skal få ta del i arbeidet med å fremme et godt utdanningstilbud. Denne delen av dagens bestemmelse er ikke omtalt i lovens forarbeider, og det er uklart hva som menes.

Utvalget foreslår at det tas inn i lovteksten at lokalene som benyttes til opplæring, må være egnet til formålet. Dette følger i dag bare av Utdanningsdirektoratets rundskriv som gjelder for grunnopplæring for voksne.[68] Etter utvalgets vurdering er det ingen tungtveiende grunner som tilsier at tilsvarende ikke skal legges til grunn for videregående opplæring. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen utformes generelt.

Utvalget foreslår ikke å videreføre kravet om «tenlege grunnskolar» i dagens § 9-5 for ordinære grunnskoler. Begrunnelsen er at egnede skolelokaler er en forutsetning for å kunne oppfylle en rekke av elevenes rettigheter, blant annet at det fysiske miljøet skal fremme elevenes helse, trivsel og læring (se kapittel 43.6). Ettersom reglene i kapittel 9 A ikke gjelder for grunnopplæringen for voksne, er det større grunn til å beholde kravet om egnede lokaler for voksenopplæringen.

45.4.23 Skyss, reisefølge og losji

Generelt

I dagens opplæringslov § 4A-7 er det regler om skyss, reisefølge og losji for voksne som har rett til grunnskoleopplæring. Reglene er til dels de samme som for barn og unge i grunnskolen. Utvalget foreslår egne bestemmelser om skyss, reisefølge og losji for voksne, men ordlyden i bestemmelsene er basert på ordlyden i reglene om skyss mv. for barn og unge. Se omtale av disse reglene i kapittel 30.

Rett til skyss

I dagens § 4A-7 første avsnitt står det at voksne *som ikke har fullført grunnskolen* og som bor mer enn fire kilometer fra skolen, har rett til gratis skyss når de får grunnskoleopplæring etter kapittel 4A. Det framgår av forarbeidene at det var meningen å videreføre rettighetene til skyss for dem som var omfattet av den nå opphevede § 5-2, som gjaldt voksne som tidligere har manglet eller fått et mangelfullt grunnskoletilbud, og voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring.[69] Utvalget mener dagens ordlyd i § 4A-7 ikke samsvarer med det som står i forarbeidene ettersom dagens ord-

[68] Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir 3-2012, punkt 3.4.

[69] Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), kap. 2.3.

lyd ikke omfatter rett til skyss for dem som på grunn av sykdom eller skade har rett til fornyet grunnskoleopplæring.

Utvalget foreslår å utvide retten til skyss slik at den omfatter alle som har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Dette vil for det første omfatte dem som ikke har fått grunnskoleopplæring eller som har fått mangelfull grunnskoleopplæring, som også har rett til skyss etter dagens bestemmelse. For det andre omfattes dem som på grunn av sykdom eller skade trenger fornyet opplæring. Dette er en lovfesting av det som følger av forarbeidene til dagens lov. I tillegg omfattes andre som har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Dette vil i liten grad være noen utvidelse ettersom utvalget har lagt til grunn at man normalt ikke skal ha rett til grunnskoleopplæring dersom man allerede har fått slik opplæring og opplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig på det tidspunktet den ble gitt og man heller ikke har behov for fornyet opplæring på grunn av sykdom eller skade (se kapittel 45.4.3.3)

Utvalget foreslår dessuten at retten til skyss skal gjelde for dem som får grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne, men som ikke har rett til slik opplæring (se kapittel 24.4.2). Dette innebærer at ungdommer som har fullført grunnskoleopplæringen, men som får tilbud om mer grunnskoleopplæring etter forslaget § 22-8, har rett til skyss. Det er frivillig å opprette slike tilbud, men dersom ungdommer får tilbud om mer grunnskoleopplæring, skal de også få rett til skyss på samme vilkår som de som har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Voksne med rett til videregående opplæring har etter dagens regelverk ikke rett til skyss. Det finnes ordninger med lån og stipend fra Lånekassen for voksenopplæring. Utvalget foreslår ikke å innføre en rett til skyss for dem som tar videregående opplæring særskilt organisert for voksne.

Rett til reisefølge og tilsyn for og etter undervisningen

I dagens § 4A-7 andre avsnitt andre setning står det at § 7-4 gjelder tilsvarende. I § 7-4 står det at elevene har rett til reisefølge og tilsyn før og etter undervisningen når det er nødvendig. Det er ikke klart i loven eller forarbeidene om retten til reisefølge og tilsyn gjelder alle voksne med rett til skyss, eller bare voksne som på grunn av nedsatt funksjonsevne eller sykdom har rett til skyss.

Utvalget foreslår at reglene om reisefølge og tilsyn bare skal gjelde for voksne elever i grunnskolen dersom elevene på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg alene. Dette er samme terskel som er lagt til grunn for fylkeskommunens plikt til å ha tilsyn med elever i videregående skole i ventetiden før og etter undervisningstiden.

Rett til losji

Det følger av dagens lov at kommunen skal innlosjere voksne dersom daglig reisevei ikke er forsvarlig. Utvalget antar at det sjelden er aktuelt med innlosjering av voksne som tar grunnskoleopplæring, men det kan være aktuelt i noen tilfeller. Ordlyden i bestemmelsen om losji for voksne er den samme som i bestemmelsen om innlosjering av barn i grunnskolen, og kravet om tilsyn med elever som er innlosjert, gjelder tilsvarende for voksne elever.

Voksne har ikke plikt til å ta grunnskoleopplæring. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen utformes som en rett til losji dersom daglig skyss ikke er forsvarlig. Utvalget foreslår at momentene i forsvarlighetsvurderingen tas inn i lovteksten i likhet med det som er foreslått i reglene om skyss i ordinær grunnskole. Reglene om losji for barn og unge er omtalt i kapittel 30.4.4.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at kommunen *om nødvendig* skal ha tilsyn med voksne elever som er innlosjert. Utvalget antar at det som regel bare er aktuelt med tilsyn dersom en voksen på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg selv. Men det kan også være aktuelt for dem i aldersgruppen 16 til 18 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

45.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

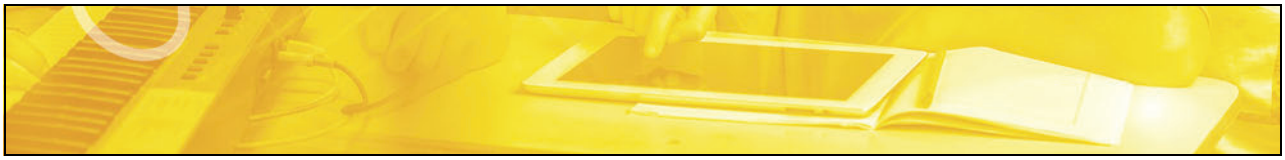
- å videreføre retten til grunnskoleopplæring for voksne som trenger slik opplæring. Det lovfestes at det i vurderingen av om en voksen trenger grunnskoleopplæring, skal tas hensyn til tidligere opplæring, behovet for ny opplæring på grunn av skade eller sykdom og hva den voksne mener. Det presiseres i loven at behovet kan være knyttet til fag eller grunnleggende ferdigheter. Se forslag til § 17-1
- at de som ikke har oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Retten skal likevel ikke gjelde dem som oppholder seg i Norge og som ikke har søkt om oppholdstillatelse. For videregående opplæring for voksne videreføres dagens regler. Se forslag til § 17-7

- å videreføre retten til videregående opplæring for dem over 25 år som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, og dem som har videregående opplæring fra utlandet som ikke blir godkjent i Norge. Se forslag til § 17-2 første avsnitt første og tredje setning
- å innføre rett til videregående opplæring for dem som har «brukt opp» ungdomsretten til videregående opplæring, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse. Retten er ikke begrenset til dem over 25 år. Se forslag til § 17-2 første avsnitt andre setning
- at det i forskrift innføres krav om karakter 2 eller bedre for å få rett til videregående opplæring på grunnlag av privatisteksamen
- å lovfeste at voksne som ønsker det, normalt skal tas inn på et opplæringstilbud som gir dem mulighet til å formalisere sin yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse. Den voksne har ellers rett til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på. Se forslag til § 17-2 andre avsnitt
- å ta inn i loven at fylkeskommunen skal legge stor vekt på samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser i planleggingen og utbyggingen av det videregående opplæringstilbudet for voksne, se forslag til § 18-11
- å presisere i loven at fylkeskommunen skal tilby opplæring i den ordinære voksenopplæringen dersom den ikke kan formidle læreplass til voksne og at de ordinære reglene om opplæring i bedrift gjelder for voksne som får opplæring i bedrift, se forslag til § 17-2 tredje avsnitt
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse, men at retten ikke begrenses til dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014, eller senere, se forslag til § 17-4
- å videreføre plikten til fylkeskommunen om ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten slik rett, se forslag til § 22-2 første avsnitt andre setning
- å videreføre retten til realkompetansevurdering for voksne med rett til videregående opplæring eller med henvisning fra NAV eller kommunen, og å lovfeste en rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring. Se forslag til § 17-5
- å innføre krav om at voksne elever må møte opp og delta aktivt i opplæringen, se forslag til § 17-8
- en bestemmelse om at kommunen og fylkeskommunen kan fastsette lokale regler om hvilke rettigheter og plikter som gjelder for de voksne elevene, se forslag til § 18-7
- å videreføre reglene om bortvisning med enkelte presiseringer, men ikke videreføre muligheten til å vedta at voksne skal miste retten til opplæring, se forslag til § 18-9
- å videreføre at læreplanverket skal gjelde for grunnopplæringen for voksne og tydeliggjøre i loven at opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, se forslag til § 18-1
- å lovfeste at voksne samiske elever har rett til opplæring *i* samisk og at voksne samiske elever også i grunnskoleopplæringen har rett til opplæring *på* samisk nå det er nødvendig for at opplæringen skal være forsvarlig, se forslag til § 18-2
- å innføre krav om universell opplæring til erstatning for dagens krav om tilpasset opplæring, se forslag til § 18-3 første avsnitt
- å innføre rett til individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging for voksne i grunnskoleopplæringen til erstatning for dagens rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter videreføre ikke. Se forslag til § 18-3 andre avsnitt.
- å innføre en rett til individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne elever i videregående opplæring dersom det er nødvendig for å gi den voksne en forsvarlig opplæring, se forslag til § 18-3 tredje avsnitt
- at dagens lovbestemmelse om opplæring av voksne elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres
- å lovfeste rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæring, se forslag til § 18-3 andre avsnitt
- å innføre krav om politiattest og forbud mot tilsetting i grunnopplæringen for voksne, se forslag til § 18-5
- å videreføre kompetansekravene for tilsatte i grunnopplæringen for voksne. Hjemmelen for å gjøre unntak fra kompetansekravet i forskrift er foreløpig videreført, men utvalget legger til grunn at unntaket vil bli opphevet. Se kapittel 45.4.20 og § 18-4
- å presisere og utvide retten til skyss, reisefølge, og losji for voksne elever med enkelte endringer, se forslag til §§ 19-1, 19-2 og 19-3
- å videreføre reglene om gratis opplæring, læringsmiljø, forbud mot ansiktsdekkende

plagg og organisering av opplæringen med enkelte mindre endringer. Se forslag til §§ 17-6, 18-6, 18-8 og 18-10.

– flere klargjøringer og språklige endringer

Kapittel 46
Privat opplæring, godkjennings- og privatistordninger



Figur 46.1

46.1 Innledning

Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring og en rett til å motta offentlig grunnskoleopplæring. Plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom (1) offentlig grunnskoleopplæring, (2) opplæring i privat skole eller (3) opplæring gitt av egne foreldre i hjemmet. De ulike formene for grunnskoleopplæring er beskrevet i henholdsvis kapittel 23, kapittel 46.2 og kapittel 46.4.

Dette kapitlet handler om grunnskoleopplæring i hjemmet, private grunnskoler som ikke mottar regelbundet statstilskudd, og private videregående skoler som er etablert med utgangspunkt i en mellomstatlig avtale. I dette kapittelet behandler utvalget også regulering av privatistordninger og godkjenningsordninger, under dette godkjenning av utenlandsk fagopplæring.

Utvalget behandler ikke private skoler godkjent etter friskolelova, såkalte friskoler.

46.2 Private grunnskoler

46.2.1 Dagens regler

Norges folkerettslige forpliktelser

Norge har gjennom tiltredelse av flere konvensjoner påtatt seg plikter som berører privatskoler. Nærmere omtale av Norges folkerettslige forpliktelser er gitt i kapittel 7.3. I denne sammenhengen er det særlig relevant å vise til retten til å velge en annen utdanning enn den offentlige, som er nedfelt i blant annet Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP). Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at det i EMK artikkel 2 trolig må innforstås en rett til å starte og drive skole. I Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) uttalte departementet blant annet dette:

> Departementet legger etter dette til grunn at det trolig følger en forpliktelse fra EMK protokoll 1 artikkel 2 til å tillate at foreldre velger alternative skoler ut fra deres religiøse eller filosofiske overbevisning, og dermed at slike skoler kan starte og drive. Det er et lenge verdsatt prinsipp i norsk utdanningspolitikk at foreldre skal ha rett til å velge alternative skoleløsninger. I norsk rett er denne forpliktelsen oppfylt ved at private grunnskoler kan godkjennes etter opplæringslova § 2-12.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Det følger av § 2-1 i dagens opplæringslov at alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år og til de har fullført det tiende skoleåret. I bestemmelsens første avsnitt andre setning står det at «plikten kan ivaretakast gjennom offentleg grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring».

Det står i § 2-12 første avsnitt at alle private grunnskoler må ha godkjenning, og at slik godkjenning skal gis til skoler som oppfyller kravene i

bestemmelsens andre og tredje avsnitt.[1] Kravene framkommer som en opplisting av hvilke av lovens bestemmelser som gjelder for de private skolene. Paragraf 2-12 andre, tredje og fjerde avsnitt lyder slik:

> §§ 1-1, 1-3, 2-3, 2-3 a og 2-4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet og for vurdering i privat grunnskole så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.
>
> For private grunnskolar gjeld også §§ 2-2, 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, 9-7, kapittel 9 A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-5, 13-7a, 13-10, 14-1, 14-4, 15-3 og 15-4.
>
> Departementet kan gjere unntak frå krava i andre og tredje leddet for utanlandske og internasjonale grunnskolar i Noreg.

I opplæringsloven § 15-1 andre avsnitt går det fram at taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 flg., med unntak av § 13 f, gjelder for private skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12. I bestemmelsen er det ikke vist til opplæringsloven § 3-11, som omhandler private videregående skoler som er basert på mellomstatlige avtaler.

46.2.2 Kunnskapsgrunnlag

Antall skoler og elever

Skoleåret 2018–2019 var det ni skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 som var i drift. En av disse er en kristen skole, mens de øvrige er internasjonale og utenlandske skoler. I tillegg er det 15 andre skoler som er registrert med en godkjenning, men som ikke var i drift skoleåret 2018–2019.

Skoleåret 2018–2019 var det totalt 1 990 elever ved private grunnskoler uten statstilskudd. Dette tilsvarer 0,3 prosent av elevene i norsk grunnskoleopplæring.

Innspill til utvalget

Utvalget har fått innspill fra flere av skolene som i dag er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, og organisasjoner som representerer slike skoler. Flere har pekt på at det er uklart hvilke deler av loven som gjelder for de private grunnskolene. Deres erfaring er at opplæringsloven har blitt gradvis mer utydelig som følge av at loven endres uten at det tas hensyn til de private skolene. Som et konkret eksempel pekes det på at uklarheter oppstår som følge av sammenblanding av begrepene kommune og skoleeier. Utvalget har også fått innspill om at elever i privatskoler bør ha tilgang til PP-tjenesten på lik linje med elever i offentlige skoler. Det argumenteres med at elevene ved privatskolene ikke har mindre behov for tjenesten enn andre elever. Videre argumenteres det med at vertskommunen uansett allerede er kompensert for blant annet denne tjenesten for elever som har valgt en privatskole.[2]

46.2.3 Utvalgets vurdering

Behovet for regulering og reguleringsform

Retten og plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom opplæring ved en privatskole. Det har vært sentralt for utvalget å ta hensyn til at elever i privatskoler og deres foreldre aktivt har valgt noe annet enn den offentlige skolen. Dette tilsier at det ikke bør være et mål om at de private skolene skal være mest mulig like den offentlige skolen.

En rekke av bestemmelsene i dagens opplæringslov er gjort gjeldende tilsvarende for de private skolene gjennom henvisning til enkeltbestemmelser. Et av innspillene utvalget har fått, er at det på flere punkter er uklart hvilke regler som gjelder og hvilke som ikke gjelder for de private skolene. Etter utvalgets vurdering kan en annerledes reguleringsform gjøre regelverket klarere. En mer eksplisitt regulering av hvilke krav som gjelder, vil føre til et noe mer omfattende regelverk. Samtidig er utvalgets vurdering at denne ulempen veies opp av økt klarhet. Et annet innspill til utvalget har vært at noen av kravene er lite hensiktsmessige. Etter utvalgets vurdering tilsier retten til å velge noe annet at regelverket som utgangspunkt kun bør oppstille krav som er nødvendige for å sikre elevenes grunnleggende rettigheter og sentrale mål for grunnskoleopplæringen.

Det er i dag svært få elever og foreldre som velger opplæring ved en privat grunnskole. De fleste privatskolene som drives med godkjenning etter opplæringsloven, er internasjonale skoler. Disse skolene følger en sertifiseringsordning som blant annet stiller krav til undervisningspersonalet, læreplaner og vurdering av elevene. Etter utvalgets vurdering tilsier omfanget og typen sko-

[1] Bestemmelsen gjelder private skoler som ikke er godkjent etter friskolelova, jf. § 1-2 om lovens virkeområde.

[2] Abelia – Forum for Friskoler, innspill til utvalget.

ler at det er et begrenset behov for å stille krav til skolene. Samtidig mener utvalget det er viktig at regelverket tar høyde for en viss endring i både typer skoler og i andelen elever som velger opplæring ved en privatskole. Etter utvalgets vurdering bør departementet likevel vurdere behovet for justeringer i reglene dersom det blir betydelig flere skoler, flere skoler som ikke følger en sertifiseringsordning, eller dersom det blir en stor økning i andelen elever som velger opplæring ved en privatskole.

Etter dagens regler gjelder opplæringsloven §§ 1-1, 1-3, 2-3 a og 2-4 så langt reglene ikke er i strid med menneskerettighetene. Etter utvalgets vurdering må det kunne legges til grunn at reglene i opplæringsloven er i samsvar med de menneskerettighetskonvensjonene Norge har forpliktet seg til å følge. Dersom opplæringsloven mot formodning skulle være i strid med folkeretten, mener utvalget at opplæringsloven bør endres, slik at loven samsvarer med folkeretten for alle elever, ikke bare elever ved private skoler. På denne bakgrunn foreslår utvalget å ikke videreføre forbeholdet om at reglene gjelder så langt de ikke strider med Norges folkerettslige plikter.

Grunnleggende rettigheter

Siden barn og unge har plikt til å ta imot grunnskoleopplæring, er det naturlig at det stilles noen overordnede krav til opplæringen som gis. Utvalget mener derfor at dagens formålsbestemmelse også må gjelde for opplæringen i private skoler.

Også private skoler må ha et omsorgsansvar for barna den tiden de er på skolen. Dette tilsier blant annet at kravene til skolemiljøet, plikten til å ulykkesforsikre elevene og kravet om politiattest også må gjelde for private skoler.

I kapittel 2 i den nye loven foreslår utvalget lovregler om medvirkning i offentlige skoler. Forslaget begrunnes i at så vel demokratihensyn som hensynet til kvalitet i skolen tilsier at elever og foreldre gis innflytelse på opplæringens utforming og organisering. De samme hensyn gjør seg gjeldende for privatskoler. Utvalget foreslår derfor at alle reglene i kapittel 2 i utgangspunktet også skal gjelde for private grunnskoler. Etter utvalgets vurdering bør departementet likevel vurdere særskilt om det er hensiktsmessig at eventuelle forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i § 2-3 om samarbeidet med foreldrene skal gjelde for privatskolene.

I dag gjelder kravet om tilpasset opplæring også for privatskolene. I kapittel 31 foreslår utvalget å erstatte dagens bestemmelse om tilpasset opplæring med en regel om universell opplæring. Dette er en del av en helhetlig endring av betegnelser og av inndelingen av reglene om den generelle og individuelle tilretteleggingen av opplæringen. Selv om endringen til universell opplæring ikke innebærer en reell endring sammenlignet med dagens krav til tilpasset opplæring, knyttes universell opplæring tettere opp til det som i dag heter spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring). Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å innføre ett element av et helhetlig system. Det er også uheldig å la plikten til å gi universell opplæring gjelde for privatskoler, da utvalget foreslår at elever i privatskoler ikke skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Utvalget viser til at likestillings- og diskrimineringsloven kommer til anvendelse. Det nevnes i denne sammenheng at blant annet plikten til universell utforming i § 17 og retten til individuell tilrettelegging for elever og studenter i § 21 også gjelder for privatskolene.

Utvalget foreslår å fastsette et forsvarlighetskrav i en ny bestemmelse i lovens § 1-3. Utvalget foreslår at bestemmelsen skal gjelde tilsvarende for privatskolene. Dette vil innebære at selv om det ikke gjelder konkrete krav til tilrettelegging for eller oppfølging av den enkelte elev, vil det uansett gjelde et krav om forsvarlighet, se nærmere omtale av kravet i kapittel 15.

Tilgang til PP-tjenesten

Elever ved private grunnskoler har ikke rett til spesialundervisning, og de har per i dag heller ikke tilgang til den kommunale pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten). Utvalget mener det fremdeles bør være opp til skolen å avgjøre hvordan elevene skal følges opp, og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det er derfor rimelig at reglene om individuelt tilrettelagt opplæring ikke skal gjelde tilsvarende for private skoler. Etter utvalgets vurdering er det derimot grunn til å stille spørsmål ved rimeligheten av at elever i privatskoler ikke har lovhjemlet tilgang til kommunens PP-tjeneste. Selv om privatskolene ikke har en plikt til å tilby individuelt tilrettelagt opplæring slik som den offentlige skolen, bør elever og foreldre gis muligheten til å få en vurdering av elevens behov. Dette vil gjøre det mulig for eleven og foreldrene å ta et reelt valg mellom et privat og et offentlig opplæringstilbud. En vurdering fra PP-tjenesten vil også gi den private skolen et bedre grunnlag for å tilrettelegge opplæringen for eleven.

Siden elevene ikke har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, ser ikke utvalget behov for å

fastsette regler for PP-tjenestens saksbehandling i disse sakene. Hensikten med at elevene skal ha tilgang til PP-tjenesten, er å få vurdert elevens behov, for eksempel om eleven har spesifikke lærevansker. Det vil være naturlig at PP-tjenesten gjør en vurdering av hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Siden skolen ikke har en plikt til å gi individuelt tilrettelagt opplæring, er det ikke avgjørende at PP-tjenesten gir en tilråding. En slik vurdering vil likevel kunne være nyttig og tidsbesparende dersom eleven i etterkant velger overgang til en offentlig skole.

Opplæringens innhold

Prinsippet om likeverdig opplæringstilbud til alle, ivaretakelsen av et felles kultur-, verdi- og kunnskapsgrunnlag, og hensynet til mobilitet og opptak til videre utdanning tilsier en høy grad av felles innhold og felles progresjon i opplæringen. Slike hensyn vil kunne ivaretas ved at læreplanverket for offentlige skoler, inkludert overordnet del av læreplanverket, fortsatt gjøres gjeldende for de private skolene. For enkelte skoleslag vil det derimot ikke være verken naturlig eller hensiktsmessig å kreve at det fastsatte læreplanverket for offentlige skoler skal følges. Dette gjelder særlig for internasjonale og utenlandske skoler. Utvalget foreslår derfor å videreføre den generelle unntakshjemmelen for internasjonale og utenlandske skoler i Norge.

Utvalget har i kapittel 43.3 foreslått å omgjøre dagens regulering av opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE) til en bestemmelse om opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk. Utvalget foreslår at kravet i § 13-7 om undervisningen om kristendom, religion og livssyn og om fritak fra aktiviteter m.m. skal gjelde tilsvarende for privatskolene. Privatskoler kan opprettes og drives med utgangspunkt i et religiøst grunnlag. Utvalget mener derfor det bør fastslås at elever ved en religiøs skole ikke kan kreve fritak fra aktiviteter som knytter seg til skolens verdigrunnlag. Utvalget foreslår en regulering tilsvarende dagens regulering for friskolene i friskolelova § 3-12.

Kompetansekrav for undervisningspersonalet

Når private skoler følger de samme læreplanene som den offentlige skolen, er det naturlig at kompetansekravene som gjelder for den offentlige skolen, gjelder tilsvarende for den private skolen. Etter utvalgets vurdering stiller spørsmålet seg derimot annerledes for skoler som følger læreplaner som skiller seg en del fra læreplanene som gjelder for den offentlige skolen.

Internasjonale skoler følger normalt et internasjonalt læreplanverk. De fleste internasjonale skolene i Norge i dag følger læreplaner utviklet av International Baccalaureate Organization (IBO). Skoler må være sertifisert av IBO for å kunne benytte IBOs læreplaner. Kompetansekrav for undervisningspersonalet inngår i sertifiseringsordningen. Innspill til utvalget viser at de norske kompetansekravene til undervisningspersonalet skaper en uforholdsmessig hindring for skolene. At den norske lærerutdanningen er sammenligningsgrunnlaget for godkjenningen, gjør det krevende for skolene å ansette undervisningspersonale som har god kjennskap til det læreplanverket skolen følger. Det gjør også ansettelsesprosessen tidkrevende. For lærere med utenlandsk lærerkompetanse må det i tillegg foreligge en egen godkjenning av den utenlandske yrkeskvalifikasjonen fra Utdanningsdirektoratet. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 14-6. Utvalget mener at det bør være tilstrekkelig at lærerutdanning fra et annet land er godkjent av NOKUT, med mindre søkeren skal tilsettes i undervisningsstilling i en skole som følger de offentlige lærerplanene.

Andre krav

Private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 er i dag omfattet av samme bestemmelse om forsvarlig system som kommunene, ved at de er omfattet av kravene i opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt. Denne bestemmelsen er ikke foreslått videreført i ny lov, fordi dette reguleres av kommuneloven. Etter utvalgets vurdering bør privatskoler fremdeles ha en internkontrollplikt som tilsvarer internkontrollplikten til kommuner. Utvalget foreslår derfor at kommunelovens bestemmelse om internkontroll skal gjelde tilsvarende for private skoler. Videre foreslår utvalget at det, som for offentlige skoler, skal være en hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollkravet, se kapittel 52.4.

I dag er private grunnskoler bundet av de samme reglene om skoletid og undervisningstid som offentlige skoler. Etter utvalgets vurdering er det ikke tungtveiende grunner for at disse reglene skal gjelde for privatskolene. Utvalget mener det vil være tilstrekkelig med et krav om at skoleruta skal være tilpasset avviklingen av nasjonale prøver, så framt det ikke er gitt fritak fra prøvene. Utvalget foreslår at bestemmelsene om inndeling

av elever i grupper fremdeles skal gjelde tilsvarende for private grunnskoler.

I dag gjelder dagens § 9-5 om skoleanlegg tilsvarende for private skoler. Etter utvalgets vurdering er det unødvendig å ha et generelt krav til skoleanlegget så framt reglene om skolemiljø, som også omfatter det fysiske skolemiljøet, fremdeles skal gjelde tilsvarende. Utvalget foreslår derfor at elever i private grunnskoler skal ha samme rett til et godt og trygt skolemiljø som elever i den offentlige skolen. (Se også ovenfor.)

Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig å stille de samme kravene til private skoler om å ha aktiviteter og annet som ikke er opplæring. Nærmere bestemt er utvalgets vurdering at private skoler ikke bør ha plikt til å tilby leksehjelp og fysisk aktivitet. Dette er ikke tilbud eller tiltak som kan sies å være vesentlige for opplæringen. Utvalget mener at de private skolene ikke bør ha plikt til å gi tilbud som ikke knytter seg til kjernen i opplæringen, med mindre de kompenseres økonomisk for å gi tilbudet. Videre er det klart at elever og foreldre som velger en privatskole, har gjort et aktivt valg om noe annet enn tilbudet i den offentlige skolen. Utvalget legger til grunn at elever og foreldre gis nødvendig informasjon om hva valget av en privatskole vil innebære, herunder blant annet at det gis avkall på enkelte rettigheter og tilbud som gis i den offentlige skolen.

I dag er det ingen regler om bortfall av godkjenning gitt etter § 2-12. Av hensyn til tilsynsmyndigheten, foreslår utvalget å innføre en regulering om bortfall av godkjenning. Utvalget foreslår en regulering tilsvarende dagens regler for friskoler. Selv om manglende etterlevelse ikke kan sanksjoneres, foreslår utvalget at private grunnskoler skal ha en plikt til å melde fra ved avvikling av driften.

Etter utvalgets vurdering er det flere av kravene som i dag gjelder for privatskolene, som ikke kan sies å gjelde kjernen i grunnskoleopplæringen eller elevenes grunnleggende rettigheter. Utvalget vil derfor foreslå at enkelte av dagens krav ikke videreføres for de private skolene. Dette er blant annet kravet om skolebibliotek og krav til målform i læremidler. Utvalget foreslår heller ikke å videreføre plikten til å samarbeide om overgangen fra barnehage. Dette er en plikt og et ansvar som ligger på kommunen. Privatskoler vil være tjent med et samarbeid, og det synes unødvendig å la plikten gjelde også for dem.

46.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å lovfeste at elever i private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har, se forslag til § 20-2 fjerde avsnitt
- å regulere når godkjenningen til private skoler som ikke er i drift, faller bort, se forslag til § 20-1 tredje avsnitt
- å regulere unntak fra visse krav for internasjonale og utenlandske skoler, se forslag til § 20-3
- å ikke videreføre forbeholdet om at reglene gjelder så langt de ikke strider med Norges folkerettslige plikter
- å videreføre dagens regler for privatskoler med følgende unntak:
  - Privatskoler skal ikke ha plikt til å tilby aktiviteter som ikke knytter seg direkte til opplæringen, for eksempel leksehjelp og fysisk aktivitet.
  - Kravet om universell opplæring gjelder ikke for privatskoler.
  - Krav til skolebibliotek, målform i læremidler og samarbeid om overgang fra barnehagen gjelder ikke for privatskoler.
  - Krav som fjernes for offentlige skoler, bortfaller tilsvarende for private skoler.

46.3 Mellomstatlige avtaler om privat videregående opplæring

46.3.1 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 3-11 at departementet kan godkjenne private videregående skoler etter avtale mellom Norge og en annen stat. Hjemmelen ble tatt inn i loven i 2007. I forarbeidene er det presisert at det ikke tas sikte på å etablere mange private skoler etter denne hjemmelen.[3] Hensikten med hjemmelen er å gi mulighet for tverrkulturelle tilbud som medvirker til internasjonalt samarbeid innenfor kultur, språk, utdanning og næringsliv. Det tas særlig sikte på skoler som tilbyr opplæring etter læreplan basert på en kombinasjon av to nasjonale læreplaner. Det vil da kunne være mulig for elevene å få både norsk vitnemål og vitnemål fra det andre landet. Departementet kan i forbindelse med en slik godkjenning, gjøre særskilte unntak fra kravene i opplæringslova med tilhørende forskrifter.

Den tyske skolen Max Tau er per i dag den eneste skolen som er godkjent etter § 3-11. I godkjenningsvedtaket er det gitt unntak fra blant annet følgende regler:

[3] Ot.prp. nr. 41 (2006–2007), kap. 4.4.

- reglene om innhold i og omfang av den videregående opplæringa (§§ 3-2 og 3-4)
- kompetansekrav for undervisningspersonell (§ 10-1 med tilhørende forskriftsbestemmelser)
- rett til tegnspråkopplæring, punktskriftopplæring, særskilt språkopplæring og samisk opplæring (§§ 3-9, 3-10, 3-12 og 6-1 til 6-4)
- retten til spesialundervisning (kapittel 5)[4]

46.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget ser ikke grunn til å gjøre endringer i adgangen til å godkjenne private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler. Hensikten med bestemmelsen tilsier at det vil være tale om et fåtall godkjenninger, og det er grunn til tro at det vil være ulike behov for tilpasninger av regelverket. Utvalget mener det fremdeles bør være en vid adgang til å fastsette unntak fra regelverket og at dette bør gjøres i det enkelte godkjenningsvedtaket.

Utvalget foreslår å snu om på dagens regel fordi det blir mer oversiktlige vedtak dersom det fastsettes hvilke krav som gjelder framfor å fastsette hvilke krav som ikke gjelder.

46.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre adgangen til å godkjenne private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler, se forslag til § 20-1 andre avsnitt
- å regulere at det i godkjenningsvedtaket skal fastsettes hvilke av lovens krav som gjelder
- språklige endringer

46.4 Grunnskoleopplæring i hjemmet

46.4.1 Dagens regler

Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Grunnloven § 109 handler om utdanning, og det går blant annet fram at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov.

Konvensjonsbestemmelser som Norge har forpliktet seg til gjennom blant annet nasjonal lovgivning, er særlig knyttet til foreldrenes rett til å velge en opplæring for sine barn som er i overensstemmelse med deres etiske eller religiøse overbevisning. Folkeretten gir likevel staten rett til å kreve en minstestandard på opplæringen og at opplæringen skal oppfylle nærmere bestemte formål.

I den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 2 er det fastsatt følgende:

> Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

En tilsvarende regulering finner man igjen i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 nr. 3, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 28. Både staten og foreldrene skal sikre barnas rettigheter etter barnekonvensjonen. Alle konvensjonene slår fast grunnpilaren – barn har rett til utdanning.

I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) er følgende lagt til grunn:

> Reglane i opplæringslova om formålet med opplæring og reglane om innhaldet i opplæringa med forskrifter skal gjelde for heimeopplæringa så lenge desse reglane ikkje kjem i strid med dei folkerettslege pliktene som Noreg har. Departementet går i den samanheng ut frå at dei internasjonale pliktene til Noreg berre i liten grad avgrensar krava etter § 2-3 første leddet i lovutkastet om kva for hovudelement opplæringa skal innehalde, eller krava etter forskriftene om læreplanar. Barn og unge som får heimeopplæring, skal såleis som hovudregel følgje dei same læreplanane som andre elevar.[5]

Den samme forståelsen er lagt til grunn i juridisk teori.[6] Grunnskoleopplæring i hjemmet må i hovedsak følge de samme læreplanene som offentlige grunnskoler. Foreldrene må gis rom for å undervise barna i tråd med sin egen etiske eller religiøse overbevisning, men foreldrene kan likevel ikke fritas fra å gi barna sine kunnskap om andre menneskers syn på religiøse og etiske spørsmål, slik læreplanen krever.

---

4 Utdanningsdirektoratet, 2010.

5 Kap. 24.5.2.

6 Helgeland, 2018, s. 74.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring og en rett til å motta offentlig grunnskoleopplæring. Plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom annen «tilsvarande opplæring». Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt. Med «tilsvarande opplæring» menes opplæring i privat skole som er godkjent etter opplæringsloven eller etter friskolelova, og grunnskoleopplæring i hjemmet etter opplæringsloven § 2-13. Grunnskoleopplæring i hjemmet innebærer at foreldrene selv underviser sine egne barn.

Grunnskoleopplæring i hjemmet krever ikke forhåndsgodkjenning, men kommunen har plikt til å føre tilsyn med undervisningen, jf. opplæringsloven § 14-3. Vilkårene for grunnskoleopplæring i hjemmet er regulert i opplæringsloven § 2-13, og flere av bestemmelsene i opplæringsloven gjelder for slik opplæring. Dette er reglene om formålet med grunnskoleopplæringen i opplæringsloven § 1-1, kravet om tilpasset opplæring i § 1-3, reglene om innholdet i opplæringen i § 2-3 med forskrifter og reglene om faget kristendom religion, livssyn og etikk i § 2-4. Det er et krav om at grunnskoleopplæring i hjemmet er «tilsvarande» den offentlige grunnskoleopplæringen, se ovenfor. Det er presisert at bestemmelsene som er ramset opp i § 2-13 gjelder så langt de ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser.

Ingen av de andre bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter gjelder for grunnskoleopplæring i hjemmet, for eksempel retten til individuell vurdering. Barn som får grunnskoleopplæring i hjemmet, har med andre ord ikke rett til underveisvurdering, sluttvurdering og eksamen etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Det er ikke stilt kompetansekrav til den eller de av foreldrene som underviser barnet. I kravene om henholdsvis tilsvarende opplæring og tilpasset opplæring vil det likevel ligge et krav til kvaliteten på opplæringen. Blant annet må foreldrene ha nødvendige forutsetninger for å gjennomføre opplæring, selv om de ikke trenger å ha formell lærerkompetanse. Det er opp til kommunen å avgjøre gjennom tilsyn om foreldrene er tilstrekkelig kvalifisert.

Opplæringsloven gir ikke foreldre som underviser sine egne barn, krav på støtte fra kommunen, for eksempel spesialpedagogisk bistand, utstyr, læremidler mv. Det er selvfølgelig ikke noe i veien for at kommunene på frivillig basis tilbyr seg å dekke utgifter i forbindelse med opplæringen.

Kommunene har både en rett og en plikt til å føre tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. § 14-3. Bestemmelsen om tilsyn er generelt utformet og sier ikke noe om hvordan tilsynet skal utføres. Det må likevel kunne legges til grunn at tilsynet gjennomføres på en slik måte at kommunen forsikrer seg om at barnet får en opplæring som er i samsvar med opplæringsloven §§ 2-1 første avsnitt og 2-13. Det er kommunen som velger tilsynsperson[7], men dette bør likevel skje i samråd med foreldrene. Som ledd i tilsynet kan kommunen kalle barnet inn til særskilte prøver, og følgende er presisert i forarbeidene til bestemmelsen: «Slike prøver må vere grunngitt med tilsynsansvaret til kommunane og det behovet kommunen har for å kontrollere at den opplæringa barna får er i samsvar med læreplanen.»[8]

Dersom lovens og forskriftens krav til grunnskoleopplæring i hjemmet ikke oppfylles, skal kommunen kreve at barnet begynner på skolen. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at det samme gjelder der tilsyn ikke er mulig: «Heimeopplæringa er ikkje lovleg dersom tilsyn ikkje er mogleg som følgje av manglande samarbeid frå foreldra. Også i slike tilfelle skal kommunen krevje at barnet skal gå i den offentlege skolen.»[9]

Kommunens beslutning om å kreve at barnet får opplæring i skolen, er et enkeltvedtak foreldrene kan påklage til fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2 første avsnitt. Dersom foreldrene nekter å rette seg etter vedtaket, kan de bøtelegges etter opplæringsloven § 2-1 femte avsnitt.

Det er lagt til grunn at foreldrene ikke kan kreve at kommunen legger til rette for at barnet får opplæringen sin delvis i en offentlig skole og delvis i form av grunnskoleopplæring i hjemmet. Opplæringsloven § 2-13 åpner ikke for at foreldrene underviser andre enn sine egne barn. Ved grunnskoleopplæring av andres barn kreves det godkjenning etter opplæringsloven § 2-12 om private grunnskoler.

Plikten til grunnskoleopplæring starter når barnet har oppholdt seg i Norge i tre måneder, og plikten faller bort dersom barnet oppholder seg utenfor Norge i mer enn tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre avsnitt. Opplæringsloven § 2-13 gjelder opplæring i barnets hjem i Norge,

---

7 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 26.4. Rt. 1999 s. 1656.

8 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 24.5.2.

9 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 14-3.

og bestemmelsen kommer ikke til anvendelse når barnet bor eller oppholder seg i utlandet.

46.4.2 Kunnskapsgrunnlaget

Omfang

Antallet barn som får opplæring av egne foreldre, varier noe fra år til år, men er uansett lavt. 184 barn har privat hjemmeundervisning per 1. oktober 2018. Antallet barn som mottok denne typen opplæring, var 301 per 1. oktober 1997, mens antallet var henholdsvis 86 i 1998 og 184 i 2007.[10]

Rapporter og utredninger

I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* ble det lagt til grunn at prinsippet om likeverdig opplæringstilbud til alle, ivaretakelsen av et felles kultur-, verdi- og kunnskapsgrunnlag og hensynet til mobilitet og opptak til videre utdanning tilsier en høy grad av felles innhold og felles progresjon i opplæringen. Slike hensyn vil kunne ivaretas ved at opplæringen må følge læreplanene for offentlige skoler så lenge dette ikke støter mot Norges folkerettslige forpliktelser eller skolens tilskuddsgrunnlag for øvrig (f.eks. skoler som er godkjent som faglig-pedagogisk alternativ).[11]

For å lette kommunens tilsyn og bidra til at elevene får forsvarlig opplæring i hjemmet, ble det i NOU 1995: 18 foreslått å lovfeste et krav til at fagfordeling, fagenes innhold, vurdering osv. må gjelde tilsvarende for grunnskoleopplæring i hjemmet. Andre bestemmelser som gjelder for skoler (krav til klassestørrelser, om kompetanse for personalet og om opplæringens omfang i tid mv.), mente utvalget derimot ville være lite praktiske for denne typen opplæring, og de ble ikke foreslått gjort gjeldende.[12] Forslaget ble fulgt opp av regjeringen i Ot.prp. nr. 46 (1997–98)[13] og av Stortinget. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen understreket at

> […] kommunens tilsyn med privat opplæring må anerkjenne foreldrenes rett til å tilpasse undervisningen ut fra formålet med hjemmeundervisningen i de tilfellene livssynsmessige eller pedagogiske forhold ligger til grunn for ønsket om privat opplæring. Komiteen mener dette er en parallell til privatskolelovens bestemmelser om godkjenning av fagplaner som avviker fra læreplanen begrunnet i livssyn og alternativ pedagogikk.[14]

Andre land

Situasjonen i Europa

EU har publisert en rapport om privat hjemmeundervisning i Europa.[15] Rapporten omfatter 38 land. Analysen viser at privat grunnskoleopplæring i hjemmet etter anmodning fra familier er mulig i et flertall av landene. I mange land må foreldrene be om godkjenning fra staten eller lokale myndigheter. Krav til foreldrenes kvalifikasjoner, eller deres utdanningsnivå, er fastsatt i halvparten av landene. Nesten alle landene har en form for tilsyn, og flere av landene har krav om prøver.

Danmark

Danmark åpner for grunnskoleopplæring i hjemmet, og tilsyn gjennomføres av kommunen. En rapport fra Rambøll[16] viser at omtrent 475 barn i Danmark mottok grunnskoleopplæring i hjemmet skoleåret 2016–2017.

Finland

Også i Finland foregår det grunnskoleopplæring i hjemmet, men også her er antallet lavt. Det er færre enn 400 barn i grunnskolealder i Finland som mottar denne formen for opplæring. I Finland fører kommunen tilsyn med at den obligatoriske læreplanen følges.

Sverige

I Sverige er det i utgangspunktet skoleplikt og derfor strenge vilkår for å drive hjemmeundervisning. Det stilles blant annet krav om «synnerliga skäl», det vil si eksepsjonelle grunner. Eksempler på eksepsjonelle grunner er helse og reiser med familien, mens religiøse eller filosofiske grunner ikke regnes som eksepsjonelle grunner. Det er kommunen som beslutter og har tilsyn med hjemmeundervisningen. Tillatelsen gis for et år av gangen.

Praksisen er begrunnet slik:

[10] Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
[11] Kap. 34.5.4.3.
[12] Kap. 34.5.2.
[13] Kap. 24.5.2.
[14] Innst. O. nr. 70 (1997–98), kap. 3.11.
[15] EU, 2018.
[16] Rambøll, 2018.

> Av gällande skolförfattningar framgår tydligt att undervisningen i skolan ska vara allsidig och saklig och därigenom utformas så att alla elever kan delta, oberoende av vilken religiös eller filosofisk uppfattning som eleven och elevens vårdnadshavare har. Mot denna bakgrund är det regeringens uppfattning att det i dag inte finns något behov av en bestämmelse i skollagen som ger utrymme för hemundervisning på grund av religiös eller filosofisk uppfattning hos familjen.[17]

Forholdet til internasjonale konvensjoner er vurdert i proposisjon 2009/10:165.

Det er kommunen, eventuelt en lege, som avgjør om det er tillatt med hjemmeundervisning i Sverige. Videre er det kommunen eller en privat skole som fører tilsyn med opplæringen.

46.4.3 Utvalgets vurdering

Innledning

Utvalget legger til grunn at det kan være mange årsaker til at foreldre ønsker å undervise sine egne barn. Det kan skyldes at familien ønsker mer tid sammen, eller at barna får opplæring etter en bestemt pedagogisk retning. Andre årsaker kan være misnøye med skolemiljøet eller at skoleveien er lang eller farlig. I de europeiske landene er det svært ulike rammer for grunnskoleopplæring i hjemmet, se kapittel 46.4.2. I et par land åpnes det ikke for grunnskoleopplæring i hjemmet, mens noen land krever bestemte grunner. Andre land igjen har kvalifikasjonskrav, og de aller fleste har ulike former for tilsyn med opplæringen. Videre stiller de aller fleste landene krav om at barna gjennomfører prøver.

Utvalget foreslår i hovedsak at gjeldende bestemmelser om grunnskoleopplæring i hjemmet i opplæringsloven §§ 2-13 og 14-3 videreføres i den nye loven. I dette ligger det også at utvalget mener at denne formen for opplæring bør styres gjennom lov, eventuelt med hjemmel i lov. Utvalget mener at dette er nødvendig for å sikre at foreldre fortsatt kan velge å undervise sine egne barn, men også at det enkelte barn får en opplæring som holder en god nok kvalitet. Videre kan regelstyring bidra til forutberegnelighet for foreldre og likebehandling.

Opplæringen skal skje i hjemmet

Utvalget legger til grunn at opplæringen hovedsakelig skal skje i barnets hjem, det vil si på folkeregistrert adresse, eller i nærområdet. Dette følger også av gjeldende bestemmelse, jf. «i heimen», men utvalget erfarer at dette har vært noe ulikt praktisert, noe som også kan gjøre det vanskelig for kommunen å føre tilsyn med opplæringen.

Utvalget er kjent med at enkelte foreldre ønsker å undervise egne barn i kortere perioder på grunn av for eksempel ferie og andre reiser utenom skolens ferier. Utvalget legger til grunn at grunnskoleopplæringen i hjemmet må gjennomføres i Norge, jf. virkeområdet til opplæringsloven.

Tradisjonelt har reisevirksomhet vært en del av tateres/romanifolks levemåte. Det er usikkert hvor mange som i dag ønsker å reise med barn i perioder utover skolens ferier. Skolelederne som er intervjuet i arbeidet med NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk ovenfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*, melder i liten grad om søknader om fritak fra undervisning i forbindelse med reising. Noen skoler påpeker at det generelle fraværet spredt utover året er det største problemet, og ikke fravær i forbindelse med reising.[18] Utdanningsdirektoratet opplyser at enkelte skoler har hatt en ordning der tater- og romaniforeldre har gitt barna hjemmeundervisning i de periodene de har vært ute og reist. Det har vært et tett samarbeid med skolen for å lage passende undervisningsopplegg. Direktoratet understreker at tilsyn er viktig for å sikre at barna får den opplæring de har rett til.[19] Direktoratet opplyser ikke om hvordan kommunene har ført tilsyn med opplæringen i reiseperioden. Utvalget legger til grunn at det er frivillig for kommunene og skolene å bistå foreldre med å utarbeide denne typen undervisningsopplegg. Videre mener utvalget at eventuelle utfordringer knyttet til skolegang og nasjonale minoriteters reising bør løses ved andre virkemidler enn at foreldrene underviser sine egne barn i reiseperioden.

Bør det stilles krav om forhåndsgodkjenning?

Retten til grunnskoleopplæring er en grunnleggende rettighet som er beskyttet av Grunnloven og internasjonale konvensjoner. Utvalget mener at det for mange foreldre vil være krevende å sikre at opplæringen er i samsvar med læreplanene for fag, og at opplæringen ellers er forsvarlig. I forar-

[17] Proposition 2009/10:165.

[18] Kap. 6.5.2.2.

[19] Utdanningsdirektoratet, 2014d.

beidene til bestemmelsene er det lagt til grunn at «privat heimeopplæring kan tillatast, der kommunen er sikker på at foreldra kan gi ei opplæring som svarer til den opplæringa som blir gitt i skolen.»[20] Utvalget mener at et krav om forhåndsgodkjenning av undervisningsopplegget vil kunne bidra til at foreldre ikke starter opp med grunnskoleopplæring i hjemmet der dette ikke er realistisk. Dersom foreldrene starter opp med grunnskoleopplæring i hjemmet og denne stanses av kommunen etter kort tid som følge av at opplæringen ikke har den nødvendige kvaliteten, kan dette være svært uheldig for barnet. Et krav om forhåndsgodkjenning etter søknad vil kunne bidra til at barnet sikres kontinuitet i opplæringen.

Utvalget mener at det bør innføres krav om *forhåndsgodkjenning* av grunnskoleopplæring i hjemmet etter søknad, noe utvalget ikke mener vil være særlig byrdefylt for foreldrene. Foreldrene må uansett sette seg godt inn i læreplanene for fag og planlegge det nærmere undervisningsopplegget før oppstart, for eksempel progresjon, innhold og arbeidsmåter. Utvalget legger til grunn at foreldrene ikke skal måtte gi mer informasjon i søknaden enn at det sannsynliggjøres at grunnskoleopplæringen i hjemmet vil være i samsvar med minimumskravene i loven, se nedenfor. Utvalget ser for seg at søknaden inneholder en overordnet plan for opplæringen, inkludert informasjon om læremidler, læringsarenaer og kompetanse, både den formelle og den ikke-formelle. Videre må søknaden selvsagt gi informasjon om navn på barnet, hvem av foreldrene som skal undervise, når foreldrene ønsker at opplæringen skal starte, og anslått varighet.

Et krav om forhåndsgodkjenning vil kunne legge til rette for en god dialog mellom foreldrene og kommunen om gjennomføringen av tilsynet, blant annet om hyppighet og tilsynsperson(er). Dersom bakgrunnen for ønsket om grunnskoleopplæring i hjemmet er at barnet ikke trives på skolen, vil også kontakten mellom familien og kommunen kunne føre til at barnet likevel velger å fortsette på skolen ved hjelp av tiltak initiert av kommunen, eventuelt at det startes en prosess der tilliten til skolen gjenopprettes.

Utvalget legger til grunn at kommunene ikke vil få mange søknader omgrunnskoleopplæring i hjemmet (se kapittel 46.4.2), og utvalget mener at kommunene bør prioritere disse søknadene slik at saksbehandlingstiden ikke blir lang. Utvalget viser for øvrig til forvaltningsloven § 11 a, som fastsetter at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Utvalget mener også at departementet bør vurdere om det bør utarbeides en veileder som kommunene kan dra nytte av i saksbehandlingen.

Utvalget mener at et nytt krav om forhåndsgodkjenning bør gjelde fra lovens ikrafttredelse. Det betyr at de familiene som allerede er i gang med grunnskoleopplæring i hjemmet, ikke trenger å søke om godkjenning, se forslag til § 24-2 fjerde avsnitt.

Hvilke krav bør det stilles til opplæringen?

I opplæringsloven § 2-13 er det vist til fire bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for grunnskoleopplæring i hjemmet. Henvisningsteknikken har bidratt til at det er noe uklart om også opplæringsloven § 1-6, hvor departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om overordnede mål og prinsipper for opplæringen, gjelder for denne undervisningsformen.[21] Utvalget legger til grunn at overordnet del av læreplanverket, som er fastsatt med hjemmel i § 1-6, kun delvis passer for grunnskoleopplæring i hjemmet. Utvalget mener at det er tilstrekkelig at formålet med opplæringen i dagens § 1-1 gjøres gjeldende for denne undervisningsformen.

Kravet om tilpasset opplæring i opplæringsloven § 1-3 første avsnitt gjelder forgrunnskoleopplæring i hjemmet. Utvalget foreslår at det innføres en plikt til å sørge for universell opplæring, se kapittel 31.5. Siden plikten er knyttet opp mot individuelt tilrettelagt opplæring, som ikke bør gjelde for denne opplæringsformen, foreslår utvalget at det verken stilles krav om tilpasset opplæring eller universell opplæring, se for øvrig vurderingen i 46.2.3. Utvalget foreslår å innta et forsvarlighetskrav i § 1-3 i den nye loven, og utvalget foreslår at dette kravet også skal gjelde tilsvarende for grunnskoleopplæring i hjemmet. Dette vil innebære at selv om det ikke gjelder konkrete krav til tilrettelegging eller oppfølging av barnet, vil det uansett gjelde et krav om forsvarlighet, se nærmere omtale av kravet i kapittel 15.

Det tidligere kravet i opplæringsloven § 1-3 andre avsnitt om særlig høy lærertetthet på 1. til 4. trinn gjaldt for grunnskoleopplæring i hjemmet. I forarbeidene til bestemmelsene er det ikke kommentert hvorfor kravet ble gjort gjeldende.[22] Utvalget legger til grunn at dette var en inkurie. Uansett er § 1-3 andre avsnitt erstattet av ny § 1-4 om tidlig innsats på 1. til 4. trinn fra 1. august

[20] Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 24.5.2.

[21] Helgeland, 2018, s. 73.

[22] Ot.prp. nr. 55 (2008–2009). Prop. 52 L (2017–2018).

2018. Paragraf 1-4 er ikke gjort gjeldende for grunnskoleopplæring i hjemmet, og utvalget foreslår heller ikke at det nye kravet om «forsterka innsats» gjøres gjeldende. Utvalget viser også her til kapittel 31.

Det framgår i § 2-13 at kravene til innholdet i opplæringen gjelder «så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter». Utvalget legger til grunn at kunnskapsinnholdet i de ulike målene i læreplanene ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, og det vil derfor være få foreldre som vil oppleve at gjeldende krav til innhold i opplæringen (læreplanene for fag) vil være i strid med egen religion eller eget livssyn. Utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å presisere i loven at kommunen må anerkjenne foreldrenes rett til å tilpasse undervisningen ut fra blant annet livssynsmessige forhold. Utvalget foreslår derfor at det fastsettes at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket med unntak av overordnet del av læreplanverket, men at det ikke stilles krav om at opplæringen ikke skal være forkynnende, eller særskilte krav til opplæringen om livssyn, se kapittel 43.3.

Utvalget foreslår ikke andre endringer, for eksempel kvalifikasjonskrav eller rett og plikt til å avlegge grunnskoleeksamen eller nasjonale prøver. Utvalget foreslår ingen realitetsendringer når det gjelder tilsyn. Det kommunale tilsynet må, som i dag, være egnet til å avdekke om opplæringen er i samsvar med minimumskravene i loven. Det betyr at kravene til omfang og hyppighet vil variere.

Hvilket uttrykk bør brukes?

I opplæringsloven benevnes grunnskoleopplæring i hjemmet noe ulikt. I opplæringsloven § 2-13 brukes uttrykkene «privat opplæring i heimen» og «privat grunnskoleopplæring i heimen», mens uttrykket «heimeopplæring» og «opplæringa for barn og unge som ikkje går på skole» brukes i opplæringsloven § 14-3. Utvalget foreslår at man bruker uttrykket «grunnskoleopplæring i heimen» i den nye loven.

46.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det fortsatt åpnes for grunnskoleopplæring i hjemmet, men slik at det innføres krav om forhåndsgodkjenning og at opplæringen er forsvarlig, se forslag til § 20-5
- at kommunene fortsatt skal føre tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet, se forslag til § 20-7
- språklige endringer

46.5 Privatister til eksamen

46.5.1 Dagens regler

Dagens §§ 2-3 og 3-4 i opplæringsloven gir departementet hjemmel til å gi forskrift om blant annet vurdering av privatister. Opplæringsloven forutsetter med dette at det kan være privatister både i grunnskolen og i videregående opplæring. Definisjonen av privatist er regulert i forskrift til opplæringsloven §§ 3-10 og 4-6. I forskriftsbestemmelsene defineres privatist som en som melder seg til en eksamen uten å ha fulgt opplæring i faget.

Det er kommunen som har ansvaret for å gjennomføre privatisteksamen, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-28 tredje avsnitt, 3-30, 4-21, 4-22 og 4-23. Privatister har selv ansvaret for å melde seg opp til eksamen, og må betale prøveavgift for privatisteksamener, jf. forskriften §§ 3-27, 4-19 andre avsnitt og 4-20.

Det er bare de som oppfyller lovens vilkår for grunnskoleopplæring for voksne, som har rett til å ta privatisteksamen i grunnskolen. Dette innebærer at elever i grunnskolen verken kan ta eksamen uten å ha fulgt opplæringen eller for å forbedre karakterer i fag. I videregående opplæring fastsetter læreplanen for det enkelte fag rammene for privatisteksamen, jf. forskriften § 3-10 andre avsnitt.

46.5.2 Utvalgets vurdering

Det er mange som av ulike årsaker velger å dokumentere kompetansen sin gjennom privatisteksamener. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at ordningen kun indirekte er regulert i loven, gjennom en forskriftshjemmel. Utvalget foreslår derfor å flytte definisjonen av privatist fra forskrift og inn i loven. Det foreslås ingen endringer i reglene om privatister. Utvalget foreslår å legge reguleringen i del seks som gjelder privat opplæring og godkjennings- og privatistordninger. Hensikten er å få fram at dette ikke er en opplæringsordning. Utvalget foreslår at departementet skal gi forskrift om individuell vurdering, klage på den individuelle vurderingen og dokumentasjon i §§ 3-3 og 6-4, se nærmere omtale i kapittel 16.4.2. Disse hjemmelen omfatter også privatister.

46.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å flytte dagens definisjon av privatist fra forskrift til lov, se forslag til § 21-1

46.6 Privatister til fag- og svenneprøve (praksiskandidater)

46.6.1 Dagens regler

Praksiskandidatordningen er regulert i opplæringsloven § 3-5. Det følger av bestemmelsen at det er mulig å gå opp til fag- eller svenneprøven uten å ha fulgt opplæring i faget, dersom man kan vise til allsidig praksis som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden i faget. Bestemmelsen åpner for at det i særlige tilfeller kan godkjennes kortere praksis.

Bestemmelsen er en videreføring av § 20 første og tredje avsnitt i fagopplæringsloven av 1980. Bestemmelsen muliggjør fag- og svenneprøve på grunnlag av lang og allsidig praksis i et fag, altså uten at kandidaten har gått i videregående skole eller hatt læretid i en bedrift. Forarbeidene til fagopplæringsloven § 20 sier eksplisitt at bestemmelsen er en dokumentasjonsadgang, ikke en opplæringsbestemmelse.[23]

46.6.2 Utvalgets vurdering

Utvalget bemerker at praksiskandidatordningen er en dokumentasjonsordning, ikke en opplæringsordning. Benevnelsen «praksiskandidatordningen» kan gi assosiasjoner til et opplæringsløp. Etter utvalgets vurdering er det mer naturlig å se på ordningen som en form for privatistordning. I likhet med privatister, kan praksiskandidatene framstille seg til prøven uten å ha fulgt et opplæringsløp først. Selv om det er åpenbare forskjeller på en privatist til eksamen og en praksiskandidat, mener utvalget det vil harmonere bedre med den alminnelige språklige forståelsen å avvikle praksiskandidatbegrepet. Utvalget foreslår å videreføre ordningen, men foreslår at benevnelsen praksisbrevkandidat erstattes av «privatist til fag- og svenneprøve». Utvalget foreslår at departementet skal gi forskrift om individuell vurdering, klage på den individuelle vurderingen og dokumentasjon i § 6-4, se nærmere omtale i kapittel 16.4.2. Denne hjemmelen omfatter også privatister til fag- og svenneprøve.

46.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at «privatist til fag- og svenneprøve» erstatter benevnelsen «praksiskandidat», se forslag til § 21-2
- språklige endringer

46.7 Godkjenning av utenlandsk fagopplæring

46.7.1 Dagens regler

De følger av opplæringsloven § 3-4 a at fag- eller yrkesopplæring fra et annet land kan godkjennes som «sidestilt» med et norsk fag- eller svennebrev hvis opplæringen har «same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa, og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget». I § 3-4 a siste avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling og klage. Godkjenningsordningen ble innført ved lovendring i 2016.

46.7.2 Utvalgets vurdering

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er ny og har gradvis blitt utvidet siden oppstarten i 2016. Utvalget er kjent med at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), som er godkjenningsmyndigheten etter ordningen, har utarbeidet en rapport med de første erfaringene med håndheving av ordningen. I rapporten vises det til flere utfordringer, og mulige løsninger for veien videre. Noen av alternativene vil være mulige å gjennomføre uten lovendring. Eksempelvis vises det til muligheten for å håndtere utfordringene gjennom en forskriftsregulering av ordningen.[24]

Etter utvalgets vurdering er det for tidlig å si hva som vil være nødvendige og hensiktsmessige grep for en god praktisering av ordningen. Dette bør være opp til departementet, i samråd med NOKUT og partene i arbeidslivet, å vurdere. Utvalget vil derfor videreføre dagens regler, inkludert en vid forskriftshjemmel.

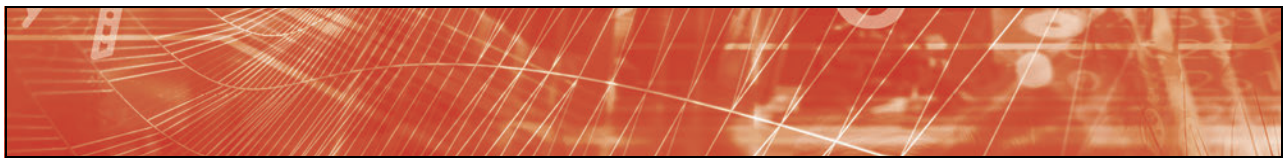
46.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre godkjenningsordningen for utenlandsk fagopplæring, se forslag til § 21-3

[23] Ot.prp. nr. 31 (1992–93).

[24] NOKUT, 2019.

Kapittel 47
Statlig oppnevnte råd, utvalg, klagenemnder og læreplangrupper



Figur 47.1

47.1 Innledning

I opplæringsloven er det fastsatt en plikt for staten til å etablere flere organer som skal hjelpe departementet med å utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Felles for disse organene er at de har en rådgivende rolle overfor staten. De rådgivende organene er

- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
- faglige råd
- læreplangrupper for fag med opplæring i bedrift

Med unntak av FUG, som er regulert i opplæringsloven § 11-9, er de andre rådene og gruppene regulert i kapittel 12. Dette kapitlet handler også om klagenemnder for fag- og svenneprøver og plikten til å være medlem av enkelte organer, råd og nemnder. Andre nemnder som er regulert i kapittel 12, det vil si yrkesopplæringsnemnda og prøvenemnder, omtales i kapittel 29.

47.2 Dagens regler

47.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Norge har ratifisert konvensjon om yrkesrettleiing og yrkesopplæring som ledd i utviklingen av menneskelige ressurser – ILO-konvensjon nr. 142. I artikkel 5 i denne konvensjonen framkommer følgende:

> Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettleiing og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.

47.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Foreldreutvalget for grunnopplæringen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er omhandlet i opplæringsloven § 11-9. Her er det fastsatt følgende:

> Kongen i statsråd nemner opp Foreldreutvalet for grunnopplæringa. Utvalet skal ha leiar, nestleiar og fem andre medlemmer. Funksjonstida er fire år. Departementet gir nærmare forskrifter om omfanget av og innhaldet i arbeidet til Foreldreutvalet.

I forskrift til opplæringsloven § 20-2 er det presisert at FUG er et selvstendig rådgivende organ som omfatter grunnskolen og Vg1. Det er videre fastsatt at FUG skal arbeide for godt samarbeid mellom skole og hjem, og at utvalget skal ivareta foreldrenes interesser. Det er ingen lokale foreldreråd eller organisasjoner som er medlem av FUG.

Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) er ikke regulert i barnehageloven eller annet regelverk.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)

Ifølge opplæringsloven § 12-1 skal departementet oppnevne et organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringen. Dette organet, som har fått navnet Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), skal gi departementet råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. SRY skal ha representanter for både partene i arbeidslivet og departementet. Sammensetningen og oppgavene til SRY fastsettes av departementet.

Faglige råd

Departementet skal også oppnevne faglige råd for fag eller fagområder som kan ha læretid i bedrift.[1] Dette følger av opplæringsloven § 12-2. I bestemmelsen er det fastsatt at departementet «avgjer etter framlegg frå organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa kva for faglege råd som skal skipast, storleiken på råda, kva for fagleg felt det enkelte rådet skal dekkje og reglement for oppgåvene til råda».

Læreplangrupper

I opplæringsloven § 12-5 første avsnitt er det fastsatt at departementet skal oppnevne læreplangrupper i fag eller på arbeidsområder som har læretid i bedrift.[2] Av andre avsnitt i bestemmelsen framgår det at departementet skal sørge for at både arbeidslivet og skolesiden får ta del i arbeidet med nye læreplanene.

Departementet er ikke forpliktet til å oppnevne læreplangrupper for fag i grunnskolen eller for fag i videregående opplæring som ikke har opplæring i bedrift.

Klagenemnder

I opplæringsloven § 12-6 står det at departementet skal oppnevne klagenemnder som er klageinstans for klager på vedtak om ikke bestått fag- eller svenneprøve.[3] Bestemmelsen omfatter ikke klage på fag- eller svenneprøven som er begrunnet med formelle feil eller andre ikke-faglige forhold, eller klage på praksisbrevprøver eller kompetanseprøver (for lærekandidater). For slike klager er fylkestinget eller den fylkestinget bestemmer, klageinstans, jf. forskrift til opplæringsloven § 5-14.

I opplæringsloven § 12-6 er det videre fastsatt krav til antallet medlemmer og kompetansen til klagenemnda samt at det faglige rådet skal gi innstilling før oppnevningen.

I opplæringsloven § 3-4 første avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om vurdering av elever, lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater, privatister og praksiskandidater og om klage på vurderingen, om eksamen, om fag- og svenneprøve, om praksisbrevprøve og om dokumentasjon. Slik forskrift er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 5 om klage på vurdering. Her er det gitt bestemmelser om klagenemnder på en rekke områder.

Plikt til å være medlem av organer, råd og nemnder

I opplæringsloven § 12-7 er det fastsatt plikt til å stille som medlem i blant annet SRY, faglige råd og klagenemnder. Plikten omfatter ikke personer som har fylt 60 år. Videre kan medlemmer kreve seg fritatt for ny oppnevning i like lang tid som de har gjort sammenhengende tjeneste. Opplæringsloven inneholder ingen sanksjonsmidler overfor personer som nekter å stille som medlem. Det er frivillig deltakelse i FUG og i læreplangruppene.

47.3 Kunnskapsgrunnlaget

47.3.1 Rapporter og utredninger

Partene i arbeidslivet har vært kritiske til den stadig minkende innflytelsen de opplever å ha på innholdet og strukturen i fag- og yrkesopplæringen. I 2015 ble det på initiativ fra partene satt i gang et pilotprosjekt der partene skulle få større innflytelse på endringer i læreplanene på Vg3/opplæring i bedrift. I sitt nye mandat fikk de faglige rådene i 2017 gjennomslag for ønsket om å ha avgjørende innflytelse på det faglige innholdet i læreplanene på Vg3. Dette innebærer at myndighetene skal legge til rette for å iverksette forslag til endringer i læreplaner dersom de ikke er i strid med opplæringsloven eller forskriften, ikke har større økonomiske konsekvenser og ikke har vesentlige konsekvenser for innhold i eller struktur på Vg1 og Vg2. Partene har dermed fått gjennomslag for et viktig prinsipp for styringen av innholdet i opplæringen, selv om den formelle vedtaksmyndigheten fortsatt ligger hos myndighetene.[4]

---

1 Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet myndighet til å oppnevne faglige råd, jf. brev datert 08.11.2007.

2 Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet myndighet til å oppnevne læreplangrupper, jf. brev datert 13.09.2013.

3 Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet myndighet til å oppnevne klagenemnder, jf. brev datert 13.09.2013.

47.3.2 Regelverk på andre områder

Her gis det en kort omtale av noen av rådene og nemndene på helse- og barnerettsområdet.

Bioteknologirådet er et frittstående, rådgivende organ som er oppnevnt av regjeringen og hjemlet i genteknologiloven og i bioteknologiloven. Rådet har 15 medlemmer og 5 varamedlemmer. I tillegg innkalles observatører fra seks departementer til møtene. Sekretariatet har sju årsverk.[5]

Blant de andre rådene på helseområdet er Nasjonalt råd for ernæring, Fagråd for sosial ulikhet i helse og Råd for et aldersvennlig Norge. Disse rådene er ikke lovpålagt.

Det følger av adopsjonsloven § 42 at departementet oppnevner det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker skal bistå adopsjonsmyndigheten i vurderingen av søknader om adopsjon av spedbarn etter adopsjonsloven § 14 og tildelinger av barn fra utlandet etter adopsjonsloven § 22.

47.3.3 Regelverk i andre land

Verken Sverige, Danmark eller Finland har et råd tilsvarende Foreldreutvalget for grunnopplæringen, det vil si et råd som ikke er basert på medlemskap. Rådene i disse landene er heller ikke regulert i lov eller forskrift. Föräldraalliansen Sverige er et riksforbund som har både foreldre og foreldreråd/foreldreforeninger på skoler som medlemmer. Folkeskoler i Danmark kan melde seg inn i Forældreorganisationen Skole og Forældre. Beslutningen om medlemskap tas av skolestyret. Förbundet Hem och Skola i Finland er en medlemsorganisasjon for svenskspråklige foreldreforeninger ved barnehager, grunnskoler og gymnaser.

I Finland og Sverige er yrkesopplæringen i stor grad basert på opplæring i skole. I Norge har vi som kjent en kombinasjon av skole og opplæring i bedrift, mens i Danmark skjer det meste i arbeidslivet. I Danmark styres de mer enn 100 yrkesutdanningene av hvert sitt faglige utvalg, som er sammensatt av arbeidsgivere og arbeidstakere. De faglige utvalgene bestemmer blant annet utdanningens varighet, struktur og kompetansemål. Rammene fylles ut lokalt av skolene i samarbeid med det lokale utdanningsutvalget for den enkelte utdanning.[6]

[4] NOU 2018: 15, kap. 10.2.2.

[5] Bioteknologirådet, 2018.

[6] Børne- og Undervisningsministeriet, 2019c.

47.3.4 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) foreslår at det lovfestes en direkte kobling mellom FUG og foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU). FUG viser til at kontakten i dag går gjennom rektor, og at dette er en utfordring i informasjonsarbeidet og for å kunne få tilbakemeldinger.[7] Leder i FUG har, sammen med tre tidligere ledere i FUG, sendt en bekymringsmelding til utvalget. De mener at det er betimelig å stille spørsmål ved om FUG har den frihet og selvstendighet som ble vektlagt i Stortingets behandling på slutten av 1990-tallet, og om norske foreldres rettigheter nå kan ivaretas på en forsvarlig måte slik Stortinget ønsket og vedtok.[8]

Utdanningsforbundet har gitt innspill om det nasjonale partssystemet, se kapittel 29.3.3.

Andre

SRY mener at de råd, nemnder, utvalg og grupper som er omtalt i kapittel 12 i opplæringsloven, er bærebjelkene i trepartssamarbeidet, og fortsatt må reguleres i opplæringsloven. Dersom trepartssamarbeidet ikke reguleres i opplæringsloven, mener rådet at det kan være fare for at samarbeidet forvitrer, eller at det oppstår strid om hvilke parter som er omfattet, og hvilke saker myndighetene må drøfte med partene. SRY mener videre at Norges tilslutning til ILO-konvensjon nr. 142 skal synliggjøres i opplæringsloven.[9]

NHO-fellesskapet mener det er svært viktig at partsorganene i fag- og yrkesopplæringen er lovregulert. Det gir forankring og legitimitet, og det bidrar til at partene i arbeidslivet kan være med på å beslutte innholdet i lærefagene og påvirke den generelle forvaltningen og utviklingen av yrkesfagene, noe som de mener er nødvendig for å gi gode politiske prosesser. NHO-fellesskapet mener videre at lovhjemmelen for partsorganene også følger av ILO-konvensjonen nr. 142, som Norge har ratifisert.[10]

Faglig råd for elektrofag frykter at flere av disse meget viktige samarbeidsarenaene i beste fall forringes hvis de fjernes fra regulering i lov og forskrift. I verste fall vil de bli fjernet og erstattet av ordninger hvor partssamarbeidet ikke er fungerende. Dette vil gå ut over den faglige kvaliteten

[7] FUG, 2018c.

[8] Leder av FUG, innspill til utvalget.

[9] Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), innspill til utvalget.

[10] NHO-fellesskapet, innspill til utvalget.

og gjennomføringen av opplæringen av fagarbeidere.[11]

47.4 Utvalgets vurdering

47.4.1 Innledning

I opplæringsloven er departementet pålagt å oppnevne en rekke organer, råd og utvalg. Spørsmålet for utvalget er ikke om disse skal videreføres eller ikke, men om disse skal reguleres i regelverket, og i tilfelle hvordan. Dersom Stortinget vil forplikte regjeringen, kan dette være et argument for lovregulering. På den annen side vil det trolig være liten risiko for at regjeringen vil legge ned organer som er viktige for utviklingen av et område. Stortinget kan dessuten styre regjeringen gjennom budsjetter. Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen, viser utvalget også til forpliktelsene i ILO-konvensjonen.

47.4.2 Plikt til å ta imot verv i råd, utvalg eller nemnd

Plikt til å påta seg verv i råd og nemnder for fagopplæring i bedrift er regulert i § 12-7. Lovpålagt plikt til å påta seg verv i et organ kan være en sterk inngripen i den enkeltes privatliv, og krever en særskilt begrunnelse, jf. Grunnloven § 102.

For de statlige organene, rådene og nemndene, er § 12-7 i hovedsak en videreføring av lov om fagopplæring § 9. I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* ble det anbefalt at plikten til å ta imot oppnevning som medlem av Rådet for fagopplæring, opplæringsrådene og statlige nemnder for lærlingvurdering (fag- og svenneprøver) fremdeles bør framgå av loven. Det ble vist til at det for disse ikke er generelle lovbestemmelser å falle tilbake på.[12] Da bestemmelsen i 2004 ble endret til også å omfatte Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene, kan ikke utvalget se at ble gitt en begrunnelse for hvorfor det var behov for å ha en plikt til å ta imot disse vervene.[13]

Både domstolloven, valgloven og kommuneloven har regler om såkalte ombudsplikter. Ombudsplikten innebærer både en plikt til å stille til valg dersom man blir ført opp på en liste, og en plikt og rett til å ta på seg verv dersom man blir valgt, og til å fungere i vervet i perioden man er valgt for. Det er særlig tre hensyn som har begrunnet ombudsplikten: samfunnsplikthensynet, demokratihensynet og rekrutteringshensynet.[14]

Etter valgloven § 3-4 kan en person kreve seg fritatt fra valg til fylkesting og kommunestyre ved å avgi skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. I kommuneloven § 7-2 er det fastsatt at en person bare er valgbar og plikter å ta imot valg, hvis flere vilkår er oppfylt, blant annet at vedkommende har gitt skriftlig samtykke. I og med at det kreves samtykke i forkant, vil det ikke lenger foreligge en reell plikt etter kommuneloven.

Både samfunnsplikthensynet og rekrutteringshensynet kan tilsi at opplæringsloven bør ha regler om plikt til å ta imot verv. På den annen side mener utvalget at dersom det er problematisk å rekruttere personer til SRY, de faglige rådene og prøve- og klagenemnder, bør man bruke andre virkemidler enn tvang. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å oppnevne SRY og de faglige rådene dersom partene ikke ønsker å stille med medlemmer. Når det gjelder oppgavene til prøve- og klagenemndene som er omhandlet i kapittel 12, mener utvalget at disse medlemmenes oppgaver til en viss grad kan sammenlignes med dem som rekrutteres til læreplangruppene, de andre statlige klagenemndene, og dem som påtar seg å sensurere sentralt gitt eksamen. For de sistnevnte, er oppgaven frivillig.

Det bør foreligge særlig tungtveiende hensyn for å pålegge privatpersoner en plikt til å påta seg verv. Utvalget mener at deltakelse i de organene som opplæringsloven nevner, ikke kan sies å være begrunnet i slike tungtveiende hensyn. Utvalget er heller ikke kjent med sammenlignbare bestemmelser i øvrig lovgivning. Statlige myndigheter bør heller ta i bruk andre virkemidler enn tvang for å sikre rekruttering. Utvalget foreslår derfor at plikten til å ta imot verv i råd, utvalg eller nemnd i § 12-7 ikke videreføres i den nye loven.

47.4.3 Møteplikt og rett til ulønnet permisjon

Det følger av arbeidsmiljøloven § 12-13 at «[a]rbeidstaker har rett til permisjon fra arbeid i det omfang det er nødvendig for å oppfylle lovbestemt møteplikt i offentlige organer». Om det er snakk om en lovbestemt møteplikt, må avgjøres konkret ut fra hvilket offentlig organ det gjelder. Normalt vil det omfatte alle representanter og vararepresentanter til statlige, fylkeskommunale og kommunale verv, styrer, råd, nemnder og utvalg opprettet etter eller i medhold av lov.[15]

---

[11] Faglig råd for elektrofag, innspill til utvalget.

[12] Kap. 32.3.7.

[13] Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), kap. 2.

[14] NOU 2016: 4, kap. 12.3.1.

Utvalget legger til grunn at det må foreligge en faktisk møteplikt (eller særlige regler for forfall).

Retten til permisjon fra arbeid kan være et argument for å regelfeste utvalg, råd og nemnder.

Utvalget legger til grunn at permisjon fra arbeidet ikke skaper utfordringer når det gjelder møter i SRY, og trolig heller ikke de faglige rådene. Her møter personer i kraft av sine stillinger eller verv, for eksempel i NHO, LO, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og KS.

I Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) er det ingen som møter i kraft av sine stillinger eller verv. I motsetning til FUG er ikke FUB lovregulert. Etter det utvalget kjenner til har det ikke vært utfordringer for medlemmer av verken FUG eller FUB med å få permisjon fra arbeidet for å skjøtte vervet.

I klagenemndene etter § 12-6, som har tre medlemmer hver, møter representanter for arbeidsgiver, arbeidstaker og staten. Utdanningsdirektoratet har opplyst at de travleste nemndene har møter om lag én gang i måneden, mens de andre nemndene har møter langt sjeldnere. Ifølge Utdanningsdirektoratet gjennomføres møtene ofte per telefon eller Skype.[16] Slik utvalget ser det, er det ikke behov for å regelfeste disse klagenemndene for å sikre at medlemmene kan skjøtte sine verv.

Utvalget kan ikke se at det er behov for å regelfeste utvalg, råd og nemnder for å sikre medlemmene permisjon fra arbeidet.

47.4.4 Foreldreutvalget for grunnopplæringen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er et viktig organ både for foreldrene, for foreldrerådene og for Kunnskapsdepartementet. FUG styres gjennom opplæringsloven § 11-9, forskrift til opplæringsloven § 20-2, budsjett og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet. Stortinget har tidligere lagt til grunn at FUG både er et rådgivende organ for departementet og en aktiv støtte for det lokale foreldrearbeidet og for enkeltforeldre. Videre understreket Stortinget betydningen av FUG som et uavhengig og selvstendig organ, og mente at FUG best kan ivareta disse funksjonene ved at sekretariatet til FUG organisatorisk blir skilt fra departementet som et eget forvaltningsorgan og at representanter til FUG oppnevnes av Kongen i statsråd.[17]

Utvalget legger til grunn at budsjettet og tildelingsbrevet er mer styrende for aktiviteten i FUG enn loven og forskriften. Etter hva utvalget kjenner til, har heller ikke Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) dårligere rammevilkår enn FUG som følge av at FUB ikke er regelstyrt. Utvalgene har blant annet felles tildelingsbrev, budsjett og sekretariat.

Utvalget har derfor kommet til at det ikke er nødvendig å regulere FUG i den nye loven.

FUG har foreslått for utvalget at det lovfestes en direkte kobling mellom FUG og foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU). Siden utvalget ikke foreslår å videreføre dagens § 11-9, har ikke utvalget gått nærmere inn på dette forslaget.

47.4.5 Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og faglige råd

Departementet oppnevner Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og faglige råd, jf. opplæringsloven §§ 12-1 og 12-2.

Utvalget har mottatt flere innspill, blant annet fra SRY, om at det er avgjørende at organene knyttet til fagopplæring i bedrift reguleres i den nye loven. Dette begrunnes blant annet med at det er fare for at samarbeidet forvitrer, eller at det oppstår strid om hvilke parter som er omfattet og hvilke saker myndighetene må drøfte med partene, dersom trepartssamarbeidet ikke reguleres i opplæringsloven.

Utvalget er ikke enig i at det er avgjørende for trepartssamarbeidet at organene reguleres i den nye loven, men mener derimot at arbeidslivspartenes medvirkning er en forutsetning for at systemet for videregående opplæring i bedrift skal fungere etter sin hensikt. Det er først og fremst partene som kan motivere bedriftene til å motta lærlinger. Arbeidslivspartene har også i særlig grad kunnskap om arbeidslivets behov for yrkeskompetanse. Det er derfor viktig for statlige myndigheter å få innspill til endringer og lytte til partene når rammene for opplæringen skal fastsettes i lov og forskrift, inkludert læreplaner for fag og tilbudsstrukturen. Statlige utdanningsmyndigheter er dessuten forpliktet av ILO-konvensjonen art. 5 til å utforme og gjennomføre politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesveiledning og yrkesopplæring i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner.

Utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å regulere SRY og de faglige rådene i loven for å sikre dem gode rammevilkår. Slik utvalget ser det, er dette heller ikke et krav etter folkeretten. Mer styrende for SRY og de faglige rådene er tro-

---

15 Compendia 24, u.å.

16 Utdanningsdirektoratet, e-post datert 28. oktober 2019.

17 Innst. S. nr. 117 (1997–98), kap. 2.

lig at de brukes med klokskap og at de ellers har gode rammevilkår, blant annet et kompetent sekretariat med tilstrekkelige ressurser. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven §§ 12-1 og 12-2 ikke videreføres i den nye loven.

Stortinget har påpekt at det «lett skapes uryddige forhold om et rådgivende organ hvor departementet selv deltar, gir råd til seg selv».[18] Utvalget er enig i dette, og mener at det bør vurderes om det er hensiktsmessig at departementet fortsatt deltar som representant i SRY. Et alternativ er at departementet deltar i rådet som observatør med talerett.

47.4.6 Læreplanarbeid

Læreplanverket for Kunnskapsløftet, inkludert læreplaner for fag, er sentrale rammer for opplæringen, se kapittel 16. I opplæringsloven § 12-5 er det et krav om at departementet oppnevner læreplangrupper «i fag eller arbeidsområde som har læretid i bedrift». Disse gruppene skal hjelpe til i arbeidet med å fastsette innholdet i opplæringen. Det er også fastsatt at både arbeidslivet og skolesiden skal få ta del i arbeidet med nye læreplaner.

Det er ikke lovfestede krav om læreplangrupper når det skal utarbeides andre læreplaner, for eksempel i norsk. Erfaring viser likevel at Utdanningsdirektoratet etablerer læreplangrupper når det skal utvikles nye læreplaner eller når læreplaner skal revideres.[19]

Det er videre bestemt at de faglige rådene skal ha avgjørende innflytelse på det faglige innholdet i læreplaner på Vg3, og myndighetene skal legge særlig stor vekt på forslag fra de faglige rådene om endringer i tilbudsstrukturen på Vg3. For endringer på Vg3 skal de faglige rådene også kunne delta i flere deler av saksforberedelsen.[20] Det betyr, slik utvalget ser det, at departementet har gitt disse rådene større faglig innflytelse enn det som framgår av regelverket.

Utvalget legger til grunn at det er innarbeidet praksis at statlige myndigheter oppnevner læreplangrupper – også der loven ikke krever det i dag. Utvalget mener derfor at det er unødvendig å ha regler i loven om hvordan statsforvaltningen skal utarbeide læreplaner for fag. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven § 12-5 ikke videreføres.

47.4.7 Klagenemnd for ikke bestått fag- og svenneprøve

Utvalget mener at klagenemnd for ikke bestått fag- og svenneprøve ikke bør reguleres i den nye loven. Denne klagenemnda er i dag delvis regulert i opplæringsloven § 12-6 og delvis i forskrift til opplæringsloven kapittel 5 med hjemmel i opplæringsloven § 3-4 første avsnitt. Utvalget mener at dette fører til et unødvendig fragmentert regelverk. Det er også uheldig at én type klagenemnd er regulert i loven, mens de andre klagenemndene er regulert i forskrift.

Utvalget foreslår ikke å videreføre § 12-6 i den nye loven. Departementets hjemmel til å gi forskrift om klage på vurdering, inkludert fag- og svenneprøve, er foreslått videreført i § 6-4. Utvalget legger til grunn at det fortsatt er hensiktsmessig og ønskelig at de faglige rådene foreslår hvem som bør være medlemmer av klagenemndene for ikke bestått fag- og svenneprøve. Utvalget vil også presisere at forslaget heller skal forstås slik at det er ønskelig med andre realitetsendringer, for eksempel en annen sammensetning av nemndene. Dette har ikke utvalget vurdert.

47.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å ikke videreføre plikten til å ta imot verv i råd, utvalg eller nemnd i den nye loven
- at Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) ikke reguleres i den nye loven
- at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene ikke reguleres i den nye loven
- å ikke regulere læreplangrupper i den nye loven
- å ikke regulere klagenemnd for ikke bestått fag- og svenneprøve i den nye loven

---

[18] NOU 1995: 18, kap. 32.3.6, hvor det vises til Innst. O. nr. 80 1992–93, s. 16.

[19] Utdanningsdirektoratet, 2018b.

[20] Utdanningsdirektoratet, 2017e.

Kapittel 48
Ansvaret til kommunene, fylkeskommunene og staten

Figur 48.1

48.1 Innledning

Dette kapitlet handler om ansvaret for grunnopplæringen, nærmere bestemt ansvarsdelingen mellom kommunen, fylkeskommunen og staten. Utvalgets mandat legger strenge føringer for behandlingen av nettopp ansvarsdelingen. Utvalget har derfor ikke foreslått noen endringer i hvem som har ansvaret for hva.

Temaer som er regulert i dagens kapittel 13, men som ikke handler om ansvaret for opplæringen, behandles ikke i dette kapitlet. Se omtale av blant annet SFO, leksehjelp og musikk- og kulturskole i kapittel 42. Ulykkesforsikring, leirskole og krav om å ha skolefaglig kompetanse er omtalt i henholdsvis kapittel 43.4, 43.8 og 43.10. Samarbeid om overgang fra barnehage til skole og SFO er omtalt i kapittel 44.1, mens samarbeid med elevens foreldre er omtalt i kapittel 21.

48.2 Dagens regler

Kapittel 13 i dagens lov regulerer først og fremst kommunens og fylkeskommunens ansvar for opplæringen. Ansvaret er regulert som plikter for kommunen og fylkeskommunen.

Utgangspunktet etter dagens regler er at kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring, mens ansvaret for videregående opplæring er lagt til fylkeskommunen. Loven regulerer enkelte avvik fra denne ansvarsdelingen. Blant annet har fylkeskommunen ansvaret for grunnskoleopplæring i fengsler, helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner.

Etter dagens regler har kommunen ansvaret for

- å gi grunnskoleopplæring til innbyggere som har rett til slik opplæring, jf. § 13-1
- å forsikre elevene, jf. § 13-3b
- samarbeid med foreldre til elever i skolen, jf. § 13-3d
- skoleskyss av grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, inkl. retten til reisefølge og tilsyn, jf. § 13-4 første avsnitt første setning
- samarbeid om overgang mellom barnehage og skole, jf. § 13-5 andre avsnitt
- rett til påbygg, jf. § 3-1 ellevte avsnitt.

I tillegg har kommunen etter § 4A-4 ansvaret for grunnskoleopplæring til voksne.

Etter dagens regler har fylkeskommunen ansvaret for

- å oppfylle retten til videregående opplæring, jf. § 13-3
- å oppfylle retten til grunnskole- og videregående opplæring i barnevernsinstitusjoner (jf. § 13-2), i fengsler (jf. § 13-2 a) og i helseinstitusjoner (jf. § 13-3 a)
- å forsikre elevene, jf. § 13-3b
- samarbeid med foreldre til elever i skolen, jf. § 13-3d
- skoleskyss i alle tilfeller der kommunen ikke eksplisitt har ansvaret, jf. § 3-4

I tillegg har fylkeskommunen etter § 4A-4 ansvaret for videregående opplæring til voksne.

Loven angir unntak fra ansvarsdelingen i § 13-1 tredje avsnitt og § 13-3 sjette avsnitt. Disse

bestemmelsene åpner for at kommunen i særlige tilfeller og etter godkjenning fra departementet kan drive videregående opplæring, og at fylkeskommunen på samme vilkår kan drive grunnskoleopplæring. Departementet kan etter § 1-2 fjerde avsnitt også godkjenne at fylkeskommunen driver videregående opplæring i utlandet som har som formål at elevene ved fullført og bestått opplæring skal få norsk vitnemål. Opplæringsloven skal gjelde for opplæringen, men departementet kan ved godkjenningen gjøre unntak fra regler i opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Det følger av bestemmelsen at departementet kan endre vilkårene og om nødvendig trekke tilbake godkjenningen.

I § 13-10 første avsnitt er det inntatt en presisering av at kommunen og fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle kravene som følger av loven, og at dette ansvaret innebærer å stille nødvendige ressurser til disposisjon.

Kapittel 13 i dagens opplæringslov inneholder også enkelte regler som ikke gjelder ansvar for grunnopplæringen, men tilbud og tjenester som ikke knytter seg direkte til opplæringen. Dette er blant annet musikk- og kulturskoletilbud og skolefritidsordning.

48.3 Kunnskapsgrunnlag

KS har i møte med utvalgsleder og sekretariatet gitt innspill om at ansvarsreglene i dagens kapittel 13 bør flyttes tidligere i loven, så det blir klart for alle hvem som har ansvaret for at reglene oppfylles.

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at første avsnitt i § 13-10 etter deres erfaring ikke følges godt nok opp fordi økonomi vektlegges i vurderingen av om opplæringstilbudet er i tråd med lovens krav. Deres erfaring er at økonomi blir et insitament ved vurdering av for eksempel pedagogisk og trygghetsmessig gruppestørrelse, rett til spesialundervisning og mulighet for tilpasset opplæring. Utdanningsforbundet mener derfor at det kan være grunn til å presisere hva som ligger i ansvaret for å stille til veie «nødvendige ressurser».[1]

48.4 Utvalgets vurdering

Elever og foreldre må vite hvem som har ansvaret

For at loven skal være lett å bruke bør den utformes slik at det blir enklest mulig for elever og foreldre å se hvem som har ansvaret for å oppfylle de ulike rettighetene og oppgavene. Det er også viktig å unngå rettslig tvil om hvem som har ansvaret for hva. For elever og foreldre vil det kanskje være viktigere å vite hvilke rettigheter og plikter som gjelder, enn hvem som har ansvaret. På den annen side har det liten betydning å ha rettigheter dersom pliktsubjektet ikke er klar over at det har ansvaret for oppfyllelsen.

Både hensynet til at lovteksten bør være lett å forstå og at den bør være rettslig klar kan ivaretas ved å gjøre noen endringer i reguleringen. Utvalget foreslår for det første at det tidlig i loven tas inn en bestemmelse som skisserer hovedregelen om hvem som har ansvaret for hva. For det andre mener utvalget at kommunens og fylkeskommunens ansvar må komme klart fram av loven. Det bør blant annet skilles mellom ansvarsdeling og konkrete plikter.

Utvalget foreslår at det fremdeles skal være et eget kapittel i opplæringsloven om kommunens og fylkeskommunens ansvar. Kapitlet skal ha til hensikt å klargjøre hvem som har ansvaret for å oppfylle de ulike rettighetene og pliktene som er fastsatt i loven for øvrig. Et rent ansvarskapittel vil hovedsakelig rette seg mot pliktsubjektene, og det vil da være naturlig at bestemmelsene plasseres bak i loven.

Utvalget foreslår også å gjøre det tydeligere hvem som har ansvaret, ved å som hovedregel regulere at det er kommunen og fylkeskommunen som er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven. Samtidig foreslår utvalget å klargjøre at kommunen og fylkeskommunen også er ansvarlig for at plikter som er pålagt skolen eller personalet, blir oppfylt.

Ansvarsomfang bør reguleres konkret

I lovens forarbeider er det presisert at første avsnitt i dagens § 13-10 egentlig bare presiserer det som følger av lovens øvrige regler.[2] Utvalget ser derfor ikke grunn til å følge opp henstillingen om å klargjøre bestemmelsen. Dagens regulering har ikke, og er ikke ment å ha, selvstendig betydning.

[1] Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

[2] Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

Utvalget vil ikke foreslå å videreføre formuleringen om skoleeiers plikt til «å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast». Utvalget mener at dette er en overflødig presisering av skoleeierens plikt til å oppfylle kravene i loven. Kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for å oppfylle oppgaver etter loven, og dette innebærer blant annet å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å oppfylle loven. Hvilket konkret ansvar dette innebærer, må avklares gjennom fortolkning av den enkelte konkrete lovbestemmelse.

Når det gjelder innspillet fra Utdanningsforbundet om vektleggingen av økonomiske hensyn i skjønnsmessige vurderinger, handler dette etter utvalgets oppfatning om hva som skal være grunnlaget for skjønnsutøvelsen. Utvalget har forsøkt å klargjøre hva som er grunnlaget for de skjønnsmessige vurderingene som de enkelte bestemmelsene i lovforslaget legger opp til, inkludert om det kan tas hensyn til økonomi.

Ingen endringer i ansvarsdelingen mellom kommunen, fylkeskommunen og staten

Utvalget foreslår ingen endringer i hvem som har ansvaret for hva. I innspill til utvalget har Fylkesmannen i Rogaland foreslått at ansvaret for grunnskoleopplæring til elever i barnevernsinstitusjoner overføres til kommunen.[3] Utvalgets mandat setter noen begrensninger for behandlingen av ansvarsspørsmål. Fordi en endring vil innebære en overføring av ansvar, har utvalget valgt å ikke gå inn vurderingen av om dagens regler er hensiktsmessige når det gjelder hvem som har ansvaret for hva. Utvalget peker for øvrig på at en slik eventuell endring bør vurderes med bakgrunn i en helhetlig vurdering av barneverntjenesten.

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om unntak fra ansvarsdelingen, men foreslår å samle reglene i én felles bestemmelse.

I bestemmelsen om godkjenning av videregående opplæring i utlandet er «norsk vitnemål» erstattet med «norsk studie- eller yrkeskompetanse». Endringen innebærer ingen realitetsforskjell, da det etter dagens regler utstedes både vitnemål og fag- eller svennebrev til dem som har fullført og bestått et yrkesfaglig opplæringsløp.

Utvalget foreslår for øvrig å videreføre dagens regel som klargjør at Oslo kommune også har de rettighetene og pliktene som ligger på fylkeskommunen.

48.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- å videreføre dagens ansvarsdeling mellom kommunen, fylkeskommunen og staten, se forslag til §§ 22-1, 22-2 og 22-3
- å innføre en bestemmelse i lovens første kapittel, som skisserer hovedreglene om hvem som har ansvaret for hva, se forslag til § 1-5
- å ikke videreføre en regulering av kommunens og fylkeskommunens plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å etterleve loven
- å samle reglene om unntak fra ansvarsdelingen i én bestemmelse, se forslag til § 22-3
- språklige endringer
-

[3] Fylkesmannen i Rogaland, innspill til utvalget.

Kapittel 49
Internkontroll og kvalitetsutvikling

Figur 49.1

49.1 Innledning

Dette kapitlet handler om krav om interkontroll og kvalitetsutvikling i kommuner. Relevante bestemmelser i dagens regelverk er opplæringsloven §§ 13-10 andre avsnitt og 14-4 og forskrift til opplæringsloven kapittel 2. Det finnes også et internkontrollkrav knyttet til skolemiljø i opplæringsloven § 9 A-3. Dette kravet er behandlet i kapittel 36.

Med *internkontroll* menes her systemer som har til hensikt å sikre regelverksetterlevelse, mens *kvalitetsutvikling* brukes om utvikling som skal bidra til å nå sentrale kvalitetsmål for grunnopplæringen.

49.2 Dagens regler

49.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Generelt om kravet til forsvarlig system

Opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt stiller krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system. Systemet skal inneholde tre elementer: (1) vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskrift til loven er oppfylt, og oppfølging av disse vurderingene, (2) oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger og (3) krav om at det utarbeides en årlig tilstandsrapport som en del av oppfølgingsansvaret.

Kravet til forsvarlig system og system for oppfølging av resultater fra kvalitetsvurderinger ble tatt inn i opplæringsloven i 2004. Det står i forarbeidene til opplæringsloven[1] at skoleeier står fritt til å utforme sine egne systemer, tilpasset lokale forhold. Videre står det at et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt. Det er dessuten understreket at det er viktig at elever, foresatte og personalet mv. får ta del i vurderinger og oppfølging av resultater som angår dem.

Ifølge forarbeidene har kravet i opplæringsloven § 13-10 et tredelt formål. Kravet skal for det første bidra til en aktiv og bedre oppfølging fra skoleeier av lovverk og kvalitet. For det andre var det et formål å få et mer helhetlig system, og ikke bare krav til vurderinger knyttet til den enkelte skole (skolebasert vurdering). For det tredje var det et formål å styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å føre tilsyn for eksempel ved at skoleeier dokumenterer hvordan de forstår kravene, hva som faktisk blir gjort for å oppfylle dem, og hvordan resultatene blir fulgt opp.

Krav om forsvarlig system for å sikre regelverksetterlevelse

Kravet om at systemet for vurdering og oppfølging av om reglene etterleves, skal være «forsvarlig», innebærer at systemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift, og sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig.[2]

KS og Utdanningsdirektoratet har sammen utarbeidet en veileder om kravet til forsvarlig system.[3] I veilederen er det en oversikt over hvilke

[1] Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), merknad til § 13-10.
[2] Ot.prp. nr. 55 (2003–2004), merknad til § 13-10.
[3] Utdanningsdirektoratet & KS, u.å.

elementer som bør inngå i et forsvarlig system. Elementer som er nevnt, er blant annet oversikt over regelverket, beskrivelse av hovedoppgaver og myndighetsfordeling, rutiner for å sikre kompetanse og informasjonsflyt og beskrivelse av rutiner for å avdekke brudd. I veilederen er det slått fast at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

Krav om forsvarlig system for oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger

Kravet om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger, gjelder kvalitetsvurderinger som departementet i forskrift har gitt pålegg om skal gjennomføres med hjemmel i opplæringsloven § 14-4. Hvilke undersøkelser som er obligatoriske, er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 2. De obligatoriske undersøkelsene er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen.

Det er ikke fastsatt nærmere hva som ligger i plikten til å «følge opp», men det er klart at hensikten med kravet er at kommunen skal drive kvalitetsutvikling. Utdanningsdirektoratet har også utviklet en rekke frivillige verktøy til bruk i kvalitetsvurderingen, som Skoleporten, karakterstøttende prøver og Ståstedsanalysen for skole.

Tilstandsrapport

I 2009 kom det inn i opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt at kommunen som en del av oppfølgingsansvaret i denne bestemmelsen, skulle utarbeide en rapport om tilstanden i virksomheten innenfor grunnskoleopplæring og videregående opplæring, knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Det er krav om at det utarbeides tilstandsrapport årlig, og at tilstandsrapporten drøftes i kommunestyret.

I forarbeidene framgår det at plikten til å utarbeide årlig tilstandsrapport ikke endrer innholdet i det helhetlige ansvaret som følger av § 13-10 andre avsnitt. Videre er det presisert at utarbeidelse av tilstandsrapport ikke alene vil være nok til å oppfylle det ansvaret som følger av opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt. I forarbeidene er det understreket at plikten til å utarbeide tilstandsrapport er formulert med tanke på å være så fleksibel at det skal være mulig å tilpasse arbeidet til det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet i kommunen.[4]

Ut fra lovens ordlyd er det uklart om tilstandsrapporten bare gjelder oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger, eller om den også skal omhandle oppfølgingen av vurderinger om regelverksetterlevelse. Det er heller ikke tatt stilling til dette i forarbeidene. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en mal for tilstandsrapport, som er frivillig for kommunene å bruke. I malen er det ikke lagt opp til at vurdering av regelverksetterlevelse skal omhandles.

Tilstandsrapporten er et verktøy for kvalitetsutvikling lokalt. Tilstandsrapportene sendes ikke til fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet, men de kan be om innsyn.

Krav til skolebasert vurdering

Et krav som også er relevant for lokal kvalitetsutvikling, er kravet i forskrift til opplæringsloven § 2-1 om såkalt skolebasert vurdering. Bestemmelsen er slik:

> § 2-1 *Skolebasert vurdering*
>
> Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.

Ståstedsanalysen er et refleksjons- og prosessverktøy som Utdanningsdirektoratet har utviklet som et hjelpemiddel til bruk i skolebasert vurdering. Målet for analysen er å skape felles refleksjon over skolens praksis og hvilke områder skolen vil prioritere i utviklingsarbeidet sitt. I informasjonen om Ståstedsanalysen har Utdanningsdirektoratet vist til at vurderinger som gjøres i Ståstedsanalysen, kan være en god støtte i arbeidet med den årlige tilstandsrapporten til kommunestyret.

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at kravet om «jamleg» innebærer at det i utgangspunktet skal være en årlig vurdering, men at det likevel må anvendes skjønn, hvor tidsbruk må vurderes opp mot forsvarlighet.[5]

49.2.2 Andre lover

I kommuneloven § 25-1 er det et krav om internkontroll i kommuner. Bestemmelsen ble vedtatt i

[4] Ot.prp. nr. 55 (2008–2009), merknad til § 13-10 andre avsnitt og kap. 4.4.

[5] Utdanningsdirektoratet, 2016i.

2018 til erstatning for internkontrollkravet i kommuneloven av 1992 § 23 punkt 2.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 lyder slik:

> § 25-1 *Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen*
>
> 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
>
> a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
> b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
> c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
> d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
> e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I forarbeidene til kommuneloven er det forutsatt at det skal gjøres en særlovsgjennomgang hvor hensikten er at den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal erstatte internkontrollbestemmelser i de ulike særlovene.[6] Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nylig gjennomført en høring der blant annet opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt om internkontroll foreslås opphevet. Utvalget antar at høringen vil følges opp av et lovforslag til Stortinget våren 2020.

I den nye kommuneloven er det ikke tatt inn hjemmel til å føre tilsyn med bestemmelsen om internkontroll. Det er forutsatt at det tas inn tilsynshjemmel i de aktuelle særlovene.[7] Når det er hjemmel for det i særloven, kan sektortilsynsmyndighetene føre tilsyn både med de enkelte pliktene i sektorloven og med internkontrollen samtidig.

I den nye kommuneloven er det også tatt inn en bestemmelse om rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn. Bestemmelsen om rapportering lyder slik:

> § 25-2 *Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn*
>
> Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

49.3 Kunnskapsgrunnlaget

49.3.1 Rapporter og undersøkelser

Krav til forsvarlig system for å sikre regelverksetterlevelse (internkontroll)

I 2006 og 2007 ble det gjennomført tilsyn med kommunens plikt til å ha et forsvarlig system. I 2006 fant fylkesmennene regelbrudd i 38 av de 55 kommunene (70 prosent) det ble ført tilsyn med. Året etter ble det funnet regelbrudd i 90 prosent av kommunene det ble ført tilsyn med. Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift viste at flere fylkeskommuner ikke har etablert et forsvarlig system for vurdering av om lovens krav til fagopplæring i bedrift er oppfylt.[8] I rapportens punkt 5.1.2 er myndighetenes vurdering av systemkravet gjengitt:

> Utdanningsdirektoratet mener bestemmelsen om forsvarlig system kunne vært bedre regulert, og har derfor foreslått en forskriftshjemmel for å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen.
>
> Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det har vært vurdert om det er behov for endringer i bestemmelsen om forsvarlig system. Bestemmelsen ble innført i 2004 og må ses i sammenheng med kravene til egenkontroll som ligger i kommuneloven. Departementet har vurdert om det bør stilles krav til internkontroll i en egen forskrift til opplæringslova. I denne vurderingen mener departementet at det må gjøres en avveining mellom behovet for et mer detaljert regelverk og det behovet for administrasjon som et nytt regelverk krever. Kunnskapsdepartementet vil vurdere andre sektorers erfaringer med internkontrollbestemmelser før det trekkes konklusjoner med hensyn til dette spørsmålet.

I en utredning fra 2014 om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen ble det vist til at myndighetene og de ulike nivåene i skolen legger ytterligere krav utenpå lovkravene. Ifølge rappor-

6 Prop. 46 L (2017–2018).

7 Prop. 46 L (2017–2018), kap. 23.4.5.

8 Dokument nr. 3:6 (2012–2013).

ten kan dette henge sammen med kravet til at kommuner skal ha et forsvarlig system, og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig.[9]

Kvalitetsvurderinger og tilstandsrapport

En ekspertgruppe fra OECD[10] har gjort en fullstendig gjennomgang av arbeidet med evaluering og vurdering i norsk skole. Gruppen ga Norge tre råd om hvordan norsk skole kan bli bedre:

1. tydeliggjøre mål og kriterier for hva som er god kvalitet
2. fullføre Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem slik at det framstår som et sammenhengende system
3. fortsette å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærere, skoleledere og skoleeiere.

Det finnes også flere evalueringer som handler om det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og bruk av resultater i skolen. Da det anses å ligge utenfor mandatet å vurdere kvalitetsvurderingssystemet og bruken av resultater i styringen av grunnopplæringen, omtales ikke disse undersøkelsene nærmere. Det vises dessuten til at Stortinget har bedt regjeringen nedsette et utvalg for å gjennomgå kvalitetsvurderingssystemet (omtalt i kapittel 6.3).

Rambøll evaluerte i perioden fra mars 2011 til november 2013 de årlige tilstandsrapportene som verktøy for kvalitetsutvikling.[11] Undersøkelsen viste at tilstandsrapporten hovedsakelig utformes på administrativt nivå i kommunen, men også med innspill fra skoleledere. Politisk nivå er lite involvert, men det finnes likevel eksempler på kommuner hvor politisk ledelse har en aktiv rolle. Ifølge rapporten tyder funnene på at involvering av politisk ledelse øker nytteverdien av tilstandsrapporten. Dersom politisk ledelse er involvert i utarbeidelsen av tilstandsrapporten, får de bedre innsikt i tilstanden i skolen, og de oppnår et bedre grunnlag for å ta beslutninger om videre utvikling.

Basert på funn i evalueringen har Rambøll konkludert med at en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

- er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunenes politikere og administrasjon, samt hos skoleledelsen
- analyserer skolenes resultater i lys av lokale forhold og forutsetninger.
- gir gode og utfyllende vurderinger av skolenes resultater
- framstiller data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte
- formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger
- kan argumentere for hva som er relevante tiltak
- konkretiserer og prioriterer tiltak

49.3.2 Innspill til utvalget

Tilbakemeldinger fra aktørene i opplæringssektoren, viser at mange synes det er vanskelig å vite hva som ligger i kravet til forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt.

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at kravet i opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system «fører til at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen, gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og vurdering».[12]

49.4 Utvalgets vurdering

49.4.1 Krav til forsvarlig system for å sikre regelverksetterlevelse (internkontroll)

Den nye bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven § 25-1 gjelder system for å sikre regelverksetterlevelse. Kravet i opplæringsloven § 13-10 om oppfølging av kvalitetsvurderinger vil derfor ikke kunne bli erstattet av kommunelovens bestemmelse om internkontroll. Kravet om system for oppfølging av kvalitetsvurderinger er omtalt i kapittel 49.4.2.

Ettersom det allerede er vedtatt et generelt internkontrollkrav i kommuneloven som også vil gjelde for opplæringsområdet, har utvalget ikke vurdert *om* det er nødvendig og hensiktsmessig med nasjonale regler om dette. Spørsmålet er heller om det bør være særregler om internkontroll på opplæringsområdet, eller om det er tilstrekkelig med den generelle regelen om internkontroll i kommuneloven.

Det nye internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 er tydeligere og mer detaljert enn dagens interntrollkrav i opplæringsloven. En fordel med internkontrollkravet i kommuneloven, sammenlignet med kravet i § 13-10 andre avsnitt, er at det i

9 Grindheim et al., 2014.
10 OECD, 2011.
11 Rambøll, 2013.
12 Utdanningsforbundet, innspill til utvalget.

større grad omhandler alle de nødvendige elementene i et internkontrollsystem. Kravet i § 13-10 andre avsnitt er knyttet til å *vurdere* etterlevelse, noe som kan gi inntrykk av at det først og fremst siktes til en etterfølgende kontroll og oppfølgingen av denne. For å kunne ha en velfungerende internkontroll må virksomheten også ha et system som sikrer at oppgavene utføres i samsvar med regelverket. En etterfølgende kontroll vil være en sikkerhetsmekanisme og gi informasjon om behov for forbedringer, men vil ikke alene kunne gi en tilstrekkelig sikkerhet for regelverksetterlevelse.

Utvalget mener det ikke er særlige grunner som tilsier at det er nødvendig med et eget internkontrollkrav på opplæringsområdet. På helseområdet er det et argument for å beholde en særregel om internkontroll at det er både kommunale og private aktører som leverer helse- og omsorgstjenester.[13] Det er både kommunale og private aktører på opplæringsområdet også, men de private aktørene utgjør bare en liten andel. At opplæringsloven skal ivareta grunnleggende rettigheter, og at den gjelder barn og unge, anses heller ikke å være en særlig grunn, da tilsvarende vil gjelde også for de andre områdene som kommunen har ansvaret for.

49.4.2 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling

Lokal kvalitetsutvikling er framhevet i mandatet til utvalget ved at forslaget skal sikre «at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen». Lokal kvalitetsutvikling er også framhevet i *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* punkt 3.5 om profesjonsfellesskap og skoleutvikling. Ettersom lokal kvalitetsutvikling er et viktig virkemiddel for å nå målene med grunnopplæringen og kan ha stor betydning for mange barn og unge, er det etter utvalgets vurdering god grunn for å ha nasjonale regler om dette.

Et annet spørsmål er hvordan kvalitetsutvikling bør reguleres. I dag er det krav om at kommunen skal «følgje opp» resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Det er ikke fastsatt nærmere hva som ligger i plikten til å følge opp, men det er klart at hensikten med kravet er at kommunen skal drive kvalitetsutvikling.

Utvalget mener det bør være et eksplisitt krav i ny lov om at kommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i opplæringen. Kvalitet er et uttrykk som brukes i mange sammenhenger med litt ulik betydning. Uttrykket *kvalitet* må her forstås som i hvilken grad målene for grunnopplæringen oppnås. Se om målene for grunnopplæringen i kapittel 5.2.

Utvalget mener det ikke er nødvendig å videreføre kravet om at kommunene skal følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Kommunene vil fremdeles være pålagt å gjennomføre nasjonale kvalitetsvurderinger som nasjonale prøver mv., og det er trolig liten risiko for at kommunene ikke vil bruke disse resultatene i arbeidet med kvalitetsutvikling. Dersom en kommune ut fra en forsvarlig vurdering finner at det er et annet grunnlag som gir bedre informasjon om tilstanden i skolen, mener utvalget at det ikke er problematisk at resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger ikke benyttes.

Et krav om at kommunen skal drive kvalitetsutvikling, uten å fastsette hvilke kunnskapsgrunnlag den skal baseres på, vil både kunne tydeliggjøre kommunens ansvar som kvalitetsutvikler og gi et større handlingsrom for lokal tilpasning.

49.4.3 Rapportering om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet

Kravet om tilstandsrapport i dagens opplæringslov har til hensikt å sikre at politisk nivå i kommunen får den informasjonen det trenger til å drive kvalitetsutvikling. Kravet gir anvisning om en bestemt metode for å løse en oppgave og regulerer forholdet mellom nivåer internt i kommunen. Kommunestyret kan selv kreve den informasjonen det trenger, og nasjonale regler er sånn sett unødvendig. På den andre siden vil et krav til rapportering mellom nivåene i kommunen være en måte å sikre at politisk nivå tar ansvar for kvaliteten i grunnopplæringen.

I kommuneloven § 25-1 er det innført krav om rapportering til kommunestyret om internkontroll og tilsyn. Dette rapporteringskravet gjelder regelverketterlevelsen, ikke tilstanden i skolen når det gjelder kvalitetsmål. Det kan derfor være behov for en særregel om rapportering om tilstanden i skolen.

I forarbeidene til kommuneloven § 25-1 framgår det at Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det ikke bør stilles noe lovkrav til rapporteringsmåte, eller til omfang av og innhold i rapporteringen, men at kommunestyret bør kunne fastsette dette ut fra lokale forhold.[14] Der-

[13] Prop. 46 L (2017–2018), kap. 23.4.4.

[14] Prop. 46 L (2017–2018), kap. 23.4.5.

som de samme argumentene legges til grunn for kvalitetsutvikling på opplæringsområdet, bør det verken stilles krav om tilstandsrapport eller om at rapporteringen skal omhandle de tre områdene som i dag må omtales i tilstandsrapporten: læringsresultat, frafall og læringsmiljø. På den annen side vil utvalget av områder innebære en prioritering av målene for grunnopplæringen, noe som er et nasjonalt anliggende. I denne sammenhengen kan det være relevant å være oppmerksom på at OECD har pekt på at nasjonale myndigheter i Norge ikke er tydelige nok i sine forventninger til skoler og skoleeiere (se kapittel 49.3.1).

Utvalget foreslår å videreføre at kommuner skal få informasjon om tilstanden i skolene når det gjelder læringsresultat, frafall og læringsmiljø.

Et spørsmål er om det er nødvendig at kommunene får denne informasjonen i form av en tilstandsrapport. På den ene siden er kravet om tilstandsrapport i praksis ikke så mye mer inngripende enn kravet om rapportering i kommuneloven. Det er ingen formkrav til tilstandsrapporten og hyppigheten er årlig i likhet med kravet i kommuneloven (minst én gang per år). Fordelen med å videreføre et krav om tilstandsrapport, er at dette er innarbeidet i opplæringssektoren. På den andre siden vil ikke en mer åpen regulering være til hinder for at kommunene som ønsker det, fortsetter å bruke tilstandsrapporter som rapporteringsform. En mulig nytteeffekt av å ikke regulere rapporteringsformen er at kommunen kanskje vil gjøre en mer konkret vurdering av hva slags rapportering som er hensiktsmessig for dem ut fra lokale forhold.

Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om tilstandsrapport, men heller lovfeste et mer generelt utformet rapporteringskrav. Utvalget foreslår at det videreføres at kommunestyret skal få informasjon om tilstanden i skolen minst én gang per år.

I dag er det i opplæringsloven § 13-10 et krav om at tilstandsrapporten skal drøftes av kommunestyret. I det nevnte kravet om rapportering til kommunestyret i kommuneloven § 25-1, er det ikke regulert at kommunestyret skal drøfte eller behandle rapporteringen. Utvalget mener at kravet i opplæringsloven om drøfting av tilstandsrapporten er en overflødig regulering. Når kommunen får en eksplisitt plikt til å drive kvalitetsutvikling, bør det ikke være nødvendig å pålegge kommunestyret å drøfte rapporteringen som gir dem grunnlaget for denne oppgaven.

49.4.4 Kvalitetsvurdering på den enkelte skole (skolebasert vurdering)

Kravet om skolebasert vurdering i forskrift til opplæringsloven § 2-1 har en nær sammenheng med kravene til at kommunen skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i skolene. Skolene skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen på den enkelte skole medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Denne vurderingene vil være et sentralt grunnlag for kommunens kvalitetsutvikling.

Utvalget mener at en samlet regulering av kravene om kvalitetsvurderinger på skolenivå og kommunenivå kan bidra til å gi en bedre sammenheng i regelverket. Kravet om kvalitetsvurdering på skolenivå er dessuten et krav som er sentralt for å nå formålet med grunnopplæringen.

Utvalget foreslår derfor at kravet om kvalitetsvurdering på skolenivå flyttes til loven og reguleres sammen med kravet om at kommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i skolene. Utvalget foreslår enkelte språklige endringer for å få tydeligere fram at det er kommunen som har ansvaret, men at vurderingen skal skje på den enkelte skole.

Utvalget bruker ikke uttrykket *skolebasert vurdering* da uttrykket ikke forklarer hva som ligger i kravet. Utvalget foreslår i stedet en ordlyd som beskriver hva skolene skal gjøre, se forslag til § 22-9 tredje avsnitt.

49.4.5 Brukermedvirkning i arbeidet med internkontroll, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling

I opplæringsloven § 13-10 andre avsnitt er det ikke fastsatt krav om brukermedvirkning, men det er lagt til grunn at det er viktig at elever, foresatte og personalet får ta del i vurderinger og oppfølging av resultater som angår dem (se kapittel 49.2.1). I forskrift til opplæringsloven § 2-1 er det fastsatt at elevene skal involveres i kvalitetsvurderingene på den enkelte skole. Utdanningsdirektoratet har i informasjon om Ståstedsanalysen, som er et verktøy til hjelp i kvalitetsvurdering på skolenivå, også vist til at det er avgjørende at hele personalet reflekterer over og drøfter resultatene i de ulike fasene i vurderingsprosessen.

Utvalget foreslår å innføre et generelt krav om at kommuner skal sørge for at elever og foreldre får mulighet til å medvirke i å planlegge, gjennomføre og vurdere skolevirksomheten (se kapittel 19). Utvalget foreslår derfor å ikke videreføre kra-

vet om involvering av elever i bestemmelsen om kvalitetsvurdering på den enkelte skole.

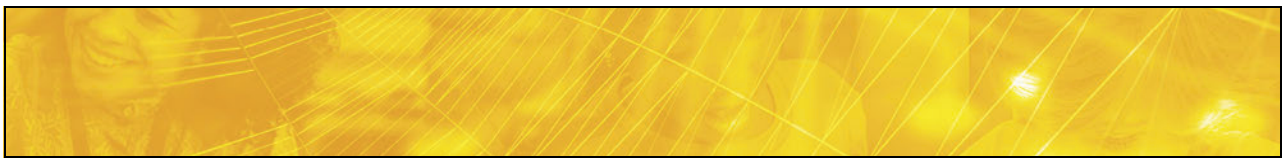
Utvalget mener det ikke bør lovfestes krav om at personalet i skolen involveres, da det bør være opp til kommunen som arbeidsgiver hvordan de involverer de ansatte. Det er likevel klart at rektorer, lærere og eventuelt andre ansatte bør involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutvikling på den enkelte skole. Det er de ansatte i skolen som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene.

49.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å ikke videreføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet. Utvalget foreslår at det innføres hjemmel til å føre tilsyn med det generelle internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Se kapittel 52 og forslag til § 23-2 første avsnitt
- å erstatte dagens krav om oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger med et krav om kvalitetsutvikling, se forslag til § 22-9 første avsnitt
- å erstatte dagens krav om tilstandsrapport med et generelt krav om rapportering til kommunestyret om tilstanden i skolen. Det stilles ikke krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret. Se forslag til § 22-9 fjerde avsnitt
- å flytte kravet om vurdering av kvalitet på den enkelte skole (skolebasert vurdering) til loven og regulere dette sammen med krav om kvalitetsutvikling. Det foreslås også enkelte språklige endringer, se forslag til § 22-9 tredje avsnitt.
- å ikke videreføre kravet om involvering av elever i bestemmelsen om kvalitetsvurdering på den enkelte skole da utvalget foreslår et generelt krav om involvering av elever og foreldre, se kapittel 19.4 og forslag til § 2-4

Kapittel 50
Opplysningsplikt, veiledningsplikt og innhenting av opplysninger mv.



Figur 50.1

50.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer utvalget bestemmelser i opplæringsloven som retter seg mot svært ulike aktører – alt fra ansatte i skolen til staten. Dette er: § 15-3 om opplysningsplikt til barnevernet, § 15-4 om opplysningsplikt til sosialtjenesten, § 13-3c om plikt for fylkeskommunen til å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak, § 14-2 om statlig råd og veiledning, § 15-1 om bruk av forvaltningsloven, § 15-9 om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret, § 15-7 om oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig og § 14-4 om informasjonsinnhenting og evaluering.

50.2 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

50.2.1 Dagens regler

Opplæringsloven

Opplæringsloven § 15-3 handler om opplysningsplikt til barnevernet. Bestemmelsen regulerer personalets oppmerksomhetsplikt og opplysningsplikt til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt og alvorlige atferdsvansker.

I første avsnitt står det at ansatte i skolen skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Plikten omfatter også praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte i skolen.[1]

I andre avsnitt i § 15-3 er den såkalte «meldeplikten» til den kommunale barneverntjenesten fastsatt. Meldeplikten innebærer at ansatte i skolen uten hinder av taushetsplikten plikter å melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold i situasjoner som beskrevet i bokstavene a til d, for eksempel når det er grunn til å tro at et barn med «nedsett funksjonsevne eller eit spesielt hjelpetrengande barn ikkje får dekt sitt særlege behov for behandling eller opplæring». Også her er det understreket at meldeplikten omfatter praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte.

Første og andre avsnitt i § 15-3 gjelder ikke for ansatte i skolefritidsordningen, leksehjelpen, PP-tjenesten mv. Disse er likevel omfattet av den generelle bestemmelsen om meldeplikt i barnevernloven § 6-4, se nedenfor. Dette betyr at disse, i motsetning til ansatte i skolen, ikke har en lovfestet plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Alle som utfører tjeneste eller arbeid etter opplæringsloven, plikter å gi opplysninger etter pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter i samsvar med barnevernloven § 6-4. Dette følger av tredje avsnitt i § 15-3.

Bestemmelsen gjelder også for ansatte i private grunnskoler, jf. opplæringsloven § 2-12.

Andre lover

Barnevernloven § 6-4 handler om opplysningsplikt til barneverntjenesten. Denne opplysningsplikten er også fastsatt i mange særlover, blant annet barnehageloven § 22, friskolelova § 7-4,

[1] Prop. 169 L (2016–2017), kap. 17.2.

sosialtjenesteloven § 45, introduksjonsloven § 26 og helsepersonelloven § 33. Særlovene inneholder i tillegg en lovfestet plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Oppmerksomhetsplikten gir i seg selv verken rett eller plikt til å formidle opplysninger til barneverntjenesten. For en nærmere omtale av bestemmelsen, se Prop. 169 L (2016–2017).[2]

Plikt til å avverge et straffbart forhold er fastsatt i straffeloven § 196. I første avsnitt første setning framgår følgende:

> Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått.

Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikten og gjelder straffbare handlinger som nevnt i bokstavene a til c i bestemmelsen. Unntak fra avvergingsplikten er fastsatt i tredje avsnitt i § 196.

50.2.2 Utvalgets vurdering

Bør opplysningsplikten videreføres?

Opplysningsplikten til barnevernet er primært begrunnet i barnevernets behov for å motta opplysninger for å kunne ivareta og beskytte barn mot ulike former for omsorgssvikt og for å kunne gi barn med alvorlige atferdsvansker nødvendig hjelp og oppfølging. Utvalget mener primært at man bør unngå dobbeltregulering i den nye loven, se kapittel 12.7, men siden det er viktig at ansatte kjenner til hvilken opplysningsplikt de har til barneverntjenesten, slik at utsatte elever får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, mener utvalget at denne plikten bør synliggjøres også i den nye loven. Det er også i god harmoni med at en rekke lover fastsetter opplysningsplikt til barnevernet selv om hjemmelen i barnevernloven er tilstrekkelig.

Forholdet til straffelovens regler om avvergingsplikt

Før utvalget går nærmere inn på meldeplikten til barnevernet etter den nye loven, vil utvalget presisere at flere av de situasjonene som kan skape en meldeplikt etter barnevernloven, også kan utløse en *avvergingsplikt* etter straffelovens regler. Plikten kan oppfylles ved anmeldelse til politiet eller på annen måte. Den gjelder for alle og går foran eventuell taushetsplikt.

Meldeplikt til barnevernet gjelder ved omsorgssvikt, når et barn som er livstruende eller på annen måte alvorlig sykt ikke får behandling, når et barn viser alvorlige atferdsvansker, og ved menneskehandel. Mishandling av barn vil ofte være straffbart etter straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner og utløse en avvergingsplikt etter straffeloven § 196. Det samme gjelder en del seksuallovbrudd. Også når det er grunn til å tro at et barn vil bli utsatt for kjønnslemlestelse (straffeloven § 284), vil det oppstå meldeplikt til barnevernet, men også en plikt til å søke å avverge lovbruddet (straffeloven § 284 tredje avsnitt).[3] Den sistnevnte plikten gjelder for bestemte yrkesgrupper, inkludert ansatte i skoler.

Også om et barn viser alvorlige eller gjentatte atferdsproblemer blant annet ved kriminalitet, vil det være grunnlag for en plikt til å melde fra til barnevernet. Hvis slik kriminalitet er alvorlig, for eksempel ran, vil det også foreligge en plikt til å søke å avverge lovbruddet etter straffeloven § 196.

Når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel, vil det også oppstå en meldeplikt til barnevernet. (Menneskehandel er per i dag ikke omfattet av avvergingsplikten etter straffeloven § 196, men grov overtredelse er foreslått innlemmet i bestemmelsen.)[4]

Mange av de situasjonene som vil utløse meldeplikt etter barnevernloven, kan altså også utløse avvergingsplikt etter straffelovens regler. Det er likevel bare en delvis overlapping. Det vil utløses meldeplikt etter barnevernloven også for situasjoner som ikke vil omfattes av avvergingsplikten etter straffeloven. I tillegg vil selvsagt avvergingsplikten gjelde også i mange tilfeller der det ikke er barn som er i fare.

Forskjellen på bestemmelsene er at det etter barnevernloven bare kreves at det er «grunn til å tro» at det vil skje omsorgssvikt m.m., mens kunnskapskravet etter straffeloven §§ 196 og 284 er at man finner det «sikkert eller mest sannsynlig». Brudd på straffelovens regler er straffsanksjonert, mens det ikke er noen straffehjemmel i bar-

[2] Kap. 17.1.

[3] Den spesielle avvergingsplikten i straffeloven § 284 tredje avsnitt er i et høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet i 2018 foreslått overført til den alminnelige regelen i straffeloven § 196.

[4] Justis- og beredskapsdepartementet, 2018.

nevernloven. (I alvorlige tilfeller kan det likevel bli straff for tjenestefeil etter straffeloven § 171.)

Felles for bestemmelsene er at det er den enkelte som har informasjonen, som har et personlig ansvar. Når det er tid til det, kan det etableres rutiner for samarbeid. Dersom den enkelte ansatte selv mener det er grunnlag for å varsle enten politiet eller barnevernet, kan ikke han eller hun instrueres om å la være å varsle.

Et fellestrekk er også at den som har varslet, ikke kan kritiseres selv om det skulle vise seg at situasjonen ikke er så alvorlig som varsleren fryktet.

Det vil være et ledelsesansvar å påse at de ansatte har tilstrekkelig kjennskap til reglene til at de kan oppfylle sine varslingsplikter. Utvalget viser for øvrig til juridisk teori.[5]

Bør personkretsen som er omfattet av opplysningsplikten, utvides?

Barnevernloven § 6-4 og noe tilsvarende regulering i særlovene, blant annet opplæringsloven § 15-3, ble vurdert så sent som våren 2018.[6] I Prop. 169 L (2016–2017) står det:

> Når det gjelder opplæringslova og friskolelova fremgår det at opplysningsplikten gjelder for «tilsette» ved skolen. Departementet uttrykte i høringsnotatet at [det] i samarbeid med Kunnskapsdepartementet i etterkant av høringen vil vurdere om ordlyden i disse lovene skal formuleres på samme måte som i de øvrige særlovene.[7]

Det framgår av barnevernloven § 6-4 første avsnitt at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har meldeplikt til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt. Dette omfatter ikke bare ansatte i skolen, men også ansatte i offentlige og private skolefritidsordninger, leksehjelpen, PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og voksenopplæringen. Utvalget legger også til grunn at enkelte ansatte i lærebedrifter kan ha en meldeplikt, for eksempel instruktørene og eventuelt den faglige lederen. Hvem som faktisk har meldeplikt til barneverntjenesten i kraft av å utføre tjenester eller arbeid etter opplæringsloven, er altså langt flere enn de som er angitt i opplæringsloven § 15-3 andre avsnitt.

Utvalget foreslår at det presiseres at de som utfører tjenester eller arbeid etter den nye loven, har meldeplikt til barneverntjenesten. Å utføre tjenester eller arbeid skal ikke forstås annerledes eller videre enn det som er fastsatt i barnevernloven § 6-4. Det betyr at dersom den ansatte ikke har meldeplikt etter barnevernloven § 6-4, har vedkommende heller ikke meldeplikt etter den nye loven.

I barnevernloven er det presisert at plikten omfatter *enhver*, noe som skal reflektere at meldeplikten er et selvstendig og personlig ansvar som påligger den enkelte. Dette innebærer at vurderingen av om melding skal sendes til barneverntjenesten, ikke kan overlates til andre. Det personlige ansvaret er imidlertid ikke til hinder for at det etableres praktiske rutiner om formidling av meldinger. Slike rutiner kan likevel ikke utformes slik at de fører til forsinkelser, og de må ikke innebære en faktisk eller faglig overprøving av vurderingen om vilkårene for meldeplikt er oppfylt. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i den nye loven at plikten omfatter «alle».

Bør opplysningsplikten inneholde en oppmerksomhetsplikt?

Forslag til ny barnevernslov er under behandling. Utvalget har derfor ikke vurdert andre endringer i bestemmelsen, for eksempel om det fortsatt er behov for å lovfeste en oppmerksomhetsplikt. I Prop. 169 L (2016–2017) ble denne plikten foreslått videreført fordi noen av høringsinstansene mente at plikten kunne ha en «pedagogisk funksjon som minner ansatte i de ulike tjenestene om å være på vakt om forhold som kan utløse behov for tiltak fra barneverntjenestens side». For å sikre en god sammenheng i bestemmelsen foreslår utvalget at oppmerksomhetsplikten skal omfatte «alle» som utfører tjeneste eller arbeid etter den nye loven.

50.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at opplysningsplikten til barnevernet videreføres, men slik at det framgår at plikten omfatter alle som utfører tjenester eller arbeid etter loven, se forslag til § 16-2

---

5 Se bl.a. Holmboe et al. 2019.

6 Innst. 151 L (2017–2018).

7 Kap. 14.3.4.

50.3 Opplysningsplikt til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten

50.3.1 Dagens regler

Opplæringsloven

Opplæringsloven § 15-4 handler om den opplysningsplikten ansatte i skolen har til sosialtjenesten. Det er fastsatt at personalet i skoler skal være på vakt overfor forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten, og at disse av eget tiltak skal gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Det er presisert i bestemmelsen at opplysninger bare kan gis «med samtykke frå eleven, eventuelt frå foreldra, eller så langt opplysningane elles kan givast utan hinder av teieplikta». Bestemmelsen gjelder også for ansatte i private grunnskoler, jf. opplæringsloven § 2-12.

Da opplæringsloven trådte i kraft, gjaldt sosialtjenesteloven av 1991. Denne loven regulerte en rekke tiltak, se nedenfor. Sosialtjenesteloven av 1991 ble opphevet med virkning fra 1. januar 2012 og ble delvis videreført i sosialtjenesteloven av 2009 og helse- og omsorgstjenesteloven. Opplæringsloven ble ikke endret da sosialtjenesteloven av 1991 ble opphevet.

Andre lover

Sosialtjenesteloven regulerer fem individuelle tjenester: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. I sosialtjenesteloven § 43 andre avsnitt er det fastsatt følgende:

> I saker som gjelder tjenester etter denne loven, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Har tjenestemottaker ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.

Bestemmelsen er en videreføring av § 8-5 i sosialtjenesteloven av 1991.[8] Ifølge § 4-2 i denne loven skulle de sosiale tjenestene blant annet omfatte brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak og støttekontakt. Sosialtjenesteloven av 1991 regulerte også bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning.

Helse- og omsorgstjenesteloven regulerer en rekke former for helse- og omsorgstjenester, blant annet helsetjenester i skolen, personlig assistanse og tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.

Det står i barnehageloven § 21 at barnehagepersonalet av eget tiltak skal gi opplysninger til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Barnehageloven § 21 ble sist endret ved lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

Helsepersonell skal av eget tiltak gi opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I helseinstitusjoner skal det også utpekes en person som skal ha ansvaret for utleveringen av opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette følger av helsepersonelloven § 32. Opplysninger til sosialtjenesten er ikke omhandlet i helsepersonelloven.

50.3.2 Utvalgets vurdering

Bør opplysningsplikten videreføres?

Opplæringsloven § 15-4 pålegger ansatte i skolen en større aktivitetsplikt enn sosialtjenesteloven § 43 andre avsnitt. Ansatte i skoler skal av «eige tiltak» gi opplysninger om forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten. Utvalget mener derfor at det er hensiktsmessig å videreføre denne bestemmelsen.

Bør opplysningsplikten utvides til å omfatte helse- og omsorgstjenesten?

Sosialtjenesteloven omhandler blant annet tiltak i form av økonomisk stønad og boliger til vanskeligstilte. Slik utvalget ser det, omhandler også helse- og omsorgstjenesteloven flere tiltak som kan være relevante for elever og andre som er omfattet av opplæringsloven, for eksempel støttekontakt, brukerstyrt personlig assistanse og tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Utvalget mener derfor at opplysningsplikten bør utvides til å omfatte helse- og omsorgstjenesten.

Bør pliktsubjektet og personkretsen som er omfattet av opplysningsplikten endres?

I tråd med utvalgets forslag til prinsipper (se kapittel 12.4) mener utvalget at kommunen bør

[8] Ot.prp. nr. 103 (2008–2009), kap. 6.9.1.

være pliktsubjekt, og at personkretsen bør utvides til å omfatte alle som utfører tjenester og arbeid etter den nye loven, for eksempel ansatte i skolefritidsordningen, voksenopplæringen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten. Det betyr at kommunen pålegges en plikt til å sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter den nye loven, gir opplysninger av eget tiltak til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten i kommunen der det kan være aktuelt med tiltak etter sosialtjenesteloven eller helse- og omsorgstjenesteloven. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for at de ansatte har kunnskap om hvilke tiltak som kan være aktuelle etter disse lovene. Utvalget legger til grunn at opplysninger som gis av eget tiltak, fortsatt bare kan gis med samtykke fra eleven eller foreldrene.

Bør opplysningsplikten inneholde en oppmerksomhetsplikt?

Det følger av opplæringsloven § 15-4 første avsnitt andre setning at «[p]ersonalet skal vere på vakt overfor forhold som bør føre til tiltak frå sosialtenesta.» Utvalget mener i utgangspunktet at dette er en unødvendig presisering. Det følger forutsetningsvis av opplysningsplikten at personalet i sitt daglige arbeid må være oppmerksomme slik at de kan oppdage eventuelle forhold som kan utløse plikten til å gi opplysninger til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Utvalget har likevel kommet til at oppmerksomhetsplikten bør videreføres, men ber departementet vurdere om det bør være en oppmerksomhetsplikt i bestemmelsene om opplysningsplikt i den nye loven når departementet vurderer meldeplikten til barneverntjenesten i forbindelse med den nye barnevernsloven, se kapittel 50.2.2.

50.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at opplysningsplikten til sosialtjenesten utvides til også å omfatte helse- og omsorgstjenesten. Det foreslås også noen andre endringer, se forslag til § 16-1

50.4 Pålegg til fylkeskommunen om å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak

50.4.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 13-3c er det fastsatt følgende:

> Fylkeskommunen skal etter oppdrag frå departementet rettleie om og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a. kan gi god samanheng mellom grunnskole og vidaregåande opplæring. Departementet kan gi nærmare forskrifter om desse oppgåvene.

Bestemmelsen ble innført som en oppfølging av St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. I meldingen ble det foreslått å overføre ulike oppgaver i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem til fylkeskommunene. For å kunne pålegge fylkeskommunene nye oppgaver var det behov for hjemmel i lov. Verken ordlyden eller forarbeidene[9] beskriver konkret hva slags oppgaver som kan pålegges fylkeskommunene etter denne bestemmelsen.

Bestemmelsen trådte i kraft i 2010. Det er ikke fastsatt forskrifter med hjemmel i § 13-3c. Utvalget er heller ikke kjent med at det er gitt noen oppdrag eller pålegg med hjemmel i bestemmelsen.

50.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at § 13-3c ikke er godt nok i samsvar med kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Bestemmelsen er så lite konkret at den ikke utgjør noen tydelig skranke for hvilke oppgaver som kan pålegges fylkeskommunen, og anvendelsen av bestemmelsen blir lite forutsigbar for fylkeskommunen. Utvalget viser her også til innspill fra Østlandssamarbeidet ved Fagpolitisk utvalg, som ber om at Opplæringsutvalget klargjør hva som ligger i denne bestemmelsen.[10]

Regjeringen har i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* gitt en vurdering av hvilke oppgaver som kan overføres til fylkeskommunene. Her framgår det blant annet at regjeringen vil styrke den samlede kompetansepolitikken, og at fylkeskommunene skal ta et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Fylkeskommunenes rolle vil blant annet være å kartlegge regionale kompetansebehov, formidle behov til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak.[11]

Oppfølgingen av meldingen aktualiserer behovet for å pålegge fylkeskommunen nye oppgaver

---

9 Ot.prp. nr. 10 (2008–2009).

10 Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet, innspill til utvalget.

11 Meld. St. 6 (2018–2019).

innenfor grunnopplæringen. Utvalget mener likevel at § 13-3c ikke bør videreføres. I stedet bør det foretas en gjennomgang av hvilke konkrete oppgaver som staten ønsker å pålegge fylkeskommunen i forbindelse med regionreformen. Deretter kan nødvendig forankring i lov sikres gjennom at forslag med tydelige lovhjemler fremmes for Stortinget.

50.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at bestemmelsen om pålegg til fylkeskommunen om å gi veiledning og drive kvalitetsutvikling ikke videreføres i den nye loven

50.5 Statlig råd og veiledning

50.5.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 14-2 er det fastsatt følgende:

> Departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemder etter denne lova, og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbod i samsvar med lov og forskrifter.

Det går fram i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) at regelen ikke er ment å fastsette konkrete plikter, men at innholdet i regelen må vurderes som et mål om å få i stand en best mulig samhandling mellom departementet og skoleeierne.[12]

50.5.2 Utvalgets vurdering

Det følger av forvaltningsloven § 11 at forvaltningsorganer har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Dessuten gjelder det et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp om god forvaltningsskikk, som blant annet innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt.

Etter utvalgets vurdering inneholder ikke opplæringsloven § 14-2 noen selvstendige plikter utover det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Opplæringsloven § 14-2 er dermed en unødvendig dobbeltregulering. KS har også gitt innspill om at denne bestemmelsen er unødvendig.[13]

50.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår
- at bestemmelsen om statlig råd og veiledning ikke videreføres i ny opplæringslov

50.6 Bruk av forvaltningsloven

50.6.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 15-1 handler om bruk av forvaltningsloven. I første avsnitt i bestemmelsen er det det fastsatt følgende: «Forvaltningslova gjeld for verksemd som etter lova her blir driven av forvaltningsorgan, med dei særreglane som er fastsette i lova her.» Dette følger også av forvaltningsloven § 1. Paragraf 15-1 første avsnitt har ingen rettslig betydning, men er fastsatt i opplæringsloven av pedagogiske grunner.[14]

I § 15-1 tredje avsnitt er det fastsatt følgende:

> Ved behandling av klagar på kommunale vedtak om skolebyte etter § 8-1 tredje avsnitt skal statleg klageinstans leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønet.

Dette er et unntak fra forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje setning, hvor det er fastsatt at den statlige klageinstansen skal legge «stor vekt» på det kommunale selvstyret ved denne typen avgjørelser. I høringen[15] ble det lagt til grunn at «[d]epartementet mener det er enkelte sakstyper som ikke bør bli berørt av forslaget om å redusere klageinstansens adgang til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Her sikter vi til sakstyper som gjelder grunnleggende velferdstjenester til private parter». Valget av nettopp § 8-1 tredje avsnitt i opplæringsloven er ikke nærmere begrunnet i lovproposisjonen.[16]

50.6.2 Utvalgets vurdering

Opplæringsloven § 15-1 første avsnitt foreslås ikke videreført i den nye loven. Utvalget mener at det ikke er ønskelig å presisere at forvaltningsloven, som er en sektorovergripende lov, også gjelder innenfor grunnopplæringen. Dette er en form for særregulering som normalt bør unngås.

Utvalget foreslår i kapittel 51.5 at staten ikke lenger skal være klageinstans for enkeltvedtak om

---

12 Kap. 26.4.

13 KS, innspill til utvalget.

14 Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kap. 29.4.

15 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016b.

16 Prop. 64 L (2016–2017).

inntak til en annen skole enn nærskolen. Særregelen i opplæringsloven § 15-1 tredje avsnitt er derfor ikke lenger aktuell. Dersom departementet ikke er enig i forslaget fra utvalget om hvem som skal være klageinstans, mener utvalget at § 15-1 tredje avsnitt uansett ikke bør videreføres. Utvalget mener at det ikke er behov for dette unntaket fra forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje setning, og peker særlig på at det blir en uryddig ordning dersom det er ulike terskler for ulike vedtak etter den nye loven. Utvalget kan heller ikke se at det i forarbeidene til bestemmelsen er gitt en begrunnelse for at skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt skal behandles annerledes enn andre avgjørelser etter opplæringsloven når det gjelder hvor stor vekt klageinstansen skal legge på det lokale selvstyret. Utvalget viser videre til at den statlige klageinstansen ikke må legge avgjørende vekt på det kommunale selvstyret, og at klageinstansen alltid skal overprøve avgjørelser som ikke er i samsvar med de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene. For eksempel skal avgjørelser ikke være åpenbart urimelige, og her vil barnets beste være et sentralt hensyn.

Gjeldende andre avsnitt i bestemmelsen er omhandlet i kapittel 46.2.

50.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det ikke presiseres at forvaltningsloven gjelder, se likevel forslag til § 20-4

50.7 Innhenting av opplysninger fra folkeregisteret

50.7.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 15-9 handler om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret. Her er det fastsatt følgende:

> Offentlege myndigheiter kan utan hinder av teieplikt innhente opplysningar frå Folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgåver etter denne lova. Departementet gir forskrift om kva for opplysningar som kan innhentast.

Som følge av ny folkeregistreringslov må hjemmelen for utlevering av opplysninger fra folkeregisteret som er omfattet av taushetsplikt, stå i regelverket som gjelder for de ulike saksområdene.[17] Bestemmelsen ble innført med virkning fra 1. oktober 2018.

Det framgår i Prop. 86 LS (2017–2018) til bestemmelsen at begrunnelsen for forskriftshjemmelen er som følger:

> Kunnskapsdepartementet ser det slik at det ikkje er ynskjeleg å gje ein generell heimel i lova som opnar for å hente inn opplysningar som er omfatta av teieplikta i folkeregisterloven. Det er likevel slik at kva for opplysningar som er naudsynte for å utføre oppgåver etter barnehageloven, opplæringslova eller friskolelova, kan endra seg over tid og på grunn av andre endringar i desse lovene og i dei tilhøyrande forskriftene. Kunnskapsdepartementet meiner difor det bør gå klart fram i forskrift kva for opplysningar som kan verte henta inn etter barnehageloven, opplæringslova og friskolelova.[18]

Slik forskrift er gitt i forskrift til opplæringsloven § 22A-1.

50.7.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at offentlige myndigheter fortsatt skal kunne innhente opplysninger fra folkeregisteret uten hinder av taushetsplikten når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter den nye loven. Videre mener utvalget at det fortsatt bør gå klart fram av regelverket hvilke opplysninger som kan innhentes fra folkeregisteret. Når det nye regelverket har virket over noen år, mener utvalget at departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å fastsette hva det kan innhentes opplysninger om i loven, i stedet for i forskrift. Regelverket om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret vil da bli mindre fragmentert.

50.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at hjemmelen for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret videreføres, se forslag til § 16-4

[17] Prop. 86 LS (2017–2018), kap. 13.1.
[18] Kap. 13.2.

50.8 Tilskudd fra staten

50.8.1 Dagens regler

Opplæringsloven

Opplæringsloven § 13-9 lyder: «Staten gir tilskot til å dekkje delar av utgiftene til kommunane og fylkeskommunane. Tilskotet blir normalt gitt som eit rammetilskot etter reglar gitt av departementet.»

Andre lover

Også i andre velferdslover er det fastsatt bestemmelser om tilskudd fra staten, for eksempel i helse- og omsorgstjenesteloven § 11-5, sosialtjenesteloven § 11 og barnevernloven § 9-7. Barnehageloven og fagskoleloven har derimot ikke tilsvarende bestemmelser om statlig tilskudd.

I kommuneloven § 2-2 tredje avsnitt er det fastsatt følgende: «Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.» Bestemmelsen innebærer en lovfesting av det såkalte finansieringsprinsippet. Prinsippet fastsetter det sentrale premisset for reell lokal handlefrihet, nemlig at staten bør bidra til at kommunene har et økonomisk handlingsrom. Bestemmelsen er ikke kun rettet mot lovpålagte oppgaver, men sikter til oppgaver i bredere forstand.[19]

50.8.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at opplæringsloven § 13-9 ikke har noen selvstendig rettslig betydning. Det er fastsatt at tilskudd normalt skal gis i form av rammetilskudd, men bestemmelsen er ikke til hinder for at Stortinget bevilger øremerkede midler til særskilte formål. Dessuten er det såkalte finansieringsprinsippet fastsatt i kommuneloven § 2-2 tredje avsnitt.

Videre angir ikke opplæringsloven § 13-9 hvor stort rammetilskuddet skal være, kun at staten har en plikt til å dekke «delar» av kommunens utgifter. Utvalget viser også til at de andre utdanningslovene, hvor kommunene og fylkeskommunene pålegges plikter, ikke har en generell bestemmelse om plikt for staten til å gi tilskudd.

50.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at bestemmelsen om tilskudd fra staten ikke videreføres

[19] Prop. 46 L (2017–2018), merknad til § 2-2 tredje ledd.

50.9 Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig

50.9.1 Dagens regler

Det er fastsatt følgende i opplæringsloven § 15-7:

> § 15-7 Oppfylling av enkeltvedtak som er kjent ugyldig
>
> Ein kommune eller fylkeskommune må oppfylle eit vedtak frå eit statleg forvaltningsorgan som gir ein part rett til tenester etter lova her, sjølv om kommunen eller fylkeskommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfelle som nemnt i første punktum berre gjerast om til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom vedtaket er ugyldig fordi den private parten, eller nokon som handla på vegner av den private parten, forsettleg eller grovt aktlaust har gitt uriktige opplysningar eller halde tilbake opplysningar.

Bestemmelsen kom inn i opplæringsloven i 2018 som en følge av en endring i tvisteloven som ga kommunene adgang til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelser. I tvisteloven § 1-4 a første avsnitt er det ramset opp hvilke avgjørelser som er omfattet. Søksmålsadgangen gjelder for eksempel i tilfeller der et statlig organ pålegger kommunen plikter etter tilsyn.

Opplæringsloven § 15-7 innebærer dermed at det er forbudt å gjøre om et vedtak som er kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, til skade for en elev eller en voksen deltaker i grunnopplæringen som er tilgodesett av det statlige vedtaket. Tilsvarende omgjøringsforbud ble også tatt inn i andre velferdslover, som pasient- og brukerrettighetsloven og barnehageloven. Omgjøringsforbudet i opplæringsloven § 15-7 gjelder likevel ikke dersom den private parten hadde fått tilkjent en ytelse fordi han eller hun eller noen som har handlet på vegne av vedkommende, med forsett eller grov uaktsomhet har gitt feilaktige opplysninger.

50.9.2 Utvalgets vurdering

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere reglene i tvisteloven om at kommuner skal kunne reise sak mot staten om ugyldige vedtak. At et vedtak som tilgodeser en elev, ikke skal kunne omgjøres til ugunst for eleven på grunnlag av et slikt søksmål, er til elevens beste. Tilsvarende

gjelder for voksne deltakere som er tilgodesett i vedtak fra statlige organer. Utvalget mener derfor det er gode grunner for omgjøringsforbudet i opplæringsloven § 15-7. Utvalget mener også det er rimelig at det likevel ikke er et omgjøringsforbud dersom årsaken til at vedtaket er ugyldig, er at eleven eller den voksne deltakeren med forsett eller grov uaktsomhet har gitt feilaktige opplysninger.

KS har stilt spørsmål ved om denne bestemmelsen må stå i opplæringsloven og om det ikke allerede følger av andre lover.[20] Omgjøringsforbudet i opplæringsloven § 15-7 er et unntak fra generelle forvaltningsrettslige regler om omgjøring av ugyldige enkeltvedtak. Tilsvarende unntak er tatt inn også i andre velferdslover, som barnehageloven § 19 j. Utvalget mener derfor det er lite hensiktsmessig å foreslå at unntaket som gjelder på opplæringsområdet, flyttes til tvisteloven. Den vurderingen kan eventuelt tas i forbindelse med en revisjon av tvisteloven.

For ordens skyld bemerker utvalget at bestemmelsen ikke utelukker omgjøring på annet grunnlag. I forarbeidene til gjeldende opplæringslov § 15-7 står det følgende:

> Omgjeringskompetansen til forvaltninga blir elles ikkje endra ved den nye føresegna. I det ligg for det første at forvaltninga, etter ein dom for at eit vedtak er ugyldig etter eit søksmål etter tvistelova § 1-4 a, framleis vil kunne gjere om vedtaket etter dei andre føresegnene i forvaltningslova § 35, også § 35 siste ledd. For det andre, dersom kommunen ikkje bringer vedtaket inn for domstolen, gjeld dei alminnelege omgjeringsføresegnene fullt ut.[21]

Tilsvarende vil gjelde etter utvalgets forslag til videreføring av bestemmelsen.

50.9.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre regelen om oppfyllelsen av ugyldige vedtak i ny opplæringslov, se forslag til § 23-4

[20] KS, innspill til utvalget.

[21] Prop. 64 L (2016–2017), kap. 7.3.

50.10 Deltakelse i evalueringer og informasjonsinnhenting

50.10.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 14-4 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter som pålegger kommuner, skoler, elever og lærlinger mv. å gi opplysninger og å delta i evalueringer om forhold som har betydning for evaluering av opplæringsvirksomheter som er omfattet av loven.

Departementet har gitt slik forskrift i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven. Dette kapitlet handler om blant annet skolebasert vurdering, nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet til elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater og ulike prøver, inkludert nasjonale prøver.

50.10.2 Utvalgets vurdering

Resultatstyring i grunnopplæringen er et stort og komplekst tema. Etter utvalgets vurdering ligger det utenfor mandatet å vurdere bruken av resultater i styrings- og kvalitetsutviklingsøyemed. Utvalget vil likevel uttrykke skepsis til forslaget i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*, hvor det anbefales å opprette et nasjonalt register for personentydige forløpsdata for barnehage og grunnopplæringen, som skal kunne kobles til data fra andre kilder, blant annet utdanningsregistre og dataregistre med opplysninger om arbeid, helse, trygd og familiebakgrunn.[22]

Også den innsamlingen av opplysninger og rapporteringen fra tester og evalueringer som gjøres i dag, reiser flere personvernutfordringer. Det har i en del sammenhenger vært problematisert om behandlingsgrunnlaget i opplæringsloven med forskrifter er tilstrekkelig for behandlingen av slike opplysninger i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Utvalget har ikke vurdert om dagens lovhjemmel er dekkende for de evalueringene og de opplysningene som innhentes i dag, og viser særlig til at Stortinget på bakgrunn av representantforslag om tillitsreform i skolen har vedtatt følgende: «Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte.»[23] Regjeringen har høsten 2019 informert Stortinget

[22] Kap. 12.1.1.

[23] Dokument 8:194 S (2017–2018). Innst. 378 S (2017–2018), vedtak 886.

om at den vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.[24]

Med henvisning til vurderingen ovenfor foreslår utvalget at forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 14-4 videreføres.

[24] Prop. 1 S (2019–2020).

50.10.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– å videreføre bestemmelsen om informasjonsinnhenting og evaluering i den nye loven med noen språklige endringer, se forslag til § 16-5

Kapittel 51
Klageadgang og klageinstans

Figur 51.1

51.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvordan opplæringsloven kan håndheves gjennom klage, og hvem som bør være klageinstans.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger og hvordan regelverket kan håndheves gjennom klage og tilsyn. Utvalget skal vurdere hvilke klage-, tilsyns- og reaksjonsregler som er nødvendige og hensiktsmessige, særlig med utgangspunkt i hvordan regelverket bør utformes for å kunne være et effektivt styringsvirkemiddel og for å sikre en effektiv håndheving av opplæringsloven. Regler om tilsyn er omtalt i kapittel 52, og regler om reaksjoner ved brudd på loven er omtalt i kapittel 53.

Klageordningen, som følger av forvaltningsloven, gir en part mulighet til å få en ny behandling av saken. Klageordningens formål er å sikre riktige, formålstjenlige og rimelige avgjørelser som bygger på et forsvarlig rettslig og faktisk grunnlag. Klager over enkeltvedtak som er truffet av kommuner eller fylkeskommuner, blir som hovedregel behandlet av kommunestyret eller fylkestinget som klageinstans. Disse kan delegere oppgaven til formannskapet eller fylkesutvalget eller legge den til én eller flere særskilte klagenemnder som de oppnevner.

I dag har opplæringsloven særregler om at departementet, i praksis fylkesmannen, er klageinstans for en rekke enkeltvedtak. Utvalget har vurdert om særreglene om at staten er klageinstans bør videreføres helt eller delvis, eller om forvaltningslovens alminnelige regler om klageinstans bør gjelde fullt ut.

51.2 Dagens regler

51.2.1 Forvaltningsloven

Rett til å klage på enkeltvedtak

Forvaltningsloven, som handler om behandlingsmåten i forvaltningssaker, er en av de generelle lovene som gjelder for opplæringssektoren, se kapittel 7.6. Forvaltningsloven inneholder blant annet regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak og regler om retten til å klage på enkeltvedtak.

Mens saksbehandlingsreglene har til formål å sikre en riktig avgjørelse fra først av, gir retten til å klage en etterfølgende rettsbeskyttelse ved at enkeltvedtaket kan oppheves eller endres. Klageretten har til formål å sikre at forvaltningen fatter riktige vedtak, og at den enkelte får rettighetene sine oppfylt. Den er også et ledd i forvaltningens egen interne kontroll med sine avgjørelser.

Det følger av forvaltningsloven § 28 første avsnitt at den som er part eller har rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket.

Et enkeltvedtak er «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet» og som «som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Dette følger av forvaltningsloven § 2 første avsnitt bokstav a og b. En avgjørelse om en elevs rett til spesialundervisning er et eksempel på enkeltvedtak. Også tildeling av kommunale ytelser som man ikke har lovfestet rett til, kan kreve enkeltvedtak etter forvaltningsloven. For eksempel er kommunens avgjørelse om tildeling av plass i skolefritidsordningen et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er normalt kommunen som har myndighet til å fatte enkeltvedtak etter opplæringsloven. Myndigheten

kan delegeres til rektor, eventuelt til en annen leder ved skolen.

Hvem som har klagerett

Hvem som har klagerett, følger av forvaltningsloven § 28 første avsnitt. Etter bestemmelsen kan «en part eller annen med rettslig klageinteresse» klage på et enkeltvedtak. Part i saken er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første avsnitt bokstav e. For enkeltvedtak etter opplæringsloven vil eleven som vedtaket gjelder, eller foreldrene til eleven være part i saken.

Hvem som er klageinstans

Hvem som er klageinstans for enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 28. Etter forvaltningsloven § 28 første avsnitt kan enkeltvedtak påklages til «det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen)». Klagen skal framsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen), jf. forvaltningsloven § 32.

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet etter kommuneloven, er klageinstansen «kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget». Dette følger av forvaltningsloven § 28 andre avsnitt første setning.

Etter forvaltningsloven er hver kommune og fylkeskommune regnet som ett organ. Når det er tale om intern klagerett i kommuner og fylkeskommuner, vil det derfor bli misvisende å fastsette at klageinstansen er «nærmest overordnet organ».[1] I stedet er hovedspørsmålet om klage normalt skal gå til kommunestyret eller fylkestinget (eller formannskapet eller fylkesutvalget), eller om klager bør avgjøres av en klagenemnd opprettet av kommunestyret eller fylkestinget. For noen kommuner kan det være aktuelt å opprette flere kommunale klagenemnder som kan dekke ulike saksfelt.

På enkelte områder er det opprettet egne statlige klagenemnder etter særlovgivningen. Opplæringsloven inneholder ikke regler om egen klagenemnd. De statlige klagenemndene har utelukkende eller i hovedsak til oppgave å avgjøre klagesaker. Begrunnelsen for å oppnevne egne klagenemnder varierer. Det kan være et ønske om å sikre en faginnsikt som et overordnet forvaltningsorgan ikke vil ha, eller en større uavhengighet for klageinstansen med avstand til de ordinære forvaltningsorganene. En viktig begrunnelse for noen statlige klagenemnder er å avlaste eller spare overordnede organer for arbeid, enten på grunn av saksmengden eller fordi klagesakene kan reise spørsmål som det ordinære forvaltningsapparatet ikke har særlige forutsetninger for å vurdere.[2] Når en klagenemnd erstatter et departement som klageinstans, er siktemålet ofte å rendyrke departementets funksjon som faglig sekretariat for den politiske ledelsen og regjeringen ved å ta bort behandlingen av enkeltsaker i departementet. De fleste statlige klagenemndene behandler bare vedtak truffet i medhold av den loven som klagenemnda er opprettet etter. Noen klagenemnder behandler saker etter flere forskjellige lover.

51.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Klageadgang

Opplæringsloven inneholder ikke regler om retten til å klage på enkeltvedtak eller regler om hvordan klager skal behandles. Det er de alminnelige reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI (§§ 28-36) som gjelder i disse tilfellene. Opplæringsloven § 9 A-7 siste avsnitt inneholder likevel en særregel om klageadgang. Etter bestemmelsen kan en elev eller forelder klage på en sak om det det fysiske skolemiljøet selv om skolen ikke har fattet enkeltvedtak i saken. Forutsetningen er at eleven eller forelderen har bedt skolen om å sette i gang tiltak for å rette på det fysiske miljøet og at skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken.

Også opplæringsloven § 9 A-6 første avsnitt inneholder en særregel som avviker fra normalordningen i forvaltningsloven. Regelen gjelder håndheving i saker om det psykososiale miljøet. Etter bestemmelsen kan elever og foreldre melde sin sak direkte til fylkesmannen, og de har rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Saken må være tatt opp med rektor før den meldes til fylkesmannen. Eleven eller foreldrene som har meldt inn saken til fylkesmannen, kan klage på fylkesmannens vedtak hvis de ikke er fornøyd med vedtaket. Det følger av forvaltningsloven § 28 at Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

---

1 NOU 2019: 5, kap. 24.6.5.3.

2 NOU 2019: 5.

Hvem som er klageinstans

Opplæringsloven inneholder særregler som gjør unntak fra forvaltningslovens regler om hvem som er klageinstans. Etter opplæringsloven skal klager på enkeltvedtak i grunnskolen som hovedregel behandles av departementet. Departementet er også klageinstans for enkelte typer vedtak i videregående opplæring.

Opplæringsloven § 15-2 lyder slik:

> Departementet er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. For enkeltvedtak i personalsaker gjeld likevel reglane om klageinstans i § 28 i forvaltningslova.
>
> Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den vidaregåande opplæringa, enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1 femte ledd, enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter § 3-12 og enkeltvedtak om fysiske miljøforhold etter § 9 A-7.
>
> I samband med klage på inntak til vidaregåande opplæring kan departementet ikkje overprøve eit vedtak i fylkeskommunen om kva for utdanningsprogram på vidaregåande trinn 15 eller programområde på vidaregåande trinn 2 og 3, eller kva for skole ein søkjar skal takast inn på. For slike vedtak og for vedtak om inntak av gjesteelevar gjeld reglane om klageinstans i § 28 i forvaltningslova. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak til eit særskilt utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 på grunnlag av sakkunnig vurdering.

Unntaket i opplæringsloven § 15-2 går ut på at det er departementet, ikke forvaltningsorganet som følger av forvaltningsloven § 28, som er klageinstans for en rekke enkeltvedtak. Det gjelder

1. alle enkeltvedtak som gjelder elever og voksne som får grunnskoleopplæring
2. disse enkeltvedtakene som gjelder elever i videregående opplæring:
   - inntak til videregående opplæring
   - inntak til et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1
   - spesialundervisning
   - særskilt språkopplæring
   - det fysiske skolemiljøet
   - opplæring i opp til to år ekstra

For klage på vedtak om hvilket utdanningsprogram, programområde eller skole en søker skal tas inn på, og for klage på vedtak om inntak av gjesteelever, gjelder de vanlige reglene om klageinstans i § 28 i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven § 15-2 tredje avsnitt. Det innebærer at det er fylkestinget eller særskilte klagenemnder oppnevnt av fylkestinget som er klageinstans i slike saker. I øvrige avgjørelser som gjelder inntak, er det derimot departementet som er klageinstans.

Departementet har delegert sin myndighet etter opplæringsloven § 15-2 til Utdanningsdirektoratet i brev av 13.09.2013.[3] Utdanningsdirektoratet har delegert sin myndighet videre til fylkesmannen i brev av 05.11.2013.[4] Det innebærer at det i realiteten er fylkesmannen som er klageinstans for alle enkeltvedtak i grunnskolen og for de enkeltvedtakene i videregående opplæring som er nevnt ovenfor.

For klager på vedtak om vurdering er det fastsatt egne regler i forskrift til opplæringsloven kapittel 5. Klageinstansen for vurdering av skriftlig eksamen er egne klagenemnder som er oppnevnt av fylkesmannen, jf. forskriftens § 5-9. For klage på standpunktkarakter og klage på karakter i orden og atferd er fylkesmannen klageinstans, jf. forskriftens §§ 5-12 og 5-13. For klage på bedømmingen av fag- og svenneprøve, praksisbrevprøve og kompetanseprøve i videregående opplæring er det en egen klagenemnd som er klageinstans, jf. forskriften § 5-14. I forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og 4 er det også fastsatt at fylkesmannen er klageinstans for enkelte sakstyper, for eksempel for realkompetansevurdering etter § 4-13 og for særskilt tilrettelegging av eksamen etter §§ 3-32 og 4-25.

51.2.3 Andre lover

Staten (ofte ved fylkesmannen) er klageinstans på en rekke andre velferdsområder enn opplæringsområdet, blant annet etter barneverntjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven.

51.3 Kunnskapsgrunnlaget

51.3.1 Bakgrunnen for særreglene om klageinstans i dagens opplæringslov

Reglene i opplæringsloven § 15-2 om unntak fra de alminnelige reglene om klageinstans i forvaltningsloven er i hovedsak en videreføring av tidligere regler om klageinstans i tidligere lov om grunnskolen og lov om videregående opplæring. Reglene er i tråd med forslagene fra Smithutval-

[3] Kunnskapsdepartementet, brev datert 13. september 2013.
[4] Utdanningsdirektoratet, brev datert 5. november 2013.

get, jf. NOU 1995: 18. Smithutvalgets arbeid med spørsmål om klageinstans skjedde innenfor rammene departementet ga i forbindelse med utvalgets mandat i brev 27. februar 1994:

> Departementet legger til grunn at det fortsatt bør være særregler om hvem som skal være klageinstans. Det går inn for at departementet skal være klageinstans i de tilfeller der en ønsker at det skal være statlig overprøving. Det vil da være departementet som avgjør om det selv skal behandle klagene, eller delegere kompetansen til lokale eller regionale statlige instanser.[5]

I hovedsak foreslo Smithutvalget lovbestemmelser i tråd med disse rammene. Utvalget foreslo for øvrig å endre reglene om klageinstans i videregående opplæring ved at departementet skulle være klageinstans for vedtak om inntak til videregående opplæring og om spesialundervisning.

Bakgrunnen for ønsket om at staten skal være klageinstans når det gjelder overprøving av kommunale vedtak, har utvalget forklart slik:

> Variasjonsbredden i kommunenes størrelse, organisering og kompetanse kan sies å være så stor at den enkelte elev ikke i tilstrekkelig grad er sikret en ensartet og kompetent behandling av klager knyttet til en pliktig opplæring ved en intern klagebehandling i kommunen. Det er bl.a. av denne grunn statlig overprøving av enkeltvedtak i grunnskolen.[6]

Når det gjelder overprøving av fylkeskommunale vedtak, uttalte departementet i ovennevnte brev dette:

> Fylkeskommunene på sin side er organisasjoner med en størrelse, organisering og kompetanse som etter departementets vurderinger kan sikre ensartet, kompetent og saklig behandling av klager knyttet til den videregående opplæring. Det er bl.a. av denne grunn slik at klagebehandlingen i videregående opplæring som hovedregel foretas internt i fylkeskommunen.

51.3.2 Antall klager og resultatet av fylkesmannens klagebehandling

Fylkesmennene utarbeider årlig en oversikt til Utdanningsdirektoratet over de klagesakene de har behandlet.

I oppsummeringen av årsrapportene fra fylkesmennene fra 2016[7] skriver Utdanningsdirektoratet følgende:

> I 2005 rapporterte fylkesmennene om 675 klager på spesialundervisning. Dette innebærer at i tidsrommet fra 2005 til 2016 er antall klager knyttet til spesialundervisning redusert med 77 prosent. Vi har ingen forklaring på denne utviklingen, men mener dette bør ses nærmere på. Vi er bekymret for den store nedgangen i antall klager på vedtak om spesialundervisning. En så stor reduksjon i antall klager, uten at det er holdepunkter for at skolene/skoleeierne oppfyller elevenes rettigheter i større grad enn i 2005, gir grunn til å se nærmere på om dette er en rettssikkerhetsutfordring.

Elever i grunnskolen og videregående opplæring har likelydende rettigheter når det gjelder krav til skolemiljøet og rett til spesialundervisning. Årsrapportene viser videre at det er store variasjoner i antall klager fra elever i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring.

Rapporteringen fra 2011[8] bekrefter at det er en langt lavere andel elever og lærekandidater i videregående opplæring som klager til fylkesmannen. Fylkesmennene mottok dette året 113 klager på skolemiljøet i grunnskolen, mens det tilsvarende tallet i videregående opplæring var én. På spesialundervisningsområdet mottok fylkesmennene 285 klager fra elever i grunnskolen, mens de kun mottok sju klager fra elever og lærekandidater i videregående opplæring.

Det er også forskjeller mellom fylkene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder behandlet 5 klagesaker knyttet til psykososialt miljø i 2016, mens Nordland og Oslo og Akershus behandlet henholdsvis 14 og 43 klagesaker.

I løpet av perioden 2010–2014 er det registrert en reduksjon i antall klager på standpunktkarakterer både i grunnskolen og i videregående opplæring. Det er også reduksjon i antall klager som er gitt medhold enten hos fylkesmennene eller hos fylkeskommunene.[9] I Utdanningsdirektoratets

5 NOU 1995: 18, vedlegg 1.
6 NOU 1995: 18, vedlegg 1.
7 Utdanningsdirektoratet, 2017b.
8 Utdanningsdirektoratet, 2012b.
9 Utdanningsdirektoratet. 2015c.

oppsummering av årsrapportene til fylkesmennene for 2016 står det følgende:

> Vi ser her at 43 prosent av klagene til fylkesmannen i grunnskolen gjelder standpunktkarakterer i fag. Fylkesmannen opphever i 75 prosent av disse sakene skolens vedtak og sender saken tilbake til skolen for ny behandling. Dette betyr at fylkesmannen i disse sakene konkluderer med at skolen ikke har fulgt gjeldende bestemmelser i forskrift til opplæringsloven for karakterfastsettelse. Til sammenligning ser vi i saker om skoleplassering og permisjoner at klager sjelden får medhold.

51.3.3 Innspill til utvalget

Utvalget har mottatt innspill fra Barneombudet om at det er behov for å gjennomgå reglene om hva det kan klages på etter opplæringsloven. Barneombudet mener at det er inkonsekvens i klageordningene, særlig når det gjelder klage på vedtak i videregående opplæring. Ombudet peker på at utvalget blant annet bør se på reglene om klage ved inntak til videregående opplæring i opplæringsloven § 15-2: Hva skal det kunne klages på, og til hvem? Hvilken klageinstans vil best kunne ivareta elevens rettssikkerhet? Barneombudet har også gitt innspill om at utvalget må se på om klagemekanismene er gode nok. Barneombudets fagrapport viser at vedtak om spesialundervisning ikke har blitt bedre.[10]

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har også bedt utvalget om å vurdere klageordningen. FUG skriver at når foreldre opplever at deres barn ikke har en trygg og god skolehverdag eller ikke får en opplæring som gjør at de kan utnytte sitt potensial for læring, trenger de en klageordning som sikrer barnet. FUG ber om at utvalget vurderer om klageordningen i større grad kan sikre alle elevers rett til opplæring.[11]

KS har bedt utvalget om å vurdere i hvilken grad det er nødvendig med egne saksbehandlingsregler i opplæringsloven ut over det som følger av forvaltningsloven. KS mener at forvaltningslovens regler om saksbehandling, enkeltvedtak, klager osv. må gjelde på opplæringslovens område.[12]

[10] Barneombudet, innspill til utvalget.
[11] FUG, innspill til utvalget.
[12] KS, innspill til utvalget.

51.4 Utvalgets vurdering

51.4.1 Krav til saksbehandlingen

Forvaltningsloven fastsetter grunnprinsippene for og krav til saksbehandlingen i forvaltningssaker, og lovens formål er å sikre den enkelte innbygger en trygg og grundig saksbehandling, forutsigbarhet og likebehandling fra det offentliges side. I særlovgivningen, slik som opplæringsloven, kan det gjøres unntak fra de generelle reglene i forvaltningsloven. Dersom det ikke er gitt regler om saksbehandlingen i særlovgivningen, er det forvaltningslovens regler om behandlingsmåten i forvaltningssaker som gjelder.

I opplæringsloven § 15-2 er det gjort unntak fra forvaltningsloven når det gjelder hvem som er klageinstans, se kapittel 51.2.2 ovenfor. Ordningen i opplæringsloven går ut på at enkeltvedtak som gjelder elever i grunnskolen, som hovedregel skal kunne påklages til staten, og ikke til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det samme gjelder for noen utvalgte enkeltvedtak i videregående opplæring: (1) inntak til videregående opplæring, (2) inntak til et særskilt utdanningsprogram, (3) spesialundervisning, (4) særskilt språkopplæring, (5) det fysiske skolemiljøet og (6) opplæring i inntil to år ekstra.

Dagens særregler om klageinstans er i lovens forarbeider begrunnet med at «departementet skal være klageinstans i de tilfeller der en ønsker at det skal være statlig overprøving», se kapittel 51.3.1 om bakgrunnen for disse reglene.

51.4.2 Er det nødvendig at staten overprøver kommunale og fylkeskommunale vedtak etter opplæringsloven?

I dag er staten klageinstans på alle enkeltvedtak som gjelder elever i grunnskolen, men kun på noen utvalgte enkeltvedtak som gjelder elever i videregående opplæring.

Departementet vurderte det slik i 1994 at fylkeskommunene var mer kompetente enn kommunene til å være klageinstans. Et prinsipielt spørsmål er om kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse er endret siden 1994, og om kommunene i dag har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å avgjøre klager på enkeltvedtak etter opplæringsloven.

I Norge er det i dag 422 kommuner, og det er store forskjeller kommunene imellom når det gjelder blant annet innbyggertall og størrelsen på fagmiljøer. Den formelle juridiske kompetansen vari-

erer. I mindre kommuner er det for eksempel mindre utbredt å ha ansatte jurister som arbeider med spesialfelt. Dette betyr at forståelsen av og kjennskapen til loven også kan være ujevnt fordelt i de ulike nivåene i forvaltningen. Ifølge Juristforbundet var det i 2016 bare rundt 150 av landets 434 kommuner, det vil si cirka 34 prosent av kommunene, som hadde ansatt egne jurister.[13] En undersøkelse fra 2010 basert på tall fra KS viser at det bare var 13 ansatte med juridisk embetseksamen i de 131 kommunene med opptil 2 500 innbyggere. Selv blant de 103 kommunene med opptil 5 000 innbyggere var det bare 25 ansatte med denne kompetansen.[14] I Meld. St. 14 (2014–2015) er det pekt på at det er stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene.

Utvalget mener at varierende faglig kompetanse i kommunene kan være en utfordring for rettssikkerheten og vurderingen av skjønnsspørsmål. I dag forutsettes det imidlertid at kommunene må sørge for å ha nødvendig kompetanse og kapasitet for å kunne utføre lovpålagte tjenester eller delta i interkommunalt samarbeid som kan avhjelpe eventuell manglende kompetanse i kommunen. I kommuneloven, som ble vedtatt 22. juni 2018, er det dessuten tatt inn en ny og detaljert internkontrollbestemmelse i § 25-1, som i hovedsak kan erstatte internkontrollbestemmelser i særlovgivningen. Etter bestemmelsen skal kommunene ha et system som sikrer at lover og forskrifter følges.

Regjeringen har gjennomført en kommunereform for å gjøre kommunene i stand til å gi gode velferdstjenester, utvikle sine lokalsamfunn og løse framtidens utfordringer. Dette er den største endringen i kommunestrukturen siden 1960-tallet. Reformen er basert på lokale prosesser, og 119 kommuner blir 47 nye, og 1. januar 2020 har vi 356 kommuner i Norge. Det vil gi flere større kommuner som kan gi bedre tjenester. Det vil allikevel fortsatt være mange små kommuner i Norge også etter 2020. Se mer om kommunereformen i kapittel 11.6.

Utvalget mener at det er tvilsomt om det i dag er belegg for å påstå at fylkeskommunene er mer kompetente enn kommunene til å avgjøre klagesaker, slik departementet la til grunn i 1994, men det vil fortsatt kunne være varierende faglig kompetanse i kommunene. Kommuner og fylkeskommuner bør uansett stå likt når det gjelder forventninger til å utføre lovpålagte tjenester og avgjøre klager på enkeltvedtak.

En kommunal klageinstans kan gi større sikkerhet for lokale tilpasninger og for at lokale oppfatninger blir tatt i betraktning i klagesaken. Når vedtaket i en klagesak kan ha økonomiske konsekvenser for en kommune, vil det samsvare bedre med budsjettansvaret om avgjørelsen treffes av en kommunal klageinstans, men det kan også gjøre at klageinstansens avgjørelse blir påvirket av budsjettmessige hensyn i større utstrekning enn det er saklig grunn til.

I vurderingen av om staten bør være klageinstans, kan man se hen til regelen om at når et statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningsskjønnet. Dette følger av forvaltningsloven § 34 andre avsnitt. Regelen, som trådte i kraft 1. januar 2018, legger føringer for hvordan klageinstansen skal vekte hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningsskjønnet. Regelen innebærer at klageinstansen skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret i de tilfellene kommunen har et valg mellom flere ulike lovlige handlingsalternativer. Lovbundet skjønn er ikke omfattet av bestemmelsen. Prinsippet om kommunalt selvstyre er også forankret i Grunnloven § 49. Bakgrunnen for regelen i forvaltningsloven § 34 er at regjeringen ønsket å styrke det kommunale selvstyret for at innbyggerne i større grad skal kunne påvirke samfunnsutviklingen og innretningen av tjenestetilbudet i sitt eget lokalsamfunn.[15]

Også prinsippene for statlig styring av kommuner taler for at organer i kommunen er klageinstans.[16] Det gjelder særlig prinsippet om kommunal egenkontroll, som går ut på at når kommunene er pålagt en oppgave i lov, har de ansvaret for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder. Kommunene skal se til at oppgaven blir løst, og at reglene blir fulgt. Egenkontrollen er den samlede kontrollen kommunene utfører med egen virksomhet. Kravene i regelverket til formelle prosesser og skillet mellom de ulike rollene som aktørene har, innebærer at personer og organer ikke skal kontrollere eget arbeid. Egenkontrollen bidrar til å bygge opp under tilliten til kommunen, blant annet ved å forebygge og avdekke

[13] Gangnes, 2018.
[14] Utdanningsdirektoratet, 2011.
[15] Prop. 64 L (2016–2017).
[16] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016a.

regelbrudd. Et like viktig formål er at kontrollarbeidet legger grunnlaget for læring og forbedring.

Det er etter utvalgets vurdering generelt ikke slik at intern kommunal behandling av klager i seg selv gir svekket rettssikkerhet. Både prinsippene for statlig styring, formålet med kommunereformen, forutsetningen om at kommunene må sørge for nødvendig kompetanse eller interkommunalt samarbeid, og kravet om internkontroll taler for at forvaltningslovens alminnelige regler om klageinstans som hovedregel bør gjelde.

Utvalget mener at det likevel kan være grunner til at staten bør kunne overprøve kommunale vedtak i visse saker etter opplæringsloven. For det første er dette tilfellet hvis avgjørelsen er særlig viktig for personen avgjørelsen gjelder. For det andre kan det være at kompetansen i kommunene varierer med hvilken type sak det gjelder, og for det tredje kan en kommune i enkelte typer saker ha økonomiske grunner til ikke å oppfylle en elevs rettigheter.

Utvalget mener at staten bør være klageinstans for enkelte utvalgte individuelle rettigheter som er særlig viktige for retten til opplæring. En statlig klageinstans, i praksis fylkesmannen, som omfatter flere kommuner, vil lettere kunne skape en ensartet praksis enn en kommunal klageinstans for den enkelte kommune. En statlig klageinstans kan dessuten ha mer juridisk og faglig ekspertise enn det er mulig å ha for en del kommuner. Dessuten kan det i noen sakstyper være ønskelig at klageinstansen har større avstand til underinstansen og lokalmiljøet enn en kommunal klageinstans vil ha. En statlig klageinstans gir større avstand og en mer uavhengig prøving i klagesaker enn en kommunal klageinstans kan ventes å gi.

51.4.3 I hvilke saker bør staten være klageinstans?

Enkeltvedtak som gjelder grunnleggende rettigheter og rettigheter som gjelder vern av minoriteter

Fordi hovedregelen etter forvaltningsloven er at kommunen er klageinstans, trengs det en særskilt begrunnelse for at staten skal være klageinstans. Statlig klageinstans bør følgelig ikke være normalordning på opplæringsområdet med mindre hensynene som taler for statlig overprøving, gjør seg gjeldende for hele området.

Utvalget mener at særregler om statlig klageinstans bør gjelde

- i saker om grunnleggende rettigheter og velferdstjenester
- i saker om rettigheter for elever som utgjør et mindretall (minoritetsvern)
- for enkeltvedtak både i grunnskolen og i videregående opplæring på områder der det er samme type rettighet

Utvalget mener at staten bør være klageinstans for vedtak som gjelder *rett til grunnskoleopplæring* (etter dagens §§ 2-1 og 4A-1) og *rett til videregående opplæring* (etter dagens §§ 3-1 og 4A-3) fordi det dreier seg om rett til grunnleggende velferdsytelser. For vedtak i videregående opplæring om hvilket utdanningsprogram, programområde eller skole en søker skal tas inn på, skal forvaltningslovens regler om klageinstans fortsatt gjelde.

Vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring gjelder rettigheten og ressursen til utsatte grupper, og avgjørelsen i slike saker kan ha betydning for elevenes mulighet til å nyttiggjøre seg retten til opplæring. Etter utvalgets syn gjelder det samme for følgende enkeltvedtak: personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, språkopplæring for elever med annet morsmål enn norsk og samisk og videregående opplæring i opptil to år ekstra. Staten bør derfor være klageinstans for enkeltvedtak i de nevnte sakene. Videre bør staten være klageinstans for enkeltvedtak om opplæring i og på samisk, opplæring i kvensk eller finsk, opplæring i og på norsk tegnspråk og særlig opplæring for blinde og sterkt svaksynte fordi det i slike saker dreier seg om avgjørelser som gjelder en gruppe elever som utgjør et mindretall.

Dessuten bør staten være klageinstans for vedtak som pålegger en elev å bytte skole, fordi dette er inngripende vedtak for dem det gjelder. Også vedtak som gjelder det fysiske skolemiljøet kan være avgjørende for elevers mulighet til å nyttiggjøre seg retten til opplæring. Staten bør etter utvalgets vurdering være klageinstans også i slike saker.

Utvalget mener at reglene om klageinstans i forskrift til opplæringsloven bør gjennomgås av departementet. Departementet bør foreslå eventuelle endringer i forskriften med tilsvarende begrunnelser som nevnt ovenfor. Det vil si at det ikke bør skilles mellom kommuner og fylkeskommuner som klageinstans for samme sakstyper, og at staten kun skal være klageinstans for enkeltvedtak som gjelder grunnleggende rettigheter, og enkeltvedtak som gjelder vern av rettigheter for elever som utgjør et mindretall, og som er særlig viktige for dem det gjelder. Utvalget foreslår at det innføres en egen hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans

for enkeltvedtak om vurdering og om særskilt tilrettelegging av eksamen. Hjemmelen plasseres som et eget avsnitt i paragrafen om klageinstans, slik at alle regler som gjelder klageinstans etter opplæringsloven er samlet i én og samme lovparagraf, se forslag til § 23-1.

Hva forslaget innebærer

Utvalgets forslag innebærer at staten ikke lenger skal være klageinstans i vedtak som gjelder utsatt og tidlig skolestart, hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på, permisjon fra grunnskoleopplæringen, fritak fra aktiviteter, skyss, reisefølge og tilsyn for elever i grunnskolen og inntak til et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1. I disse sakene skal forvaltningslovens regler om klageinstans gjelde; det vil si at kommunen skal være klageinstans.

Forslaget innebærer videre at fylkeskommunen ikke lenger skal være klageinstans for blant annet vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk og særlig opplæring for blinde og sterkt svaksynte i videregående opplæring. I disse tilfellene skal staten være klageinstans. Det blir følgelig samme klageinstans for samme type saker uavhengig av om det dreier seg om vedtak i grunnskolen eller i videregående opplæring.

For enkeltvedtak som ikke gjelder selve opplæringen, skal – som i dag – forvaltningslovens regler om klageinstans gjelde. Det betyr at kommunen er klageinstans i blant annet vedtak om plass i skolefritidsordningen.

Klagerett og klageinstans for vedtak om hvilken videregående skole eleven skal gå på (skoleplassering)

I forskrift til opplæringsloven § 6-10 er det fastsatt at søkere til videregående opplæring ikke kan klage på skoleplasseringen. Etter utvalgets vurdering er det ikke hjemmel i opplæringsloven til å fastsette at en søker ikke kan klage på skoleplasseringen. En avgjørelse om skoleplassering vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og enkeltvedtak kan påklages. I forskriftens § 6-10 vises det til opplæringsloven § 15-2 som har regler om unntak fra forvaltningslovens regler om hvem som er klageinstans.

Lovgivers intensjon bak opplæringsloven § 15-2 er at vedtak om hvilken skole søkeren skal tas inn på, kan påklages etter de alminnelige reglene om klageadgang i forvaltningsloven, og følgelig at opplæringslovens særregler om at departementet er klageinstans ikke skal gjelde i disse tilfellene. Ut fra forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 46 (1997–98) merknader til § 15-2 tredje avsnitt, er det klart at både skoleplassering og hvilket utdanningsprogram og programområde inntaket gjelder, skal kunne påklages. Utvalget kan ikke se at det er tungtveiende grunner som tilsier at retten til å klage på vedtak om skoleplassering skal innskrenkes.

Hensikten med § 15-2 tredje avsnitt første setning er at opplæringslovens særregel om at departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak, ikke gjelder for klage på enkeltvedtak om tildelt utdanningsprogram og programområde og hvilken skole søkeren skal tas inn på. I slike saker er det de alminnelige reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28 som gjelder. Dette innebærer at det er fylkestinget eller særskilte klagenemnder oppnevnt av fylkestinget som er klageinstans i saker om skoleplassering.

Utvalget foreslår at forvaltningslovens regler om klageinstans fortsatt skal gjelde for vedtak om hvilken skole elever i videregående opplæring skal plasseres på. Forslaget innebærer ingen endring i innholdet i dagens regler om klageinstans.

51.4.4 Bør staten ha et eget klageorgan?

Utvalget har vurdert om det bør innføres en ordning med et eget statlig klageorgan. En ordning med et eget statlig klageorgan i de sakene der staten er klageinstans, er imidlertid ikke hensiktsmessig fordi fylkesmannen i de enkelte fylkene har kompetanse og forutsetninger for å vurdere spørsmålene som klagesakene reiser. Fylkesmannen fører også tilsyn etter opplæringsloven, og informasjon fra klagebehandlingen kan være en viktig del av fylkesmannens risikovurdering når fylkesmannsembetene skal vurdere hvilke saker det bør føres tilsyn med.

Utvalget går derfor ikke inn for å foreslå et eget statlig klageorgan.

51.4.5 Oppgaven som klageinstans bør legges til departementet

Fordi en ordning med staten som klageinstans vil innebære et unntak fra hovedregelen i forvaltningsloven § 28, må regler om statlig klageinstans fastsettes gjennom en særlig regel i opplæringsloven. Utvalget foreslår at oppgaven som klageinstans legges til departementet. Det vil da være departementet som avgjør om det selv skal behandle klagene eller delegere kompetansen til en nasjonal statlig instans, for eksempel Utdanningsdirektoratet, eller til regionale statlige

instanser, for eksempel fylkesmennene. Etter delegering fra departementet er fylkesmannen i de enkelte fylkene – via delegering fra Utdanningsdirektoratet – i dag statlig klageinstans i opplæringssektoren. Utvalget antar at det i stor utstrekning vil være slik også i framtiden, men at det regelteknisk vil være mest ryddig at loven legger kompetansen til departementet.

51.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at forvaltningslovens regler om klageinstans som hovedregel skal gjelde. Det vil si at enkeltvedtak skal påklages til kommunen eller fylkeskommunen, se forslag til § 23-1 første avsnitt.
- at departementet skal være klageinstans for visse enkeltvedtak etter opplæringsloven, se forslag til § 23-1 andre avsnitt. Det gjelder enkeltvedtak om
  a. grunnskoleopplæring
  b. videregående opplæring
  c. opplæring i og på samisk
  d. opplæring i kvensk eller finsk
  e. opplæring i og på norsk tegnspråk
  f. opplæring i punktskrift
  g. opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet
  h. særskilt språkopplæring
  i. individuelt tilrettelagt opplæring
  j. personlig assistanse
  k. fysisk tilrettelegging
  l. det fysiske skolemiljøet
  m. skolebytte som er pålagt
- at det innføres en egen hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering, se forslag til § 23-1 tredje avsnitt
- språklige forenklinger

Kapittel 52
Statlig tilsyn med kommunene

Figur 52.1

52.1 Innledning

Dette kapitlet handler om utformingen av reglene om statens tilsyn med at kommunene oppfyller de pliktene de er pålagt etter opplæringsloven (kommunepliktene), statens tilsyn med kommunenes internkontrollplikt og statens tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter).

Statlig kontroll av om et vedtak er lovlig (lovlighetskontroll), omhandles ikke. Slik kontroll er regulert i kommuneloven kapittel 27.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere hvordan regelverket bør utformes for å utgjøre et effektivt styringsvirkemiddel, blant annet ved at regelverket kan håndheves gjennom tilsyn og klage. Utvalget skal vurdere hvilke klage-, tilsyns- og reaksjonsregler som er nødvendige og hensiktsmessige. Regler om klage er omtalt i kapittel 51, og regler om reaksjoner ved brudd på loven er omtalt i kapittel 53.

52.2 Dagens regler

52.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Etter artikkel 7 i Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre[1] skal statens kontroll med lokale myndigheters virksomhet som regel ha som eneste formål å sikre at loven og grunnlovfestede prinsipper om lokalt selvstyre, når slike prinsipper finnes, blir etterlevd. I artikkel 7 nr. 3 står det videre at administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interessene den skal ivareta.

52.2.2 Kommuneloven og opplæringsloven

For å sikre at kommunene følger reglene i opplæringsloven og oppfyller de pliktene de er pålagt, fører staten tilsyn. Alle disse pliktene kalles «kommunepliktene». Regler for statlig tilsyn med lovpålagte plikter (kommuneplikter) finnes i kommuneloven kapittel 30. Ifølge § 30-2 første setning kan fylkesmannen føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov (lovlighetstilsyn). At tilsynet skal være et lovlighetstilsyn, betyr at tilsynsmyndighetenes kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensingene som domstolene, og at tilsynsorganene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn.

I særlovgivningen må det pekes ut hvilke områder det skal føres tilsyn med. Dette følger av kommuneloven § 30-2 andre setning. I opplæringsloven (særlov) § 14-1 første avsnitt er det fastsatt at fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven kapittel 1-16.

Bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven er generelle regler, som vil vike i de tilfellene der det er gitt spesielle regler om tilsyn i særlov. Det er ikke gitt slike spesielle regler i opplæringsloven.

Myndigheten til å føre tilsyn med kommunepliktene er lagt direkte til fylkesmannen, jf. kommuneloven § 30-2 og opplæringsloven § 14-1 første avsnitt første setning. Dette er ikke til hinder for at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdi-

[1] Europarådet. 1985.

rektoratet kan instruere fylkesmennene om hvordan tilsynet med kommunepliktene etter opplæringsloven skal utøves. Utdanningsdirektoratet er delegert den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid.

Kommuneloven § 30-3 gir fylkesmannen rett til å kreve opplysninger om enkeltsaker, innsyn i dokumenter og tilgang til skoleanlegg i forbindelse med tilsyn. Videre gir kommuneloven § 30-4 hjemmel for fylkesmannen til pålegge kommunen å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene fylkesmannen fører tilsyn med. Pålegg om retting er den eneste reaksjonen som kan brukes overfor kommuner i tilsynssaker.

Fylkesmannen har også myndighet til å føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene. Dette følger av opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt første setning. Andre plikter enn kommunepliktene vil si plikter der et annet pliktsubjekt enn kommunen tilbyr tjenestene (aktørplikter). Det kan for eksempel være opplæring som tilbys av en privat skole som er godkjent etter opplæringsloven. Ifølge opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt andre setning gjelder reglene om innsyn i kommuneloven § 30-3 og pålegg i kommuneloven § 30-4 også for fylkesmannens tilsyn med aktørpliktene.

Opplæringsloven § 14-1 gir fylkesmannen myndighet til å føre tilsyn med all virksomhet etter opplæringsloven. Det innebærer at tilsynsansvaret ikke bare omfatter virksomheten i grunnskoler og i videregående skoler. Også blant annet fagopplæring i bedrift, oppfølgingstjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste, voksenopplæringen, skolefritidsordningen og skoleskyssen er omfattet av det statlige tilsynet.

52.3 Kunnskapsgrunnlaget

52.3.1 Historikk

Utviklingen av reglene om tilsyn

I NOU 1995: 18 foreslo utvalget som skulle gjennomgå opplæringssektorens styringsordning (Smith-utvalget), en bestemmelse som uttrykkelig hjemler statens rett til å føre tilsyn med opplæringsvirksomhet i regi både av kommuner og fylkeskommuner og av private. Forslaget videreførte i hovedsak departementets tilsynsansvar i den tidligere grunnskoleloven § 34. Smith-utvalget foreslo også å innføre den samme tilsynsbestemmelsen for videregående skole og for private skoler. I tillegg foreslo utvalget en ny bestemmelse om tilgang til skoleanlegg og annen dokumentasjon. Utvalget foreslo også å klargjøre departementets påleggshjemmel for grunnskolen og å innføre en påleggshjemmel for videregående opplæring. Opplæringslovens bestemmelse om tilsyn og kontroll i § 14-1 slik den ble vedtatt i 1998, var i samsvar med forslaget fra Smith-utvalget.

På bakgrunn av Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* ble opplæringsloven kapittel 14 om tilsyn endret i juni 2011.[2] Loven ble justert slik at det ble fastsatt i opplæringsloven at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10A som regulerer tilsynet med oppfyllelsen av kommunepliktene, som gjelder. I Meld. St. 7 (2009–2010) er det presentert en samlet gjennomgang av tilsynsreglene i de ulike særlovene som gjelder for kommunesektoren. Bakgrunnen for dette var et ønske om å koordinere de ulike tilsynsordningene som følger av særlovene som gjelder for kommunesektoren, slik at det i alle særlovene kommer tydelig fram at tilsynet skal være et rent lovlighetstilsyn, det vil si et tilsyn med lovpålagte plikter. Hjemlene for å føre tilsyn skal gå fram av den enkelte særloven, mens den rettslige reguleringen av framgangsmåten for tilsyn er omfattet av kommunelovens kapittel om statlig tilsyn.

I Prop. 96 L (2010–2011) er det lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel, skal kunne forsvares etter en kost- og nytteanalyse. Gjennomgangen av særlovshjemler for statlig tilsyn konkluderte med å videreføre hjemmelen i opplæringsloven til å føre tilsyn med alle kommunepliktene. Konklusjonen ble blant annet begrunnet med at det er forholdsvis stor sannsynlighet for manglende etterlevelse av opplæringsloven, at andre kontroll- og påvirkningsmekanismer har vist seg ikke å være tilstrekkelig, og at skadevirkningen kan være omfattende.[3]

Stortinget vedtok kommuneloven 11. juni 2018 etter forslag fremmet i Prop. 46 L (2017–2018). Lovvedtaket er en oppfølging av NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. NOU-en inneholder forslag om ny kommunelov fra kommunelovutvalget, som blant annet foreslår å lovfeste det kommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til dette selvstyret. I NOU 2016: 4 er det også foreslått flere tiltak for å styrke egenkontrollen i kommunene. Etter kommuneloven § 30-2 forutsettes det at det er gitt en konkret tilsynshjem-

[2] Prop. 96 L (2010–2011).
[3] Meld. St. 7 (2009–2010).

mel i den enkelte særlov. Slik hjemmel er gitt i opplæringsloven § 14-1 første avsnitt.

I Prop. 46 L (2017–2018), merknaden til § 30-2 om lovlighetstilsyn, er det presisert at fylkesmannens kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensingen følger av legalitetsprinsippet og hensynet til den kommunale handlefriheten.

52.3.2 Rapporter og undersøkelser

Rapport om statens tilsyn med kommunen

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) gjennomførte i 2016 en undersøkelse for å skaffe mer kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommunepliktene fungerer i dag, for eventuelt å kunne avdekke og foreslå mulige forbedringstiltak. Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til læring og bedre kommunale tjenester.[4]

Studie om regelverksetterlevelse i grunnopplæringen

Høsten 2018 gjennomførte OsloMet en studie av regelverksetterlevelse i grunnopplæringen, på oppdrag fra Opplæringslovutvalget.[5] I rapporten kommer det fram at skolene og kommunene og fylkeskommunene etablerer nye eller forsterker allerede eksisterende rutiner etter tilsyn. Tilsynene vil i de fleste sammenhenger dermed bidra til å sikre regelverksetterlevelse i form av minstestandarder. Ifølge OsloMet blir tilsyn i noe større grad brukt til å stabilisere og formalisere eksisterende praksis enn å utvikle praksis. Utviklingsarbeid i fylkene, kommunene eller på skolene blir ifølge rapporten i varierende grad knyttet til regelverket og til sentrale områder i loven der informantene opplever utfordringer. Det kan se ut som om det først og fremst er satsinger som er initiert «ovenfra» som har styrt skolenes utviklingsarbeid de seneste årene, og at de lokale behovene i noe mindre grad har blitt vektlagt.

Et framtredende trekk ved tilsynene er at de gjennomføres på ett og ett tema, og som konsekvens vies det mindre oppmerksomhet til avveininger og eventuelle dilemmaer mellom ulike rettsregler. Skjønnsutøvelse som tematikk blir også i liten grad eksplisitt berørt.

I rapporten trekkes det også fram at skolene, kommunene og fylkeskommunene på best mulig måte forsøker å svare på forventningene som stilles til dem gjennom tilsynene.

52.4 Utvalgets vurdering

Etter dagens regler kan fylkesmennene føre tilsyn med om opplæringsvirksomheten er i samsvar med kravene i opplæringsloven og forskrift til loven (lovlighetstilsyn). Ved brudd på reglene kan fylkesmannen gi pålegg om å rette forholdet.

Kommuneloven kapittel 30 inneholder generelle regler om statlig tilsyn med kommunepliktene, se kapittel 52.2.2. Utvalget mener at disse reglene fortsatt bør være grunnlaget for gjennomføringen av lovlighetstilsyn innenfor opplæringssektoren, og ser ingen grunn til å foreslå at opplæringsloven skal inneholde spesielle regler om hvordan tilsynet skal utføres. Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen i dagens opplæringslov § 14-1 første avsnitt som fastsetter at fylkesmannen har hjemmel til å utføre tilsyn med kommunepliktene etter opplæringsloven. Den rettslige reguleringen av framgangsmåten for tilsyn vil derfor fortsatt være omfattet av kommuneloven kapittel 30, mens hjemmelen for å føre tilsyn går fram av opplæringsloven. Forslaget innebærer at staten kan føre tilsyn med alle kommunepliktene i opplæringsloven. Hvilke bestemmelser det skal føres tilsyn med, vil i stor grad måtte skje ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse og en kostnads- og nytteanalyse.

Utvalget foreslår også å videreføre dagens regel i opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt om at staten kan føre tilsyn med at andre plikter enn kommunepliktene i eller i medhold av opplæringsloven blir oppfylt (aktørplikter). Det vil si at fylkesmannen kan føre tilsyn med plikter der det er andre pliktsubjekter enn kommuner, for eksempel private skoler som er godkjent etter opplæringsloven. Også tilsynet etter denne bestemmelsen blir regulert av kommuneloven når det gjelder rett til innsyn og myndighet til å gi pålegg om retting.

I kombinasjon med hensiktsmessige ordninger for informasjon og veiledning, vil statlig tilsyn med tilhørende myndighet til å gi pålegg kunne bidra til at lovhjemlede plikter for kommuner blir etterlevd.

Utvalget foreslår at særregelen i opplæringsloven § 13-10 om internkontroll på opplæringsområdet ikke videreføres, se omtalen av dette forslaget

4 Difi, 2016.

5 Mausethagen et al. 2019.

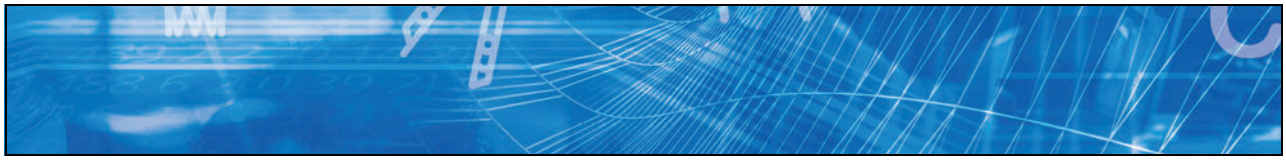
i kapittel 49.4.1. For at staten skal kunne føre tilsyn med at kommunene oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1, må opplæringsloven inneholde en hjemmel også for denne tilsynsmyndigheten. Utvalget foreslår derfor at det innføres hjemmel i opplæringsloven for fylkesmannen til å føre tilsyn med det generelle internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1, se forslag til § 23-2 første avsnitt. Forslaget innebærer ingen endring av gjeldende rett.

52.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre dagens regel om at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter), og med kommunens og fylkeskommunens plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven, se forslag til § 23-2 første avsnitt
- å videreføre dagens regel om at fylkesmannen kan føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter), se forslag til § 23-2 andre avsnitt

Kapittel 53
Reaksjoner ved brudd på opplæringsloven



Figur 53.1

53.1 Innledning

For å sørge for at reglene i opplæringsloven eller i forskrifter gitt med hjemmel i loven blir etterlevd, kan det være nødvendig med reaksjoner mot pliktbrudd overfor dem som har plikt til å følge reglene. Utvalget har vurdert om det er nødvendig med ytterligere reaksjonsregler enn det som følger av dagens opplæringslov. Opplæringsloven inneholder regler om reaksjoner overfor kommunen, ansatte i skolen, foreldre til elever i grunnskolen og eleven selv. Reaksjoner overfor elever er behandlet i kapittel 37 om skadeforebygging og ordenstiltak. Foreldrenes straffansvar er omtalt i kapittel 23.4.6.

Siden kommunene er selvstendige rettssubjekter, må eventuelle statlige reaksjoner overfor kommunene gis med hjemmel i lov eller i medhold av lov. Dette følger av kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt.

Ulike reaksjoner som kan tas i bruk er (1) pålegg, (2) tvangsmulkt, (3) administrative sanksjoner, (4) straff og (5) erstatning. Etter opplæringsloven er det adgang til å bruke alle disse reaksjonene i gitte tilfeller, med unntak av administrative sanksjoner.

Med administrative sanksjoner menes negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan og som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som utgjør straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon. Overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap er eksempler på administrative sanksjoner.[1]

[1] Prop. 62 L (2015–2016), kap. 3.2.

53.2 Dagens regler

Reaksjoner overfor kommunen, fylkeskommunen og ansatte i skolen

Pålegg

Ifølge kommuneloven § 30-4 kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av (kommunepliktene). Det følger av opplæringsloven § 14-1 at fylkesmannen fører tilsyn med kommunepliktene i opplæringsloven.

Et pålegg er et enkeltvedtak og et virkemiddel som er juridisk bindende for kommunen. Det betyr at virksomheten har lovmessig plikt til å etterkomme tiltakene i vedtaket om pålegg. Før fylkesmannen vedtar et pålegg, skal fylkesmannen vurdere virkningene det eventuelle pålegget kan ha for resten av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen kan også gi pålegg til private aktører som har forpliktelser etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt andre setning.

Pålegg om opphør av ulovlige forhold er ikke en reaksjon mot lovbruddet som sådant, men skal bidra til å *rette opp ulovligheter*, og regnes derfor ikke som en administrativ sanksjon.[2]

Tvangsmulkt

Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak der pliktsubjektet får plikt til å betale penger til det offentlige så lenge en plikt ikke er etterlevd. For-

[2] Prop. 62 L (2015–2016).

målet er altså å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. I forvaltningsloven § 51 første avsnitt er det fastsatt en generell hjemmel for forvaltningen til å fastsette tvangsmulkt: «Et forvaltningsorgan kan, når det er fastsatt i lov, treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd.» Tvangsmulkten kan ikke tvangsinndrives overfor kommuner. Dette følger av kommuneloven § 29-1.

Hjemmel for tvangsmulkt må finnes i den enkelte særloven. Opplæringsloven § 9 A-13 inneholder hjemmel til å bruke tvangsmulkt. Etter bestemmelsen har fylkesmannen og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) hjemmel til å fastsette tvangsmulkt dersom skolen forsømmer aktivitetsplikten i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er formålet med tvangsmulkt at den bør brukes i saker der det er grunn til å anta at kommunen ellers ikke innen den fastsatte fristen vil oppfylle fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak.[3]

Administrative sanksjoner

Mens straff i utgangspunktet kan ilegges av domstolene, finnes det hjemler for at forvaltningen kan ilegge straffelignende reaksjoner, kalt administrative sanksjoner. Hva som menes med administrative sanksjoner, er definert i forvaltningsloven § 43:

> Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.

De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse, eller om tap av en rettighet. I tillegg kommer formelle advarsler, som kan være en alternativ sanksjon i begge hovedgruppene. Administrative sanksjoner er enkeltvedtak som skal behandles etter forvaltningsloven. Den rettslige prøvingen skjer etter sivilprosessens regler. Hjemmel for administrative sanksjoner gis i den enkelte særloven. Eksempler på administrative sanksjoner er overtredelsesgebyr og tilbakekall av offentlige tillatelser (administrativt rettighetstap).

Opplæringsloven inneholder ingen regler som gir hjemmel for å bruke administrative sanksjoner.

Straff

Opplæringsloven § 9 A-14 gir hjemmel for å straffe *enkeltpersoner* som arbeider på en skole, *kommunen* og *fylkeskommunen*.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og alvorlig eller gjentatte ganger, bryter aktivitetspliktene som gjelder det psykososiale skolemiljøet, kan straffes med bøter eller fengsel i opptil 3 måneder. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-14 første avsnitt. Aktivitetspliktene gjelder for alle som arbeider på skolen, og den enkelte ansatte kan dermed straffes. I tillegg kan *rektoren* straffes for brudd på undersøkelsesplikten etter § 9 A-4 tredje avsnitt og plikten til å iverksette tiltak etter § 9 A-4 fjerde avsnitt hvor «skolen» er angitt som rettssubjekt. Det personlige straffansvaret er forbeholdt svært alvorlige brudd på regelverket, da det bare gjelder ved forsettlige og grovt uaktsomme brudd på regelverket.

Kommunen kan straffes dersom aktivitetspliktene som gjelder det psykososiale miljøet, er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-14 andre avsnitt og dessuten av straffeloven § 27 om straff for foretak. Straffen er bot. Verken skyldkrav eller vilkåret om kvalifisert lovbrudd gjelder for straff for foretak. Det innebærer at kommunen kan straffes selv om den enkelte lærer eller rektor ikke har skyld i lovbruddet.

For fullstendighetens skyld nevner utvalget at den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt, kan straffes etter straffeloven § 171 eller § 172.

Erstatning

I opplæringsloven § 9 A-15 er det vist til at skadeserstatningsloven kapittel 2 om det offentliges og andre arbeidsgiveres ansvar gjelder for saker om det psykososiale skolemiljøet:

> Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.
>
> Dersom det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tru at skoleeigaren ikkje har følgt reglane i eller i medhald av kapittel 9 A om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.

[3] Prop. 57 L (2016–2017), merknad til § 91 A-12.

Skadeserstatningsloven gjelder for mange samfunnsområder, blant annet for skolesektoren. Bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-15 første avsnitt gir kun informasjon om at de alminnelige erstatningsreglene i skadeserstatningsloven gjelder, og regelen har ingen selvstendig rettslig betydning.

For at en elev skal tilkjennes erstatning som følge av skade på grunn av mobbing eller annet, må samtlige hovedvilkår for erstatning være oppfylt. Det vil si at det må foreligge et ansvarsgrunnlag, skadelidte må ha blitt påført en skade som har ført til et økonomisk tap eller en betydelig personskade, og det må foreligge årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og den personskaden den skadelidte er blitt påført.

Opplæringsloven § 9 A-15 andre avsnitt inneholder en regel om delt bevisbyrde for erstatningskrav i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Bestemmelsen innebærer et unntak fra hovedprinsippet i norsk erstatningsrett hvor bevisbyrden ligger på skadelidte. Delt bevisbyrde gjelder bare ansvarsgrunnlaget, ikke økonomiske tap og årsakssammenheng.[4] For erstatningsvilkårene økonomisk tap og årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og tapet er det skadelidte som har bevisbyrden etter de ordinære bevisreglene.

53.3 Kunnskapsgrunnlaget

53.3.1 Historikk

I NOU 1995: 18 ble det foreslått en hjemmel for departementet til å gi kommunene pålegg om retting av lov- og forskriftsstridige forhold i grunnskolen og videregående opplæring. Det ble også foreslått at departementet bare kunne gi pålegg dersom forholdet kunne ha skadelige følger for elevene eller på annen måte være uheldig eller uforsvarlig.

I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) ble det foreslått en påleggshjemmel som i hovedsak var i samsvar med forslaget i NOU 1995: 18. Lovforslaget inneholdt imidlertid *ikke* vilkår om at forholdet må kunne ha skadelige følger for elevene, eller på annen måte være uheldig eller uforsvarlig. Departementet begrunnet dette slik:

> Det gir eit feilaktig signal om at enkelte reglar er mindre alvorlege å bryte dersom ein fører inn særskilde vilkår for å gi pålegg om å rette forhold som ikkje er i samsvar med lova eller forskrifta. Slike tilleggskriterium for bruk av påleggsheimelen kan også skape unødvendige konfliktar mellom staten og skoleeigaren.

I forbindelse med at opplæringsloven kapittel 14 om tilsyn ble endret juni 2011, ble loven justert slik at det ble fastsatt i opplæringsloven at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven som regulerer tilsynet med oppfyllelsen av kommunepliktene. Hjemmelen til å gi pålegg om retting ved brudd på kommunepliktene følger derfor i dag av kommuneloven.

Regelen i § 9 A-15 andre avsnitt om delt bevisbyrde i visse typer erstatningssaker ble innført 1. august 2013, og regelen i § 9 A-13 om tvangsmulkt ble innført med virkning fra 1. august 2017.

53.3.2 Innspill til utvalget

Referansegruppen

Barneombudet mener at utvalget må vurdere å innføre reaksjoner dersom kommunene ikke oppfyller lovkravene.[5] Med unntak av reglene om skolemiljø har det ingen konsekvenser for kommunene dersom de bryter reglene, uttaler Barneombudet. Barneombudet peker på at klage- og tilsynssystemet er «for tannløst». Ombudet mener at klage- og tilsynsordninger er for lite verdt for barn og unge, fordi det avhenger av god vilje å oppfylle dem. Barneombudet mener at det må lovfestes administrative sanksjoner, for eksempel overtredelsesgebyr, for fylkesmannen som klageinstans. Ombudet mener også at fylkesmannen må få hjemmel til å ilegge tvangsmulkt, blant annet i saker om spesialundervisning.

Også Elevorganisasjonen mener at det «finnes tilnærmet ingen sanksjonsmidler for brudd på opplæringsloven».

Andre

I møte med fylkesmannsembetene 6. juni 2018 ble det gitt uttrykk for at det ikke er behov for reaksjoner utover påbud om retting. Det er fordi erfaringene fra tilsyn er at kommunene følger opp fylkesmannens vedtak. Fylkesmennene påpeker at utfordringen er at kommunene ikke klarer å rette bruddene fordi de mangler ressurser og kompetanse. Kommunene har stor vilje, og de tar imot veiledning. Fylkesmennene mener at reaksjoner ved lovbrudd kun bør brukes ved manglende vilje, ikke manglende evne til å rette bruddene.

[4] Prop. 129 L (2012–2013), bl.a. s. 51.

[5] Barneombudet, innspill til utvalget.

I møte med Unge funksjonshemmede og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) 9. mai 2018 ble det uttalt at mange og alvorlige regelverksbrudd, for eksempel funn på spesialundervisningsfeltet, i seg selv er en begrunnelse for å se på sanksjoner som virkemiddel for økt etterlevelse. Det er ikke sikkert sanksjoner virker på alle områder, men FFO mener det må være verdt å prøve det ut.

Ellers er det få av dem utvalget har møtt, som har tro på strengere reaksjonsmidler. Det gjelder både lærere og kommuner.

53.4 Utvalgets vurdering

53.4.1 Innledning

At rettsregler blir kjent og forstått, er en forutsetning for at de kan virke. Men dette er ikke nok. Den eller de som er pliktsubjekt etter reglene, må også være motivert til å følge reglene. For å sørge for at regler blir etterlevd, kan det være nødvendig med reaksjoner mot pliktbrudd overfor dem som har plikt til å følge reglene. Utvalget har vurdert om det er nødvendig med reaksjonsregler ved lovbrudd, og hvilke reaksjoner som kan være hensiktsmessige.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er manglende etterlevelse av reglene på opplæringsområdet, se kapittel 9.4. Årsakene til at reglene ikke alltid følges, er sammensatt. Én av årsakene synes å være manglende og ulik forståelse av loven. En medvirkende årsak er også den totale arbeidsbyrden til aktørene i skolen. Det ser ut til at aktørene i opplæringssektoren gjennomgående har stor vilje til å etterleve regelverket, men at det i noen grad er manglende anerkjennelse av regelverkets funksjon og manglende integrering av reglene i den generelle styringen av skolen. Denne utfordringen kan igjen ha sammenheng med at regelverket oppfattes som for omfangsrikt og for lite treffsikkert. Årsakene til regelbrudd og at det stort sett er vilje til etterlevelse, har betydning for vurderingen av om det er behov for reaksjoner, og hvilke reaksjoner det eventuelt er behov for.

Utvalget mener at opplæringsloven bør inneholde bestemmelser som åpner for å kunne ilegge ulike former for reaksjoner når en kommune, fylkeskommune eller privat aktør bryter reglene på en måte som er til skade for den enkelte. Det kan dessuten være allmenne behov for å gi staten adgang til å sørge for at nasjonale krav til opplæringsvirksomheten blir oppfylt.

53.4.2 Pålegg

Pålegg om retting

I dag kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette alle forhold som er i strid med kommunepliktene, se kapittel 53.2. Målet med pålegg er ikke å straffe, men å sørge for at kommunen setter i verk tiltak som gjør at den følger regelverket. Kommuneloven § 30-4 gir hjemmelsgrunnlag for pålegg i forbindelse med tilsyn med kommunepliktene i opplæringsloven.

Pålegg om å ta imot veiledning

Verken kommuneloven eller opplæringsloven inneholder hjemmel for å pålegge kommunene å ta imot veiledning dersom de bryter regelverket. Det finnes i dag et veilederkorps[6] som gir veiledning til kommuner, fylkeskommuner og skoler som ønsker å forbedre seg gjennom å bli en mer lærende organisasjon. Veilederkorpset består av erfarne veiledere som engasjeres av Utdanningsdirektoratet. Det er frivillig for kommuner å ta imot hjelp fra veilederkorpset.

I Meld. St. 21 (2016–2017) var ett av tiltakene fra Kunnskapsdepartementet å innføre en oppfølgingsordning der kommuner som havner under en nedre grense for kvalitet, skulle følges opp med tett støtte og veiledning. I meldingen ble det lagt opp til at det skulle være frivillig for kommunene å ta imot hjelp, men at ordningen skulle evalueres. På bakgrunn av evalueringen skulle det vurderes om ordningen skulle gjøres obligatorisk. For å finne fram til kommuner som trengte hjelp, foreslo Kunnskapsdepartementet at det skulle utvikles indikatorer som definerer en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen.[7]

En hovedutfordring med forslaget i Meld. St. 21 (2016–2017) er å finne fram til gode indikatorer for kvalitet. Det er utarbeidet skolebidragsindikatorer både for grunnskolen og for videregående skoler. Skolebidragsindikatorene forsøker å vise skolens bidrag til læringsresultatene ved å skille ut den delen av læringsresultatet som skyldes forutsetningene elevene har med seg.[8] Utvalget har ikke grunnlag for å ta stilling til i hvilken grad skolebidragsindikatorene er egnet til å fastsette en nedre grense for kvalitet, eller om det må utarbeides andre indikatorer.

---

6 Utdanningsdirektoratet, 2018g.

7 Meld. St. 21 (2016–2017), kap. 8.2.

8 Utdanningsdirektoratet, 2019d. Utdanningsdirektoratet, 2018d.

Som et utgangspunkt for kommuner til å selv vurdere behovet for tiltak er kanskje ikke denne usikkerheten så problematisk. Men dette vil være mer problematisk dersom resultatene skal brukes som grunnlag for statlig inngrep i det kommunale selvstyret.

Utvalget foreslår å innføre et forsvarlighetskrav, se kapittel 15. Dårlige resultater på skolebidragsundersøkelsen kan tilsi at myndighetene bør føre tilsyn med om praksisen på en skole er forsvarlig. Myndighetene kan pålegge kommuner å endre en konkret uforsvarlig praksis, men det innebærer ikke et pålegg om at kommunen må ta imot veiledning. Dersom nasjonale myndigheter gir kommuner pålegg om å rette uforsvarlig praksis, vil kommunene selv kunne finne ut hva de skal gjøre og hvordan de skal gjøre det. De kan benytte nasjonale tilbud, som veilederkorpset. Men de kan også velge å gå fram på andre måter, for eksempel bruke kommunale ressurser eller søke hjelp hos universiteter og høyskoler eller hos andre aktører.

Dersom nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommuner konkrete tiltak uten at det foreligger brudd på konkrete regler, vil dette i liten grad harmonere med kommuneloven § 2-1, som sier at staten bare kan gripe inn i det kommunale selvstyret med hjemmel i lov. Pålegg fra nasjonale myndigheter om konkrete tiltak fordrer dessuten at myndighetene vet hvilke tiltak som er relevante i den aktuelle situasjonen. Det er tvilsomt om myndighetene har den nødvendige kompetansen i dag. Dersom tiltaket ikke virker, blir det dessuten et spørsmål om hvem som er ansvarlig overfor elevene.

Utvalget mener derfor at det ikke bør innføres en adgang for statlige myndigheter til å pålegge kommuner, fylkeskommuner og skoler å ta imot nasjonal hjelp og veiledning.

53.4.3 Tvangsmulkt

En mulig reaksjon mot lovbrudd er tvangsmulkt. Det er gitt egne regler om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51. Tvangsmulkt er ikke en administrativ sanksjon, men en framoverrettet reaksjon som har til formål å sikre at plikter som følger av lovgivningen, blir etterlevd.

Opplæringsloven § 9 A-13 gir hjemmel til å bruke tvangsmulkt dersom skolen forsømmer aktivitetsplikten i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Spørsmålet om tvangsmulkt etter § 9 A-13 skal videreføres, er behandlet sammen med temaet skolemiljø, se kapittel 36.4.14.

Utvalget har vurdert om tvangsmulkt vil være en hensiktsmessig reaksjon i andre tilfeller enn i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet.

I forbindelse med innføring av tvangsmulkt i saker om psykososialt skolemiljø kom det innspill i høringen om at tvangsmulkt vil innebære en uønsket ny ordning i norsk skole. Det ble uttrykt frykt for at lignende økonomiske virkemidler etter hvert også vil bli innført på andre områder enn det psykososiale skolemiljøet.[9]

Tvangsmulkt kan bidra til at loven etterleves, men utvalget vil ikke foreslå å innføre tvangsmulkt i forbindelse med de ulike kommunepliktene. Selv om enkelte lovbrudd, slik som brudd på retten til å få individuelt tilrettelagt opplæring, kan få store konsekvenser for den eller dem bruddet går ut over, mener utvalget at vedtak om pålegg er tilstrekkelig.

53.4.4 Overtredelsesgebyr

Dagens opplæringslov inneholder ingen hjemmel for staten til å ilegge overtredelsesgebyr eller andre administrative sanksjoner, som har som formål å virke som straff.

Utvalget har vurdert om myndigheten til å gi pålegg bør være ledsaget av administrative sanksjoner, hvis påleggene ikke blir fulgt. Utvalget mener at det ikke er grunn til å innføre regler om overtredelsesgebyr eller andre administrative sanksjoner i opplæringsloven. Se utvalgets vurderinger av behovet for reaksjoner i kapittel 12.8.2 og om spørsmålet om behovet for overtredelsesgebyr i saker om skolemiljøet i kapittel 36.4.14.

53.4.5 Straff

Straff er samfunnets strengeste reaksjon. I NOU 2003: 15 understreker Sanksjonsutvalget at straff primært er begrunnet med sanksjonenes preventive virkninger i tillegg til forebygging av sosial uro. Sanksjonsutvalget peker på at de hensynene som begrunner straff, i det store og hele også kan begrunne alternative sanksjoner til straff. Straffens formål er også omtalt i forarbeidene til straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Opplæringslovutvalget mener at det ikke er grunn til å innføre flere straffebestemmelser i opplæringsloven enn det som følger av dagens lov. Se utvalgets vurdering om i hvilke tilfeller det skal kunne ilegges straff i kapittel 12.8.2, om foreldrenes straffansvar i kapittel 23.4.6 og om straffansvar i skolemiljøsaker kapittel 36.4.15.

---

[9] Prop. 57 L (2016–2017), kap. 7.5.3.

53.4.6 Erstatning og bevisbyrde

Utvalget har vurdert om dagens regel med delt bevisbyrde i saker om det psykososiale skolemiljøet skal videreføres. Utvalget mener det er hensiktsmessig med delt bevisbyrde i slike saker, se om erstatning i kapittel 36.4.16.

53.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- å videreføre dagens bestemmelser i opplæringsloven om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljøsaker, se forslag til § 11-8 flg.
- at det ikke innføres nye reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner

Kapittel 54
Iverksetting, overgangsregler og endringer i andre lover

Figur 54.1

54.1 Iverksetting og oppheving

Utvalget har ikke vurdert når den nye opplæringsloven bør iverksettes, men viser til kapittel 55, hvor utvalget foreslår at det utarbeides en overordnet plan for implementeringen av ny lov. Utvalget foreslår derfor at loven skal gjelde fra den tiden Kongen fastsetter, se forslag til § 24-1.

54.2 Overgangsregler

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 16-2 første avsnitt, videreføres i § 24-2 andre avsnitt. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være personale i grunnskolen som var ansatt i uoppsigelig stilling 1. august 1999, når den nye opplæringsloven trer i kraft.

I opplæringsloven § 16-2 andre avsnitt er det fastsatt overgangsregel knyttet til rektorkravet i gjeldende § 9-1 andre avsnitt, og i tredje avsnitt er det fastsatt overgangsregler om rett og plikt til 10-årig grunnskoleopplæring. Utvalget mener at disse overgangsreglene ikke lenger er aktuelle, og foreslår derfor ikke at de videreføres i den nye loven.

Overgangsregelen i opplæringsloven § 10-2 tredje avsnitt andre setning foreslås videreført i § 24-2 tredje avsnitt, men slik at overgangsperioden forlenges noe, se omtale i kapittel 38.4.4. Videre foreslår utvalget at foreldre som er i gang med grunnskoleopplæring i hjemmet når loven blir satt i verk, ikke må søke kommunen om forhåndsgodkjenning, se kapittel 46.4.4. Utvalget foreslår derfor at dette reguleres i 24-2 fjerde avsnitt i den nye loven.

Utvalget foreslår også en generell overgangsregel, inkludert en forskriftshjemmel, i § 24-2 første avsnitt.

54.3 Endringer i andre lover

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå konkrete endringer i andre lover. I den grad departementet følger opp utvalgets forslag, for eksempel forslaget til nytt kapittel 10 om universell opplæring og individuell tilrettelegging, vil det også være naturlig å vurdere tilsvarende endringer i friskolelova. Det samme vil gjelde for barnehageloven, se for eksempel forslag til § 5-6 om overgangen fra barnehagen til skolen. Når det gjelder forslaget til § 15-7 om politiattest og forbud mot tilsetting, mener utvalget at det vil være uheldig dersom dette ikke reguleres likt i barnehageloven, friskolelova og den nye opplæringsloven. Noen av forslagene vil kunne få betydning for reglene om utdanningsstøtte.

Videre foreslår utvalget at reglene om musikk- og kulturskoletilbud flyttes fra opplæringsloven til kulturlova, se kapittel 42.5.4.

Endringer i andre lover kan etter forslaget reguleres i § 24-3.

Del V
Implementering, konsekvenser og merknader til lovforslaget

Kapittel 55
Implementering av ny opplæringslov

Figur 55.1

55.1 Innledning

Implementering kan defineres som prosessen hvor ideer, programmer, aktiviteter og strukturer blir omsatt til praksis.[1] Innføringen av et nytt regelverk på grunnopplæringsområdet vil gi en sjelden anledning til å få en helhetlig og sammenhengende implementeringsprosess. En vellykket implementering som bygger på kunnskapen som er tilgjengelig gjennom relevant forskning, erfaring og evaluering, vil kunne gjøre det lettere for kommunene, fylkeskommunene og skolene å forstå og forvalte regelverket. Dette kan igjen føre til at målene og prinsippene for grunnopplæringen i større grad blir oppfylt. En implementering som sikrer god involvering, tilstrekkelig tid, kompetansebygging og god informasjonsflyt, må ha som mål å sikre at barn og unge i grunnopplæringen får en likeverdig og trygg opplæring av høy kvalitet.

For å lykkes med implementeringen bør det fra nasjonalt nivå utvikles en plan for innføringen av den nye loven. Planen må ta hensyn til kompleksiteten, omfanget og sammenhengene i regelverket. Den må samtidig innrettes slik at de ulike aktørene som berøres, opplever å få tilstrekkelig informasjon og mulighet til å medvirke. Dette forutsetter at det blant annet utvikles en realistisk tidsplan og en plan for involvering, kompetanseheving og informasjonsspredning. I tillegg bør det legges opp til en god prosess for evaluering av de nye reglene. Planen bør beskrive forventninger til de ulike aktørene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå samt en oversiktlig og overordnet framdriftsplan som viser de ulike fasene og delene i implementeringsarbeidet.

55.2 Kunnskapsgrunnlaget

Om implementering

Forskningen på implementering framhever at implementering er en kompleks prosess, som blant annet krever god involvering og dialog mellom de ulike aktørene og nivåene. I tillegg er det viktig at det gjennom prosessen gis støtte i form av relevant veiledning.[2]

Det er samtidig viktig å ta hensyn til at god implementering er tidkrevende. I dette ligger det at implementering ikke er en en-gangs-hendelse, men en pågående prosess som ikke er avsluttet før full implementering er oppnådd.[3]

For tiltak og endringer som er initiert av nasjonale myndigheter, peker forskere på at implementeringsprosessen kan bli utfordrende dersom tiltakene og endringene ikke oppleves som relevante ut fra lokale erfaringer og behov, og dersom de oppleves som en trussel mot den profesjonelle autonomien.[4]

Arbeidet med implementering av lover er en hierarkisk prosess, der endringer i regelverket blir besluttet av Stortinget, og på opplæringsfeltet formidlet videre til opplæringssektoren via Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene. I praksis er direktoratets nettside den primære kanalen for informasjon til sektoren. Her publise-

[1] Fixsen et al., 2005, s. 5. Fullan, 2007.

[2] Kitson et al., 1998.

[3] Ogden & Fixsen, 2014.

[4] Fixsen & Ogden, 2014.

res det fortløpende rundskriv, veiledninger, artikler, tolkningsuttalelser og maler.

Den lange veien fra lovarbeidet i departementene og Stortingssalen og ned til klasserommet har ført til at mange lærere, rektorer, kommuner oppfatter bestemmelsene i regelverket som fjerne fra skolehverdagen og fra skolens utviklingsprosesser.[5] Det kan også synes som om en del av læreres regelverksetterlevelse er «ubevisst», og som om lærerne i liten grad forholder seg eksplisitt til reglene.[6]

Som omtalt i kapittel 9 om utfordringer med dagens lov og regelstyring kan det være flere årsaker til manglende etterlevelse av dagens regelverk. Blant faktorer som trekkes fram, er:

- at regelverket er lite tilgjengelig og vanskelig å forstå
- manglende kobling mellom faglig-pedagogisk og juridisk kompetanse lokalt
- at det er utfordrende å få oversikt over hvilke regler som gjelder
- at aktørene i skolen ikke anerkjenner regelverkets funksjon og at reglene ikke blir integrert i den generelle styringen av skolen
- manglende tid til implementering av nye regler
- manglende tiltak fra nasjonalt hold for å sikre implementering og evaluering av lovregler

Difis kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk i grunnopplæringen i perioden 1999–2015 konkluderer blant annet med at styring gjennom nasjonale satsinger hvor flere virkemidler kombineres, gir bedre måloppnåelse. Dette oppleves som en mer hensiktsmessig måte å styre på enn for eksempel ved å bare bruke regler i styringen.[7]

I OsloMets rapport om regelverksetterlevelse i grunnopplæringen, som utvalget har bestilt, peker forskerne på at utviklingsarbeid som knyttes til arbeid med regelverket, bør foregå i et samspill mellom initiativer tatt av profesjonen selv og fra myndighetene, og fra universitets- og høyskolesektoren. Dette kan, ifølge rapporten, bidra til å styrke tolkningsfellesskapene, både på den enkelte skole, i den enkelte kommune og på tvers av institusjoner, som igjen kan bidra til å styrke en generell regelverkskultur i skolen. Det framheves videre at casebasert arbeid kan være en hensiktsmessig måte å styrke lærernes rettslige og fagligpedagogiske resonnering på, både i utdanningene og på skolene. I utviklingen av casebaserte tilnærminger framhever forskerne at det bør legges til rette for et samspill mellom faglige, prinsipielle og rettslige vurderinger.[8]

Flere prosesser de seneste årene har blitt gjennomført med mål om å knytte lovgiver og praksisfeltet tettere sammen. Tilbakemeldingene kan tyde på at disse har ført til en bedre forståelse av de ulike virkelighetsoppfatningene, behovene og rammene som de ulike aktørene forholder seg til.

Enkelte erfaringer med implementering av regelverk på opplæringsfeltet

Regler om skolemiljø

Nye regler om skolemiljø trådte i kraft 1. august 2017. Som ledd i implementeringen arrangerte Utdanningsdirektoratet samlinger for fylkesmannsembetene, som fant sted både før og etter at lovendringene trådte i kraft. Utdanningsdirektoratet utviklet også fysisk og nettbasert informasjonsmateriell til skoler og kommuner. I tillegg arrangerte fylkesmannsembetene kurs og regelverkssamlinger for kommuner og rektorer. Det ble også utviklet kompetansehevingstiltak som tar hensyn til at skoler og kommuner har behov for ekstern støtte i ulikt omfang.

I evalueringen av de nye reglene om skolemiljø gir de aller fleste kommuner og rektorer uttrykk for at informasjonen de fikk om lovendringen fra Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen, ga en god innføring i innholdet i endringene i lovverket, og dermed et godt grunnlag for å utøve de pliktene de er pålagt. Det er samtidig mange som peker på at det er de praktiske erfaringene som virkelig bidrar til at ledere og ansatte på skolene forstår hva lovkravene faktisk betyr, og hva som kreves av skolen og den enkelte ansatte. Evalueringen viser at implementeringen er en prosess som fremdeles pågår, og hvor læring fra håndteringen av skolemiljøsaker er en viktig driver i implementeringen av lovverket i mange kommuner og skoler.[9]

Regler om individuell vurdering

Den nasjonale satsingen *Vurdering for læring* startet i 2010. Det overordnede målet for satsingen er at skoleeiere, skoler og lærebedrifter skal videreutvikle en vurderingskultur og en vurderingspraksis som har læring som mål. En viktig del av satsingen er kapasitetsbygging hos skoleeier. Dette

5 Utdanningsdirektoratet, 2017d, s. 15.
6 Mausethagen et al., 2019.
7 Difi, 2015a.
8 Mausethagen et al., 2019.
9 Deloitte, 2019.

består blant annet i å etablere lærende nettverk og å bygge strukturer og kulturer for kompetanse- og praksisutvikling. Nettverkene skal være arenaer for faglig utvikling, erfaringsutveksling og refleksjon. Arbeidet skal ta utgangspunkt i konkrete praksiseksempler som støttes med teori og forskning. Det er åpent for ulik organisering av lokale og eventuelle regionale nettverk, men det er et krav å legge til rette for møteplasser på tvers av skoler. *SkoleVFL* består blant annet av et nettbasert kurs, en felles beslutning på skolen om at alle skal delta, og en skolebasert prosess for drøfting og refleksjon over læringsressursene som er gjort tilgjengelig på nett.

Evalueringsrapporten av Vurdering for læring viser at deltakerne blir mer bevisst egen vurderingspraksis, deler erfaringer med andre og utforsker nye måter å vurdere på.[10] Når det gjelder *SkoleVFL*, viser en evaluering at konseptet har sine klare fortrinn når det gjelder å utfordre etablert forståelse og praksis, og bringe inn ny forståelse og praksis. Vesentlige elementer er at hele kollegiet får de samme faglige innspillene og utfordringene, at det ryddes rom for faglig drøfting og refleksjon og at lærerne får innspill til konkrete endringer av sin praksis. Gjennom dette har kollegiene i større grad fått etablert et felles fokus, og det er utviklet en kontekst som understøtter utvikling av vurderings- og undervisningspraksis.[11]

Regelverk i praksis

Erkjennelsen av at også de statlige aktørene har et ansvar for at kommuner og skoler ikke lykkes med å følge regelverket, resulterte blant annet i prosjektet *Regelverk i praksis* (2014–2016). I prosjektet gikk ansatte i Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene sammen om å utvide og fornye måten å jobbe med implementering av regelverket på. Et sentralt mål med prosjektet var å få en tettere kobling mellom juss, fag og pedagogikk. De ulike delprosjektene ble gjennomført i nært samarbeid med skoler og kommuner. Blant annet ble to av delprosjektene organisert som nettverks- og dialogarbeid, såkalte *lærende nettverk*, i to fylkeskommuner. Her ble det etablert et praksis- og tolkningsfellesskap på tvers av skoler og kommuner, der deltakerne fikk trene på skjønnsutøvelse sammen.

Boks 55.1 Regelverk i praksis, delprosjekt 6, dialog og nettverk i Nordland

Hensikten med delprosjektet

Et mål med delprosjektet har vært å etablere god forståelse for hvordan kommuner og skoler arbeider med regelverket, hvilke utfordringer de møter i sitt daglige arbeid, og hvordan Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen på en bedre måte kan hjelpe kommuner, skoleledere og lærere til å forstå og handle i tråd med regelverket.

Rolleforståelse

Delprosjektet har gitt en utvidet forståelse for hverandres roller ved at skolene, kommunene og Fylkesmannen har brukt mer tid sammen og har vært tettere på hverandre. Det er etablert et tolkningsfellesskap på tvers av den tradisjonelle linja gjennom en mer åpen erfaringsutveksling, og dette har gitt et innblikk i den andres hverdag og åpnet for å ta den andres perspektiv.

Økt rettssikkerhet

Nettverket drøfter problemstillinger, og dette fører til en felles tolkning av regelverket også på tvers av kommunegrensene. Deltakerne har fått større kjennskap til kompetanse og erfaringer hos hverandre, og bruker hverandre mellom samlingene. Felles kompetanseheving i regionen bidrar til felles fokus. En effekt av dette er at aktørene er opptatt av å forstå og praktisere regelverket likeverdig på tvers av kommunegrensene.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2017a.

Overordnede anbefalinger fra prosjektet er blant annet at departementet, direktoratet og fylkesmannsembetene må være kjent med skolens virkelighet og utfordringer knyttet til å etterleve regelverket, og at sammenhengen mellom regelverk og skolens innhold og praksis blir godt og tydelig kommunisert til skoler og kommuner. I delprosjektene ble det også konkludert med at erfaringsdeling og deling av kunnskap var en

[10] Stokke et al., 2008, s. 7.
[11] Lund, 2019, s. 45.

egnet måte å lære og etterleve regelverket på – med mer dyptgående og varig læringseffekt.[12]

55.3 Forutsetninger for en god implementering

Tilstrekkelig tid

En viktig og overordnet forutsetning for god implementering er at de som blir pålagt nye plikter, sikres tilstrekkelig tid til å gjøre seg kjent med innholdet i bestemmelsene og tid til å implementere endringen i virksomhetene. Vanlig praksis på opplæringsområdet er at lovforslag vedtas i vårsesjonen, ofte i juni, og trer i kraft 1. august samme år. Kommuner og skoler, der en stor andel av de ansatte må ta ut ferie og avspasering i sommermånedene, gis dermed svært liten tid til å forbedrede seg på lovendringen og til å gjennomføre nødvendige implementeringstiltak.

For at en helt ny lov for grunnopplæringen skal kunne virke etter intensjonene, må kommuner og skoler sikres tid til å sette seg inn i de nye reglene, og ha tid og anledning til å få hjelp til å forstå eventuelle uklarheter. Loven for grunnopplæringen skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov. Et regelverk som blir innført uten at kommuner og skoler er tilstrekkelig forberedt, vil kunne utgjøre en risiko for barns og unges rettssikkerhet. Et regelverk som er godt formidlet, forstått og forankret lokalt, vil i motsatt fall kunne legge et godt grunnlag for å oppnå målene og prinsippene for grunnopplæringen. Det vil også kunne sikre likeverdighet og større grad av felles praksis lokalt.

God og bred involvering er avgjørende for å oppnå legitimitet og god forankring i opplæringssektoren. Involvering innebærer at ulike aktører opplever å bli hørt og at de får medvirke i prosesser som har betydning for dem. Implementeringen av en helt ny opplæringslov vil kreve mye av alle involverte aktører i opplæringssektoren.

Utvalget mener derfor det er avgjørende at det settes av tilstrekkelig tid til implementeringsarbeidet. Dette betyr blant annet at høringsfristene må være hensiktsmessige og at tiden til behandlingen i departementet må være tilstrekkelig til at det kan gjøres grundige og reelle vurderinger av høringsinnspillene. I tillegg må det i valg av tidspunkt for ikrafttredelse tas hensyn til det omfattende arbeidet som må gjøres i form av involvering, utarbeidelse og spredning av informasjon og utvikling og igangsetting av kompetansehevingstiltak.

Med god involvering kan man sikre at tilfeller som lovgiver ikke har tenkt på, løftes opp og belyses, og dermed kan behovet for tolkninger eller avklaringer bli mindre. God involvering kan også bidra til å belyse spørsmål og praktiske eksempler som kan danne grunnlag for utarbeidelse av informasjons- og veiledningsmateriell.

De ulike aktørene i opplæringssektoren bør også få medvirke og høres på et tidlig tidspunkt når det gjelder både innretningen på informasjonen, kompetansehevingstiltak og veiledningsbehov. For å oppnå et best mulig resultat, må tiltakene innrettes etter behovene som finnes og som oppstår lokalt. Dette er det aktørene selv som har best oversikt over.

God informasjon

Når statlige myndigheter kommuniserer til sektoren, må dette gjøres i et klart og tydelig språk. Formidling av regelverk innebærer oversetting av informasjon til sektoren der mengde, detaljeringsgrad og pedagogisk oppbygning må vurderes i samråd med brukerne. Erfaringer fra blant annet *Regelverk i praksis* og innføringen av nye regler om skolemiljø viser at omfattende rundskriv med paragrafhenvisninger og byråkratisk språk med fordel kan erstattes med kortere tekster som beskriver hva skolen må gjøre i ulike situasjoner. Erfaringen viser videre at gode eksempler og ulike case-beskrivelser kan bidra til å knytte regelverk og praksis tettere sammen. En større bevissthet om brukernes behov er nødvendig for å sikre at brukerne finner fram til viktig og riktig informasjon raskt. Det må samtidig utvikles metoder for å spre informasjon om det brukerne ikke nødvendigvis vet at de trenger å vite, og dermed ikke leter etter.

På Utdanningsdirektoratets nettside er det mulig å søke etter tolkninger og annen regelverksinformasjon ut fra paragraf og tema. Som belyst i kapittel 9.3 tyder tilbakemeldingene fra aktørene i opplæringssektoren på at det er vanskelig å få oversikt over alle tolkninger. Med dagens teknologi bør det vurderes om det er mulig å systematisere regelverksinformasjonen på en måte som gjør det lettere for brukerne å få oversikt og finne fram til innholdet i reglene for de ulike aktørene. En mulighet er å samle alle tolkninger i ett dokument relatert til den enkelte paragraf eller kapittel, og at dette dokumentet revideres i en bestemt frekvens. En annen mulighet er å ta i bruk en egen tilleggsmodul i Lovdata for å

[12] Utdanningsdirektoratet, 2017a, s. 13.

samle regelverk og regelverksinformasjon, et slags «Lovdata for skolen». Dette er allerede gjort for NAVs brukere. Hos NAV Rettskilder finner man de mest sentrale lover, forskrifter, rundskriv med mer som gjelder tjenester og ytelser. Ved en eventuell utvikling av tilsvarende tjeneste for opplæringssektoren må det tas hensyn til at Lovdata ikke nødvendigvis er den primære kilden for informasjon for alle brukerne av loven for grunnopplæringen. Se kapittel 14 om klart lovspråk for utfyllende beskrivelse. Dette kan tale for at også andre virkemidler bør tas i bruk.

Flere av elevene utvalget har møtt, forteller at det er vanskelig å få oversikt over hvilke rettigheter elevene har. I et innlegg på Opplæringslovutvalgets nettsider skriver Elevorganisasjonens leder at det må sørges for at hver enkelt elev vet hva man har krav på, og hva de skal gjøre dersom rettighetene deres brytes. Som Elevorganisasjonen påpeker: «Det skal ikke være sånn at 12 år gamle skoleelever selv må finne en kopi av Norges Lover for å forstå hva de har krav på. Det burde staten ta ansvar for».[13] Elevorganisasjonen foreslår blant annet å utvikle informasjonsmateriell særskilt tilpasset klasserommet, i form av for eksempel plakater med de ti viktigste rettighetene, skolering til elevrådene, brosjyrer om hvor man finner rettighetene sine, med mer.

Utvalget mener Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må sikre at barn og unge får delta i utformingen, brukertestingen og evalueringen av informasjonsmateriell som blir utviklet særskilt for barn og unge. Elevorganisasjonen er en naturlig samarbeidspartner i dette arbeidet, men også andre, mer tilfeldige sammensatte grupper barn og unge kan med fordel delta. Se for øvrig kapittel 4 om involvering av barn og unge.

God kompetanse

Alle endringer i skolen er avhengige av at de involverte aktørene spiller på lag og trekker i samme retning. For at endringene skal få ønsket virkning helt ned i klasserommet, må det være tydelig for alle involverte parter hva som skal endres, hvorfor endringen gjøres og hva endringen vil medføre for de ulike aktørene som vil ha en rolle.

Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene må sørge for å være kjent med virkeligheten, behovene og rammene som de ulike aktørene forholder seg til. Når tiltak skal utarbeides for å gi støtte til implementeringen, må disse tilpasses ut fra hvem som trenger hvilken støtte. Aktuelle tiltak fra statlig hold kan i tillegg til å sørge for god og relevant informasjon innebære å gjennomføre kurs og regelverkssamlinger, etablere lærende nettverk, bygge strukturer for kompetanse- og praksisutvikling med mer.

Etter kommuneloven § 5-3 kan kommunestyret delegere myndigheten internt i kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Delegeringen må være forsvarlig. Hva som utgjør en forsvarlig delegering, er en skjønnsmessig vurdering. I denne vurderingen må det blant annet legges vekt på at den som får delegert myndighet, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Utvalget anerkjenner at dagens rektorrolle er krevende, blant annet på grunn av økende grad av delegering av oppgaver fra kommunen. Delegering til rektor kan være positivt i den forstand at vedtaksmyndigheten blir gitt til nivået som er nærmest praksisfeltet. Samtidig krever delegering av oppgaver at kommunen sikrer at rektor i tillegg til bestemmelsene som er av mer direkte betydning for opplæringen, har god kunnskap om forvaltningsloven og annet aktuelt regelverk. Forsvarlig delegering forutsetter også at det finnes et godt system for rapportering til nivået over, og at rammebetingelsene for øvrig er tilstrekkelige.

Ved implementeringen av en ny lov må kommunen sørge for at delegeringen av oppgaver til rektor er forsvarlig. Dette innebærer å sørge for at rektor har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre oppgavene i tråd med regelverket.

Evaluering

Det følger av reglement for økonomistyring i staten og veilederen om evaluering av lover at nye regler bør evalueres. At reglene i opplæringsloven i stor grad skal ivareta interessene til barn og unge, gjør det ekstra viktig å få kunnskap om hvilke konsekvenser reglene har.

Ved implementeringen av en ny opplæringslov bør det lages en plan for evaluering av hvordan de nye reglene virker, og hvilke eventuelle konsekvenser reglene har. Evalueringen må ta hensyn til at de ulike bestemmelsene er innført av ulike grunner og har ulike funksjoner. Flere av reglene er blant annet verdibaserte, noe som vil gjøre det utfordrende å evaluere hvordan reglene har virket. Dette taler for at evalueringen bør ha en innretning som også omfatter kvalitative undersøkelser, der de ulike aktørenes erfaringer får en vesentlig plass.

Det må sikres at barn og unge høres og får medvirke i evalueringen som gjøres, og at hvilke

[13] Elevorganisasjonen, innspill til utvalget.

konsekvenser innføringen av et nytt regelverk får for barn og unge, er en sentral del av evalueringen. Evalueringen bør blant annet vise om elevene er blitt mer bevisste sine egne rettigheter.

Utvalget viser for øvrig til anbefalingene i kapittel 4.4 om involvering av barn og unge i lovarbeid.

55.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

– at det utarbeides en overordnet plan for implementeringen av ny lov. Planen må inneholde en realistisk tidsplan samt en plan for involvering, kompetanseheving, informasjonsspredning og evaluering.

Kapittel 56
Konsekvenser av lovforslaget

Figur 56.1

56.1 Innledning

Nedenfor gjør utvalget rede for forslag som har økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner, fylkeskommuner eller staten. Utvalget har flere forslag som innebærer mindre innsparinger eller ekstrakostnader, økonomiske eller administrative, for kommunene, fylkeskommunene og staten. Utvalget kommenterer ikke alle disse forslagene, men trekker fram noen eksempler. Se for øvrig kapittel 3.3.2.

Å vedta og implementere en ny opplæringslov vil i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser, uavhengig av innholdet i loven. Disse konsekvensene vil gjøre seg mest gjeldende i starten og avta med tiden. Disse kostnadene bør ses i sammenheng med de administrative besparelsene man vil oppnå med et språk og en oppbygning som er mer brukervennlig. Lovforslaget tar sikte på å være teknologinøytralt, noe som på sikt kan føre til enkelte besparelser. Utvalget viser for øvrig til kapittel 55.

56.2 Barn og unge

Barn og unge er hovedpersonene i skole og opplæring, og alle reglene i opplæringsloven berører i større eller mindre grad barn og unge direkte eller indirekte. Flere av utvalgets forslag har til hensikt å styrke barn og unges stilling. Samtidig er det noen av utvalgets forslag som kan få negative utslag for barn og unge. Det er derimot ingen av utvalgets forslag som innebærer at barn og unge fratas sentrale rettigheter.

For å sikre elevenes rett til å bli hørt og at elevenes beste blir vurdert i alle saker, foreslår utvalget egne bestemmelser om disse prinsippene innledningsvis i den nye loven. Se kapitlene 18 og 19.

Utvalget foreslår at reglene om elevråd erstattes av en generell bestemmelse om skoledemokrati, se kapittel 19. Bestemmelsen gir elevene økt innflytelse i spørsmålet om hvordan elevdemokratiet skal organiseres. Samtidig tar reguleringen sikte på å øke kommunenes og skolenes bevissthet om elevenes medvirkning i saker i skolehverdagen. Samlet mener utvalget at elevenes rett til kollektiv medvirkning styrkes etter forslaget.

Utvalget foreslår også flere endringer som har som formål at flere ungdommer skal være bedre rustet til å kunne fullføre og bestå grunnopplæringen. Utvalget foreslår blant annet en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter grunnskoleopplæringen uten å ha gjennomgått tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål, og en utvidelse av retten til videregående opplæring for dem som ikke har bestått, se nedenfor.

Et ønske som har gått igjen hos de aller fleste barn og unge utvalget har vært i kontakt med, er at mange har behov for og ønsker å snakke med andre ressurspersoner enn læreren. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at elevene skal ha god tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at elevene skal kunne få råd fra andre enn sine lærere. Det foreslås også å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold.

Utvalget ønsker å forebygge og begrense bruken av tvang og andre fysiske inngrep overfor elever, og foreslår på bakgrunn av dette å innføre en bestemmelse som presiserer at skolen skal arbeide forebyggende mot skade og fare og sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak.

Utvalget foreslår også enkelte endringer med mål om å skape en styrket og mer fleksibel tilgang til opplæring i og på samisk og norsk tegnspråk.

Når det gjelder håndhevingsordningen i skolemiljøsaker, foreslår utvalget forenklinger for å sikre elevene raskere hjelp.

Utvalget har selvsagt også tatt hensyn til innspill fra voksne, og foreslår for eksempel at den skjerpede aktivitetsplikten justeres noe, at det fortsatt åpnes for at elevene kan pålegges lekser, og at elevene fortsatt plikter å være aktivt med i opplæringen.

56.3 Retten og plikten til grunnskoleopplæring

Krav til fullført grunnskoleopplæring

Utvalget foreslår i kapittel 24.4.3 et krav om at elevene må ha deltatt i opplæringen i et visst omfang for å kunne få vitnemål fra grunnskolen. Utvalget antar at kravet i liten grad vi gi merarbeid for kommunene. I de aller fleste tilfeller vil grunnskolen være fullført når elevene avslutter tiende trinn, og kommunen trenger ikke å vurdere om hver enkelt elev har fullført. Men dersom en elev i begrenset grad har deltatt i grunnskoleopplæringen, må kommunen vurdere konkret om grunnskoleopplæringen skal anses å være fullført.

Innføring av en rett til ekstra grunnskoleopplæring for de som ikke har fullført

De som ikke kan få utskrevet vitnemål når de går ut av tiende trinn, vil etter utvalgets forslag i kapittel 24.4.3 få rett til ett år med tilrettelagt grunnskoleopplæring ved en videregående skole. Dette vil gi økte kostnader for fylkeskommunen. Utvalget legger til grunn at forslaget omfatter relativt få elever, men det er vanskelig å gjøre et anslag over hvor mange det vil være snakk om. Antallet elever vil kunne variere mellom fylkeskommunene, og det vil også kunne variere i perioder.

Elevene det er snakk om, har i dag stor risiko for å falle ut av videregående opplæring, selv med rettigheter knyttet til særlig tilrettelegging som for eksempel særskilt språkopplæring eller ekstra opplæringstid. Når det begynner elever i videregående opplæring med mangelfulle forkunnskaper, har det store kostnader både for den enkelte og for fylkeskommunen. Det samme har det når en elev gjør flere forsøk på å gjennomføre videregående opplæring. Frafall og utenforskap blant unge voksne har videre svært negative konsekvenser for dem det gjelder, og for samfunnet rundt. Det vises for eksempel til omtalen i NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold* av at stadig flere uten videregående opplæring også står uten lønnet arbeid, og at antallet på uføretrygd har økt.

Forslaget åpner for at ungdommene kan velge å fullføre grunnskolen i grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne. Dette vil i utgangspunktet kunne gi økte kostnader for kommunene. Samtidig er det ikke nytt at opplæringsloven åpner for at elever etter en konkret vurdering må regnes for ikke å ha fullført, og at de derfor har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Dette er omtalt i Ot.prp. nr. 57 (2004–2005).

Utvalget mener alt i alt at forslaget vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster.

Det finnes i dag enkelte tilskuddsordninger rettet mot kommuner som gir opplæring til barn og ungdom med kort botid. I *Jobbsjansen*[1] er målgruppen dem som allerede har rett til videregående opplæring, men som trenger mer grunnskoleopplæring. Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene administrerer dessuten ordninger rettet mot barn og unge som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknaden om oppholdstillatelse. Dersom ungdom som i dag har rett til videregående opplæring, i stedet skal gis rett til mer grunnskoleopplæring, slik utvalget foreslår, vil det være naturlig at det ses nærmere på disse tilskuddsordningenes innretning og omfang.

Utsatt skolestart

Utvalget foreslår i kapittel 23.4.4 at terskelen for utsatt skolestart senkes noe. Siden de aller fleste barn går i barnehage året før de begynner på skolen, kan forslaget føre til at kommunene må tilby noen flere barnehageplasser. Forslaget kan også føre til at den spesialpedagogiske hjelpen som gis etter barnehageloven, må økes noe. På den annen side kan utsatt skolestart føre til at barnet ikke vil ha behov for særskilte tiltak, eventuelt færre særskilte tiltak, når det begynner på skolen.

---

1 Kunnskapsdepartementet, 2018c.

Grunnskoleopplæring i hjemmet

Det er i underkant av 200 barn som får privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Forslaget i kapittel 46.4 om kommunal forhåndsgodkjenning av grunnskoleopplæring i hjemmet vil kunne medføre noe merarbeid for noen kommuner, men de administrative konsekvensene vil ikke være vesentlige. Forhåndsgodkjenningen kan gjøre at det kommunale tilsynet med opplæringen blir noe enklere å gjennomføre.

Tilgang til PP-tjenesten for elever ved private grunnskoler

I kapittel 46.2.4 foreslår utvalget at elever ved private skoler skal få tilgang til den kommunale PP-tjenesten. Endringen kan medføre en liten økning i antall vurderinger som skal foretas av PP-tjenesten. Det må imidlertid antas å være svært begrenset, da det er svært få elever ved de private grunnskolene. Det er også rimelig å anta at elever med større tilretteleggingsbehov hovedsakelig velger en offentlig skole eller godkjent friskole, hvor retten til individuelt tilrettelagt opplæring gjelder. Når de private skolene får en vurdering av PP-tjenesten, vil det øke sannsynligheten for at elever med behov for individuell tilrettelegging velger å holde fram med opplæringen ved den private skolen framfor å gå over til den offentlige skolen. Dette kan redusere kostnader for kommunen. Selv om utvalgets forslag kan medføre en liten økning i antall saker som skal behandles av den kommunale PP-tjenesten, legger utvalget til grunn at endringen ikke fører til nye utgifter for kommunene. Kommunene er uansett kompensert, men ikke trukket for elevene som velger opplæring ved en privatskole.

56.4 Retten til videregående opplæring

Utvide retten til videregående opplæring

Utvalget foreslår i kapittel 45.4.4 at det innføres en rett til videregående opplæring for dem som har «brukt opp» ungdomsretten til videregående opplæring, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt sluttkompetanse. Retten er ikke begrenset til dem over 25 år, og forslaget innebærer at de som har strøket i ordinær videregående opplæring, får en ny sjanse i voksenopplæringen. Hvert år fullfører om lag 9 prosent av norsk ungdom, eller 5 500 elever, videregående opplæring uten å få vitnemål eller fag- eller svennebrev. Mange av disse som ikke får tilbud om mer opplæring, har stor sannsynlighet for å falle utenfor i framtidig arbeids- og samfunnsliv.

I dag er det om lag 500 000 personer i aldersgruppen mellom 25 og 60 år som ikke har vitnemål, svennebrev eller fagbrev fra videregående opplæring. Denne gruppen omfatter både dem som ikke tidligere har fullført videregående opplæring, og som dermed har rett i dag, og dem som har fullført uten å bestå, og som vil få rett med forslaget. Det er uklart hvor mange av disse som vil benytte seg av en rett til videregående opplæring. En undersøkelse som Liedutvalget (NOU 2018: 15) gjennomførte, viste at i underkant av 7 000 voksne uten rett søkte inntak til videregående opplæring som voksne i perioden september 2017 til oktober 2018. Det er uvisst hvor mange av disse som mangler vitnemål fra før, og dessuten hvor mange som ville søkt dersom det var en rett til videregående opplæring.

Da retten til videregående opplæring ble innført i år 2000, førte det ikke til den økte etterspørselen etter opplæring som man forventet. Dette kan tale for at en utvidelse av retten heller ikke vil føre til en vesentlig økning. Dette er voksne mellom 20 og 65 år. En stor andel vil trolig være i arbeid eller av andre årsaker ikke ønske å ta mer videregående opplæring. Det må også legges til grunn at en andel av disse vil ta eksamen som privatist, eller at de uansett ville fått opplæring gjennom fylkeskommunens tilbud for voksne uten rett.

Målgruppen for forslaget kan deles inn i tre undergrupper: (1) de fra hvert videregående kull som fullfører, men ikke består, (2) ungdom mellom 19 og 24 år som tidligere har fullført, men ikke bestått, og (3) voksne fra 25 år og oppover som har fullført, men ikke bestått. Vi vet at 5 500 elever årlig fullfører videregående opplæring uten å bestå. Et grovt anslag kan være at det er 2 000 i denne gruppen som årlig vil benytte seg av utvidet rett til de eventuelt består. Den andre og tredje gruppen anslås grovt til å utgjøre totalt 4 000 hver det første året, men disse gruppene vil antakelig forsvinne få år etter innføringen.

Det vil variere hvor mye opplæring de som omfattes av utvidelsen, trenger for å fullføre videregående opplæring. Noen mangler store deler av videregående opplæring, mens andre mangler noen få fag. Det finnes ikke statistikk som viser hvor mye opplæring de som har brukt retten til videregående opplæring, trenger for å fullføre og bestå. Data som Liedutvalget har fått på bestilling fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at de 5 500 ungdommene i all hovedsak mangler få fag for å

oppnå sluttkompetanse og bestå videregående opplæring. Fordelingen viser at de som har fullført videregående, men ikke bestått, i gjennomsnitt mangler 4 fag for å bestå. Deloitte har på bestilling fra Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) funnet at voksne i voksenopplæringen i gjennomsnitt mangler 4,9 fag for å oppnå sluttkompetanse. Det legges derfor til grunn at elever som vil omfattes av en utvidet rett til videregående opplæring, mangler 4,5 fag for å bestå videregående opplæring.

Beregninger som utvalget har fått utført, viser at kostnadene per år er om lag 71 500 kroner per person for målgruppe 1, 56 000 kroner per person for målgruppe 2 og 40 500 kroner per person i målgruppe 3. Årsaken til at dette varierer, er en antakelse om at voksne elever har behov for mindre undervisning og at voksenopplæringen kompletterer kompetanse eleven allerede har fra tidligere skolegang eller arbeidserfaring. Det er dessuten mye egenarbeid og lave felleskostnader.

Med de anslagene som er lagt til grunn over, vil kostnadene de første fem årene etter innføringen bli 336 millioner kroner årlig og deretter 143 millioner kroner årlig. Dersom antallet i målgruppe 1 i stedet er 3 000, blir kostnaden 408 millioner kroner de første fem årene og deretter 215 millioner kroner årlig. Dersom målgruppe 2 eller 3 er større enn anslått, vil det gi høyere kostnader de første fem årene. I tillegg vil det medføre økte kostnader i studiestøtte på 30,9 millioner kroner i helårseffekt. Anslagene er basert på Lånekassens beregninger over hvor mye en voksen i videregående opplæring i gjennomsnitt får i lån og stipend, og på at en fjerdedel av målgruppen benytter seg av dette.

For å vurdere tiltaket må man også ta hensyn til at det har en inntektsside. Formålet med tiltaket er at flere får en utdanning som gjør dem i stand til å forsørge seg selv. Dersom man tar hensyn til inntektsvirkninger for staten av økt skatt og reduserte trygdeutbetalinger som følge av at sannsynligheten for å bli sysselsatt etter å ha fullført vil øke, viser forsiktige beregninger utvalget har fått utført, at statsfinansene vil gå i pluss i løpet av ganske få år. Disse beregningene tar også hensyn til at staten taper noe skatteinntekter mens utdanningen pågår. Når alle framtidige inntekter 20 år fram i tid er neddiskontert med 4 prosent per år, viser en pessimistisk beregning at den samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsbrøken er på 2,3. Det betyr at samfunnet får litt over 2 kroner igjen for hver krone som investeres i tiltaket, mens en mer optimistisk beregning viser at samfunnet får litt over 7 kroner for hver krone som investeres.

Retten til opplæring for ungdom som har fått endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, fram til de fyller 18 år

Utvalget foreslår i kapittel 25 at de som ikke har oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til videregående opplæring og grunnskoleopplæring for voksne ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Forslaget innebærer at noen flere ungdommer som oppholder seg i Norge, vil få rett til videregående opplæring. Dette vil føre til noe merutgifter for fylkeskommunene, men disse vil ikke være vesentlige.

56.5 Oppfølgingsplikt

Utvalget foreslår i kapittel 20.4.2 at kommunene får en oppfølgingsplikt. Plikten til oppfølging gjelder bare ved høyt fravær. Utvalget legger til grunn at kommunene allerede har systemer som sikrer at de har oversikt over elevenes fravær, se for eksempel forskrift til opplæringsloven §§ 3-41 og 3-47. Forslaget har derfor ikke vesentlige administrative konsekvenser.

Etter forslaget avgjør kommunene selv hvordan elevene skal følges opp, inkludert hvilke tiltak som settes inn. Fylkeskommunene kan for eksempel velge å bruke oppfølgingstjenesten. Siden grunnskoleopplæringen er obligatorisk, legger utvalget til grunn at kommunene allerede har en plikt til å følge opp elever med høyt fravær i grunnskolen. Dersom det høye fraværet skyldes at eleven ikke trives på skolen, har skolene allerede en aktivitetsplikt, se forslag til § 11-4. Videre kan det være aktuelt for skolen å samarbeide med andre om tiltak, for eksempel helse- og omsorgstjenesten og barneverntjenesten, se forslag til §§ 16-1 og 16-2. Utvalget har derfor kommet til at forslaget ikke har vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

56.6 Opplæring i og på samisk

Opplæring på samisk i grunnskolen

Utvalget foreslår i kapittel 33.4 at samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, skal få rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever i kommunen krever det. I NOU 2016: 18 *Hjertespråket. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk* (Språkutvalget)

er det foreslått at minstekravet på ti elever reduseres til tre elever, se § 6-2 andre avsnitt i gjeldende opplæringslov. Språkutvalget vurderte at støtte til å tilby opplæring på samisk må økes med minst 60 millioner kroner dersom grensen for antall elever senkes fra ti til tre. Dersom man legger dette anslaget til grunn (som også omfattet ikke-samiske elever), vil Opplæringslovutvalgets forslag medføre at den statlige tilskuddsordningen må økes med rundt 12 millioner kroner per år. Siden tilskuddet trolig ikke dekker mer enn en tredjedel av kommunens faktiske utgifter, vil merkostnadene for kommunene kunne bli om lag 24 millioner kroner.

Opplæring på samisk for langt flere elever enn i dag vil føre til et økt behov for lærere som kan gi opplæring på de samiske språkene. Dette vil fordre både en økt satsing på rekruttering av lærerstudenter og kompetanseutvikling i skolen. Utvalget foreslår derfor at regelen først trer i kraft noe fram i tid.

Opplæring i samisk i videregående opplæring

Utvalget foreslår i kapittel 33.4 at elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, skal ha rett til opplæring i samisk i den videregående opplæringen. I NOU 2016: 18 er det lagt til grunn at tilskuddsordningen for samisk videregående opplæring må økes med anslagsvis 2–4 millioner kroner dersom retten til opplæring i samisk i videregående opplæring også skal omfatte ikke-samiske elever som har hatt samiskopplæring i grunnskolen. I utredningen tar Språkutvalget forbehold om at det er svært usikkert hvor stor denne gruppen er, og at det derfor også er vanskelig å anslå kostnaden. Språkutvalget mener derfor at det må gjøres en ny vurdering av om tilskuddet er økt nok, etter at lovendringen har trådt i kraft og man ser hvor mange flere som får rett til opplæring i samisk, og hvor mange som benytter seg av denne retten.

Siden retten til opplæring i samisk vil kunne oppfylles gjennom fjernundervisning, mener Kunnskapsdepartementet at det vil være håndterlig for fylkeskommunene også å gi opplæring i samisk i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at dette trolig vil gjelde få elever.[2]

Opplæringslovutvalget er enig i at det er vanskelig å anslå hvor mange ikke-samiske elever som vil velge å fortsette med samisk i videregående opplæring, men mener likevel at en økning av tilskuddet på 4 millioner kroner er et for høyt og for optimistisk anslag. På den annen side kan ikke utvalget se at man i NOU 2016: 18 har vurdert om en utvidelse av rettigheten til ikke-samiske elever vil medføre økte utgifter for fylkeskommunen, det vil si om tilskuddet faktisk dekker fylkeskommunens utgifter. Utvalget erfarer at tilskuddet dekker om lag en tredjedel av hva en undervisningstime koster for fylkeskommunen. Samtidig kan større undervisningsgrupper føre til at tilskuddet dekker en noe større andel av kostnaden enn i dag i noen fylkeskommuner.

I mangel av et annet grunnlag anslår utvalget at en utvidelse av retten til opplæring i samisk til også å omfatte ikke-samiske elever som har hatt samiskopplæring i grunnskolen, totalt vil koste om lag 2–4 millioner kroner.

Krav om opplæring i et samiskspråklig miljø

Utvalget legger til grunn at kravet om opplæring i et samisk språklig miljø, se kapittel 33, er en videreføring av dagens regler, se blant annet Utdanningsdirektoratets Rammeverk for samisk fjernundervisning.[3]

56.7 Opplæring i og på norsk tegnspråk

Utvalget foreslår i kapittel 34.3 økt fleksibilitet når det gjelder opplæring i og på norsk tegnspråk. Det er lite tilgjengelig informasjon om innholdet i og organiseringen av dagens opplæring i og på tegnspråk etter opplæringsloven §§ 2-6 og 5-1. Det betyr at det kan tenkes at en økt fleksibilitet vil føre til at flere elever i grunnskolen velger opplæring i norsk tegnspråk. Dette kan føre til en merkostnad for kommunen. Utvalget legger likevel til grunn at elever som bare har behov for opplæring i tegnspråk, sannsynligvis har vedtak etter § 5-1 i dag. Forslaget innebærer at disse elevene vil ha rett til ekstra timer til opplæringen i tegnspråk.

Siden elever med hørselshemming er en relativt liten gruppe, vil forslaget mest sannsynlig ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

56.8 Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Plikten til forsterket innsats på alle trinn og for all opplæring innebærer ikke et krav om ekstra

[2] Kunnskapsdepartementet, brev datert 13. mars 2017.

[3] Utdanningsdirektoratet, 2015b.

lærerressurser. Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi forsterket innsats til elever. Forslaget kan på den annen side føre til at det blir mindre behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuelt tilrettelagt opplæring til styrking av den universelle opplæringen.

Forslaget om at kravet om sakkyndig vurdering fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten ikke skal videreføres i forbindelse med vedtak om opplæring i og på tegnspråk, om punktskriftopplæring, om fritak fra opplæringsplikten, om tidlig skolestart, om utsatt skolestart, om personlig assistanse og om fysisk tilrettelegging, kan medføre en innsparing.

Utvalget mener alt i alt at forslagene i kapittel 31 ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

56.9 Rådgivning

Utvalget foreslår i kapittel 42.6 endringer i reglene om rådgivning som innebærer at elevene skal ha god tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine. Dersom forslaget følges opp, vil noen skoler, særlig grunnskoler, måtte organisere rådgivningen på en annen måte enn i dag. På den annen side kan det settes spørsmålstegn ved om rådgivningsplikten faktisk er oppfylt i grunnskolen i dag. I videregående skoler vil det ikke bli samme behov for endringer ettersom rådgivningstilbudet der som regel er organisert gjennom en egen rådgiver. Endringen kan ha noen administrative og økonomiske konsekvenser, men det antas at disse ikke er vesentlige hvis man sammenligner med dagens krav.

Utvalget foreslår også i kapittel 29 at fylkeskommunen skal sørge for at lærlingene har tilgang til rådgivning. I NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* (Karriereveiledningsutvalget) ble det lagt til grunn at en utvidelse av rådgivningsplikten til å omfatte lærlinger, lærekandidater og praksisbrevkandidater vil koste omlag 57 millioner kroner per år. Beregningen er gjort med utgangspunkt i tariffavtalens ressursnorm for rådgiver i videregående opplæring og antallet lærlinger.

Opplæringslovutvalgets forslag gjelder både rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold. Forslaget innebærer ikke krav om at lærlinger skal ha tilgang til rådgivning hos lærebedriften. Fylkeskommunen kan ha tilbud om slik rådgivning ett sted i fylket, dersom digital rådgivning også er en del av rådgivningstilbudet. Forslaget innebærer heller ikke krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning, men det skal være en mulighet for lærlingene til å oppsøke slik rådgivning ved behov. Utvalget legger derfor til grunn at kostnadene blir betydelig lavere enn anslaget fra Karriereveiledningsutvalget. Fra januar 2020 har fylkeskommunen fått overført midler i rammebevilgningen som tidligere ble brukt til en tilskuddsordning for fylkesvise karrieresentre. Kunnskapsdepartementet er nærmere til å vurdere om denne overføringen har betydning for hvilke merkostnader som legges til som følge av forslaget om å lovfeste at fylkeskommunen skal ha tilbud om rådgivning til lærlinger.

56.10 Leirskole

Utvalget foreslår å ikke videreføre plikten for kommunen til å tilby leirskole eller annen skoletur i den nye loven, se kapittel 43.8. Det tidligere øremerkede tilskuddet til leirskoleopplæring er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.[4] Dersom forslaget følges opp kan Kunnskapsdepartementet la kommunene beholde midlene i rammetilskuddet eller gjeninnføre en øremerket tilskuddsordning. Sistnevnte vil ha noen administrative konsekvenser, men vil stimulere kommunene til å sende elevene på turer utover minimumskravene i læreplanverket.

56.11 Voksne elever

Retten til grunnskoleopplæring for voksne

Utvalget foreslår i kapittel 45.4.3 flere klargjøringer av vilkårene for retten til grunnskoleopplæring og forholdet mellom grunnskoleopplæring og andre tjenester. Forslaget innebærer at voksne som allerede har fått grunnskoleopplæring som var tilstrekkelig og forsvarlig på det tidspunktet den ble gitt, som hovedregel ikke har rett til ny grunnskoleopplæring. Dette innebærer for eksempel at en del voksne som mangler digitale ferdigheter, ikke vil ha rett til opplæring i slike ferdigheter gjennom grunnskoleopplæring. Det er uklart hva konsekvensene av dette forslaget vil være, fordi det er uklart hva som er dagens regler og hvordan loven er praktisert i dag.

[4] Prop. 88 L (2018–2019), kap. 10.1.

Retten til spesialundervisning for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter foreslås ikke videreført. Den ordinære retten til spesialundervisning for voksne i grunnskoleopplæringen videreføres. Voksne som på grunn av skade eller sykdom har behov for opplæring i fag, deler av fag eller de grunnleggende ferdighetene som inngår i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, har rett til fornyet grunnskoleopplæring. Behov for opplæring i andre ferdigheter utløser etter forslaget ikke rett til grunnskoleopplæring. For eksempel vil voksne som på grunn av skade eller sykdom har behov for å lære seg å gå igjen eller trenger opptrening i hverdagsaktiviteter, ikke ha rett til grunnskoleopplæring. Det er også uklart hva konsekvensene av dette forslaget vil være, fordi det er uklart hva som er dagens regler, og hvordan loven er praktisert i dag. Utvalget antar at de fleste voksne i slike tilfeller får opptrening og hjelp gjennom helsetjenester, men det er mulig at grunnskoleopplæring også i noen grad benyttes til dette. Utvalget legger til grunn at den voksne uansett vil få den hjelpen han eller hun trenger. Forslaget har først og fremst betydning for hvilken kommunal tjeneste som skal finansiere hjelpen, og hvilke rammeverk den skal foregå innenfor.

Voksne som deltar i grunnskoleopplæring, kan fortsatt ha rett til opplæring i andre ferdigheter, men bare dersom dette er nødvendig for at de skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Også for denne delen av forslaget er det uklart hva konsekvensene vil være. Utvalget har forstått det slik at det er voksne som i dag i noen grad får for eksempel ADL-trening gjennom grunnskoleopplæringen selv om denne treningen ikke er nødvendig for den voksnes mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Konsekvensen av forslaget kan derfor være at deler av opptreningen som i dag skjer i grunnskoleopplæringen, i større grad må gjøres i boliger, varige tilrettelagte bedrifter eller lignende.

Dagens regler er i dag uklare og retten til grunnskoleopplæring for voksne er trolig forstått og praktisert ulikt. Det er derfor usikkerhet om hva forslagene vil bety i praksis, både for kommunen og for den enkelte voksne. Utvalget mener høringen av NOU-en vil kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere dette.

Inntak, påbygging til generell studiekompetanse, individuell tilrettelegging, skyss, politiattest mv.

Utvalget foreslår i kapittel 45.4 at voksne som ønsker det, skal tas inn på et opplæringstilbud som gir dem mulighet til å formalisere sin yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse. Ut over dette foreslår utvalget at voksne skal ha rett til inntak på ett av tre opplæringstilbud som den voksne søker på. Opplæringstilbudene skal som i dag organiseres ut fra sluttkompetanse. Forslaget gir noe mindre valgfrihet for voksne som ønsker yrkeskompetanse, men som har liten eller ingen relevant arbeidserfaring. Endringen kan gi muligheter for effektivisering og økonomiske besparelser for fylkeskommunen.

Forslaget i kapittel 45.4.4.8 om at retten til påbygging til generell studiekompetanse ikke begrenses til dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring etter 2014, gir en rett til påbygging til flere voksne og medfører følgelig ekstra kostnader for fylkeskommunen. Utvalget legger til grunn at det ikke vil være et betydelig antall voksne i denne alderen som ønsker å ta påbygg til generell studiekompetanse. Utvalget viser særlig til 23/5-regelen for dem som er over 23 år.

Utvalget foreslår i kapittel 45.4 at rett til særskilt språkopplæring og rett til opplæring i samisk for voksne i grunnskoleopplæringen lovfestes. Utvalget legger til grunn at forslaget innebærer en lovfesting av dagens regler, og forslaget har derfor ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Det samme gjelder forslaget om individuell tilrettelegging for voksne i videregående opplæring.

Utvalget foreslår i kapittel 45.4 en utvidelse av hvem som skal ha rett til skyss for voksne i grunnskoleopplæringen, ved at det også skal omfatte dem som har rett til slik opplæring, men som ikke mangler eller har mangelfull grunnskoleopplæring, eller som på grunn av sykdom eller skade trenger fornyet grunnskoleopplæring. Dette vil være en liten utvidelse ettersom det er lagt til grunn at man normalt ikke har rett til grunnskoleopplæring i andre tilfeller enn dette.

Utvalget foreslår i kapittel 45.4 at alle reglene som gjelder for voksne som har rett til grunnskoleopplæring, gjelder for dem som tar imot tilbud om mer grunnskoleopplæring etter forslagets § 6-1. Forslaget anses ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser, da det er frivillig for kommunen og fylkeskommunen å gi tilbud om mer grunnskoleopplæring.

Forslaget i kapittel 45.4.21 om en innføring av krav om politiattest i grunnopplæringen for voksne vil ha visse administrative konsekvenser for kommunene, fylkeskommunene og staten, men utvalget legger til grunn at disse ikke vil være store.

56.12 Lærernormen

Utvalget foreslår at gjeldende krav til lærernorm ikke videreføres. Utvalget foreslår flere regler i ny opplæringslov som skal bidra til at opplæringen i større grad gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, at lærerne får tid til å være lærere, og at opplæringen blir mer inkluderende og bedre møter elevenes behov, se omtale i kapittel 26.3. Samlet sett vil derfor ikke forslaget om å ikke videreføre lærernormen føre til besparelser, gitt at de andre kravene til bruk av lærere vil medføre merkostnader.

56.13 Statlig oppnevnte råd og utvalg

Utvalget legger til grunn at Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene i det aller vesentligste skal ha de samme mandatene og rammevilkårene som i dag, eventuelt at departementet velger å gi disse organene flere oppgaver dersom det er hensiktsmessig. Forslaget i kapittel 47.4 er derfor ment å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

56.14 Dokumentasjon, kunngjøring mv.

Utvalget har flere forslag som øker den kommunale handlefriheten, men også forslag som fører til mindre kommunal handlefrihet. Blant forslagene som fører til mer fleksibilitet er forslagene om bare å lovfeste krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i saker som gjelder individuelt tilrettelagt opplæring og ekstra opplæringstid i videregående opplæring. Se kapitlene 24 og 31.

Utvalget foreslår i kapittel 36.4.6 også at kravet om dokumentasjon i skolemiljøsaker klargjøres, noe som kan føre til at den administrative byrden i skolene blir mindre. Utvalget foreslår i samme kapittel også enkelte endringer i håndhevingsordningen i skolemiljøsaker som kan føre til en raskere og mindre ressurskrevende behandling hos fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet.

Utvalget foreslår at alle forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dette kan føre til noe merarbeid for kommunene. Det har likevel etter hvert blitt enkelt å publisere reglene; dagens unntak ble vedtatt i en tid da det var mer krevende. Dersom de lokale forskriftene som er gitt med hjemmel i den nye loven, er kunngjort ett sted, vil det være lettere å finne fram til reglene. Andre særregler som ikke foreslås videreført, er krav om ulike systemer.

56.15 Likestilling og diskriminering

Utvalget foreslår i kapittel 26.4 at elevene skal kunne deles i grupper etter kjønn, men opplæringen skal være kvalitativ lik. I lovforslaget er det også presisert at det bare åpnes for kjønnsdelt opplæring når «det er særleg tungtvegande grunnar til å gjere det». Lovforslaget er ellers i utgangspunktet kjønnsnøytralt, men utvalget viser til NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp,* hvor det foreslås en rekke tiltak for å motvirke uheldige kjønnsforskjeller.

Utvalget foreslår at det i loven ikke lenger åpnes for inndeling av elevene etter etnisitet, se kapittel 26.4. Utvalget foreslår at visse rettigheter fortsatt skal forbeholdes noen elevgrupper, for eksempel samiske elever. Utvalget mener at denne positive diskrimineringen er nødvendig for å oppfylle krav i både Grunnloven og internasjonale konvensjoner.

Kapittel 57
Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Figur 57.1

Første delen – innleiande føresegner

Kapittel 1 Formålet med og krava til opplæringa

Til § 1-1 Formålet med lova og kva lova gjeld

Første avsnitt er nytt, og andre avsnitt erstatter dagens lov § 1-2 og er omtalt i kapittel 14.

Første avsnitt angir lovens primære formål. Betegnelsen «miljø» omfatter både det psykososiale og det fysiske miljøet.

Andre avsnitt fastsetter lovens generelle virkeområde. Det er også fastsatt bestemmelser om virkeområde i kapitlene 8 og 11.

Med «grunnskoleopplæring» menes både offentlig grunnskoleopplæring, opplæring i private grunnskoler og grunnskoleopplæring i hjemmet. Uttrykket «vidaregåande opplæring» omfatter både opplæring i skole og i bedrift og både offentlig og privat videregående opplæring.

Loven gjelder også for «verksemd knytt til opplæringa», for eksempel skolefritidsordning (SFO), pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste) og oppfølgingstjeneste.

Andre avsnitt må ses i sammenheng med *første avsnitt,* hvor personkretsen er angitt: «barn, ungdom og vaksne». Dette omfatter også dem som bare tar eksamen eller fag- og svenneprøve, og dem som søker om godkjenning av en opplæring, se kapittel 21 i lovforslaget.

Det geografiske virkeområdet for loven er ikke beskrevet i loven. Det følger da av alminnelige prinsipper at loven gjelder i Norge dersom annet ikke er fastsatt i særskilte bestemmelser i loven eller i andre lover. Det betyr for eksempel at norske borgere som bosetter seg i utlandet, ikke er omfattet av loven. I forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard er det fastsatt hvilke regler som gjelder på Svalbard. Videre er det fastsatt i forslaget § 22-3 andre avsnitt at departementet kan godkjenne at fylkeskommuner står ansvarlige for videregående opplæring i utlandet.

Til § 1-2 Formålet med opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 1-1 og er omtalt i kapittel 14.

Bestemmelsen er utdypet i overordnet del av læreplanverket. Se for øvrig NOU 2007: 6, Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) og Innst. O. nr. 22 (2008–2009).

Til § 1-3 Krav til forsvarleg opplæring

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 15.

Kravet om forsvarlighet er en rettslig standard. Hva som er forsvarlig, vil i mange tilfeller bero på faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Men også mer allmenne samfunnsnormer kan ha betydning for hva som er forsvarlig. Hva som anses som forsvarlig, kan dermed også endres over tid. Rettspraksis om minimumskrav til opplæringen skal legges til grunn for vurderingen av hva som er forsvarlig (se kapittel 15.2.1).

Kravet om at opplæringen og andre tjenester etter opplæringsloven er forsvarlige, vil bare ha selvstendig betydning på områder hvor det ikke er fastsatt mer konkrete og strengere krav, og i tilfeller hvor det er uklart om andre krav er brutt.

Til § 1-4 Læreplanverket og utdanningstilbodet

Bestemmelsen viderefører en rekke hjemler i dagens lov til å gi forskrift. Bestemmelsen er omtalt i kapitlene 16 og 17.

Der det står at departementet eller Sametinget «skal» gi forskrift, betyr det at det til enhver tid skal finnes forskriftsregler om det aktuelle forholdet. Innholdet i reglene avgjøres av den som er gitt forskriftshjemmel. Der det står at departementet «kan» gi forskrift, er det opp til departementet om det vil benytte forskriftshjemmelen.

Med unntak av femte og sjette avsnitt omfatter bestemmelsen både grunnskolen og den videregående opplæringen, og den omfatter forskrifter som gjelder både elever, lærlinger og voksne elever. Det er ikke fastsatt unntak fra kravene til forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII. Det betyr blant annet at forskriftene som fastsettes med hjemmel i forslaget § 1-4, skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Første avsnitt er avgrenset til overordnede mål og prinsipper for opplæringen og gir derfor ikke hjemmel til å gi regler om organisering eller ressursbruk, se merknad til § 1-3 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

Etter *andre avsnitt* avgjør departementet hvilke læreplaner som skal fastsettes, inkludert om de skal være gjennomgående eller ikke, og om læreplanene skal gjelde for alle eller bare for særskilte grupper, for eksempel for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn. Forskriftshjemmelen åpner også for at departementet kan fastsette i forskrift at enkelte elever kan få fritak for deler av opplæringen, for eksempel kroppsøving.

Departementet avgjør innholdet i læreplanene for fag, inkludert om opplæringen skal gjennomføres i skole eller i bedrift, innenfor rammene i lover og Norges internasjonale forpliktelser. Norge har blant annet ratifisert ILO-konvensjon nr. 142, og det følger for eksempel av forslaget §§ 4-1 og 7-1 at elevene skal ha opplæring i begge målformene.

Tredje avsnitt første setning pålegger departementet å fastsette en fag- og timefordeling. Bestemmelsen omfatter opplæring i både skole og i bedrift, men skal ikke forstås slik at departementet *må* fastsette et minstetimetall for Vg3-opplæring i bedrift. Hjemmelen omfatter også særlige timerammer for elever som får opplæring i og på samisk, i tegnspråk, i punktskrift mv. I tiden som i fag- og timefordelingen er satt av til det enkelte fag, skal opplæringen være i samsvar med læreplanen i det aktuelle faget.

Tredje avsnitt andre setning innebærer at inntil 10 prosent av timene som er satt av til det enkelte fag i fag- og timefordelingen, kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. Det er kommunen og fylkeskommunen som avgjør om timene skal flyttes. Bestemmelsen innebærer ikke en plikt til å ha tverrfaglig opplæring, eller en begrensning av omfanget av tverrfaglig opplæring. Det kan gjennomføres tverrfaglig opplæring i mer enn 10 prosent av timene, men utover denne andelen må tidsbruken fordeles på andre fag i samsvar med kravet om minstetimetall.

Tredje avsnitt tredje setning innebærer at både kommuner og fylkeskommuner kan pålegge elevene flere undervisningstimer enn det departementet har fastsatt etter tredje avsnitt første setning. Kommunene og fylkeskommunene avgjør hva som skal være målet med eller innholdet i disse timene.

Fjerde avsnitt pålegger Sametinget å gi forskrift om det samiske lærestoffet i de nasjonale læreplanene og læreplaner for opplæring i samiske språk i grunnskolen og den videregående opplæringen. Hjemmelen til å gi forskrift om læreplaner i «særskilde samiske fag» gjelder bare for den videregående opplæringen, og hjemmelen omfatter ikke parallelle planer som er tilpasset de ordinære, nasjonale planene, se kapittel 5 i Ot.prp. nr. 59 (2005–2006).

Med «rammene» menes både omfangs- og ressursrammer. Begrensningen innebærer derfor at departementet bestemmer hvilke og hvor store deler av læreplanene for fag som skal inneholde samisk lærestoff, og hvor omfangsrik opplæringen i samiske språk og særskilte samiske fag i videregående opplæring skal være. Innenfor disse rammene fastsetter Sametinget forskrifter om innholdet.

Kravet om «i samråd med» skal sikre at Sametinget får innflytelse på utformingen av de særskilte læreplanene som gjelder for grunnskoleopplæringen i forvaltningsområdet for samisk språk.

Femte avsnitt pålegger departementet å fastsette hvilke utdanningstilbud som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen for videregående opplæring), for både opplæring i skole og i bedrift.

Etter *sjette avsnitt* kan departementet velge å gi forskrift som pålegger elever i grunnskolen å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag, for eksempel fysisk aktivitet.

Til § 1-5 Ansvaret for opplæringa

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 48.

Bestemmelsen gir informasjon om hvem som har hovedansvaret for henholdsvis grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Det er fastsatt noen unntak fra denne hovedinnde-

lingen, se nærmere om ansvaret til kommunen og fylkeskommunen i kapittel 22 i lovforslaget.

Kapittel 2 Medverknad, skoledemokrati og skolereglar

Til § 2-1 Det beste for eleven

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 18.

Bestemmelsen gir en overordnet regulering av prinsippet om barnets beste og erstatter tidligere reguleringer i §§ 1-4 andre avsnitt, 2-1 fjerde avsnitt, 2-8 femte avsnitt, 3-12 femte avsnitt, 9 A-4 femte avsnitt og 9 A-6 tredje avsnitt.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med og tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 andre avsnitt og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om barnets beste. Etter disse bestemmelsene gjelder prinsippet om barns beste alle opptil 18 år. Når forslaget § 2-1 viser til «elevar», omfatter det også dem over 18 år så lenge de er elever. Bestemmelsen gjelder ikke for lærlinger eller dem som i lovforslaget er omtalt som «vaksne elevar». Prinsippet om barnets beste vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelde for lærlinger og voksne elever som er under 18 år.

I tråd med forståelsen av barnekonvensjonen, tilsier «et grunnleggjande omsyn» at elevens beste ikke er det eneste og heller ikke alltid det avgjørende hensynet. Samtidig viser «grunnleggjande» til at hensynet til elevens beste ikke bare er ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men et hensyn som skal ha stor vekt. Hvis det er andre hensyn som spiller inn, må elevens beste veies opp imot disse. Det skal mye til for at andre hensyn kan gå foran elevens beste.

Bestemmelsen gjelder for «alle handlingar og i avgjerder», det vil si at hensynet til elevens beste gjelder både for avgjørelser og for andre vurderinger etter opplæringsloven. Vurderingen av hva som er elevens beste skal være sentral i alle saker, ikke bare i saker som avgjøres gjennom enkeltvedtak. At elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører elever, innebærer at det ved forberedelsen av alle avgjørelser og tiltak må vurderes om saken vil kunne berøre en elev. Dersom svaret på dette er ja, må forvaltningen selv sørge for å skaffe seg kunnskap om hva som vil være til det beste for eleven i dette tilfellet. Elevenes medvirkning, jf. forslaget §§ 2-2 og 2-4, vil være sentralt i vurderingen av hva som er elevenes beste.

Ved anvendelsen av prinsippet skal man ta utgangspunkt i den enkelte elevens behov og forutsetninger. Det vil variere om det i vurderingen av elevens beste skal rettes oppmerksomhet mot en enkeltelev, flere elever eller hele grupper eller klasser. Om det er én eller flere elever, vil blant annet avhenge av hvem som er beslutningstaker, og hva beslutningen går ut på.

Hva som vil være til det beste for den enkelte, beror på en individuell og konkret vurdering. Relevante momenter i vurderingen er blant annet elevens egne meninger, elevens identitet, elevens sårbarhetssituasjon, elevens helse, elevens rett til beskyttelse, omsorg og sikkerhet og elevens rett til utdanning.

I saker som avgjøres gjennom enkeltvedtak, vil det være sentralt å vise hvordan hensynet til elevens beste har blitt vurdert. Vurderingen av elevens beste i den konkrete saken må være omtalt i vedtakets begrunnelse og være tilstrekkelig konkret og individuell. Beslutningstakerne må vise hvilke momenter de har sett hen til i den konkrete og individuelle vurderingen av elevens beste. Begrunnelsen for vedtaket må vise hvordan elevens interesser er vurdert, herunder hva som er lagt til grunn som elevens beste, og hvilke kriterier dette er basert på. Det må også framgå av begrunnelsen at hensynet til elevens beste har vært et grunnleggende hensyn. Vedtaket må også vise hvordan elevens interesser er veid opp mot eventuelle andre hensyn, og gi en klar begrunnelse hvis andre hensyn har blitt tillagt avgjørende vekt.

Til § 2-2 Elevane sin rett til å medverke og plikt til å delta

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov §§ 2-3 og 3-4 og er omtalt i kapittel 19.

Første avsnitt følger opp Grunnloven § 100 om ytringsfrihet og § 104 om barnets rett til medvirkning.

Etter bestemmelsen har elevene en selvstendig og ubetinget rett, men ikke en plikt til å medvirke. Elevene skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Videre skal elevene bli lyttet til, og elevenes meninger skal vektlegges i samsvar med deres alder og modenhet. Retten til medvirkning gjelder for alle forhold som gjelder elevene, og i hele beslutningsprosessen. Medvirkningen skal også ivareta elevens religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Dette inkluderer også samiske elevers språk og kultur.

Det er primært skolen som må ivareta elevenes rett til medvirkning, men også andre deler av kommunen har et ansvar, for eksempel PP-tjenesten. Det er ikke tilstrekkelig at skolen, PP-tjenesten mv. får informasjon om eleven fra andre,

for eksempel foreldrene. Hvis for eksempel skolen primært bygger sin informasjon om en elev på opplysninger fra andre, og ikke snakker direkte med eleven, innebærer det et brudd på barnets rett til medvirkning og forsvarlig saksbehandling.

Andre avsnitt første setning pålegger elevene en plikt til å være aktivt med i opplæringen og følge skolereglene. Dersom en elev unnlater å gjøre en aktiv innsats ut fra egne forutsetninger, kan skolen reagere mot dette. Manglende innleveringer og problemer med punktlighet er eksempel på forsømmelser. Skolen skal organisere og gjennomføre opplæringen slik at elevene får mulighet til å delta aktivt. Regelen er ikke til hinder for at enkeltelever på grunn av sykdom eller funksjonsnedsettelse blir fritatt fra enkelte deler av opplæringstilbudet eller får opplæringen i en annen form. Dersom bortvisning eller andre tiltak skal kunne brukes som tiltak ved brudd på plikten i forslaget § 2-2, må dette fastsettes i skolereglene. Skoleregler fastsettes av kommunen og fylkeskommunene med hjemmel i forslaget § 2-5.

Andre avsnitt andre setning pålegger kommunene og fylkeskommunene en oppfølgingsplikt. Plikten inntrer bare ved «høgt fråvær». Kommunens oppfølgingsplikt må ses i lys av opplæringsplikten. Det skal som utgangspunkt lite til før det er grunn til å agere ved fravær fra grunnskoleopplæringen. Hvordan elevene følges opp må ses i sammenheng med type fravær og fraværets lengde. Det vil eksempelvis være en lav terskel der barnet ikke møter på skolen første skoledag. Fylkeskommunens oppfølgingsplikt må ses i sammenheng med fraværsgrensen i videregående opplæring. Hva som er «høgt fråvær», vil kunne variere ut fra størrelsen på fagene eleven har fravær fra. Fraværet er høyt når eleven nærmer seg grensen for å kunne få vurdering med karakter i ett eller flere fag. Kommunen og fylkeskommunen avgjør selv hvordan elevene skal følges opp.

Tredje avsnitt gir et klart rettslig grunnlag for å gi elevene skoleoppgaver utenfor skoletiden, ofte omtalt som lekser. Kommunen og fylkeskommunen har ingen plikt til å gi lekser. Kommunen eller fylkeskommunen, eller den disse delegerer myndigheten til, avgjør om det skal gis lekser. Kommunen og fylkeskommunen kan i skolereglene etter forslaget § 2-5 fastsette rammer for å gi lekser. Dersom brudd på plikten til å gjøre lekser skal gi grunnlag for reaksjoner overfor elevene, må plikten fastsettes som skoleregler med hjemmel i § 2-5. I og med at lekser berører elevenes fritid og – særlig på lavere trinn – forutsetter oppfølging fra foreldrene, er det viktig at det legges til rette for medvirkning når det avgjøres hvor mye lekser som kan gis.

Det følger av bestemmelsen at det skal tas hensyn til elevenes rett til hvile og fritid når elevene pålegges å gjøre lekser. Det skal tas hensyn til elevenes rett til hvile og fritid både ved fastsettelsen av den generelle adgangen til å gi lekser og når det gis lekser til enkeltelever. Dette kravet må forstås i lys av barnets rett til hvile og fritid etter barnekonvensjonen § 31.

I tillegg til at kommunen og fylkeskommunen har plikt til å ta hensyn til at elevene har rett til hvile og fritid, må det også være et visst samsvar mellom mengden og formen for lekser som gis, og elevenes mulighet til å få hjelp til lekser hjemme og på leksehjelpen.

Til § 2-3 Samarbeid med foreldra

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-3d og er omtalt i kapittel 21.

Plikten gjelder både for grunnskoler og videregående skoler, men ikke der ungdommen er lærling og opplæringen skjer i bedrift. Skolens plikt overfor foreldrene faller bort når eleven blir myndig.

Betegnelsen «opplæringen» skal forstås vidt. Dette innebærer at skolen har plikt til å samarbeide med foreldrene om både elevens faglige og sosiale utvikling.

Plikten til å sørge for foreldresamarbeid ligger på skolen, ikke foreldrene. Dersom samarbeidet skal fungere, er det likevel en forutsetning at foreldrene deltar aktivt i samarbeidet som skolen er forpliktet til å sørge for.

«Skolen» er av språklige grunner brukt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er likevel ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at skolen oppfyller plikten, jf. forslaget § 22-1 andre avsnitt og § 22-2 fjerde avsnitt.

Samarbeid med hjemmet er også omhandlet i forslaget § 1-2 første avsnitt. Denne bestemmelsen gjelder hele grunnopplæringen, også opplæring i bedrift og for voksne elever dersom disse er under myndighetsalder. Dette betyr blant annet at fylkeskommunen også bør sørge for foreldresamarbeid når lærlinger under 18 får opplæring i bedrift.

Til § 2-4 Skoledemokratiet

Bestemmelsen erstatter kapittel 11 i dagens lov og er omtalt i kapittel 19.

Første avsnitt slår fast at både elevene og foreldrene skal engasjeres i planleggingen, gjennomføringen og vurderingen av skolevirksomheten. Som et minimum skal foreldrene og elevene få medvirke i arbeidet med «organiseringa av skoledemokratiet, fastsetjinga av skolereglar og arbeidet med skolemiljøet».

Det er en forutsetning for at elevene skal kunne delta i arbeidet at det tilpasses elevenes alder.

Kravet om at elevene og foreldrene skal delta i styringen av skolen, omfatter ikke foreldrene til myndige elever.

Kravet i *andre avsnitt* om å «leggje til rette for og oppmuntre til» innebærer at skolene må være aktive. Med «alle» menes at det ikke er tilstrekkelig at skolen legger til rette for og oppmuntrer råd og utvalg til å ytre seg og delta i skoledemokratiet.

Tredje avsnitt slår fast at elevene, uavhengig av hvordan kommunen eller fylkeskommunen har organisert skoledemokratiet, kan velge å opprette et elevråd. Elevene i grunnskolen velger selv om det skal være ett elevråd for hele skolen, eller om det skal være flere råd. Elevene velger selv hvordan rådet skal være sammensatt, og hvordan representantene skal velges. Elevene kan også velge å organisere demokratiet på en annen måte. Uansett hvordan elevene velger å organisere elevdemokratiet, ligger det i ansvaret i *første avsnitt* at kommunen og fylkeskommunen må tilrettelegge for og understøtte elevdemokratiet med nødvendige ressurser. Dersom elevene velger å organisere elevråd, kan en måte å støtte elevdemokratiet på være å gi en av skolens ansatte i ansvar å bistå elevrådet (elevrådskontakt).

«Skolen» er av språklige grunner angitt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er likevel ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. §§ 22-1 andre avsnitt og 22-2 fjerde avsnitt.

Til § 2-5 Skolereglar

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-10 og er omtalt i kapittel 22.

Første avsnitt pålegger kommuner og fylkeskommuner å vedta skoleregler for hver skole. Skolereglene kan være felles for alle skolene. Kommunene og fylkeskommunene kan også vedta noen regler som er felles for alle skolene, og noen regler som bare gjelder for enkeltskoler. Det er ellers opp til kommunene og fylkeskommunene om beslutningsmyndigheten delegeres, og hvordan elevene tas med på beslutningene, men kravene til medvirkning og skoledemokrati stiller krav om både nærhet til og aktiv deltakelse i beslutninger.

Skolereglene må vedtas i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. I forvaltningsloven kapittel VII er det fastsatt krav til forskrifter, blant annet krav til prosess, form og kunngjøring.

Alle skoleregler skal ha bestemmelser om «organisering av skoledemokratiet», for eksempel om elevråd, foreldremedvirkning, allmøte mv., jf. forslaget § 2-4. Videre skal alle skoleregler ha regler om «rettar og plikter for elevane, mellom anna om orden og åtferd». Reglene kan ikke begrense elevenes rettigheter etter loven eller nasjonale forskrifter i medhold av loven. Det er ellers opp til den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole å avgjøre hvilke regler man ønsker å ha i skolereglene. Dersom kommunen eller fylkeskommunen ønsker å kunne bruke tiltak ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg i forslaget § 12-4, må dette fastsettes i skolereglene. Det samme gjelder for brudd på plikten til aktiv deltakelse i opplæringen i forslaget § 2-2 andre avsnitt første setning.

Kjerneområdet for skolereglene er på skoleområdet i skoletiden. Skolereglene kan også gjøres gjeldende for bruk av skolens digitale infrastruktur, også utenfor skoletiden. Skolereglene kan også gjøres gjeldende for elevenes atferd utenfor skolen og utenfor skoletiden dersom atferden er relevant for skolemiljøet eller elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever. Bestemmelsen åpner ikke for at det fastsettes regler som gjelder utenfor skoletiden og utenfor skolens fysiske og digitale område begrunnet i andre hensyn. For eksempel kan ikke skolene forby elevene å sykle til skolen ut fra trafikksikkerhetshensyn eller andre hensyn.

Andre avsnitt innebærer at alle «tiltak», det vil si reaksjoner, som skal kunne brukes mot elever som bryter skolereglene, må fastsettes i skolereglene. Det må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak. Slike tiltak følger av skolens rett til å organisere og lede undervisningen, og behøver ikke fastsettes i skolereglene. Disse tiltakene kan for eksempel bestå i at to elever ikke lenger får sitte ved siden av hverandre, at elever må lese høyt eller skrive på tavlen, eller får beskjed fra lærer om å legge mobiltelefon ned i sekken. Skolen kan også endre klasseinndelingen med det formål i gi elevene et bedre læringsutbytte. Avgjørelser om inndeling i klasser og klassebytte er nærmere omtalt i kapittel 26.4.3.

Fysisk refs eller annen krenkende behandling av elevene er ikke tillatt. Dette er både en grense

for hvilke tiltak som kan fastsettes i skolereglene, og en tydelig grense for hva som er akseptable tiltak å sette inn overfor elevene. Se for øvrig forslaget §§ 11-2 og 12-1.

Elevene har rett til å bli hørt før det blir truffet beslutning om tiltak, jf. forslaget § 2-2 første avsnitt andre setning.

Tredje avsnitt stiller krav til utformingen av skolereglene. Kravene retter seg både mot språket og mot utformingen for øvrig. Skolereglene har først og fremst eleven som adressat. Dersom elevene skal ha mulighet til å orientere seg om sine rettigheter og plikter, er de avhengige av å vite om at det finnes skoleregler, og å være i stand til å forstå dem. Det innebærer at skolereglene må utformes med det for øye. I dette kravet ligger det også at skoleregler som retter seg mot yngre elever, må utformes enklere enn regler som retter seg mot eldre elever, for eksempel elever i videregående skole.

Skolereglene skal også gjøres kjent for elevene og foreldrene, jf. forslaget § 2-6.

Til § 2-6 Informasjon

Bestemmelsen viderefører informasjonsplikten i dagens lov blant annet §§ 2-3 a, 9 A-9 og 9 A-10 og dagens forskrift til opplæringsloven kapittel 20. Bestemmelsen gir kommunen og fylkeskommunen en *generell* informasjonsplikt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 43.2.

Bestemmelsen innebærer at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at elever og foreldre får den informasjonen de trenger. I dette ligger det et krav om en aktiv og kontinuerlig informering. Det er skolen som i praksis må ivareta informasjonsplikten på vegne av kommunen og fylkeskommunen.

Bestemmelsen stiller krav til den *generelle informasjonen* som gis elevene og foreldrene. Bestemmelsen stiller også krav til den *spesifikke informasjonen* som gis til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker.

Elever og foreldre har rett til informasjon og veiledning om relevante regler, særlig rettigheter og plikter.

Informasjonsplikten skal sikre at elevene og foreldrene får nok informasjon til å vurdere om elevenes rettigheter er oppfylt. Skolen skal for eksempel informere om rettighetene som gjelder det psykososiale og fysiske skolemiljøet, om skolereglene, om fritak fra opplæringsplikten og om rutiner og det daglige arbeidet. Den skal også gi all annen informasjon som er nødvendig for å gi god innsikt og grunnlag for aktiv deltakelse.

Det er ikke fastsatt krav til tidspunkt, form, innhold eller frekvens. Skolene kan for eksempel gi informasjonen på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer eller på e-post. Det forutsettes at skolene finner en egnet måte å gjøre dette på, som sikrer at formålet med plikten blir oppfylt. Skolene kan ikke basere seg på at barn videreformidler informasjon til foreldrene. Dersom informasjon blir sendt med elevene eller elevene bes informere foreldrene, må skolen forsikre seg om at informasjonen er gitt foreldrene. Informasjonen skal gis til elevene og foreldrene; denne plikten kommer i tillegg til informasjonsplikten overfor medlemmer av skolens ulike råd og utvalg.

Det er viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om reglene må gis på en forståelig måte og at skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk.

Andre delen – grunnskoleopplæring

Kapittel 3 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Til § 3-1 Rett til grunnskoleopplæring

Bestemmelsen erstatter deler av dagens lov § 2-1 og er omtalt i kapittel 23.4.2.

Retten etter *første avsnitt* gjelder uavhengig av statsborgerskap og av om foreldrene har lovlig opphold i Norge, se merknad til § 2-1 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Retten varer normalt til eleven har «avslutta» det 10. trinnet, men eleven kan ha rett til ett år med tilrettelagt grunnskoleopplæring, jf. tredje avsnitt.

Fravær som elevene eller foreldrene selv er skyld i, avkorter retten til grunnskoleopplæring tilsvarende. Det samme gjelder annet kortere fravær, for eksempel ved permisjon og sykefravær. I forbindelse med mer langvarig sykdom, kan kommunen likevel være forpliktet til å gi opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i elevens hjem.

Andre avsnitt første og andre setning presiserer at retten gjelder fra det tidspunktet det er «truleg» at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. For de aller fleste barn som søker om oppholdstillatelse, vil det være klart fra første dag at barnet sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. I praksis vil derfor opplæringen måtte gis så raskt som mulig og senest innen én måned etter at barnet har kommet til Norge.

Kravet om «så raskt som mogleg» innebærer at kommunene ikke skal utsette opplæringen len-

ger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på én måned. Kravet innebærer også at kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at barna har kommet til Norge, skal gi et tilbud fra dette tidspunktet.

En kommune som vet eller går ut fra at det kommer nye barn i grunnskolealder til kommunen, må derfor begynne å legge til rette for at disse barna skal få starte på skolen med en gang. At opplæringen skal starte så raskt som mulig, betyr også at kommunen må starte opplæringen av barna selv om kommunen ikke klarer å gi et fullverdig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven med en gang. Kommunen må da sette i gang med de delene av opplæringen som kommunen har kapasitet til, for eksempel starte med å gi opplæring i noen utvalgte fag. Kommunen må gi et fullverdig opplæringstilbud i tråd med loven senest innen én måned.

Kravet om at opplæringen skal komme i gang så raskt som mulig, gjelder selv om barnet skal oppholde seg i den aktuelle kommunen i under én måned. Fristen starter ikke på nytt dersom et barn flytter mellom kommuner. Se for øvrig merknaden til § 2-1 i Prop. 79 L (2016–2017).

Andre avsnitt tredje setning åpner for at barn kan plasseres på et lavere trinn enn alderen tilsier. Terskelen er ikke høy. I vurderingen av hva som er det beste for barnet, er det blant annet relevant å vektlegge hva slags opplæring barnet har fått før det kom til Norge. Det skal også legges vekt på barnets mulighet til å oppnå sosial tilhørighet. Kommunen har ingen plikt til å plassere barnet på et lavere trinn. Dersom kommunen mener at barnet bør plasseres på et lavere trinn, forutsetter dette at foreldrene og eleven involveres i beslutningen på en god måte.

Loven er heller ikke til hinder for at kommunen lar en elev gå et trinn om igjen når særlige grunner taler for det og hensynet til eleven tilsier det. En utvidelse av plikten til grunnskoleopplæring forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker.

Tredje avsnitt handler om rett til ettårig tilrettelagt grunnskoleopplæring. Vilkåret om «fullført» handler om hvor mye opplæring eleven har fått. Det handler ikke om elevens oppnådde kompetanse, men om hvorvidt han eller hun har mottatt et tilstrekkelig omfang av grunnskoleopplæring.

Det er kommunen som er ansvarlig for grunnskoleopplæringen, og som må vurdere om grunnskoleopplæringen er fullført. Det er bare fullført grunnskoleopplæring som gir grunnlag for vitnemål. I de aller fleste tilfeller vil grunnskolen være fullført når elevene avslutter 10. trinn, og kommunen trenger ikke å vurdere om hver enkelt elev har fullført. Men dersom en elev i begrenset grad har deltatt i grunnskoleopplæringen, må kommunen vurdere konkret om grunnskoleopplæringen skal anses å være fullført.

I vurderingen av om en elev skal anses å ha fullført grunnskoleopplæringen, må det tas hensyn både til opplæringen som den enkelte har fått i Norge, og til tilsvarende opplæring i andre land. Barn som kommer til Norge i løpet av barnetrinnet, vil normalt anses å ha fullført grunnskolen etter at 10. trinn er avsluttet selv med lite grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Det samme gjelder barn som har fått hele grunnskoleopplæringen i Norge. Barn som har fått hele grunnskoleopplæringen i Norge, kan i noen tilfeller anses å ikke ha fullført grunnskoleopplæringen dersom de har deltatt i en begrenset del av opplæringen på ungdomstrinnet. Ved fritak grunnet alvorlig sykdom eller betydelig nedsatt funksjonsevne, anses grunnskoleopplæringen ikke som fullført. I slike tilfeller er også retten til grunnskoleopplæring i behold. Dersom en elev derimot får fritak fra plikten til grunnskoleopplæring for å kunne hoppe over et trinn, anses grunnskoleopplæringen som fullført selv om eleven har ett år mindre opplæring. Fritak fra plikten er regulert i forslaget § 3-2 tredje avsnitt.

At ungdommene som omfattes av bestemmelsen, gis rett til opplæring etter forslaget § 17-1, betyr at det er reglene om grunnskoleopplæring for voksne elever som gjelder for opplæringen. Grunnskoleopplæring for voksne er regulert i den femte delen i loven. Til forskjell fra ordinær grunnskoleopplæring for voksne er det en fast tidsramme for opplæringen. Opplæringen skal vare i ett år. Det er også fastsatt at opplæringen skal foregå på en videregående skole. At opplæringen skal være «tilrettelagd», betyr at det skal legges til rette for at ungdommene får tilstrekkelige forkunnskaper når de skal begynne i videregående opplæring. Når en ungdom har deltatt på det ekstra året med grunnskoleopplæring, skal han eller hun regnes for å ha fullført grunnskolen og derfor ha rett til videregående opplæring.

At retten gjelder ut skoleåret som begynner det året man fyller 24 år, innebærer at retten til ettårig tilrettelagt opplæring ved en videregående skole varer like lenge som ungdomsretten til videregående opplæring (se forslaget § 6-1). Ungdommer som har avsluttet 10. skoleår uten å fullføre grunnskoleopplæringen, kan ut det året de fyller 24 år, velge om de vil ha ettårig tilrettelagt grunnskoleopplæring eller ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Fra det året de fyller 25 år, har de

bare rett til ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

Til § 3-2 Plikt til grunnskoleopplæring

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 2-11 og delvis § 2-1. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 23.4.3.

Første avsnitt gir en uttømmende beskrivelse av hvordan plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles. Plikten kan oppfylles ved en offentlig skole, en privat grunnskole som er godkjent etter forslaget § 20-1 eller etter friskolelova. Plikten kan også oppfylles i form av grunnskoleopplæring i hjemmet, dersom dette er godkjent etter forslaget § 20-5. Dersom privatpersoner underviser andres barn, krever dette godkjenning etter forslaget § 20-1.

Andre avsnitt angir at plikten til grunnskoleopplæring inntrer når barnet har vært i Norge i tre måneder.

Plikten til grunnskoleopplæring opphører ved lengre utenlandsopphold. Opplæringsplikten faller bort ved avreisedatoen dersom foreldrene melder fra til skolen eller kommunen om at barnet skal reise ut av landet, og at utenlandsoppholdet skal vare over tre måneder. Opplæringsplikten faller alltid bort når utenlandsoppholdet har vart over tre måneder, uavhengig av om foreldrene har gitt melding på forhånd.

Det er lengden på utenlandsoppholdet som er avgjørende. Bestemmelsen gjelder uavhengig av årsaken til utenlandsoppholdet, for eksempel om barnet er sammen med foreldrene sine eller ikke, om barnet oppholder seg utenfor Norge mot sin egen vilje, eller om oppholdet skyldes behandling som følge av sykdom.

Tremånedersregelen gjelder uavhengig av den fastsatte skoleruta (skoledager og feriedager og andre fridager). Dersom barnet kommer tilbake til Norge, gjelder forslaget § 3-1 andre avsnitt og § 3-2 andre avsnitt første setning.

Se for øvrig kapittel 7.5 i Prop. 72 L (2015–2016).

Tredje avsnitt åpner for at et barn kan fritas fra opplæringsplikten på grunn av alvorlig sykdom eller betydelig nedsatt funksjonsevne, eller for å «hoppe over» trinn. Det kan også være aktuelt å vurdere fritak fra opplæringsplikten når det er klart at et barn bare skal oppholde seg i Norge kort tid utover tre måneder, slik at opplæringsperioden bare kan bli kortvarig.

Fritak fra opplæringsplikten forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker.

Uansett hva som er årsaken til at foreldrene ønsker at eleven fritas fra opplæringsplikten, er det et vilkår at det foreligger «særlege grunnar». Hva som er en særlig grunn vil bero på en skjønnsmessig vurdering. I vurderingen vil både faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring og eventuelt medisinskfaglig kunnskap og erfaring være relevant.

Fritak er først og fremst aktuelt der gjennomføringen av opplæringsplikten vil virke urimelig overfor eleven. Dette kan for eksempel skyldes at eleven er alvorlig syk og ikke er i stand til å motta opplæring i hjemmet eller på helseinstitusjon. Normalt bør alle elever gå ti år i grunnskolen.

Det er presisert at fritak ikke innebærer at eleven mister retten til opplæringen de har fått fritak fra.

Fjerde avsnitt åpner for permisjon fra opplæring som ellers er pliktig. Bestemmelsen setter ikke noen grense for hvor lenge og hvor ofte eleven kan få permisjon. Kravet om at hver enkelt permisjon skal være forsvarlig, vil likevel sette en grense for hvor mange og hvor lange permisjoner hver enkelt elev kan få. Hva som er forsvarlig, må vurderes individuelt, og må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. I forsvarlighetsvurderingen kan det også være relevant å legge vekt på om foreldrene vil sørge for at eleven får den opplæringen som må til for at eleven skal kunne følge med i undervisningen på skolen etter permisjonen.

En permisjon avkorter retten for eleven til grunnskoleopplæring tilsvarende.

Dersom kommunen ønsker å gi regler for egen permisjonspraksis, skal disse fastsettes i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2.

Femte avsnitt gjelder rett til permisjon fra opplæring som ellers er pliktig. Bestemmelsen gjelder for elever som ikke er medlem av Den norske kirke. Retten til permisjon etter denne bestemmelsen er absolutt, og det skal ikke vurderes om det er forsvarlig eller ikke å gi permisjon. Elevene har rett til permisjon på samtlige helligdager innenfor den religionen de hører til. Det er ikke et krav at eleven er medlem av et annet trossamfunn. Det er nok at det foreligger en viss tilknytning til et annet trossamfunn, for eksempel at eleven ønsker å feire helligdagen sammen med nær familie som er medlem av dette trossamfunnet. Feiring av nasjonale høytidsdager og lignende dekkes ikke av bestemmelsen.

Hvilke krav kommunen skal stille til opplæringen i permisjonstiden, må vurderes ut fra hva som er nødvendig for den enkelte elev.

En permisjon avkorter retten for eleven til grunnskoleopplæring tilsvarende.

Til § 3-3 Innhald, vurdering og dokumentasjon i grunnskoleopplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-3 og er omtalt i kapittel 16.

Det følger av *første avsnitt* at opplæringen i grunnskolen skal være i samsvar med læreplanverket. Hjemmelen til å gi forskrifter om læreplanverk er gitt i forslaget § 1-4. Det er henvist til læreplanverket i denne bestemmelsen for å tydeliggjøre at det i all hovedsak er læreplanverket som regulerer innholdet i opplæringen.

Opplæringen skal være egnet til å nå de målene som planene fastsetter.

En «individuell vurdering» etter *andre avsnitt første setning* kan omfatte både underveisvurderinger og sluttvurderinger. Eksempel på sluttvurderinger kan være standpunktkarakter og eksamen. Eksempler på «dokumentasjon» er vitnemål, men bestemmelsen åpner også for at departementet fastsetter andre former for dokumentasjon.

Det følger av *andre avsnitt andre setning* at elever på barnetrinnet skal få individuell vurdering uten tallkarakterer. Elevene på barnetrinnet har likevel rett til å få vite hvor de står ut fra kompetansemålene i fagene.

Andre avsnitt tredje setning fastslår at departementet skal fastsette forskrift om hvilke individuell vurderinger og hva slags dokumentasjon av opplæringen elevene har rett til etter andre avsnitt første setning. Det følger likevel av andre avsnitt andre setning at departementet ikke kan fastsette i forskrift at elever på barnetrinnet skal ha vurdering med karakter.

Bestemmelsen åpner for at departementet fastsetter forskrift om både karakterer og andre vurderingsformer/-uttrykk, inkludert om når det ikke foreligger vurderingsgrunnlag (IV). Departementet kan også gi forskrift om fritak fra vurdering med karakter på 8. til 10. trinn.

Departementet kan gi forskrift om hvem som er klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering, se forslaget § 23-1 tredje avsnitt.

Til § 3-4 Utsett og tidleg skolestart

Bestemmelsen erstatter deler av dagens lov § 2-1 og er omtalt i kapittel 23.4.4.

Første avsnitt regulerer utsatt skolestart. Med «gode grunnar» menes det at terskelen for å gi utsatt skolestart ikke er høy, men at det likevel må være forhold som tilsier at det vil være bedre for barnet å utsette skolestarten enn ikke å gjøre det. Kommunen skal imøtekomme et ønske fra foreldrene om utsatt skolestart dersom det er grunn til å tro at barnets læring eller sosiale tilhørighet vil bli bedre dersom skolestarten utsettes med ett år, jf. tredje avsnitt.

Bestemmelsen åpner ikke for at skolestarten kan utsettes med mer enn ett år. Dersom skolestarten skal utsettes ytterligere, må eleven fritas fra opplæringsplikten etter forslaget § 3-2 tredje avsnitt.

Andre avsnitt regulerer tidlig skolestart. Terskelen for tidligere skolestart er høyere enn terskelen for utsatt skolestart, jf. kravet om «særlege grunnar». Tidligere skolestart er først og fremst aktuelt der det er klart at barnet har faglige og sosiale forutsetninger for å begynne på skolen, og at det vil hindre barnets utvikling å vente med å begynne på skolen til barnet er 6 år.

Tidlig skolestart kan innvilges uansett når på året barnet er født. Det er likevel slik at det i praksis vil være mest aktuelt med tidlig skolestart for barn født tidlig på året gitt at en viktig del av vurderingstemaet er hvor modent barnet er faglig og sosialt. Gjennomgående vil det være slik at desto senere på året barnet er født, desto mindre sannsynlig er det at det vil være til barnets beste å starte tidligere på skolen.

Det følger av *tredje avsnitt* at kommunen alltid skal legge særlig vekt på hvilke forutsetninger barnet har for å lære og for å utvikle sosial tilhørighet. Dette er i stor grad en presisering av det generelle kravet i forslaget § 2-1 om å legge vekt på elevens beste. Det kan ikke bare vurderes hva som er best for barnet på kort sikt, det må også vurderes hva som er best for barnet på lang sikt. Det kan også være relevant å legge vekt på andre hensyn, men disse vil sjelden være utslagsgivende gitt at utsatt og tidlig skolestart har svært stor betydning for barnet. Det er først og fremst hensyn ved barnet som kan vektlegges.

I vurderingen av hva som er barnets beste, er det relevant å legge vekt på foreldrenes syn. Dette gjelder særlig dersom det er tvil om hva som er det beste for barnet. Det kan også legges vekt på hva barnet mener, jf. forslaget § 2-2 og barneloven § 31. Dersom kommunen ikke legger avgjørende vekt på hva foreldrene eller barnet mener, bør det framgå i begrunnelsen for vedtaket hvordan de ulike hensynene er vurdert og vektlagt.

Både hva som er «gode grunnar» og hva som er «særlege grunnar», vil være en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, men også medisinskfaglig kunnskap og erfaring kan være relevant.

Utsatt og tidlig skolestart forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker.

Til § 3-5 Gratis grunnskoleopplæring

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-15 og er omtalt i kapittel 23.4.5.

Bestemmelsen innebærer at kommunen, inkludert skolen, må sørge for at grunnskolen er gratis – det såkalte «gratisprinsippet». Det er presisert at kommunen ikke kan kreve at verken elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med denne opplæringen. Det er ikke fastsatt noen begrensninger, noe som betyr at alle deler av grunnskoleopplæringen skal være gratis, for eksempel aktiviteter som finner sted etter vanlig skoletid, når disse aktivitetene er en del av opplæringen.

Eksemplene som ramses opp i bestemmelsen, er ikke uttømmende. Med «undervisningsmateriell» menes blant annet lærebøker og andre læremidler, for eksempel ordlister, skrive- og tegnesaker, linjal, passer, kalkulator, nettbrett og PC. Med «transport i skoletida» siktes det for eksempel til transport mellom skolen og svømmehallen eller biblioteket. Videre nevnes leirskoleopphold, hvor kommunen må dekke alle utgifter, for eksempel til transport og opphold. Tilsvarende gjelder ved andre turer med overnatting, også der skolen tar elevene med til utlandet. Til slutt nevnes ekskursjoner og andre turer som eksempel. Også her må kommunen dekke alle utgifter, for eksempel til togtransport, billetter til en teaterforestilling eller heiskort i forbindelse med en skitur.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen, inkludert skolen, tar imot gaver. Det er en forutsetning at eventuelle gaver er reelt frivillige og anonymiserte, og elevene skal kunne delta på aktiviteten uavhengig av om de eller foreldrene har gitt en gave eller ikke. Se for øvrig kapittel 2.4.2 i Ot. prp. nr. 94 (2001–2002) og kapittel 2.3 i Innst. O. nr. 43 (2002–2003). Også der foreldrene tar initiativ til å samle inn penger til en ekskursjon i skoletiden, har kommunen ansvaret for at gratisprinsippet er overholdt.

Bestemmelsen omfatter ikke aktiviteter som foreldrene arrangerer når elevene har fri. Dette er ikke en del av grunnskoleopplæringen.

Skyss fra elevens hjem og til skolen omfattes ikke av bestemmelsen, se forslaget § 5-1 og følgende paragrafer. Bestemmelsen gjelder heller ikke for leksehjelpen og skolefritidsordningen, se forslaget §§ 5-4 og 5-5.

Til § 3-6 Kva grunnskole eleven skal gå på

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 8-1 og er omtalt i kapittel 27.

Det følger av *første avsnitt første setning* at barn som bor i samme område, skal få gå sammen på skolen, og at denne skolen skal være en skole i det som er barnas naturlige nærmiljø. I ordet «nærmiljø» ligger ikke bare avstand, men også tilknytning.

Første avsnitt andre setning fastsetter at kommunen skal gi forskrift om skolekretser. Fastsettelsen av forskriften må skje innenfor rammene av elevenes rett til å gå på en skole i nærmiljøet. Kommunen kan for eksempel bestemme at alle i en gate eller i et boligfelt skal høre til samme skolekrets.

Etter kommuneloven § 17-1 kan to eller flere kommuner avtale interkommunalt samarbeid. Det innebærer at kommuner kan fastsette forskrifter om felles skolekrets mellom to eller flere nabokommuner.

Andre avsnitt innebærer at når skolekretsene skal fastsettes, skal kommunen fordele elevene mellom de tilgjengelige skolene med utgangspunkt i den fysiske avstanden mellom barnets bostedsadresse og skolen. Kommunen kan også legge vekt på de andre forholdene som er nevnt i bestemmelsen.

Det følger av *tredje avsnitt* at kommunen i forskrift kan åpne for unntak fra skolekretsene dersom skolen i kretsen ikke har ledig kapasitet. Unntaksmuligheten tar høyde for at det kan komme et uventet høyt antall elever flyttende til et område, og at det kan føre til at en skole ikke har kapasitet til å ta imot alle elevene som sogner til skolen etter den kommunale forskriften om skolekretser. Dersom en skole ikke har plass til en elev, fordi skolen er full, skal kommunen fatte enkeltvedtak om hvilken skole eleven tilhører. Foreldrene har rett til å uttale seg før kommunen fatter vedtak, og kan i den forbindelse komme med et ønske om hvilken skole barnet skal få plass på.

Bestemmelsen er for øvrig ikke til hinder for at kommunen kan innvilge plass for en elev på en annen skole enn den eleven sogner til, hvis foreldrene søker om det. Dersom kommunen ønsker å åpne for slike søknader, bør kommunen fastsette kriteriene for å plasseres på en annen skole i forskrift. En vanlig situasjon er at foreldrene flytter innad i kommunen og ønsker at eleven skal kunne fortsette på den skolen eleven gikk på før flyttingen. Vedtak om å innvilge eleven plass på en annen skole enn den eleven sogner til, kan ikke sette til side andre elevers rett til å gå en skole i nærmiljøet etter forslaget § 3-6. Kommunens avgjørelse om plass på en skole utenfor skolekretsen vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I forbindelse med innvilgelse av søknad om skoleplass utenfor skolekretsen, kan kommunen stille vilkår om at elevens foreldre må dekke reisekostnadene til og fra skolen. Sivilombudsmannen har beskrevet grensene for adgangen til å stille et slikt vilkår i to uttalelser: SOMB-2001-27 og SOM-2017-3746. Det følger av disse uttalelsene at det er en snever adgang til å stille vilkår, men at der «motivet for søknaden om skolebyttet er et annet enn å sikre elevens rett til opplæring, vil skolemyndighetene kunne ha adgang til å stille som vilkår for innvilgelse av søknaden at de foresatte dekker skoleskyss selv».

Til § 3-7 Straffansvar for brot på opplæringsplikta

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-1 femte avsnitt og er omtalt i kapittel 23.4.6.

Hvilke dager eleven er forpliktet til å møte på skolen, fastsetter kommunen i forskrift, jf. forslaget § 13-1. Foreldrene kan ikke straffes for fravær fra skolen som er lovlig, for eksempel når eleven har fått permisjon etter forslaget § 3-2 eller fraværet skyldes sykdom. Dersom det er tale om langvarig eller hyppig sykdomsfravær, kan kommunen pålegge foreldrene å dokumentere fraværsårsaken.

Bestemmelsen omfatter både de tilfellene der foreldrene aktivt holder barna borte fra opplæringen, og der fraværet skyldes at foreldrene er passive. Foreldrene kan likevel ikke straffes dersom årsaken til fraværet ikke skyldes manglende aktivitet fra foreldrene, men andre utenforliggende forhold, for eksempel sykdom. Det samme gjelder dersom foreldrene har vært uvitende om fraværet og dette ikke kan anses som uaktsomt.

Med «andre som har omsorg for eit barn», menes andre som har daglig omsorg for barnet, for eksempel andre familiemedlemmer. Dersom foreldrene til eleven ikke bor sammen, er det den av foreldrene som har den daglige omsorgen de aktuelle skoledagene, som regelen først og fremst retter seg mot.

Kommunen må kreve påtale dersom saken skal forfølges. Hvem som kan begjære påtale på vegne av en kommune, er fastsatt i straffeprosessloven § 81 a andre avsnitt.

Se for øvrig Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kapittel 7.1.1.

Kapittel 4 Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i grunnskoleopplæringa

Til § 4-1 Norsk skriftspråk (målform) for elevane i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov §§ 2-5 og 9-4 og er omtalt i kapittel 32.3.

Første avsnitt fastsetter at elever i grunnskolen skal ha opplæring i både bokmål og nynorsk. Departementet avgjør omfanget av, og innholdet i opplæringen og på hvilke trinn opplæringen skal gis, jf. forslaget § 1-4. Departementet fastsetter også hvordan denne opplæringen skal vurderes og dokumenteres, jf. forslaget § 3-3 andre avsnitt.

Forskriftshjemmelen åpner blant annet for at departementet kan fastsette i forskrift at elever som får opplæring i eller på samisk, kan fritas fra opplæring i ett av de norske skriftspråkene.

Etter *andre avsnitt* må elevene bruke det vedtatte hovedmålet i sine skriftlige arbeider til og med 7. trinn. Hvilket hovedmål den enkelte skole har, er fastsatt i forskrift, jf. forslaget § 13-4 andre avsnitt.

Hvilke læremidler som er omfattet av valgfriheten, er regulert i forslaget § 13-5 andre og tredje avsnitt, men likevel slik at elevene også kan velge om læremidlene i norsk skal være på bokmål eller nynorsk.

Etter *tredje avsnitt* er det tilstrekkelig at minst ti elever på samme trinn i kommunen ønsker opplæring i en annen målform enn det kommunen har gitt forskrift om etter forslaget § 13-4. Opplæringen skal gis på skolen i nærmiljøet, jf. forslaget § 3-6, dersom det er minst ti elever på samme trinn og samme skole som ønsker opplæring i en annen målform.

Retten til opplæring i «særskild gruppe» betyr at disse elevene er i en klasse hvor alle elevene har det samme skriftspråket. Den særskilte inndelingen i klasse er et unntak fra forslaget § 13-2. Dersom formålet med bestemmelsen ivaretas, kan disse elevene få deler av opplæringen i en annen gruppe i praktisk-estetiske fag og når det for eksempel holdes foredrag, se merknad til § 2-5 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) og merknad til § 2-5 fjerde ledd i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

Både norskopplæringen, elevenes skriftlige arbeider og den skriftlige kommunikasjonen med lærerne skal være på hovedmålet til elevene i den særskilte gruppen. Dette gjelder også der elevene får opplæring i en annen gruppe.

Fjerde avsnitt gjelder for eksempel der kommunen har skoler for 1. til 4. trinn, og når elevene på en slik skole overføres til en annen skole som

har et annet skriftspråk. Både norskopplæringen, elevenes skriftlige arbeider og den skriftlige kommunikasjonen med lærerne skal være på det skriftspråket elevene hadde på den skolen de ble overført fra.

Den særskilte gruppeinndelingen i faget norsk er et unntak fra forslaget § 13-2.

Bestemmelsen gjelder ikke ved bytte av skole fordi eleven flytter et annet sted.

Til § 4-2 Opplæring i og på samisk i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 6-1 og 6-2 og er omtalt i kapittel 33.

Første avsnitt gjelder samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Samiske elever har rett til opplæring i ett av de samiske språkene som er angitt i bestemmelsen. Fra 1. til 7. trinn er det foreldrene som avgjør hvilket av de samiske språkene eleven skal ha opplæring i. Fra 8. trinn avgjør eleven dette selv, jf. fjerde avsnitt.

At man «kan» skrives inn i samemanntallet betyr at det ikke er et krav at verken eleven eller foreldrene faktisk er registrert i samemanntallet. Det er nok at eleven tilfredsstiller kravet til å kunne bli registrert i manntallet, eller at foreldrene kan registreres. Med «barna» menes både biologiske og adopterte barn.

Andre avsnitt regulerer opplæring i og på samisk i forvaltningsområdet for samisk språk. Hvilke kommuner som omfattes av forvaltningsområdet for samisk språk, er fastsatt i forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven § 3 nr. 1.

Med «andre områder» i andre setning menes at forskriften kan omfatte elever i flere kommuner, én kommune eller deler av en kommune. Det følger av forvaltningsloven § 37 at de som blir berørt av forskriften, for eksempel kommunene og Sametinget, skal gis anledning til å uttale seg. Dessuten foreligger det en konsultasjonsplikt i samiske saker, jf. blant annet Kgl. res. 28. juni 2005 Prosedyrer for konsultasjoner med Sametinget (konsultasjonsavtalen).

Tredje avsnitt første og andre setning omfatter alle elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ikke bare samiske elever. Disse har rett til opplæring i og på samisk dersom minst ti elever i kommunen krever det, og så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. Det er ikke et vilkår at elevene som krever opplæring i og på samisk, går på den samme skolen eller på det samme trinnet.

Retten til opplæring i og på samisk gjelder ett av språkene nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk, jf. første avsnitt.

Tredje avsnitt tredje og fjerde setning gjelder bare for samiske elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det er ikke et vilkår at de samiske elevene som krever opplæring på samisk, går på den samme skolen eller på det samme trinnet. Det er nok at til sammen tre samiske elever i kommunen ønsker slik opplæring. Elevene har ikke rett til å gå i egen klasse, men de har rett til opplæring i egen gruppe når de får opplæring på samisk. Gruppen kan være aldersblandet. Disse elevene har også rett til opplæring i samisk, jf. første avsnitt.

Dersom departementet ikke gir forskrift om hvilke to fag retten til opplæring på samisk gjelder, er det kommunen som avgjør dette. Når det gjelder høring og konsultasjon, vises det til merknaden til andre avsnitt.

Etter *fjerde avsnitt* avgjør elever på 8. til 10. trinn om de skal ha opplæring i eller på samisk, så framt ikke kommunen har gitt forskrift om at alle skal ha opplæring i samisk, jf. andre avsnitt tredje setning.

Femte avsnitt første setning åpner for at kommuner både i og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk kan bestemme at ikke alle skolene i kommunen skal ha tilbud om opplæring på samisk. Bestemmelsen gjelder ikke for de elevene som bare får opplæring i samisk.

Femte avsnitt andre og tredje setning åpner for at skoler i kommuner utenfor forvaltningsområdet for samisk språk som ikke har lærere som kan gi opplæring i samisk, kan tilby elevene opplæring på en annen måte. Språksamlinger og hospitering er eksempel på dette. Flere opplæringsformer kan kombineres. Kommunen må samarbeide med foreldrene og eleven om hvilket tilbud som gis, jf. forslaget §§ 2-2 første avsnitt og 2-3. Denne formen for opplæring er et unntak fra reglene om gruppeinndeling i forslaget § 13-2.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 13-3. Eksempel på når det kan være «nødvendig» å tilby eleven deler av opplæringen i et samiskspråklig miljø, er der eleven ikke får praktisert språket utenom samisktimene. Årsaken kan være at eleven ikke har språkstøtte i hjemmet, på skolen eller i andre deler av nærmiljøet. Hvor store deler av samiskopplæringen det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om den opplæringen eleven får, gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke.

Eksempel på «samiskspråkleg miljø» kan være skoler som gir opplæring på samisk og språksamlinger hvor både lærerne og elevene snakker samisk utenom samisktimene.

Til § 4-3 Opplæring i kvensk og finsk i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 2-7 og er omtalt i kapittel 34.2.

Kravet i *første avsnitt* om at det må være minst tre elever som krever slik språkopplæring, innebærer at det til sammen må være minst tre elever som krever opplæring i enten finsk eller kvensk. Det er også et vilkår at minst tre elever til sammen på den samme skolen, uavhengig av trinn, krever opplæring i finsk eller kvensk. Elevene har ikke rett til å gå i egen klasse, men de har rett til opplæring i egen gruppe når de får opplæring i finsk eller kvensk. Gruppen kan være aldersblandet. Se for øvrig Prop. 88 L (2018–2019), kapittel 5.

Fram til åttende trinn er det foreldrene til eleven som kan kreve opplæring i kvensk eller finsk. Fra og med åttende trinn er det eleven selv som tar avgjørelsen.

Hjemmel for departementet til å gi forskrift om læreplan for fag og tid til opplæring, inkludert i kvensk og finsk, er gitt i forslaget § 1-4.

Andre avsnitt lovfester at elevene kan få opplæring på en annen måte i de tilfellene der det er krevende å rekruttere kvalifiserte lærere. Hospitering eller særlige leirskoleopphold kan være eksempel på slik opplæring. Flere opplæringsformer kan kombineres. Kommunen må samarbeide med foreldrene og eleven om hvilket tilbud som gis, jf. forslaget §§ 2-2 første avsnitt og 2-3. Denne formen for opplæring er et unntak fra reglene om gruppeinndeling i forslaget § 13-2. Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 13-3.

Til § 4-4 Opplæring i og på norsk teiknspråk i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 2-6 og er omtalt i kapittel 34.3.

Første avsnitt første setning slår fast at det bare er elever som har en hørselshemming som har rett til opplæring i eller i og på norsk tegnspråk. Hva som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Det stilles ikke krav til graden av hørselshemming, og i vurderingen bør det legges stor vekt på om foreldrene eller eleven mener at eleven er hørselshemmet.

Første avsnitt andre setning åpner for at kommunen kan legge opplæringen *i* norsk tegnspråk til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Selv om kommunen har tegnspråklærere på en annen skole, har den ingen plikt til å flytte læreren der elevene er. Dersom en elev får opplæring i norsk tegnspråk på en annen skole, skal eleven få den øvrige opplæringen på den skolen eleven går på etter forslaget § 3-6.

Andre avsnitt gir kommunen mulighet til å samle alle elevene som velger opplæring i og på norsk tegnspråk, på én skole i kommunen. Dette betyr at retten til å gå på en skole i nærmiljøet etter forslaget § 3-6 ikke gjelder for elever som velger opplæring både i og på tegnspråk. Bestemmelsen åpner følgelig for at kommunen kan legge opplæringen til et større tegnspråklig miljø.

Til § 4-5 Opplæring i punktskrift i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-14 og er omtalt i kapittel 34.4.

Vilkåret for å få rett til opplæring i punktskrift er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven er blind eller sterkt svaksynt er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Om eleven har behov for opplæring i punktskrift, må vurderes ut fra både medisinskfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Dessuten har det betydning hva eleven og foreldrene mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget § 2-1.

Elever med vedtak etter forslaget § 4-5 kan samtidig ha rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet etter forslaget § 10-11.

Til § 4-6 Særskild språkopplæring i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-8 første til fjerde avsnitt og er omtalt i kapittel 35.4.1.

Første avsnitt slår fast at elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, og som ikke behersker norsk godt nok til å følge opplæringen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring i norsk.

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen, skal alltid omfatte forsterket opplæring i norsk. Forsterket opplæring i norsk kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Ifølge bestemmelsen vil elever med svært begrensede ferdigheter i norsk – i tillegg til forsterket opplæring i norsk – ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag i en overgangsperiode. Det er et vilkår at eleven trenger slik opplæring. Dette vil gjelde elever som nylig har ankommet Norge, og andre minoritetselever som har så svake ferdigheter i norsk at de ikke kan følge opplæringen på skolen. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge opplæringen på skolen, er foreldrenes ansvar.

Målsettingen med bestemmelsen om særskilt språkopplæring er å lære eleven å bruke norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene etter bestemmelsen.

Hva som er å kunne norsk «godt nok» og om det «trengst» morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring vil være skjønnsmessige vurderinger som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag.

For hørselshemmede elever som har et utenlandsk tegnspråk som morsmål, for eksempel engelsk tegnspråk, vil retten til særskilt språkopplæring innebære at de har rett til norsk tegnspråk til de kan norsk tegnspråk godt nok – forutsatt at de benytter seg av retten til opplæring på norsk tegnspråk.

Andre avsnitt fastsetter at elever som får særskilt språkopplæring, skal få vurdert sine ferdigheter i norsk underveis i opplæringsløpet. Vurderingen skal sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den vanlige opplæringen når ferdighetene tilsier det. Hvor lang tid det må gå mellom hver vurdering, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Tredje avsnitt fastsetter at dersom kommunen ikke har lærere som kan gi morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, kan kommunen legge til rette for opplæring på en annen måte, for eksempel intensivundervisning. Det følger av forslaget § 13-3 at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning, på visse vilkår.

Fjerde avsnitt fastsetter at morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den skolen eleven går på. Forsterket opplæring i norsk og tospråklig opplæring i fag skal gis på den skolen eleven går på.

Til § 4-7 Innføringsopplæring for elevar i grunnskolen som har budd kort tid i Noreg

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-8 femte avsnitt og er omtalt i kapittel 35.4.2.

Første avsnitt gjør det klart at kommunen kan organisere opplæringen for minoritetsspråklige elever som har bodd kort tid i Norge, i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Kommunen har ikke plikt til å gi innføringsopplæring, men kan selv vurdere å sette dette i gang. Elevene har følgelig ikke rett til å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Formålet med den særskilte organiseringen av opplæringen er å lære elevene norsk så raskt som mulig.

Kommunen må selv vurdere om eleven har bodd så «kort tid» i Norge at han eller hun vil kunne ha behov for innføringsopplæring. Kommunen må også vurdere om innføringsopplæring vil være til det beste for eleven, jf. forslaget § 2-1. I denne vurderingen vil hensynet til integrering være et moment som vil veie tungt dersom eleven har bodd i Norge en tid allerede.

Formuleringen «heile eller delar av opplæringa» gjelder både innføringsklasser, innføringsgrupper og innføringsskoler.

Innføringsopplæring kan vare i inntil to år. Særlig elever som har behov for alfabetisering, og elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, kan ha nytte av å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler.

En avgjørelse om at en elev skal få innføringsopplæring må fastsettes i et enkeltvedtak. Eleven har ikke plikt til å motta innføringsopplæring. Det er presisert i loven at eleven eller foreldrene til eleven må samtykke i at kommunen fatter vedtak om innføringsopplæring. Dersom en elev ikke vil gå i, eller foreldrene ikke samtykker til at eleven skal få opplæringen i en egen klasse, i en egen gruppe eller på en egen skole, skal eleven få tilbud om særskilt språkopplæring innenfor rammene av forslaget § 4-6.

Andre avsnitt slår fast at et vedtak om innføringsopplæring bare kan bare fattes for ett år om gangen. Kommunen må deretter gjøre en ny vurdering og eventuelt fatte et nytt enkeltvedtak.

I den perioden eleven skal få innføringsopplæring, kan det gjøres unntak fra kompetansemål i læreplanverket. Unntak kan bare gjøres når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte elev om, og i så fall i hvilket omfang, det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Unntak kan gjelde både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Elevene vil

sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov, avhengig av den opplæringen de har fått i hjemlandet og de språklige utfordringene de har.

Kapittel 5 Skyss, leksehjelp, SFO og overgang frå barnehage til i skole

Til § 5-1 Skyss til og frå skolen for elevar i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-1 første og andre avsnitt og § 7-3. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 30.

Første avsnitt viderefører retten til skyss på grunn av lang skolevei. Avstanden mellom skolen og hjemmet etter *første og andre setning* skal måles fra inngangsdøren der eleven bor til inngangsdøren på skolen. Oppmålingen skal foretas langs alminnelig farbar vei. Elevene har vanligvis ikke rett til skyss fra døren hjemme, men fra en oppsamlingsplass som ligger i rimelig avstand fra hjemmet. Hva som er rimelig avstand, må avgjøres etter en konkret vurdering, der man blant annet skal legge vekt på trafikkforholdene og elevens alder. Naturlig nok kan det ikke kreves at elevene går like langt som skyssgrensene, som er to kilometer for elever på 1. trinn og fire kilometer for andre grunnskoleelever.

Første avsnitt tredje setning presiserer at elever som har to foreldrehjem, har rett til skyss til og fra begge hjemmene så framt skoleveien er lengre enn to eller fire kilometer til begge hjemmene. Retten gjelder både når barnet har delt bosted, og når det foreligger avtale eller rettslig avgjørelse om fast samværsordning. Retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to foreldrehjem, gjelder bare når eleven har fast, planlagt og regelmessig opphold i de to hjemmene.

Retten til skyss når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig etter *andre avsnitt,* gir rett til skyss når skoleveien er kortere enn fire kilometer for elever på 2. til 10. trinn, og når skoleveien er kortere enn to kilometer for elever på 1. trinn. «Særleg» står til både «farleg» og «vanskeleg». Om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig skal blant annet vurderes ut fra skoleveiens tilstand, trafikkforholdene, klimaet og elevens alder og modenhet. Den risikoen skoleelever til vanlig utsettes for når de ferdes i trafikken, er ikke tilstrekkelig for å få rett til skyss etter bestemmelsen.

Skoleveiens tilstand kan variere med årstidene. For eksempel kan høy hastighet kombinert med glatte vinterveier medføre ekstraordinær fare for trafikkskader. Det kan derfor være aktuelt med rett til skyss deler av skoleåret. Kommunen kan velge å sette inn andre tiltak som fjerner de ekstraordinære faremomentene, for eksempel tilsyn eller reisefølge forbi særlig trafikkfarlige deler av skoleveien. Dersom kommunen har iverksatt slike tiltak, kan det være tilstrekkelig til at eleven ikke får rett til skyss på grunn av særlig farlig skolevei.

Tredje avsnitt viderefører regelen om retten til gratis båttransport når skoleveien totalt er kortere enn fire kilometer, eventuelt to kilometer for elever på 1. trinn. Vilkåret for å få rett til båttransport er at eleven «treng» slik transport, det vil si at naturlig farbar vei til skolen inkluderer transport over vann. Når skoleveien er mer enn fire, eventuelt to kilometer, følger retten til gratis skyss av første avsnitt. For å få rett til skyss i tillegg til båttransport, må elevene ha en skolevei som inklusiv strekningen med båt, er lengre enn to eller fire kilometer.

For å få rett til skyss etter *fjerde avsnitt* er det er ikke tilstrekkelig at eleven har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår for skyssretten at funksjonsnedsettelsen, skaden eller sykdommen forårsaker at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter fjerde avsnitt gjelder elever som trenger skyss på grunn av både fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse. Retten til skyss til og fra SFO for elever med nedsatt funksjonsevne gjelder ikke i skoleferien, det vil si sommerferien og øvrige ferier som framgår av kommunens skolerute.

Skyssen til og fra skolen må organiseres slik at eleven får en akseptabel reisetid. Det er den totale tiden eleven bruker fra han eller hun drar hjemmefra, til opplæringen starter, og fra opplæringen er slutt, til eleven er hjemme om ettermiddagen, som utgjør den samlede reisetiden. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid, må gangtid, tid med transportmidler og hensynet til effektiv og rasjonell organisering av skyssen ses i sammenheng.

Dersom foreldrene er villige til det, kan fylkeskommunen eller kommunen overlate til foreldrene å skysse barna selv. Fordi skyss skal være gratis, må den som er ansvarlig for skyssen etter forslaget § 22-7 dekke foreldrenes nødvendige og faktiske kostnader. Foreldrene kan ikke kreve å få overta skyssen, og de kan heller ikke tvinges til en slik ordning.

Ansvaret for å oppfylle retten til skyss går fram av § 22-7 i lovforslaget. Den som har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, har ansvaret for å fatte enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Til § 5-2 Reisefølgje for og tilsyn med elevar i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-4 og er omtalt i kapittel 30.

Bestemmelsen gir elever rett til reisefølge og tilsyn når de får skyss etter § 5-1 dersom elevene «treng det». Det er ikke det vanlige at elevene trenger reisefølge og tilsyn, og dette må vurderes for hver enkelt elev. Det er særlig de yngste elevene, for eksempel på 1. trinn, og elever med nedsatt funksjonsevne som kan trenge reisefølge og tilsyn.

Retten til reisefølge er i hovedsak forbeholdt elever med nedsatt funksjonsevne som må ha følge for at de skal kunne bruke skysstilbudet de har rett til. Kommunen skal i slike tilfeller sørge for nødvendig reisefølge og også dekke skysskostnader og andre utgifter knyttet til reisefølget.

Retten til tilsyn gjelder som hovedregel tilsyn mens eleven venter på skoleområdet før og etter skoletid. Tilsyn i forbindelse med at eleven bytter skyssmiddel, kan i noen tilfeller også være omfattet av tilsynsplikten. Dette gjelder der bytte av skyssmiddel er særlig farlig. For eksempel kan de yngste elevene bli utsatt for særlig farlige situasjoner på en stor og travel bussholdeplass der de må bytte buss på vei til skolen.

Til § 5-3 Rett til losji og plikt til å la seg innlosjere for elevar i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 7-1 og er omtalt i kapittel 30.

Det følger av *første avsnitt* at dersom fylkeskommunen kommer fram til at daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen fatte vedtak om losji for eleven. Retten etter bestemmelsen omfatter ikke utgifter til kost. Istedenfor å benytte retten til losji kan elevens foreldre velge å organisere og dekke kostnadene til skyss selv.

Fylkeskommunen kan legge vekt på kostnader og vanskeligheter når det skal vurderes om skyss er forsvarlig, men bare dersom kostandene eller vanskelighetene er «ekstraordinære». Regelen setter en yttergrense for retten til skyss. Dersom skyss til og fra skolen vil føre til uvanlig store kostnader eller vanskeligheter for fylkeskommunen, vil eleven ikke ha rett til skyss.

Andre avsnitt fastsetter at foreldrene skal avgjøre om eleven skal skysses eller innlosjeres hvis fylkeskommunen er i tvil om daglig skyss er forsvarlig.

Tredje avsnitt innebærer at selv om fylkeskommunen kommer fram til at daglig skyss ikke er forsvarlig, kan kommunen ikke vedta innlosjering mot foreldrenes vilje så framt foreldrene sørger for og dekker kostandene til skyss selv.

Tilsynsplikten etter *fjerde avsnitt* innebærer at kommunen må sørge for det tilsynet som er nødvendig gitt elevenes alder og evne til å klare seg selv.

Til § 5-4 Leksehjelp

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-7a. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 42.3.

Med «leksehjelp» menes både hjelp til lekser i tradisjonell forstand og hjelp til skolearbeid ellers. Leksehjelp skal tilbys uavhengig av om skolen gir elevene oppgaver som det er meningen at elevene skal gjøre utenfor skoletiden, altså lekser i tradisjonell forstand. Bestemmelsen har ikke betydning for om lekser kan gis, og eventuelt hvor mye lekser som kan gis. Adgangen til å gi lekser er regulert i forslaget § 2-2 tredje avsnitt.

Plikten til å ha et «tilbod» om leksehjelp innebærer ikke at alle elever skal få tilbud om leksehjelp. Kommunen bestemmer hvordan tilbudet skal innrettes, på hvilke trinn leksehjelp skal tilbys, og hvor mange plasser det skal være. At det skal være et «tilbud», innebærer også at det er frivillig for elevene å delta. At kommunen ikke kan ta betalt for leksehjelp som blir gitt i skolefritidsordningen, innebærer at kommunen ikke kan ta betalt for den delen av tiden i skolefritidsordningen som elevene får leksehjelp. Dette gjelder uavhengig av om elevene har plass i skolefritidsordningen. Utenom tiden til leksehjelp kan kommunen ta betalt for oppholdet i skolefritidsordningen etter reglene i forslaget § 5-5.

At leksehjelpen ikke er en del av den opplæringen eleven har rett til etter loven, innebærer blant annet at kommunen ikke kan oppfylle kravet i forslaget § 3-3 første avsnitt om opplæring i samsvar med læreplanverket, inkludert kravet om antall timer med opplæring gjennom tilbud om leksehjelp. Elevene har ikke rett til å få leksehjelp, og et tilbud om leksehjelp må komme i tillegg til den opplæringen som kommunen har plikt til å tilby elevene.

Reglene om skolemiljø, forbud mot ansiktsdekkende plagg og politiattest gjelder også for leksehjelpsordninger. Dette følger av forslaget §§ 11-1, 12-4 og 15-7.

Til § 5-5 Skolefritidsordning (SFO)

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-7. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 42.2.

Plikten i *første avsnitt første setning* til å ha et «tilbod» om skolefritidsordning innebærer ikke at alle elever skal få tilbud om å delta på skolefritidsordning. Tilbudet skal gjelde for barn på 1.–4. trinn og for barn med særlige behov på 1.–7. trinn, men kommunen er ikke forpliktet til å opprette et bestemt antall plasser eller til å gi tilbud om skolefritidsordning ved mer enn én av skolene i kommunen. Plikten gjelder et skolefritidstilbud «før og etter skoletid». Kommunen er dermed ikke forpliktet til å gi tilbud om skolefritidsordning i feriene. At det skal være et *tilbud,* innebærer også at det er frivillig for elevene å delta på skolefritidsordningen.

Første avsnitt andre setning innebærer at det gjelder et selvkostprinsipp for foreldrebetaling av skolefritidsordning. Det er et selvkostprinsipp på virksomhetsnivå, noe som innebærer at kommunen ikke kan ha inntekter gjennom foreldrebetalingen som overstiger kommunens totale kostnader for skolefritidsordningen. Det er ikke et forbud mot at foreldrebetalingen for den enkelte plass overstiger kostnaden for den aktuelle plassen. Kommunen kan dermed ha en ordinærpris som overstiger gjennomsnittskostnaden for én plass, for å kunne gi redusert pris til for eksempel søsken eller familier med lav inntekt. Hvordan selvkost skal beregnes, er fastsatt i kommuneloven § 15-1.

Andre avsnitt innebærer at kommunen kan delegere myndigheten til å fatte vedtak om og i skolefritidsordninger til private, og at private kan gi tilbud om skolefritidsordning på vegne av kommunen. Selv om kommunen benytter private til å oppfylle plikten til å ha et tilbud om skolefritidsordning, er det kommunen som har ansvaret for at reglene i opplæringsloven oppfylles. Kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 innebærer at kommunen må sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på, uansett om den utfører oppgaven selv eller gjennom private aktører. Dette kan kommunen gjøre på ulike måter, for eksempel gjennom å føre tilsyn med den private aktøren.

Tredje avsnitt beskriver innholdet i skolefritidsordningen og hva skolefritidsordningen skal være. Innenfor disse rammene bestemmer kommunen hvordan tilbudet skal innrettes.

Fjerde avsnitt pålegger kommunen å fastsette forskrift med regler for skolefritidsordningen om nærmere angitte forhold. Forskriften må fastsettes i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VII.

Reglene om skolemiljø, forbud mot ansiktsdekkende plagg og politiattest og enkelte regler om skyss gjelder også for skolefritidsordningen. Dette følger av forslaget §§ 11-1, 12-4, 15-7 og 5-1.

Til § 5-6 Overgangen frå barnehagen til skolen

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 13-5. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 44.2.

Hva som er en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen, er en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Både barnehagefaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring er relevant. En trygg og god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og skolefritidsordningen. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette bør kommunen legge til rette for en god dialog som involverer foreldre og barnehage, skole og skolefritidsordning.

Det er opp til kommunen å vurdere på hvilken måte den vil sørge for overgangen, og om det vil innbefatte at det utvikles planer eller rutiner som sørger for overgangen. Kommunen må sørge for en trygg og god overgang for alle barn, og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. For disse barna kan det for eksempel være behov for å gjennomføre kompetanseutvikling og fysisk tilrettelegging i forkant av skolestart. Noen minoritetsspråklige barn vil ha behov for spesiell tilrettelegging når det gjelder språk. Samiske barn kan ha rett til opplæring i samisk.

Kommunen kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

Plikten gjelder overgangen fra barnehagen til offentlige skoler. Plikten gjelder uavhengig av om barnet kommer fra privat eller offentlig barnehage. Plikten gjelder skolefritidsordninger som er opprettet etter opplæringsloven, både offentlige og private.

Hensikten med bestemmelsen er at alle barn skal få en trygg og god skolestart. Plikten gjelder

overgang fra barnehage til skole, men kommunen bør også ta kontakt med foreldre til barn som ikke går i barnehagen, og legge til rette for en god skolestart også for disse barna.

Tredje delen – vidaregåande opplæring

Kapittel 6 Rett til vidaregåande opplæring

Til § 6-1 Rett til vidaregåande opplæring

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-1. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 24.

Første avsnitt fastsetter vilkårene for å ha rett til videregående opplæring.

Vilkåret i *første avsnitt første setning* om «fullført» grunnskoleopplæring handler om hvor mye grunnskoleopplæring ungdommen har fått. Det handler ikke om ungdommens oppnådde kompetanse, men om han eller hun har mottatt grunnskoleopplæring av et tilstrekkelig omfang. Det er ikke et krav å ha bestått grunnskoleopplæringen. I de fleste tilfeller vil grunnskolen være fullført når man går ut av 10. trinn. I noen tilfeller kan en person gå ut fra 10. trinn uten å ha fullført grunnskolen. Se nærmere omtale av vilkåret om fullført grunnskoleopplæring i merknaden til forslaget § 3-1 tredje avsnitt.

Vilkåret i *første avsnitt andre setning* om at den videregående opplæringen fra et annet land ikke blir godkjent, betyr at opplæringen ikke gir generell studiekompetanse etter GSU-listen eller ikke blir godkjent av NOKUT som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. Dersom opplæringen ikke har blitt vurdert av NOKUT, skal den i utgangspunktet regnes som ikke godkjent.

Første avsnitt tredje setning presiserer at retten til videregående opplæring bare gjelder for dem som «truleg» skal være Norge i mer enn tre måneder i strekk. Bestemmelsen innebærer at de som er i Norge på ferie eller andre korte opphold, ikke får rett til videregående opplæring. For de aller fleste som søker om oppholdstillatelse, vil det være klart fra første dag at de sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Se også merknaden til forslaget § 3-1 andre avsnitt første setning. Selv om man har rett til videregående opplæring, vil man ikke ha rett til å begynne i slik opplæring med en gang. Søknadsfrister og regler om inntak er avgjørende for *når* man kan begynne å bruke av retten til videregående opplæring.

Andre avsnitt første setning fastsetter antallet år med videregående opplæring som ungdommer som hovedregel har rett til. Det er ikke krav om at de tre årene med opplæring må tas i sammenheng. I opplæring som forutsetter fagopplæring i bedrift, blir tre års opplæring normalt fordelt over fire år (se merknaden til forslaget § 6-2 tredje avsnitt). For noen opplæringsløp følger det av tilbudsstrukturen at man må ha mer enn tre års opplæring for å oppnå den fastsatte sluttkompetansen. For eksempel er det i dag fem års opplæring for å bli flymotormekaniker. *Andre avsnitt andre setning* innebærer at retten utvides tilsvarende i slike tilfeller, slik at man får rett til opplæring den tiden som opplæringsløpet krever. Forslaget § 6-5 inneholder også unntak fra hovedregelen om at man har rett til tre år med opplæring.

Fravær som elevene selv er skyld i, avkorter elevenes rett til opplæring tilsvarende. Det samme gjelder annet kortere fravær, for eksempel sykefravær. I forbindelse med mer langvarig sykdom, kan fylkeskommunen likevel være forpliktet til å gi opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i elevens hjem.

Andre avsnitt andre setning angir hovedregelen om inntak i videregående opplæring. Den videregående opplæringen er delt inn i utdanningsprogrammer, som igjen er delt inn i programområder. For å få rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer er det en forutsetning at man har søkt på tre utdanningsprogrammer. Man kan ikke oppnå en bedre rett ved å bare søke på ett eller to utdanningsprogram. Man har ikke rett til inntak på en bestemt skole, eller én av tre skoler. Plasseringen av elevene på de ulike skolene kan reguleres av nasjonale og lokale forskrifter.

At man har rett til to år med videregående opplæring som bygger på det første året, innebærer at man har rett til inntak på opplæring som gjør at man kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Tilbudsstrukturen som er fastsatt med hjemmel i forslaget § 1-4 femte avsnitt, viser hvilke opplæringsløp som fører fram til studiekompetanse og yrkeskompetanse. Tilbudsstrukturen åpner for kryssløp innenfor noen utdanningsprogrammer og programområder. Fylkeskommunen kan ikke oppfylle plikten etter andre setning ved å bare tilby kryssløp dersom ungdommen ikke har søkt om dette.

Retten til inntak til Vg1, Vg2 og Vg3 forutsetter at vilkårene for inntak er oppfylt. Vilkåret for inntak på Vg1 er fastsatt i første avsnitt, og det er gitt utfyllende regler i forskrift. Vilkårene for inntak til Vg2 og Vg3 er fastsatt i forskrift. Hovedregelen for inntak til Vg2 og Vg3 er at man har bestått alle fagene som er fastsatt i læreplanen for utdanningsprogrammet på Vg1 og programområdet på Vg2.

Retten til videregående opplæring etter forslaget § 6-1 omtales som en ungdomsrett, mens retten til videregående opplæring etter forslaget § 17-2 omtales som en voksenrett. *Tredje avsnitt første setning* innebærer at man maksimalt kan ha ungdomsrett til videregående opplæring ut det skoleåret som begynner det året man fyller 24 år. Dersom man har gjennomført de årene med opplæring som man har rett til etter tredje avsnitt, kan man bruke opp ungdomsretten før man fyller 24 år.

Tredje avsnitt andre setning er informasjon om at man *kan* ha voksenrett til videregående opplæring når man er for gammel for ungdomsretten. *Om* man da har voksenrett, kommer an på om vilkårene i forslaget § 17-2 er oppfylt. I forslaget § 17-2 første avsnitt andre setning åpnes det også for at man kan ha voksenrett før det året man fyller 25 år. For ungdomsretten til videregående opplæring, gjelder reglene i den tredje og fjerde delen i loven. For voksenretten til videregående opplæring, gjelder reglene i den femte delen i loven.

Tredje avsnitt tredje setning innebærer at den som har rett til videregående opplæring etter forslaget § 6-1 (ungdomsrett), etter søknad i stedet kan få videregående opplæring etter forslaget § 17-2 (voksenretten). Vilkår om særlige grunner, viser til at de som har ungdomsrett, som hovedregel skal gjennomføre opplæringen etter reglene som gjelder for ungdom. Eksempel på særlige grunner kan være søkerens alder eller at søkeren er i arbeid og derfor har vanskelig for å gjennomføre opplæring etter forslaget § 6-1. Et sentralt moment i vurderingen av om det foreligger særlige grunner, er om søkeren har behov for et mer tilpasset opplegg enn det som følger av forslaget § 6-1.

Tredje avsnitt fjerde setning innebærer at personer under 25 år som ikke får godkjent sin utenlandske utdanning, kan velge mellom ungdomsrett og voksenrett til videregående opplæring. Fordelen med å velge opplæring etter voksenretten er at tilbudet kan bygge på søkerens realkompetanse og lettere kan tilpasses arbeid og familieliv. Fordelen med opplæring etter ungdomsretten er at det gir bedre individuelle rettigheter.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak, inkludert om krav til søknader, poengberegning og fortrinnsrett.

Til § 6-2 Studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 3-3 og er omtalt i kapittel 24.

Første avsnitt angir de to hovedløpene innenfor videregående opplæring. Læreplaner for fag, fag- og timefordeling og tilbudsstrukturen i den videregående opplæringen fastsetter departementet med hjemmel i forslaget § 1-4.

Andre avsnitt fastsetter hva som er den normale opplæringsordningen og opplæringstiden i utdanningsprogram som fører fram til studiekompetanse. Dersom elevene gjennomfører omvalg eller får ekstra opplæringstid, jf. forslaget § 6-5, blir tiden til opplæring i skole utvidet tilsvarende.

Tredje avsnitt første setning fastsetter hva som er normalordningen i fag hvor læreplanen forutsetter opplæring i bedrift. Læretiden inkluderer også verdiskapning i lærebedriften. Dersom den fastsatte opplæringstiden i faget er lengre enn normalordningen, blir retten utvidet tilsvarende, jf. forslaget § 6-1 andre avsnitt.

Hvilke yrkesfaglige utdanningsprogrammer som har opplæring i bedrift, fastsetter departementet med hjemmel i forslaget § 1-4. Yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan unntaksvis gis som tre års opplæring i skole, jf. «til vanleg». Hvilke programområder dette er, fastsetter departementet med hjemmel i forslaget § 1-4.

Tredje avsnitt andre setning åpner for at fylkeskommunen godkjenner kontrakter som ikke er i samsvar med tredje avsnitt første setning. Fylkeskommunen kan for eksempel godkjenne lærekontrakter som kombinerer opplæring i skole og bedrift, og kontrakter der fylkeskommunen påtar seg et større ansvar for opplæringen enn det som følger av læreplanverket. Dersom målet er fag- eller svenneprøve ved kontraktens utløp, må organiseringen av opplæringen være egent til å nå dette målet.

Tredje avsnitt tredje setning pålegger fylkeskommunen en plikt til å tilby opplæring i skole uansett årsak og antall. Elevene har rett til en opplæring i skole som bygger på det første og andre året, jf. § 6-1 andre avsnitt.

Dersom opplæringen blir gitt i skole, gjelder reglene for elever, jf. forslaget § 8-1 andre avsnitt. Når bedriftsdelen av opplæringen blir gitt i skole, skal det ikke settes av tid til verdiskapning.

Etter *fjerde avsnitt* kan departementet gi forskrift om opplæringsløp innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Ulike opplæringsordninger omfatter ulike sluttprøver og sluttkompetanser. Dette omfatter også løp som har andre krav til læretid eller opplæring i skole. Departementet kan også gi forskrift om ordninger som fylkeskommunen kunne godkjent etter tredje avsnitt og om ulike sluttkompetanser for fag som forutsetter opplæring i bedrift.

Forskriftshjemmelen er begrenset til yrkesfaglige utdanningsprogrammer som forutsetter læretid i bedrift.

Til § 6-3 Planlegginga og utbygginga av det vidaregåande opplæringstilbodet

Bestemmelsen erstatter deler av § 13-3 i dagens lov og er omtalt i kapittel 24.4.10.

Første avsnitt erstatter § 13-3 femte avsnitt i dagens lov. Bestemmelsen slår fast at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser er de viktigste hensynene ved dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet. Det er naturlig at mangel på læreplasser innenfor et lærefag og bakgrunnen til deltakerne i Vg3 i skole ett år får direkte konsekvenser for antallet skoleplasser det påfølgende året. Det er meningen at «kompetanse» skal forstås bredt, se nærmere redegjørelse i kapittel 24.4.10.

Andre avsnitt erstatter dagens lov § 13-3 fjerde avsnitt andre setning. Bestemmelsen viderefører departementets hjemmel til å pålegge fylkeskommunene å drive videregående opplæringstilbud med hele landet som inntaksområde.

Til § 6-4 Innhald, vurdering og dokumentasjon i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av § 3-4 og er omtalt i kapittel 16. Bestemmelsen gjelder både for elever og for lærlinger.

Det følger av *første avsnitt* at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen. Tilbudsstrukturen er «kva for utdanningstilbod som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse», jf. § 1-4 femte avsnitt. Hjemmelen til å gi forskrifter om læreplanverket og tilbudsstrukturen er gitt i forslaget § 1-4. Det er henvist til disse i denne bestemmelsen for å tydeliggjøre at det i all hovedsak er disse forskriftene som regulerer innholdet i opplæringen.

Opplæringen skal være egnet til å nå de målene som planene fastsetter.

En «individuell vurdering» etter *andre avsnitt første setning* kan omfatte både underveisvurderinger og sluttvurderinger. Eksempel på sluttvurderinger kan være standpunktkarakter, eksamen og fag- og svenneprøve. Eksempel på «dokumentasjon» er vitnemål, fag- og svennebrev og kompetansebevis, men bestemmelsen åpner også for at departementet fastsetter andre former for dokumentasjon.

Andre avsnitt andre setning fastslår at departementet skal fastsette forskrift om hvilke individuelle vurderinger og hva slags dokumentasjon av opplæringen elevene har rett til etter andre avsnitt første setning. Departementet skal også gi forskrift om vurdering for privatister til eksamen og privatister til fag- og svenneprøve, jf. §§ 21-1 og 21-2 i forslaget. Se også omtale av prøvenemnder mv. i kapittel 29.4.6.

Bestemmelsen åpner for at departementet fastsetter forskrift om både karakterer og andre vurderingsformer/-uttrykk, inkludert om når det ikke foreligger vurderingsgrunnlag (IV).

Departementet kan etter *andre avsnitt tredje setning* gi forskrift om tap av rett til individuell vurdering med karakter. Departementet kan bare gi forskrift om tap av rett til individuell vurdering som skyldes at elevene har høyt fravær.

Departementet kan gi forskrift om hvem som er klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering, se forslaget § 23-1 tredje avsnitt.

Til § 6-5 Rett til omval og rett til ekstra opplæringstid i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter § 3-1 fjerde og femte avsnitt og er omtalt i kapittel 24.4.4 og 24.4.5.

Første avsnitt slår fast at elever som benytter retten til omvalg, har rett til å fullføre opplæringsløpet innenfor ungdomsretten. At de som velger på nytt, får rett til utvidet tid til å fullføre, innebærer at de får rett til så mange opplæringsår som er nødvendig for å gjennomføre den resterende delen av opplæringen slik det er fastsatt i læreplanen for det aktuelle faget eller utdanningsprogrammet. Omvalg skal kunne gjøres på alle trinn i utdanningsløpet. Eleven må ha ungdomsrett til videregående opplæring for å kunne benytte retten til omvalg. Det er derfor ikke mulig å gjøre omvalg etter Vg3, se nærmere omtale i kapittel 24.4.5.

Rett til utvidet opplæringstid etter *andre avsnitt* forutsetter at eleven har et reelt opplæringsbehov. Det er ikke tilstrekkelig at eleven ligger an til å ikke få bestått karakter i ett eller flere fag eller at eleven ved ekstra tid vil kunne forbedre karakterer i fag. Behovet for ekstra tid skal som utgangspunkt vurderes opp mot kompetansemålene i læreplanen, ikke en eventuell individuell opplæringsplan. Det kan fattes vedtak om to år ekstra opplæringstid eller vedtak om ett år om gangen. Vedtaket kan fattes før eleven har brukt opp ungdomsretten.

Det stilles ikke vilkår om at eleven faktisk har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller

særskilt språkopplæring. Det er tilstrekkelig at eleven har rett etter de nevnte bestemmelsene. Det stilles ikke krav om å innhente sakkyndig vurdering for å kunne fatte vedtak om ekstra opplæringstid for elever som fyller vilkårene for særskilt språkopplæring. Sakkyndig vurdering kan likevel være nødvendig for å klargjøre elevens behov for ekstra opplæringstid.

Til § 6-6 Påbygging til generell studiekompetanse

Bestemmelsen erstatter § 3-1 ellevte avsnitt i dagens lov.

Første setning gir en lovfestet rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse til den som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæringen. Retten innebærer opplæring som elev og kommer i tillegg til ungdomsretten på tre år, herunder eventuelt tre år opplæring og ett år verdiskaping i bedrift.

Det følger av *andre setning* at retten må tas i bruk i løpet av det året eleven fyller 24 år. Dette betyr at det er en forutsetning for retten etter bestemmelsen at man har oppnådd fag- eller svennebrev som del av ungdomsretten, jf. § 6-1. Det er tilstrekkelig at påbyggingsåret er påbegynt innen utløpet av det året vedkommende fyller 24 år. Dersom retten ikke er tatt i bruk i løpet av året vedkommende fyller 24 år, vil vedkommende ha rett til påbygg som voksen, jf. forslaget § 17-4.

Til § 6-7 Gratis vidaregåande opplæring

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 3-1 niende avsnitt og er omtalt i kapittel 24.4.6.

Fylkeskommunen kan for eksempel kreve at elevene dekker utgiftene til kokkekniver, enklere verneutstyr eller avanserte kalkulatorer. Det er derimot naturlig at det er fylkeskommunen som dekker mer kostbart verneutstyr, dersom slikt utstyr er nødvendig i opplæringen grunnet helse og sikkerhet. Det samme vil normalt gjelde dersom det er tale om utstyr som elevene bare vil ha bruk for i en liten del av opplæringen. Fylkeskommunen kan bare kreve at elever og lærlinger dekker utstyr som vanligvis er nødvendig for opplæringen. Unntaket fra hovedregelen om at opplæringen skal være gratis, åpner ikke for at fylkeskommunen kan kreve at elevene betaler for relativt kostnadskrevende utstyr.

I avgrensningen «som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha» ligger det at utstyr som ivaretar den enkelte elevens særlige behov, faller utenfor og dermed alltid skal være gratis. Det kan for eksempel gjelde ekstrautstyr som eleven har rett til etter bestemmelsen om fysisk tilrettelegging.

Fylkeskommunen har ansvaret for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr. Elevene kan ikke pålegges å dekke slike utgifter med mindre det følger av forskrift.

Ettersom videregående opplæring skal være gratis, kan ikke fylkeskommunen kreve at elevene betaler for deltakelse på aktiviteter og skoleturer som gjennomføres som en del av opplæringen. Det er likevel mulig å samle inn penger til slike turer og aktiviteter gjennom dugnad og anonym innsamling. Se også merknad til § 3-5.

Til § 6-8 Yrkesopplæringsnemnder

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 12-3 og er omtalt i kapittel 29.4.5.4.

Første avsnitt første setning pålegger fylkeskommunen en plikt til å ha en yrkesopplæringsnemnd. I *første avsnitt andre setning* er det presisert at det er fylkeskommunen som skal forberede sakene som skal behandles av nemnda. Fylkeskommunens ansvar gjelder i saker der loven pålegger fylkeskommunen å innhente nemndas vurdering, blant annet i saker om godkjenning av lærebedrifter etter §§ 8-5, 8-6 og 8-9. Å forberede saker som skal behandles i yrkesopplæringsnemnda vil blant annet innebære å utføre de praktiske oppgavene og å innhente den informasjonen nemnda ber om. Fylkeskommunen har ikke forberedelsesansvaret i saker som nemnda arbeider med på eget initiativ.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om nemndas medlemmer, funksjonstid, representasjon mv. Departementet kan også gi regler om nemndas oppgaver, som kommer i tillegg til sakene der loven forutsetter at nemnda gjør en faglig vurdering eller uttaler seg, for eksempel i fylkeskommunens arbeid med dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet, jf. § 6-3.

Til § 6-9 Rett til vidaregåande opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 25.

Ungdom har som hovedregel rett til videregående opplæring uavhengig av oppholdsstatus i Norge. Dette følger av forslaget § 6-1 første avsnitt første setning. Paragraf 6-9 gjør unntak fra denne hovedregelen.

Det følger av *første setning* at de som har søkt oppholdstillatelse og fått avslag, og som ikke forla-

ter Norge etter fastsatt utreisefrist, og de som ikke forlater landet etter at en oppholdstillatelse har gått ut, har rett til videregående opplæring bare når de er under 18 år. De har likevel rett til opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. De som fyller 18 år i slutten av kalenderåret, det vil si i begynnelsen av skoleåret, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. De som fyller 18 år i begynnelsen av kalenderåret, det vil si i slutten av skoleåret, har rett til å fullføre påfølgende skoleår.

Retten til opplæring etter bestemmelsen vil ikke påvirke myndighetenes adgang til å sende ungdommene ut av landet når vilkårene for det er oppfylt etter utlendingslovgivningen.

Andre setning fastsetter at retten til videregående opplæring ikke gjelder dem som oppholder seg ulovlig i Norge uten å ha søkt om oppholdstillatelse. De som har søkt og fått avslag, og de som har søkt og fått en midlertidig oppholdstillatelse som har gått ut, regnes for å ha søkt. Disse er dermed omfattet av første setning.

En forutsetning for å kunne benytte seg av retten til videregående opplæring er at man har søkt inntak til videregående opplæring i samsvar med gjeldende regler, blant annet at man har søkt innen frister fastsatt i forskrift til opplæringsloven.

Kapittel 7 Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i den vidaregåande opplæringa

Til § 7-1 Norsk skriftspråk (målform) for elevane i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 9-4 og er omtalt i kapittel 32.3.

Første avsnitt fastsetter at elever i videregående opplæring skal ha opplæring både i bokmål og nynorsk. Departementet avgjør omfanget av og innholdet i opplæringen og på hvilke trinn opplæringen skal gis, jf. forslaget § 1-4. Departementet fastsetter også hvordan denne opplæringen skal vurderes og dokumenteres, jf. forslaget § 6-4 andre avsnitt.

Forskriftshjemmelen åpner blant annet for at departementet kan fastsette i forskrift at elever som får opplæring i samisk, kan fritas fra opplæring i ett av de norske skriftspråkene.

Andre avsnitt innebærer at elevene for eksempel kan ha nynorsk som skriftspråk i sine skriftlige arbeider, selv om fylkeskommunen med hjemmel i forslaget § 13-4 andre avsnitt har vedtatt at hovedmålet ved skolen er bokmål.

Hvilke læremidler som er omfattet av valgfriheten, er regulert i forslaget § 13-5 andre og tredje avsnitt, men likevel slik at elevene også kan velge om læremidlene i norsk skal være på bokmål eller nynorsk.

Til § 7-2 Opplæring i samisk i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 6-1 og 6-3 og er omtalt i kapittel 33.

Bestemmelsen gjelder bare for elever, og ikke for lærlinger som får opplæring i bedrift.

Første avsnitt gjelder bare for samiske elever. Samiske elever har rett til opplæring i ett av de samiske språkene som er angitt i bestemmelsen.

At man «kan» skrives inn i samemanntallet betyr at det ikke er et krav at verken eleven eller foreldrene faktisk er registrert i samemanntallet. Det er nok at eleven tilfredsstiller kravet til å kunne bli registrert i manntallet, eller at foreldrene kan registreres. Med «barna» menes både biologiske og adopterte barn.

Andre avsnitt gjelder for alle elever som har hatt samiskopplæring i grunnskolen. Det er ikke stilt krav om hvor lenge opplæringen har vart, eller om innholdet i opplæringen i grunnskolen, for eksempel om eleven har hatt samisk som første- eller andrespråk. Elevene har ikke rett til å velge et annet samisk språk i videregående opplæring enn det samiske språket de hadde opplæring i i grunnskolen.

Tredje avsnitt åpner for at skoler som ikke har lærere som kan gi opplæring i samisk, kan tilby elevene opplæring på en annen måte, for eksempel i form av språksamlinger eller hospitering på en annen skole. Flere opplæringsformer kan kombineres. Fylkeskommunen må samarbeide med eleven om hvilket tilbud som gis, jf. forslaget § 2-2 første avsnitt andre setning. Denne formen for opplæring er et unntak fra reglene om gruppeinndeling i forslaget § 13-2.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 13-3. Eksempel på når det kan være «nødvendig» å tilby eleven deler av opplæringen i et samiskspråklig miljø, er der eleven ikke får praktisert språket utenom samisktimene. Årsaken kan være at eleven ikke har språkstøtte i hjemmet, på skolen eller i andre deler av nærmiljøet.

Hvor store deler av samiskopplæringen det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om den opplæringen eleven får gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke.

Eksempel på «samiskspråkleg miljø» kan være skoler som gir opplæring på samisk og språksam-

linger hvor både lærerne og elevene snakker samisk utenom samisktimene.

Til § 7-3 Opplæring i og på norsk teiknspråk i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 3-9 og er omtalt i kapittel 34.3.

Første avsnitt slår fast at retten til å få videregående opplæring i og på norsk tegnspråk, forutsetter at eleven selv har en hørselshemming. Hva som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Det stilles ikke krav til graden av hørselshemming, og i vurderingen bør det legges stor vekt på om eleven selv mener at han eller hun er hørselshemmet.

Elever som oppfyller vilkåret, har rett til å velge mellom å få opplæring i og på norsk tegnspråk på en videregående skole som har et tilrettelagt tilbud for tegnspråklige elever, eller å få videregående opplæring på norsk tegnspråk ved hjelp av tolk ved en ordinær videregående skole.

Andre avsnitt viderefører at retten til opplæring i og på norsk tegnspråk er begrenset til de utdanningsprogrammene som tilbys på skoler med tilrettelagte tilbud for tegnspråklige elever. Deler av opplæringen kan likevel gjennomføres med tolk.

§ 7-4 Opplæring i punktskrift i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-10 og er omtalt i kapittel 34.4.

Vilkåret for å få rett til opplæring i punktskrift er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven er blind eller sterkt svaksynt er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Om eleven har behov for opplæring i punktskrift, må vurderes ut fra både medisinskfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Dessuten har det betydning hva eleven selv mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget §§ 2-1 og 2-2 første avsnitt.

Elever med vedtak etter § 7-4 kan samtidig ha rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet etter forslaget § 10-11.

§ 7-5 Særskild språkopplæring i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-12 første til fjerde avsnitt og er omtalt i kapittel 35.

Første avsnitt viderefører dagens § 3-12 første avsnitt første setning. Bestemmelsen slår fast at elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke behersker norsk godt nok til å følge opplæringen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring.

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen skal alltid omfatte forsterket opplæring i norsk. Forsterket opplæring i norsk kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge eller i form av tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Ifølge bestemmelsen vil elever med svært begrensede ferdigheter i norsk – i tillegg til forsterket opplæring i norsk – ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag i en overgangsperiode. Det er et vilkår at elevene trenger slik opplæring. Dette vil gjelde elever som nylig har ankommet Norge, og andre minoritetselever som har så svake ferdigheter i norsk at de ikke kan følge opplæringen på skolen. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge opplæringen på skolen, er foreldrenes ansvar.

Målsettingen med bestemmelsen om særskilt språkopplæring er å lære eleven å bruke norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene etter bestemmelsen.

For hørselshemmede elever som har et utenlandsk tegnspråk som morsmål, for eksempel engelsk tegnspråk, vil retten til særskilt språkopplæring innebære at de har rett til norsk tegnspråk til de kan norsk tegnspråk godt nok – forutsatt at de benytter seg av retten til opplæring på norsk tegnspråk.

Andre avsnitt fastsetter at elever som får særskilt språkopplæring, skal få vurdert sine ferdigheter i norsk underveis i opplæringsløpet. Vurderingen skal sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den vanlige opplæringen når ferdighetene tilsier det. Hvor lang tid det må gå mellom hver vurdering, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Tredje avsnitt fastsetter at når fylkeskommunen ikke har lærere som kan gi morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, kan fylkeskommunen legge til rette for opplæring på en annen måte, for eksempel intensivundervisning. Det følger av § 13-3 at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning, på visse vilkår.

Fjerde avsnitt fastsetter at morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den skolen eleven går på. Forsterket opplæring i norsk og tospråklig opplæring i fag skal gis på den skolen eleven går på.

§ 7-6 Innføringsopplæring for elevar i den vidaregåande opplæringa som har budd kort tid i Noreg

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-12 femte avsnitt og er omtalt i kapittel 35.

Første avsnitt gjør det klart at fylkeskommunen kan organisere opplæringen for minoritetsspråklige elever som har bodd kort tid i Norge, i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Kommunen har ikke plikt til å gi innføringsopplæring, men kan selv vurdere å sette dette i gang. Elevene har følgelig ikke rett til å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Formålet med den særskilte organiseringen av opplæringen er å lære elevene norsk så raskt som mulig.

Fylkeskommunen må selv vurdere om eleven har bodd så kort tid i Norge at han eller hun vil kunne ha behov for innføringsopplæring. Fylkeskommunen må også vurdere om innføringsopplæring vil være til det beste for eleven, jf. forslag til § 2-1. I denne vurderingen vil hensynet til integrering være et moment som taler for at elever som har bodd i Norge en tid allerede, får opplæring i en vanlig klasse.

Formuleringen «heile eller delar av opplæringa» gjelder både innføringsklasser, innføringsgrupper og innføringsskoler.

Innføringsopplæring kan vare i inntil to år. Særlig elever som har behov for alfabetisering, og elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, kan ha nytte av å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler.

En avgjørelse om at en elev skal få innføringsopplæring etter bestemmelsen, må fastsettes i et enkeltvedtak. Eleven har ikke plikt til å motta innføringsopplæring. Det er presisert i loven at eleven må samtykke i at fylkeskommunen fatter vedtak om innføringsopplæring. Dersom en elev ikke vil gå i en egen klasse, i egen gruppe eller på en egen skole, skal eleven få tilbud om særskilt språkopplæring innenfor rammene av § 7-5.

Andre avsnitt slår fast at et vedtak om innføringsopplæring bare kan fattes for ett år om gangen. Fylkeskommunen må deretter gjøre en ny vurdering og eventuelt fatte et nytt enkeltvedtak.

I den perioden eleven skal få innføringsopplæring, kan det gjøres unntak fra kompetansemål i læreplanverket. Unntak kan bare gjøres når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte elev om, og i så fall i hvilket omfang, det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Unntak kan gjelde både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Elevene vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov, avhengig av den opplæringen de har fått i hjemlandet og de språklige utfordringene de har.

Kapittel 8 Opplæring i bedrift

Til § 8-1 Verkeområdet for kapittelet

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 29.4.1.

Første avsnitt slår fast at reglene i kapitlet gjelder for opplæring i bedrift. Reglene gjelder bare for dem som har inngått kontrakt om opplæring i bedrift, og gjelder derfor ikke elever som er utplassert i bedrift, for eksempel gjennom faget yrkesfaglig fordypning.

Andre avsnitt første setning er ny. Bestemmelsen må ses i sammenheng med første avsnitt. Alle som får videregående opplæring i bedrift etter godkjent kontrakt, omfattes av lovens benevnelse «lærling». Andre setning viderefører dagens lov § 4-1 andre avsnitt. Tredje setning presiserer at reglene i lovens kapittel 8 ikke kommer til anvendelse når elever får opplæring i bedrift.

Til § 8-2 Inngåing og endring av kontrakt om opplæring

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-5 og er omtalt i kapittel 29.4.2.1.

Første avsnitt slår fast at det skal inngås skriftlig kontrakt om opplæring mellom lærlingen og lærebedriften, eventuelt med alle lærebedriftene dersom det er flere bedrifter som samarbeider om opplæringen for lærlingen. Videre følger det av bestemmelsen at kontrakten om opplæring må godkjennes av fylkeskommunen for å være gyldig. I «skal» ligger det også en plikt for fylkeskommunen til å godkjenne kontrakter som oppfyller lovens krav. I tillegg til kravene som følger av tredje avsnitt i bestemmelsen, må kontrakten være inngått med en godkjent lærebedrift og for øvrig samsvare med eventuelle regler gitt i forskrift med hjemmel i siste avsnitt. Tredje setning omfatter alle typer endringer i kontrakten om opplæring. Dersom lærlingen og lærebedriften er enige om å si opp kontrakten, kan likevel kontrakten sies opp uten samtykke fra fylkeskommunen, jf. § 8-3 første avsnitt.

Første setning i *andre avsnitt* sier at læreforholdet ikke anses for å være påbegynt så lenge det

ikke er inngått kontrakt etter bestemmelsens første avsnitt. Andre setning sier at læreforholdet skal anses for å være oppstartet selv om fylkeskommunen ikke har godkjent kontrakten, forutsatt at det er søkt om godkjenning.

Tredje avsnitt angir minstekrav til hva kontrakten om opplæringen skal inneholde. Det skal stå i kontrakten om lærlingen skal gå opp til fag- eller svenneprøve eller annen avsluttende prøve ved læreforholdets slutt. Dersom lærlingen ikke skal følge fagets læreplaner fullt ut, skal det også gå fram av kontrakten hvilke kompetansemål som skal gjelde for læreforholdet. Dersom fylkeskommunen skal ha ansvaret for deler av opplæringen, eller dersom det er flere bedrifter som samarbeider om opplæringen for en lærling, skal det gå fram av kontrakten hvem som har ansvaret for hva. Dersom det er flere bedrifter som samarbeider om opplæringen til en lærling, skal det inngås en arbeidsavtale mellom lærlingen og den enkelte bedrift (se § 8-4 andre avsnitt) mens det bare skal inngås én kontrakt om opplæring.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om kontraktens form og innhold, for eksempel kan det fastsettes standardformularer. Departementet kan også gi forskriftsbestemmelser om endringer i kontrakten. Eksempelvis kan det gis nærmere regler om avbrudd i kontrakten om opplæring, for eksempel grunnet permisjon.

Til § 8-3 Heving og oppseiing av kontrakt om opplæring

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-6 og er omtalt i kapittel 29.4.2.1.

Første avsnitt slår fast at lærlingen og lærebedriften kan bli enige om å si opp kontrakten om opplæring. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 8-4. Normalt vil det gjelde regler om oppsigelsesfrist for arbeidsforholdet. Fylkeskommunen skal informeres før en kontrakt om opplæring blir sagt opp. Fylkeskommunen har ingen godkjenningsrolle og kan ikke nekte partene å si opp kontrakten.

Andre avsnitt første setning åpner for at kontrakten om opplæring kan heves etter ønske fra lærlingen. Det stilles ikke krav om en begrunnelse fra lærlingens side. Fylkeskommunen skal fatte enkeltvedtak om heving. Andre setning slår fast at kontrakten om opplæring kan heves dersom det foreligger vesentlige brudd på vilkårene i arbeidsavtalen fra lærlingens eller lærebedriftens side. Bestemmelsen oppstiller ikke et skyldkrav, men må ses i sammenheng med § 8-4. Særlig relevant i denne sammenheng er arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse. Kontrakten om opplæring kan også heves dersom en av partene ikke er i stand til å fortsette ut kontrakttiden. Dette kan for eksempel gjelde dersom lærebedriften går konkurs eller driften av andre årsaker legges ned.

Tredje avsnitt pålegger lærebedriften en plikt til å skrive ut en attest for læreforholdet. Plikten gjelder uavhengig av årsaken til at læreforholdet ble avsluttet. Attesten skal omfatte den gjennomførte delen av kontraktstiden og attestere den gjennomførte delen av opplæringen.

Til § 8-4 Lærlingane sine rettar og plikter som arbeidstakarar. Tilhøvet til arbeidsmiljøloven

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 4-2 og 4-5 tredje avsnitt og er omtalt i kapittel 29.4.1 og 29.4.2.

Første avsnitt slår fast at lærlinger er omfattet av reglene i arbeidsmiljøloven, yrkesskadeforsikringsloven og andre lover som gir regler om arbeidstakere. Også rettigheter og plikter som er fastsatt i forskrift med hjemmel i relevante lover, gjelder for lærlinger.

Andre avsnitt første setning må ses i sammenheng med første avsnitt. Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-5 at det skal inngås arbeidsavtale i alle arbeidsforhold og at slik avtale skal foreligge senest en måned etter at arbeidsforholdet startet. Dersom to eller flere bedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, skal lærlingen inngå arbeidsavtale med hver enkelt lærebedrift. Andre setning innebærer at arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern ikke gjelder for læreforhold.

Det følger av *tredje avsnitt* at arbeidsmiljølovens regler om prøvetid som utgangspunkt ikke gjelder for lærlinger. Arbeidsmiljølovens regler om prøvetid gjelder bare for lærlinger som er over 21 år, og som har inngått en kontrakt om opplæring som forutsetter at all programfagsopplæring gis i bedrift.

Fjerde avsnitt presiserer at arbeidsforholdet og læreforholdet avsluttes samtidig, uavhengig av årsaken til at arbeidsforholdet ble avsluttet.

Femte avsnitt regulerer tilfeller der det er inngått en ordinær arbeidsavtale mellom lærlingen og lærebedriften som ikke gjelder læreforholdet. Dette vil eksempelvis gjelde når arbeidsavtalen ble inngått før partene inngikk kontrakt om opplæring, noe som vil være tilfellet for kandidater til fagbrev på jobb. Femte avsnitt vil også gjelde der en lærling i tillegg til læreforholdet har inngått en ordinær arbeidsavtale om deltidsansettelse, eksempelvis om helgejobb eller sommerjobb.

Til § 8-5 Godkjenning av lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter deler av § 4-3 i dagens lov og er omtalt i kapittel 29.4.3.

*Første avsnitt l*egger til grunn at bedrifter som oppfyller lovens krav til lærebedrifter, skal få godkjenning fra fylkeskommunen.

Andre avsnitt slår fast at det skal foreligge en faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan fatte vedtak om godkjenning av lærebedrift. Nemndas vurdering skal si noe om hvorvidt bedriften er egnet som lærebedrift, jf. § 8-6. Nemndas vurdering skal ha stor, men ikke avgjørende betydning for utfallet i saken.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om krav til lærebedrifter, om godkjenningen av lærebedrifter og om fordelingen av ansvaret mellom samarbeidende bedrifter.

Til § 8-6 Krav til lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter deler av § 4-3 i dagens lov og er omtalt i kapittel 29.4.3.

Første avsnitt viderefører dagens lov § 4-3 tredje avsnitt første setning. Det er ikke et vilkår for godkjenning at bedriften kan gi opplæring som fullt ut dekker aktuelle læreplaner for fag. Bedriften kan være lærebedrift sammen med én eller flere andre bedrifter, eller fylkeskommunen kan stå ansvarlig for de resterende målene. Hvorvidt en lærebedrift kan stå alene om opplæringen for en lærling, vil også måtte vurderes ved godkjenningen av kontrakten om opplæring, jf. § 8-2.

Andre avsnitt viderefører dagens lov § 4-3 tredje avsnitt sjette og sjuende setning. Det er ikke fastsatt krav til utdanning for faglig leder i bedriften. Faglig leder kan være kvalifisert på bakgrunn av utdanning eller lang, allsidig og relevant praksis. Instruktør og faglig leder kan være samme person. Kravene til faglig leder og instruktør gjelder for hver enkelt lærebedrift. Dersom to eller flere lærebedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, gjelder kravet for alle bedriftene som inngår i samarbeidet.

Til § 8-7 Rekruttering av lærebedrifter og formidling til læreplass

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 29.4.4.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen skal arbeide for at alle kvalifiserte søkere som ønsker det, skal få bedriftsdelen av opplæringen i bedrift. Fylkeskommunen skal søke å finne læreplass til alle kvalifiserte søkere, uavhengig av om de har fått opplæring på grunnlag av en lovfestet rett, og om det eventuelt var som ungdomsrett eller voksenrett til videregående opplæring. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 6-3, som sier at tilgangen på læreplasser skal ha stor betydning for dimensjoneringen av opplæringstilbudet.

Andre avsnitt legger ingen føringer for hvordan formidlingen skal foregå, og stiller ingen minimumskrav til innsatsen.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om formidling til læreplass. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 6-1 siste avsnitt som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak til videregående opplæring.

Til § 8-8 Tilskot til lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter § 4-4 femte avsnitt i dagens lov og er omtalt i kapittel 29.4.4.3.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen har en plikt til å utbetale tilskudd til lærebedrifter som har inngått kontrakt om opplæring med én eller flere lærlinger.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om lærlingtilskuddet.

Til § 8-9 Oppfølging av lærebedrifter og tap av godkjenning

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-8 og er omtalt i kapittel 29.4.3.4.

I *første avsnitt* er det slått fast at fylkeskommunen skal veilede og følge opp lærebedrifter. Bestemmelsen må ses i sammenheng med internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Fylkeskommunens ansvar etter bestemmelsen skal være egnet til å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende etterlevelse av kontrakten om opplæring og aktuelt regelverk i opplæringsloven med forskrifter.

Andre avsnitt slår fast at lærebedriften kan miste godkjenningen dersom fylkeskommunens oppfølging viser at lærebedriften ikke oppfyller kravene i loven. Videre følger det av bestemmelsen at yrkesopplæringsnemnda skal gi en faglig vurdering av om lærebedriften oppfyller kravene til godkjenningen, og at nemndas vurdering skal tillegges stor vekt ved avgjørelsen.

Det følger av *tredje avsnitt* at en godkjenning som lærebedrift automatisk bortfaller 24 måneder etter at den siste kontrakten om opplæring ble avsluttet, jf. §§ 8-3 og 8-4.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tap av godkjenning som lærebedrift.

Til § 8-10 Lærebedriftene sitt ansvar for opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-4 og er omtalt i kapittel 29.4.3.

Første avsnitt pålegger lærebedriften å planlegge virksomheten og produksjonen på en måte som legger til rette for at lærlingen får opplæring i samsvar med kontrakten om opplæring. Dersom to eller flere bedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, må bedriftene ha en plan for samarbeidet og samordne virksomhetene på en måte som sikrer at lærlingen får opplæring i samsvar med kontrakten om opplæring. Tilsvarende gjelder der fylkeskommunen har ansvaret for deler av opplæringen for en lærling.

Lærebedriftens ansvar etter *andre avsnitt* går noe lengre enn arbeidsmiljølovens krav når lærebedriftene får et ansvar for å skape et godt læringsmiljø. Andre setning innebærer at både opplæringsdelen og verdiskapingsdelen av læreforholdet skal foregå innenfor det som er den normale arbeidstiden for ansatte i bedriften.

Tredje avsnitt pålegger lærebedriften en meldeplikt dersom bedriften ikke lenger kan oppfylle kravene til lærebedrifter, jf. § 8-6. Dette vil for eksempel gjelde der bedriften av ulike årsaker legges ned eller dersom det skjer omfattende endringer i produksjonen.

Til § 8-11 Krav til internkontroll i lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-7 og er omtalt i kapittel 29.4.3.

Første avsnitt presiserer at det er lærebedriften som har det overordnede ansvaret for at bedriften oppfyller kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Bedriften avgjør selv hvordan arbeidstakernes representanter involveres i internkontrollarbeidet.

Andre avsnitt pålegger lærebedriften en plikt til å gi fylkeskommunen informasjon om opplæringen den gir. Bestemmelsen innebærer også blant annet en plikt til å bidra med statistiske opplysninger.

Kapittel 9 Skyss, bustad og oppfølgingsteneste

Til § 9-1 Skyss til og frå skolen for elevar i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-2 første avsnitt og er omtalt i kapittel 30.

Første avsnitt viderefører retten til skyss eller full skyssgodtgjørelse på grunn av lang skolevei. Avstanden mellom skolen og hjemmet skal måles fra inngangsdøren der eleven bor til inngangsdøren på skolen. Oppmålingen skal foretas langs alminnelig farbar vei. Elevene har vanligvis ikke rett til skyss fra døren hjemme, men fra en oppsamlingsplass som ligger i rimelig avstand fra hjemmet. Hva som er rimelig avstand, må avgjøres etter en konkret vurdering, der man blant annet skal legge vekt på trafikkforholdene. Naturlig nok kan det ikke kreves at elevene går like langt som skyssgrensen, som er seks kilometer.

Det følger av bestemmelsen at fylkeskommunen kan velge å organisere gratis skoleskyss eller overlate til eleven å ordne skoleskyssen selv mot full skyssgodtgjørelse. I de tilfellene fylkeskommunen overlater til eleven å ordne skyssen selv, må fylkeskommunen dekke utgiftene eleven eller elevens foreldre faktisk har i forbindelse med skoleskyssen. Også i de tilfellene eleven må gå på en skole i et annet fylke for å få oppfylt retten til videregående opplæring, skal hjemfylket sørge for skyss eller full skyssgodtgjørelse.

Skyssen til og fra skolen må organiseres slik at eleven får en akseptabel reisetid. Det er den totale tiden eleven bruker fra han eller hun drar hjemmefra, til opplæringen starter, og fra opplæringen er slutt, til eleven er hjemme om ettermiddagen, som utgjør den samlede reisetiden. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid, må gangtid, tid med transportmidler og hensynet til effektiv og rasjonell organisering av skyssen ses i sammenheng.

Første avsnitt andre setning presiserer at elever som har to foreldrehjem, har rett til skyss eller full skyssgodtgjørelse fra begge hjemmene så framt skoleveien er lengre enn seks kilometer til begge hjemmene. Retten gjelder både når eleven har delt bosted, og når det foreligger en avtale eller rettslig avgjørelse om fast samværsordning. Retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to foreldrehjem, gjelder bare når eleven har fast, planlagt og regelmessig opphold i de to hjemmene.

Andre avsnitt viderefører regelen om retten til gratis båttransport. Vilkåret for å få rett til båttransport er at eleven «treng» slik transport, det

vil si at naturlig farbar vei til skolen inkluderer transport over vann. Retten gjelder uavhengig av skoleveiens lengde. Når skoleveien er mer enn seks kilometer, følger retten til gratis skyss av første avsnitt. For å få rett til skyss i tillegg til båttransport, må elevene ha en skolevei som inklusiv strekningen med båt, er lengre enn seks kilometer.

For å få rett til skyss etter *tredje avsnitt* er det er ikke tilstrekkelig at eleven har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår for skyssretten at funksjonsnedsettelsen, skaden eller sykdommen forårsaker at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter fjerde avsnitt gjelder elever som trenger skyss på grunn av både fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse.

Fjerde avsnitt åpner for at elevene kan få rabatt på offentlig transport i stedet for gratis skyss. Rabattordningen må gjelde både på dagtid og på kveldstid, alle sju dager i uken.

Ansvaret for å oppfylle retten til skyss går fram av § 22-7 i lovforslaget.

§ 9-2 Reisefølgje for og tilsyn med elevar i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-4 og er omtalt i kapittel 30.

Det er ikke det vanlige at elevene trenger reisefølge og tilsyn, og dette må vurderes for hver enkelt elev.

Retten til reisefølge etter *første avsnitt* er i hovedsak forbeholdt elever med nedsatt funksjonsevne som må ha følge for at de skal kunne benytte seg av skysstilbudet de har rett til. Fylkeskommunen skal sørge for nødvendig reisefølge og dekke skysskostnadene og andre utgifter knyttet til reisefølget.

Tilsynsplikten i videregående opplæring etter *andre avsnitt* er vesentlig mindre enn den tilsvarende plikten for å føre tilsyn med elever i grunnskolen på grunn av elevenes alder. Plikten omfatter *bare* elever som, på grunn av funksjonsnedsettelse, ikke kan klare seg alene i ventetiden.

Til § 9-3 Hjelp med å skaffe bustad for elevar i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-2 tredje avsnitt og er omtalt i kapittel 30.

Fylkeskommunen skal hjelpe elevene med å skaffe dem et sted å bo dersom de velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei. Elevene må betale selv, men kan få lån og stipend, jf. lov om utdanningsstøtte. Det følger av bestemmelsen at fylkeskommunen skal bygge elevhjem hvis det ikke er mulig å skaffe elevene et sted å bo innenfor en avstand med mulighet for daglig skyss til skolen. Det skal mye til for at fylkeskommunen må bygge elevhjem.

Fylkeskommunens plikt til å hjelpe elevene med å skaffe et sted å bo eller bygge elevhjem gjelder bare de søkerne som fylkeskommunen har ansvaret for etter forslaget § 22-2. Det vil si at hjemfylket har plikt etter bestemmelsen også når elevene får plass på en videregående skole i et annet fylke. Dette gjelder likevel ikke ved inntak til landslinjer. I slike tilfeller har vertsfylket ansvaret.

Til § 9-4 Oppfølgingsteneste for ungdom som ikkje er i vidaregåande opplæring eller arbeid

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 3-6 og er omtalt i kapittel 42.7.

Første avsnitt første setning slår fast at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste. Det stilles ikke krav til hvordan oppgaven organiseres.

Første avsnitt andre setning sier hvem oppfølgingstjenesten skal rettes mot, og hva oppfølgingen skal gå ut på. De som har rett til videregående opplæring etter § 6-1, og som ikke er i opplæring, omfatter de som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, og de som avbryter opplæringen. I *tredje setning* er det fastsatt en øvre aldersgrense for hvem som er omfattet av oppfølgingstjenesten. Fylkeskommunen kan velge å også følge opp dem som er over 21 år. Ettersom oppfølgingstjenesten gjelder for dem som har ungdomsrett til videregående opplæring, er det i praksis en nedre aldersgrense for hvem som er omfattet. Aldersgrensen vil normalt være 16 år.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om hva som skal være de konkrete oppgaven til oppfølgingstjenesten. Første avsnitt andre og tredje setning utgjør rammene for hvilke oppgaver som kan pålegges oppfølgingstjenesten i forskrift.

Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa

Kapittel 10 Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Til § 10-1 Universell opplæring

Første avsnitt er i hovedsak en videreføring av dagens lov § 1-3 og er omtalt i kapittel 31.

Dagens betegnelse «tilpasset opplæring» er erstattet med betegnelsen «universell opplæring».

At opplæringen skal være universell, innebærer at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at den så langt det er mulig, skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle.

Betegnelsen «universell» tydeliggjør og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som retter seg mot alle elever. Med universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og med minst mulig behov for egne ordninger for enkeltelever. Skolen må ta høyde for at elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov. Det innebærer blant annet at skolen må jobbe aktivt for å få med alle elevene i klassen, både sosialt og faglig, og ha strategier for å få alle elever med. Dersom det ikke er mulig å gjennomføre den universelle opplæringen på en slik måte at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter § 10-3.

Til § 10-2 Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring og sammenstilling av innholdet i dagens lov §§ 1-3, 1-4, 5-4 første avsnitt andre og tredje setning. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 31.

Bestemmelsen inneholder plikter som er ledd i et handlingsforløp som går ut på at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at (1) lærerne følger med på og vurderer elevenes utbytte av opplæringen, at (2) lærerne melder fra til rektor når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at (3) skolen følger opp ved å vurdere og iverksette tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten eller får vedtak om fysisk tilrettelegging eller vedtak om personlig assistanse.

Tredje avsnitt første setning erstatter delvis innholdet i dagens § 1-4 første setning. Etter bestemmelsen skal elever som trenger det, raskt få forsterket innsats i form av målrettet opplæring, slik at forventet progresjon kan bli nådd. Hensikten med forsterket innsats er at elever som trenger det, skal få nødvendig hjelp så raskt som mulig for å forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige. Plikten gjelder overfor elever på alle trinn og gjelder all opplæring. Forsterket innsats kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og kan vare i en kortere eller lengre periode. Elevene som får forsterket innsats, skal ikke ha unntak fra kompetansemålene i læreplanverket, men skal settes i stand til å følge den alminnelige progresjonen i opplæringen. Bestemmelsen gir skolen en plikt, men ikke en korresponderende rett for elevene. Dette betyr blant annet at det ikke skal fattes enkeltvedtak før skolen gir forsterket innsats.

Tredje avsnitt andre setning er en videreføring av dagens § 1-4 andre setning og gir skolen mulighet til å gi forsterket innsats i små grupper eller som eneundervisning dersom det er nødvendig for elevenes utbytte av opplæringen. Bestemmelsen er et unntak fra regelen i § 13-2 om inndeling av elever i klasser og grupper. Eneundervisning kan bare skje i et begrenset omfang og kun dersom det er til elevens beste.

Dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen til tross for forsterket innsats, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter § 10-3.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i *andre avsnitt andre setning* og *fjerde avsnitt* fordi oppfyllelsen av pliktene naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 22-1 andre avsnitt andre setning og § 22-2 fjerde avsnitt.

Til § 10-3 Individuelt tilrettelagd opplæring

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i kapittel 31.

Dagens betegnelse «spesialundervisning» er erstattet med betegnelsen «individuelt tilrettelagd opplæring».

Det følger av bestemmelsen at elevene har rett til individuelt tilrettelagt opplæring dersom utbyttet av den universelle opplæringen ikke er «tilfredsstillande». Spørsmålet om utbyttet er tilfredsstillende, beror på en konkret faglig-pedagogisk vurdering av elevenes utbytte av opplæringen.

PP-tjenesten skal alltid gi en sakkyndig vurdering før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 10-4.

For elever som har et visst utbytte av den vanlige opplæringen, kan det i noen tilfeller være nok å få individuelt tilrettelagt opplæring i noen timer i uken eller for en kort periode. For elever som har svært lite utbytte av den vanlige opplæringen, eller som ikke har utbytte i det hele tatt, må hele opplæringen legges særskilt til rette.

Elever som har forutsetninger for å lære raskere og mer enn gjennomsnittet, har ikke rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen og

fylkeskommunen skal tilrettelegge den universelle opplæringen slik at den skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle, inkludert elever med stort potensial for læring. Elever i grunnskolen med stort læringspotensial og som lærer raskere enn gjennomsnittet kan for øvrig fritas helt eller delvis fra opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det, se forslaget § 3-2 tredje avsnitt.

Elever som har vedtak etter bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring, kan samtidig ha rettigheter etter andre bestemmelser i lovforslaget. Det kan blant annet være rett til praktisk tilrettelegging, fysisk tilrettelegging, opplæring i og på norsk tegnspråk, opplæring i punktskrift, opplæring i mobilitet og særskilt språkopplæring dersom vilkårene for det er til stede.

Til § 10-4 Vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov §§ 5-3, 5-4 og 5-5 og er omtalt i kapittel 31.

Første avsnitt er en videreføring av dagens § 5-3 første avsnitt. Den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten er bare rådgivende. Tjenesten har ikke myndighet til å fatte bindende vedtak.

Andre avsnitt første og andre setning er en videreføring av dagens § 5-3 fjerde avsnitt. Etter bestemmelsen har kommunen og fylkeskommunen en særskilt begrunnelsesplikt dersom de fraviker tilrådningen i den sakkyndige vurderingen.

Andre avsnitt tredje setning viderefører i hovedsak og klargjør innholdet dagens § 5-5 første avsnitt første setning. Etter bestemmelsen kan det i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring gjøres unntak fra innholdet i opplæringen, det vil si at det blant annet kan gjøres unntak fra kompetansemålene i læreplanene, men bare hvis det er begrunnet i elevens behov og i faglig-pedagogiske vurderinger. Det kan også gjøres unntak fra reglene om organiseringen av opplæringen.

Tredje avsnitt viderefører dagens § 5-4 andre avsnitt første setning og tredje avsnitt. Om det er foreldrene eller eleven som må samtykke, følger av barneloven § 32, som sier at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Regelen innebærer at ungdom som er fylt 15 år, selv må samtykke før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, og før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Foreldrenes samtykke er i slike tilfeller ikke nødvendig, og foreldrene har heller ingen myndighet i denne sammenhengen. Når eleven er yngre enn 15 år, er det foreldrene som gir samtykke, men de har plikt til å ta barnet med på råd etter barneloven § 31. Se også § 2-1 første avsnitt i lovutkastet om elevens rett til å medvirke. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten plikter å rådføre seg med foreldrene og eleven i arbeidet med å utforme tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring. En tilsvarende plikt har kommunen og fylkeskommunen i oppfølgingen av den individuelt tilrettelagte opplæringen.

Til § 10-5 Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde

Bestemmelsen viderefører delvis dagens § 5-3 andre avsnitt og er omtalt i kapittel 31.

Bestemmelsen fastsetter et minimum av hva den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) skal inneholde av opplysninger og vurderinger.

Etter bestemmelsen skal PP-tjenesten blant annet alltid utrede hvilke tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det innebærer at det er universell opplæring som skal være hovedløsningen, jf. § 10-1. PP-tjenesten skal ta stilling til om, og i så fall hvordan, den universelle opplæringen kan tilrettelegges slik at den kan gi eleven et tilfredsstillende opplæringstilbud. PP-tjenesten skal også alltid ta stilling til om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 10-4 første avsnitt andre setning.

Hvor omfattende en sakkyndig vurdering skal være, må for øvrig vurderes i det enkelte tilfellet. Dersom eleven for eksempel har behov for hjelp eller støtte fra en særskilt kompetanse, skal dette framgå i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.

Til § 10-6 Krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagd opplæring

At det kan gjøres unntak fra kravene om relevant kompetanse i faget det undervises i, er en videreføring av dagens lov § 5-5 tredje avsnitt. For øvrig er bestemmelsen ny og er omtalt i kapittel 31.

Første avsnitt presiserer hovedregelen om at det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring som for å gi annen opplæring.

Etter *andre avsnitt* kan det gjøres unntak fra hovedregelen i første avsnitt. Ifølge bestemmelsen kan det gjøres unntak *både* fra kravene som gjelder for å kunne ansettes i lærerstilling, og fra kravene om at en lærer må ha relevant kompetanse i faget han eller hun underviser i. Det er et vilkår at unntaket vil gi eleven bedre individuelt tilrettelagt opplæring. Personen som skal gi indivi-

duelt tilrettelagt opplæring, må ha en universitets- eller høyskoleutdanning. Denne utdanningen må gjøre personen særlig og mer egnet til å ivareta elevens behov enn en lærer. Det må være en utdanning av et visst omfang og på et visst faglig nivå. Det stilles ikke krav til antall studiepoeng eller grad, men en kortvarig utdanning vil sjelden kunne gjøre personen særlig og mer egnet enn en lærer. Det kan være at en elev har behov for å få individuelt tilrettelagt opplæring gitt av for eksempel en audiopedagog, logoped, psykolog eller barnevernspedagog.

Til § 10-7 Individuell opplæringsplan

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 5-5 første avsnitt andre setning og er omtalt i kapittel 31.

Selv om det står «skolen», er det kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlig for at elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, får en individuell opplæringsplan (ofte forkortet til IOP). Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 22-1 andre avsnitt andre setning og § 22-2 fjerde avsnitt.

Den individuelle opplæringsplanen skal ta utgangspunkt i overordnet del av læreplanverket og læreplanen i de ulike fagene så langt det passer. Den individuelle opplæringsplanen må samordnes med planen for klassen slik at den individuelt tilrettelagte opplæringen ses i sammenheng med den opplæringen eleven får totalt.

En individuell opplæringsplan skal bygge på det som er fastsatt i enkeltvedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring, og skal være et arbeidsverktøy for lærerne. Den individuelle opplæringsplanen trenger ikke nødvendigvis å være et omfattende dokument. Hensikten med planen er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.

Den individuelle opplæringsplanen kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Dersom det for eksempel ikke går fram av enkeltvedtaket at eleven skal ha unntak fra læreplanverket, kan ikke dette fastsettes i den individuelle opplæringsplanen.

Til § 10-8 Årleg evaluering av eleven sitt utbytte av den individuelt tilrettelagde opplæringa

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 5-5 andre avsnitt og er omtalt i kapittel 31.

Skolen skal hvert år gi en oversikt over hvilken opplæring eleven har fått, og i tillegg gi en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan.

I tillegg til den årlige evalueringen har elevene rett til individuell vurdering, det vil si både underveisvurdering og sluttvurdering.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 22-1 andre avsnitt andre setning og § 22-2 fjerde avsnitt.

Til § 10-9 Personleg assistanse

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i kapittel 31.

Med personlig assistanse menes praktisk hjelp og bistand fra en person (assistent) som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. Assistansen kan variere både i omfang og oppgaver, og kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, medisinering, toalettbesøk, sosiale aktiviteter i friminuttet, forflytning, bæring av sekk og hjelp til å følge med i opplæringen. Personlig assistanse kan gis av personer som ikke er ansatt i lærerstilling.

En elev kan i tillegg ha rett til personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven.

De vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges når det skal fattes vedtak om personlig assistanse. Det stilles ikke krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten før kommunen eller fylkeskommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse. Siden saken ifølge forvaltningsloven skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», vil det i noen tilfeller være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten eller andre sakkyndige.

Til § 10-10 Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i kapittel 31.

Bestemmelsen innebærer at elever som har behov for tilrettelegging av arbeidsplassen eller klasserommet for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til fysisk tilrettelegging. Slik tilrettelegging kan blant annet omfatte tekniske hjelpemidler, inventar, teknisk utstyr og programvare og nødvendig hjelp for at eleven skal kunne bruke utstyret.

Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for å stille til rådighet de hjelpemidlene og det utstyret som er nødvendig for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det må skilles mellom pedagogiske hjelpemidler, som kommunen og fylkeskommune har ansvaret for, og tekniske hjelpemidler, som NAV Hjelpemiddelsentralen kan være ansvarlig for. Kommunen og fylkeskommunen vil uansett ha et restansvar når noe ikke blir dekket av NAV og hjelpemiddelet er nødvendig for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Elever kan også ha rett til fysisk tilrettelegging etter § 11-7 tredje avsnitt første setning.

Til § 10-11 Opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov §§ 2-14 og 3-10 og er omtalt i kapittel 34.4.

Vilkåret for å få rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven har behov for opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet, må vurderes ut fra både medisinskfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Dessuten har det betydning hva eleven og foreldrene mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. § 2-1.

Skolens område skal i denne sammenheng tolkes i vid forstand. Med «aktivitetar i regi av skolen» menes det at aktivitetene må ha en sammenheng med skolens virksomhet.

Elever med vedtak etter § 10-11 kan samtidig ha rett til opplæring i punktskrift etter §§ 4-5 og 7-4.

Til § 10-12 Pedagogisk-psykologisk teneste

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 5-6 og er omtalt i kapittel 31.5.8.

Første avsnitt er en videreføring av dagens § 5-6 første avsnitt. Kravet om at det skal være en egen tjeneste, vil si at kommunen og fylkeskommunen ikke kan basere seg bare på å kjøpe tjenester utenfra. Kravene til den sakkyndige vurderingen slik de er fastsatt i § 10-5, betyr at loven stiller krav til kvaliteten på det arbeidet den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) har ansvaret for å få gjort. Indirekte stiller dette også krav til hvordan tjenesten er organisert.

Hvis PP-tjenesten ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, for eksempel fra statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped), private sakkyndige eller andre kommunale tjenester som for eksempel kommunehelsetjenesten.

Selv om PP-tjenesten organisatorisk og økonomisk hører inn under kommunen, vil ikke det si at kommunen eller fylkeskommunen kan instruere om hva de sakkyndige vurderingene skal gå ut på. Tjenesten har plikt til å sørge for at de sakkyndige vurderingene blir tatt på et best mulig faglig grunnlag.

Etter kommuneloven § 17-1 kan to eller flere kommuner utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Det innebærer at kommuner kan ha en felles pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Andre avsnitt fører delvis videre det som i dag følger av § 5-6 andre avsnitt første setning. PP-tjenesten skal samarbeide med skolene og hjelpe til med tilrettelegging av opplæringen for alle elever, ikke bare elever med særskilte behov. Bestemmelsen innebærer blant annet at PP-tjenesten skal hjelpe skolene i det forebyggende arbeidet slik at skolene kan komme i forkant av eventuelle problemer.

Tredje avsnitt første setning viderefører dagens lov § 5-6 andre avsnitt andre setning. Etter lovforslaget kreves sakkyndig vurdering bare før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring etter § 10-3 og om ekstra opplæringstid etter § 6-5.

Tredje avsnitt andre setning erstatter dagens lov § 5-6 andre avsnitt tredje setning. Forskriftskompetansen er avgrenset til at departementet kan gi forskrift om at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger i andre tilfeller enn de som er nevnt i loven. Departementet har følgelig ikke hjemmel til å gi forskrift om krav til kompetansen i og organiseringen av PP-tjenesten.

Kapittel 11 Skolemiljøet til elevane

Til § 11-1 Verkeområde for kapittelet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-1 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.2.

Bestemmelsen beskriver virkeområdet for hele kapittel 11. Ordlyden slår fast at reglene i kapittel 11 gjelder for skolen, leksehjelpordninger eller skolefritidsordninger. «Skoler» omfatter både grunnskoler og videregående skoler som er omfattet av loven, se forslaget til § 1-1. Kapitlet gjelder skolefritidsordninger og leksehjelpordninger som er opprettet etter opplæringsloven. Det er regulert i friskolelova hvilke av reglene om skolemiljø som gjelder i friskoler og tilbud om lekse-

hjelp opprettet etter friskolelova. Skolefritidsordninger er ikke regulert i friskolelova.

Reglene gjelder på skoleområdet eller der opplæringen eller aktiviteter knyttet til skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen foregår. Reglene gjelder også når skolen, skolefritidsordningen og leksehjelpordningen har aktiviteter utenfor skolens område. Selv om reglene gjelder «skolen», kan forhold utenfor skolen ha betydning, ettersom blant annet plikten til å sette inn tiltak etter forslaget § 11-4 gjelder uavhengig av hva som er årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skoleveien er i en særstilling, fordi skoleveien er så nært tilknyttet skolegangen. Rett og plikt til opplæring gjør at elevene må komme seg til og fra skolen, og dette skiller skoleveien fra blant annet hjemmet og fritiden. At aktivitetsplikten gjelder uavhengig av årsaken til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, betyr at også forhold på en elevs skolevei kan utløse plikt til å iverksette tiltak. Egnede tiltak i denne sammenheng vil kunne være samtaler med elever og foreldre, anmodninger om å etablere følgegrupper eller lignende. På grunn av skoleveiens særstilling og nære tilknytning til skolegangen må skolen dessuten i større grad også kunne forventes å sette inn tiltak på selve skoleveien, for eksempel tilsyn på bestemte plasser.

Til § 11-2 Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-2 og er omtalt i kapittel 36.4.3.

Bestemmelsen slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. «Skolemiljø» favner både det fysiske og det psykososiale miljøet. «Skolemiljø» omfatter i denne forbindelse hvordan elevene har det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet.

Bestemmelsen innebærer at skolemiljøet ikke skal forårsake eller forsterke helseplager eller mistrivsel, eller ødelegge, hindre eller forstyrre læringen. I tillegg skal skolemiljøet ha en positiv virkning og gi den enkelte elev gode muligheter for helse, trivsel og læring. Om skolemiljøet fremmer helse, trivsel og læring, må vurderes ved å observere virkningen på elevene og ved å observere og måle ulike forhold ved selve miljøet.

Kapittel 11 inneholder flere regler som utfyller og konkretiserer hva som ligger i retten til et trygt og godt skolemiljø, for eksempel krav om forebyggende arbeid i forslaget § 11-3, krav om aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø i forslaget §§ 11-4 og 11-5 og regler om det fysiske miljøet i forslaget § 11-7.

Til § 11-3 Nulltoleranse og førebyggjande arbeid

Bestemmelsen viderefører delvis dagens lov § 9 A-3 med noen språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.4 og 36.4.5.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslaget § 22-1 andre avsnitt andre setning og § 22-2 fjerde avsnitt.

Første avsnitt innebærer at skolen ikke skal godta krenkelser verken fra elever eller fra dem som arbeider på skolen. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempel på krenkelser som elever kan utsettes for, og som skolen ikke skal godta. Det er ikke en uttømmende oppramsing, men eksemplene er egnet til å belyse hva som menes med krenkelser.

Krenkelser kan omfatte direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot elever, men også mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Det skal ikke være en høy terskel for hva som anses som krenkelser overfor elever. Barn og unge er mer sårbare enn voksne, og når de er på skolen, er de i en situasjon som de er pålagt å være i, eller som er nødvendig for at de skal kunne få den opplæringen de har rett til. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å omfattes. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger. Elever kan bli irettesatt av lærere eller oppleve uenighet med lærere eller andre elever uten at dette vil være en krenkelse.

Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at hva som er en krenkelse, beror på en helhetlig vurdering, ikke bare den enkelte elevs opplevelse. Det er likevel ikke slik at terskelen for hva som er krenkende, er lik for alle elever. For eksempel kan elevenes alder ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Personlige forhold ved den enkelte elev har også betydning for om noe må anses å være krenkende. Det kan være personlige forhold som elevens livssyn, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. Det har også betydning om elevene er særskilt sårbare, og om det er synlig

for omgivelsene. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan gjøre vedkommende særskilt sårbar.

Selv om vurderingen av hvilke handlinger og ytringer som ikke skal godtas skal bero på en helhetlig vurdering, har de ansatte alltid en aktivitetsplikt etter forslaget §§ 11-4 og 11-5 dersom den enkelte elev selv opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen.

Andre avsnitt inneholder et krav om kontinuerlig forebyggende arbeid. Arbeidet skal omfatte både det fysiske og det psykososiale miljøet, og omfatter alt fra renhold til det skolen gjør for å forebygge, oppdage og håndtere mobbeproblemer. Bestemmelsen innebærer at det ikke er nok at skolen reagerer når elevene ikke har det trygt og godt, jf. forslaget §§ 11-4, 11-5 og 11-7. Skolen har en plikt til å arbeide kontinuerlig for at dette ikke skal skje i utgangspunktet. Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skole- og gruppenivå, og det er viktig at elevene selv får delta i utformingen av dette arbeidet, jf. forslaget § 2-4.

Til § 11-4 Plikt til å sikre at elevane har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt)

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-4 med noen endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.6.

Aktivitetsplikten gjelder elevenes psykososiale skolemiljø og inneholder fem handlingsplikter og krav til dokumentasjon. Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 2-1 og 2-2. Hvilke barn som skal høres i skolemiljøsaker, og hvordan dette skal foregå, vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har det trygt og godt, og andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken. Det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, sin vilje og sine ønsker.

Pliktene til å følge med, gripe inn og varsle er plikter som gjelder for alle «som arbeider på skolen». Disse pliktene er individuelle plikter for den enkelte som arbeider på skolen, knyttet til at de regelmessig oppholder seg på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpordningen for å gjøre arbeid eller tjeneste der og derfor har kontakt med eller observerer elevene. Personkretsen omfatter alle som har et ansettelsesforhold til skolen, kommunen eller fylkeskommunen, uavhengig av om det er fulltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som yter arbeid eller gjør tjeneste på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av formuleringen «som arbeider på skolen», uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver, eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, omfattes.

Omfanget av den enkelte ansattes plikt avhenger av hvilken rolle, hvilke oppgaver og hvilken posisjon vedkommende har på skolen. Det kreves mer av ansatte som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for eksempel kreves mer av lærere, assistenter, miljøarbeidere og rektorer enn det kreves av vaktmestre, renholdere og kantinepersonale.

Plikten til å undersøke saken, sette inn tiltak, lage en skriftlig plan og dokumentere at plikten er oppfylt, er lagt på «skolen». Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for oppfyllelsen, jf. forslaget § 22-1 andre avsnitt andre setning og § 22-2 fjerde avsnitt. Rektor har også et personlig ansvar etter denne bestemmelsen ettersom rektor kan straffes etter forslaget § 11-9 ved brudd på enkelte av pliktene som er lagt til skolen.

Plikten til å «følgje med» i *første avsnitt* innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Slik mistanke eller kjennskap utløser andre delplikter i aktivitetsplikten. Sammen med plikten til kontinuerlig forebyggende arbeid, jf. forslaget § 11-3 andre avsnitt, forutsetter plikten til å følge med for eksempel at det gjennomføres inspeksjoner på skolens område og tilsyn i garderober, og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Hvordan det følges med, må tilpasses konkrete omstendigheter ved elevene og skolen, for eksempel elevenes alder, elevgruppens sammensetning, forhold ved skoleanlegget mv.

Ordlyden «trygt og godt» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter forslaget § 11-2. Å ha det trygt og godt omfatter mer enn frihet fra krenkelser. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Rettigheten avgrenses dessuten ikke av årsaken til at

eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens han eller hun er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelptilbudet. At årsaken til elevens utrygghet eller mistrivsel er forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der krenkelsene typisk kan skje utenom skoletiden. Tilsvarende kan mobbing eller andre negative opplevelser tilbake i tid påvirke om en elev opplever at det er trygt og godt å være på skolen nå. Se også om virkeområdet for reglene om skolemiljø i merknaden til forslaget § 11-1.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet eller elever som er særlig utsatt for krenkelser. At en elev tidligere har blitt mobbet, kan for eksempel gjøre en elev særskilt sårbar. Personlige forhold ved den enkelte elev kan gjøre at eleven er særlig utsatt for krenkelser. Det kan være personlig forhold knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, til at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller til forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon.

Plikten til å «gripe inn» er knyttet til krenkelser som den ansatte selv er vitne til, og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering, og ikke bare den enkelte elevs opplevelse, hva som er en krenkelse. Se også merknaden til forslaget § 11-3 første avsnitt. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, av hensyn til både elevene og den ansatte selv. Plikten til å gripe inn gir ikke en hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. Plikten er derfor også begrenset til tiltak som er lovlige for den ansatte å gjennomføre. Forslaget kapittel 12 regulerer skadeforebygging og ordenstiltak overfor elevene. Det er viktig at de ansatte, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kunnskap om hva som er lov, og om hvordan slik inngripen bør gjøres. Det er kommunens og fylkeskommunens plikt å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse, jf. forslaget § 15-6.

Andre avsnitt pålegger alle som arbeider på skolen en plikt til å «varsle» rektor om enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal være lav. At en elev sier fra om at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap. En mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg på observasjoner av elevene, undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv.

Rektor kan delegere ansvaret for å ta imot varslene til en annen person på skolen. Rektor er likevel ansvarlig for at varslene følges opp med en undersøkelse og med tiltak dersom det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje avsnitt og tiltaksplikten i fjerde avsnitt. At rektor varsles, betyr imidlertid ikke at alle undersøkelser skal gjøres av rektor. Undersøkelsene i en sak vil ofte utføres av andre enn rektor, og riktig nivå for tiltakene kan for eksempel være klassen eller trinnet. Rektor må imidlertid være involvert i sakene for å avgjøre hva som er riktig nivå for tiltakene.

All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal varsles. Tidspunktet for varsling må stå i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt varslingen skal skje må gjøres fra sak til sak, og det må tas hensyn til formålet med regelen, og at skolemiljøsaker er tidssensitive. I noen tilfeller er det er nødvendig å varsle rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.

Rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen i alvorlige tilfeller. Hva som er alvorlige tilfeller, vil bero på en skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med varslingen. Eksempel på hva som typisk regnes som alvorlig, er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende. Andre eksempel er når flere elever har mobbet én elev, eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse saken. Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier kan også være alvorlig. Kommunen og fylkeskommunen kan fastsette egne rutiner for når skolene skal varsle kommunenivået, med en lavere terskel for varsling enn det loven krever.

Rektor kan ikke utsette varslingen til undersøkelser etter tredje avsnitt er ferdige. Rektor kan derimot gjøre enkelte undersøkelser dersom disse kan gjøres raskt og det er nødvendig for å

kunne ta stilling til om saken er alvorlig. Dersom rektor er i tvil og det kreves grundige undersøkelser for å vurdere om saken er alvorlig, skal saken varsles til kommunen eller fylkeskommunen.

Det skal gjelde samme lave terskel for undersøkelsesplikten etter *tredje avsnitt* som for plikten til å varsle etter andre avsnitt. Undersøkelsene skal iverksettes snarest. Plikten til å «undersøkje saka» innebærer at det må hentes inn nok informasjon til å kunne avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hvor grundig en mistanke skal undersøkes, må vurderes skjønnsmessig og være avhengig av formålet og hva slags situasjon man står overfor. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Dette kan kreve at undersøkelsene også handler om å avklare og opplyse forhold som har skjedd tilbake i tid eller utenfor skoletiden og skolens område. Hvis undersøkelsen viser at det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller i saker der eleven selv har sagt fra, må informasjonen som framkommer i undersøkelsen i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Fjerde avsnitt innebærer en plikt til å undersøke saken og sette inn egnede tiltak dersom en elev sier fra om at det ikke er trygt og godt på skolen. Det skal ikke stilles strenge krav til hva det er å «seie» at man ikke har det trygt og godt. Man kan ikke forvente at elevene bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hensikten med undersøkelsen er å få et tilstrekkelig grunnlag til å finne fram til riktige tiltak. Skolen skal sette inn tiltak uansett om undersøkelsen viser at det etter en helhetlig vurdering ikke har skjedd noen krenkelser mot eleven. Så lenge eleven selv opplever å ikke ha det trygt og godt, skal skolen sette inn tiltak for å hjelpe eleven. Tiltakene behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer på skolen. I noen tilfeller kan også tiltakene gå ut på å veilede eleven og å sette eleven bedre i stand til å håndtere det som oppleves vanskelig.

Skolen har også plikt til å sette inn egnede tiltak dersom undersøkelser som skolen har utført på eget initiativ, viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr at skolen skal sette inn tiltak på eget initiativ, i noen tilfeller også dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det.

Plikten til å sette inn tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet. Hvor omfattende evaluering som må gjøres, vil variere ut fra sakens art.

At tiltakene skal være «eigna», innebærer for det første av tiltakene må være lovlige. Plikten til å sette inn tiltak gir ikke en hjemmel til å gripe inn overfor elevene. Plikten er derfor også begrenset til tiltak som enten ikke krever lovhjemmel eller som kan gjennomføres med hjemmel i andre bestemmelser i loven, for eksempel reglene i forslaget kapittel 12. At tiltakene skal være «eigna», innebærer for det andre at de skal kunne føre til at eleven får det trygt og godt. Tiltakene må tilpasses den konkrete saken, blant annet hva som er årsaken til at eleven ikke har det trygt og godt.

At tiltak skal velges på grunnlag av en «konkret og faglig vurdering», betyr at skolen må bruke et relevant kunnskapsgrunnlag og i lys av både erfaringer, forskningsgrunnlag og den lokale konteksten finne fram til egnede tiltak. Kravet forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om regelverket, skolemiljø og arbeid mot mobbing og andre krenkelser. Kommunen og fylkeskommunen må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten, har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige, og sette i verk tiltak som virker etter hensikten, jf. forslaget § 15-6.

At plikten gjelder «så langt det finst» egnede tiltak, innebærer at skolen har plikt til å sette inn de egnede tiltakene som finnes, og som er tilgjengelige for skolen. Skolen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltakene behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer på skolen. Dersom årsaken til at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skoletiden og skolens område, vil skolen ha mer begrenset mulighet til å rette opp dette. Men skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at elevens rett etter forslaget § 11-2 oppfylles. Dersom årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skolen, må skolen likevel søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Dette kan være gjennom tiltak som settes inn på skolen, men som har effekt utenfor skoletiden og skolens område. I tillegg må det vurderes om det er andre instanser skolen bør involvere eller varsle, for eksempel helsetjenesten, barne-

verntjenesten eller kommunens oppsøkende tjeneste.

Plikten til å sette inn tiltak varer inntil eleven har det trygt og godt. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr ikke at skolen alltid må sette inn det tiltaket som eleven eller foreldrene ønsker. Men det betyr at skolen må fortsette å prøve å hjelpe eleven til å få det bedre på skolen. Det kan være enkelte tilfeller der skolen ikke klarer å oppnå at eleven får det trygt og godt, fordi det ikke er faglig forsvarlig å gjøre det ene tiltaket eleven mener er nødvendig. Men skolen kan ikke slutte å forsøke. Skolen må fortsette å gjøre det den kan for at eleven skal få det trygt og godt.

Plikten i *femte avsnitt* til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som plikten til å sette inn tiltak, jf. fjerde avsnitt. Omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) må tilpasses saken. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse.

Dokumentasjonskravet i *sjette avsnitt* innebærer at skolen må dokumentere hvordan de ulike delpliktene i aktivitetsplikten er oppfylt. Hvor mye som er nødvendig å dokumentere, og hvilken form det skal dokumenteres i, må vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo høyere risiko det er for at elever ikke har det trygt og godt på skolen, desto strengere krav stilles til mengden dokumentasjon og til hvor grundig den må være. Kommuner, fylkeskommuner og skoler har relativt stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon. Eksempel på dokumentasjonsformer er referater, logger, notater, prosedyrer og lignende.

Det kreves ikke at skolene kan dokumentere om og hvordan de har fulgt med hver enkelt elev. Skolen må kunne dokumentere hvordan den generelt følger med, for eksempel gjennom inspeksjonsrutiner, inspeksjonslogg med videre. I tillegg må skolen dokumentere ut fra risiko. For eksempel kan det være enkelte områder som er særlig utsatte. Det kan være spesielt sårbare elever, eller det kan være pågående situasjoner som skolen er kjent med eller har mistanke om. Dersom det er en særlig risiko for at elever kan bli utsatt for krenkelser eller på annen måte ikke har det trygt og godt, stilles det også strengere krav til skolens dokumentasjon av hvordan den har fulgt med.

Når det gjelder plikten til å gripe inn, er det ikke nødvendig at skolen dokumenterer hvert tilfelle av irettesettelse av elever. Men dersom episoden som det gripes inn mot, er alvorlig eller det kreves betydelig inngripen, må dette dokumenteres. Se også forslaget § 12-1 fjerde avsnitt.

Når det gjelder plikten til å varsle rektor, kommunen og fylkeskommunen, vil varslet i seg selv være dokumentasjon dersom det varsles skriftlig. Ved muntlige varsler må det dokumenteres på annen måte, for eksempel gjennom møtereferater eller logger.

Dersom ansatte har kjennskap til eller mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt, skal saken undersøkes. Dersom undersøkelsen fører til tiltak, vil det alltid være dokumentasjon i form av en aktivitetsplan. Det samme gjelder tilfeller hvor eleven selv har sagt fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplanen skal omhandle hvilke problemer planen skal løse, og her er det naturlig at det framgår hvordan saken er undersøkt. Dersom undersøkelsen ikke fører til tiltak, må det vurderes konkret om og i så fall hvor mye som må dokumenteres. Dersom undersøkelsen for eksempel går ut på å snakke med de involverte elevene og det viser seg å være en misforståelse som oppklares på stedet, er det ikke nødvendig at dette dokumenteres. Hvis saken krever ytterligere undersøkelser eller skolen er i tvil om hvorvidt det bør settes inn tiltak, skal skolens undersøkelser dokumenteres. Ofte vil undersøkelsene dreie seg om møter med elever, ansatte og foreldre, og referater vil være en naturlig måte å dokumentere slike undersøkelser.

Til § 11-5 Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-5 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.7.

Ordlyden «ein som arbeider på skolen» i denne bestemmelsen skal forstås tilsvarende som i forslaget § 11-4.

Det gjelder ingen nedre terskel for plikten til å varsle etter *første avsnitt første setning*. Den som arbeider på skolen, skal varsle rektor ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, skolefritidsordningen eller

leksehjelpordningen utsetter eller har utsatt en elev for krenkelser. I utgangspunktet er det opp til den ansatte etter en konkret vurdering å ta stilling til om det er grunn til mistanke om at en som arbeider på skolen, krenker eller har krenket en elev. Men det vil alltid gi grunnlag for mistanke dersom en elev selv sier at det har skjedd. At varsling skal skje straks, betyr at rektor skal varsles så raskt som mulig.

Første avsnitt andre setning slår fast at rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen med mindre varslet er åpenbart grunnløst. Det er ment å være en svært lav terskel for å varsle, og rektor kan bare unntaksvis unnlate å varsle slike saker videre til kommunen eller fylkeskommunen. Rektor kan undersøke et varsel fra de ansatte før han eller hun varsler videre. Det siktes her til en rask undersøkelse for å vurdere om varslet er åpenbart grunnløst, ikke en fullstendig undersøkelse av saken. Dersom rektor er i tvil eller det krever mer enn en rask undersøkelse å vurdere varslet, skal rektor varsle kommunen eller fylkeskommunen. Kommunen og fylkeskommunen kan bestemme at rektor skal varsle i alle tilfeller, også i saker som er åpenbart grunnløse. Det bør i alle tilfeller være en dialog mellom kommunen eller fylkeskommunen og rektor for å sikre en lik forståelse av terskelen som loven legger opp til.

Andre avsnitt pålegger dem som arbeider i skolen, å varsle kommunen eller fylkeskommunen dersom de har mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som krenker eller har krenket en elev. Det er ingen konflikt mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og den skjerpede varslingsregelen her. Ikke alle opplysningene vil være av en art som omfattes av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og taushetsplikten er uansett ikke til hinder for utveksling av opplysninger innad i et forvaltningsorgan når utvekslingen skjer for å utføre de oppgavene som opplysningen er innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b. Kanaler for varsling til skoleledelse og kommunen og fylkeskommunen må likevel ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at kravene i personopplysningsloven ivaretas.

Tredje avsnitt slår fast at både undersøkelser og tiltak, jf. forslaget § 11-4 tredje og fjerde avsnitt, skal settes i verk straks i tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at en som arbeider på skolen, krenker eller har krenket en elev.

De øvrige delpliktene og kravene i aktivitetsplikten i forslaget § 11-4 gjelder også i tilfeller hvor eleven ikke har det trygt og godt fordi eleven blir eller har blitt krenket av en som arbeider på skolen.

Til § 11-6 Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-6 med noen endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.8.

Første avsnitt slår fast at en elev eller foreldrene til en elev som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, kan melde saken til fylkesmannen. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» skal forstås som en henvisning til det psykososiale skolemiljøet og elevens rett etter forslaget § 11-2. Et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser og skal dessuten ikke avgrenses av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Se for øvrig merknaden til forslaget § 11-4.

Saken må være tatt opp med rektor før den meldes til fylkesmannen. Fylkesmannen kan ikke kreve sikker dokumentasjon for at saken har vært tatt opp med rektor. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor fylkesmannen at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor. Se for øvrig merknaden til andre avsnitt andre setning.

Eleven kan, uavhengig av alder, melde saken til fylkesmannen uten sine foreldres samtykke eller kjennskap. Foreldrenes rett til å melde saken inn gjelder uavhengig av hvem av dem barnet bor fast hos. Eleven eller foreldrene kan også peke ut en annen person til å melde saken til fylkesmannen, på elevens vegne, jf. forvaltningsloven § 12. Barneverntjenesten kan melde saken til fylkesmannen ved omsorgsovertakelse, flytteforbud og akuttplassering, jf. forslaget § 16-3.

Andre avsnitt første setning gir eleven og foreldrene en rett til å få spørsmålet om hvorvidt skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter forslaget §§ 11-4 og 11-5 realitetsvurdert av fylkesmannen. Ordlyden «for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen» innebærer at det primære formålet med ordningen er å hjelpe eleven framover, ikke å kontrollere etterlevelsen av reglene. Med utgangspunkt i dette formålet, må fylkesmannen ta stilling til hvilke delplikter som skal vurderes i den enkelte sak. For at håndhevingsordningen skal kunne gi eleven hjelp raskt, er det viktigst at fylkesmannen tar tak i saken der den står når den meldes til fylkesmannen. Hvis alle er enige om at det er behov for tiltak, men det er uenighet om hva tiltaket skal være, holder det at fylkesmannen vurderer hva skolen har gjort for å finne fram til riktig tiltak, og hvilke tiltak skolen har gjennomført. Dersom saken derimot er slik at elever og foreldre opplever å ikke bli hørt eller tatt på alvor,

kan det være relevant for fylkesmannen å vurdere hva skolen har gjort for å følge med og undersøke mv. Prøving av kravene i forslaget § 11-5 vil bare være aktuelt dersom meldingen fra eleven eller foreldrene handler om at det er en som arbeider på skolen som har krenket eleven.

For de delpliktene som vurderes, er vurderingstemaet om skolen har gjennomført de aktiviteter som med rimelighet kan forventes i den aktuelle saken for å sørge for at eleven får et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. forslaget § 11-2. Dette tilsvarer vurderingstemaet Høyesterett har lagt til grunn i sin praksis, jf. Rt. 2012 s. 146. Fylkesmannen må utrede fakta i saken og gjøre en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. I forbindelse med plikten til å sette inn tiltak vil det avgjørende for vurderingen være om skolen har sørget for, og eventuelt fortsatt vil sørge for, å vurdere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Se for øvrig merknaden til forslaget § 11-4 fjerde avsnitt.

Fylkesmannen skal ikke prøve om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. forslaget § 11-2, er oppfylt. Dette er ikke et spørsmål som kan overprøves, ettersom det avhenger av elevens egen opplevelse av skolemiljøet.

Andre avsnitt andre og tredje setning handler om i hvilke tilfeller fylkesmannen skal avvise en sak. At saken avvises, betyr at fylkesmannen ikke realitetsbehandler saken som meldes inn. En avvisning er et vedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje avsnitt. Fylkesmannen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Dette kan innebære å hjelpe elever eller foreldre med legge fram saken for forvaltningen.

Det første avvisningsgrunnlaget er at eleven eller foreldrene ikke først har tatt opp saken med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden saken ble tatt opp. Én uke vil si fem arbeidsdager i tilfeller med fri- og helligdager. Fylkesmannen kan ikke kreve sikker dokumentasjon for at saken har vært tatt opp med rektor. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor fylkesmannen at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor. Det stilles ikke formkrav til hvordan saken skal tas opp med rektor eller meldes til fylkesmannen. En melding kan skje både muntlig og skriftlig, på papir og elektronisk. For at fylkesmannen skal kunne behandle saken, må eleven og skolen det gjelder være navngitt. Både rektor og fylkesmannen må være forberedt på at elever og foreldre ikke bruker ord eller uttrykk som samsvarer med lovens ordlyd når saken meldes.

Det andre avvisningsgrunnlaget er at saken ikke gjelder det psykososiale skolemiljøet på skolen der eleven går når saken meldes til fylkesmannen. Det er elevens opplevelse av det nåværende skolemiljøet som er avgjørende, ikke årsakene til at eleven ikke opplever at det er trygt og godt å være på skolen. Ordlyden «går på den skolen» omfatter også skolen der eleven *skulle gått* dersom eleven av ulike årsaker ikke kan eller vil møte på skolen, og tilfeller der eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole for å være i et tryggere miljø enn på nærskolen.

Hvis vilkårene for avvisning er oppfylt, skal fylkesmannen avvise saken dersom det ikke er særlige grunner til å behandle den. Ordlyden «særlege grunnar» innebærer at saker som er svært alvorlige eller tidssensitive, kan tas til behandling. Det skal være en viss terskel for å ta en sak til behandling når vilkårene for avvisning er oppfylt. Unntaket «særlege grunnar» gjelder for begge avvisningsgrunnlagene. Ettersom håndhevingsordningen er en hjelpeordning, skal det mye til for å ta saker som gjelder miljøet på skoler hvor eleven ikke lenger går, til behandling. Det kan likevel unntaksvis være særlige grunner til å realitetsbehandle slike saker, for eksempel dersom det er en svært alvorlig sak og det har særlig stor betydning for elevens mulighet til å få det trygt og godt på den «nye» skolen at saken behandles. Dersom eleven har byttet skole eller er hjemme fra skolen fordi han eller hun ikke har det trygt og godt, er ikke vilkåret for avvisning oppfylt. Saken skal da tas til behandling.

I *tredje avsnitt* er fylkesmannen gitt myndighet til å kreve innsendt alle opplysninger som er nødvendige for å behandle saken. Fylkesmannen avgjør selv om pålegget om å sende inn opplysninger skal rettes til skolen eller kommunen eller fylkeskommunen. Opplysningene kan kreves overlevert muntlig eller skriftlig. Fylkesmannen kan sette en frist for når opplysningene skal være overlevert. Innsynsretten gjelder uavhengig av lovpålagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller avtaler med skolen eller kommunen eller fylkeskommunen. Dersom fylkesmannen skal få tilgang til opplysninger fra skolehelsetjenesten, fastlegen eller andre med taushetsplikt etter helsepersonelloven, forutsetter dette samtykke fra den opplysningene gjelder.

Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 2-1 og 2-2. Hvilke barn fylkesmannen skal høre og hvordan dette skal

skje, vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Fylkesmannen må vurdere om elevenes oppfatning og mening kommer tilstrekkelig fram i saksdokumentene, eller om fylkesmannen selv skal høre elevene direkte. Det er som regel ikke tilstrekkelig for fylkesmannen å bare høre den eleven som har meldt saken. Fylkesmannen må i hvert fall høre alle elevene som saken gjelder. Fylkesmannen må dessuten sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Det kan derfor være nødvendig å innhente informasjon fra andre elever, fra foreldre og fra ansatte på skolen og i kommunen eller fylkeskommunen. Hvem som må høres, og hvor grundig saken må utredes, må vurderes konkret. Dersom fylkesmannen skal vedta hva skolen skal gjøre, jf. fjerde avsnitt andre setning, kreves det grundigere utredning av saken enn dersom fylkesmannen skal pålegge retting. Valg av tiltak skal baseres på undersøkelsen av saken, og ikke bare den enkelte elevens opplevelse (se merknaden til § 11-4 fjerde avsnitt). I hvilken grad det er behov for å innhente informasjon fra andre elever, kommer an på hva slags vedtak som er aktuelt, og om dette berører andre barn. Kravet i forslaget § 2-1 om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, omfatter alle involverte elever, ikke bare den som har meldt saken. I noen tilfeller kan hensynet til de ulike elevene tale for ulike løsninger. Hvilke hensyn som skal veie tyngst, og hvilke tiltak som skal iverksettes, må vurderes konkret ut fra målet om at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Fjerde avsnitt handler om hva slags vedtak fylkesmannen kan fatte dersom pliktene i forslaget §§ 11-4 og 11-5 ikke er oppfylt. *Første setning* innebærer at fylkesmannen som hovedregel skal pålegge kommunen eller fylkeskommunen å selv finne en løsning som gir eleven et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannens vedtak vil da bli et pålegg om retting, mens det overlates til kommunen eller fylkeskommunen å finne egnede tiltak. *Andre setning* innebærer at fylkesmannen i noen tilfeller likevel skal kunne vedta hva skolen skal gjøre, altså hvilke tiltak som skal iverksettes. Fylkesmannen skal for det første kunne vedta tiltak dersom det er grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen ikke vil oppfylle pålegget om retting. Det avgjørende spørsmålet vil da være om fylkesmannen har grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen vil følge opp pålegget om retting på en rask og god måte. Dersom fylkesmannen mener det er risiko for at saken drar ut i tid, kan fylkesmannen selv vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det samme gjelder dersom det er risiko for at tiltakene som kommunen eller fylkeskommunen setter inn, ikke vil være egnede. Kommunens og fylkeskommunens håndtering av saken fram til vedtakstidspunktet vil kunne gi fylkesmannen en oppfatning av hvordan kommunen eller fylkeskommunen vil følge opp saken. Fylkesmannen kan dessuten vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres dersom det vil forsinke saken unødig å bare pålegge kommunen eller fylkeskommunen å rette forholdet. Dette kan være tilfellet i saker hvor det er åpenbart hvilke tiltak som bør gjennomføres, og det dermed bare ville være unødig formalistisk å overlate til kommunen eller fylkeskommunen å finne fram til egnede tiltak.

Femte avsnitt pålegger fylkesmannen å sette en frist for kommunen eller fylkeskommunen til å oppfylle fylkesmannens vedtak. Fristen skal angis presist. Det vil ikke være i samsvar med formålet å fastsette at et pålegg skal oppfylles *så snart som mulig*. Kommunen eller fylkeskommunen bør samtidig gis en frist for å gi tilbakemelding til fylkesmannen om at vedtaket er gjennomført. Det kan også bes om ulik informasjon fra kommunen eller fylkeskommunen som dokumenterer dette.

Sjette avsnitt innebærer at avgjørelsen er å regne som et enkeltvedtak overfor eleven som har meldt saken, og eventuelt andre private personer som avgjørelsen retter seg mot. Dette innebærer at avgjørelsen må forberedes, og at innholdet må være i samsvar med forvaltningsloven kapittel IV og V, og at avgjørelsen kan påklages etter forvaltningsloven kapittel VI. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak overfor kommunen og fylkeskommunene. Kommuner og fylkeskommuner har ikke klagerett.

Til § 11-7 Det fysiske miljøet

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-7 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.11.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i deler av denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen.

Det fysiske miljøet gjelder både innemiljøet og utemiljøet på skolen. Det fysiske innemiljøet omfatter faktorer som luft, temperatur, lys- og strålemiljø, akustikk og mekanisk innemiljø. Utemiljøet refererer seg blant annet til lokaliseringen, utformingen av utearealet, lekeapparater osv.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med det overordnede kravet i § 11-2. Om det fysiske miljøet er tilfredsstillende, må avgjøres konkret etter

faglig skjønn. Føre-var-prinsippet tilsier at man ikke skal vente til ulykker, sykdom eller andre plager oppstår. Gjennom observasjoner og målinger kan man si noe om den potensielle risikoen for miljøet.

Kravet i *første avsnitt* til det fysiske miljøet retter seg ikke bare mot selve utformingen av skolebygget og skoleanlegget, men også mot driften av det. De daglige rutinene vil derfor også være viktige for kvaliteten på skolemiljøet, jf. forslaget § 11-3 om å kontinuerlig arbeide for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene.

Etter *andre avsnitt første setning* skal det fysiske miljøet på skolen være i samsvar med gjeldende faglige normer. Aktuelle faglige normer vil særlig være Helsedirektoratets anbefalinger. Direktoratet er myndighetsorgan og skal opptre nasjonalt faglig normerende, men vil i mange tilfeller også bygge sine anbefalinger på råd fra Folkehelseinstituttet som faglig uavhengig kunnskapsleverandør. Det er også relevant å se hen til andre alminnelig aksepterte faglige normer. Henvisningen til «gjeldande» innebærer at skolene må holde seg oppdatert på hvilke anbefalinger og råd som gjelder for ulike miljøforhold. *Andre avsnitt andre setning* innebærer at skolene kan avvike fra de faglige normene dersom de kan dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillende med hensyn til elevenes trygghet, helse og trivsel.

Tredje avsnitt slår fast at alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres. I tillegg er det en særlig plikt til ved innredningen av skolen for øvrig å ta spesielt hensyn til elever med ulike funksjonsnedsettelser.

Fjerde avsnitt pålegger skolen å ta stilling til tiltak for å rette på det fysiske miljøet som elever, foreldre eller råd og utvalg der de er representert, ber om. Det stilles ikke krav om at det skal opprettes bestemte organer for å organisere elevers og foreldres medvirkning. Men dersom det er opprettet råd og utvalg som representerer elever og foreldre, for eksempel elevråd, skal skolen ta stilling til eventuelle tiltak som rådet ber om. Skolen skal behandle sakene etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom skolen ikke innen rimelig tid tar stilling til forslagene om tiltak, kan det klages som om det hadde vært fattet enkeltvedtak.

Til § 11-8 Tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-13 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.14.

Tvangsmulkt forutsetter ikke skyld hos kommunen eller noen kommunen svarer for. Den kan ilegges uavhengig av omfanget av bruddet på aktivitetsplikten. Tvangsmulkt regnes ikke som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

I *første avsnitt første setning* gis fylkesmannen og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) myndighet til å fastsette tvangsmulkt for kommunen og fylkeskommunen. Tvangsmulkten skal sikre gjennomføring av vedtak etter forslaget § 11-6, noe som igjen har til formål å sikre at aktivitetsplikten oppfylles slik at eleven kan få det trygt og godt. Det følger også av formålsangivelsen i første avsnitt at et vedtak om tvangsmulkt må utformes slik at det er mulig å unngå tvangsmulkten ved å oppfylle vedtaket som tvangsmulkten er knyttet til. Det innebærer for eksempel at det ikke må settes en så kort frist for etterlevelse at fristen i utgangspunktet er umulig å overholde. I så fall får «mulkten» i større eller mindre grad preg av sanksjon mot et allerede begått lovbrudd, på siden av formålet med tvangsmulktinstituttet. Formålet med tvangsmulkt tilsier at det bør brukes i saker der det er grunn til å anta at kommunen eller fylkeskommunen ellers ikke vil oppfylle fylkesmannens eller Utdanningsdirektorarets vedtak innen den fastsatte fristen. Tvangsmulkten kan knyttes til et helt eller deler av et vedtak etter forslaget § 11-6. I *første avsnitt andre setning* er det fastsatt når vedtaket om tvangsmulkt kan gjøres. Det kan skje samtidig med fastsettelsen av vedtaket for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Men vedtaket om tvangsmulkt kan også gjøres senere.

I *andre avsnitt første setning* er det fastsatt at vedtaket om tvangsmulkt får virkning når kommunen eller fylkeskommunen ikke holder fristen for å gjennomføre vedtak som skal sikre at en elev skal få et trygt og godt skolemiljø. Tvangsmulktens virkningstidspunkt er altså knyttet til oppfyllelsen av vedtak rettet mot kommunen eller fylkeskommunen. Tvangsmulkten begynner å løpe fra utløpet av fristen for å oppfylle vedtaket mot kommunen eller fylkeskommunen. Mulkten løper inntil vedtaket er oppfylt. Det innebærer at tvangsmulkten knytter seg direkte til kommunens eller fylkeskommunens etterlevelse av vedtaket, ikke til bruddet på aktivitetsplikten som er grunnlaget for vedtaket.

I *andre avsnitt andre setning* er det oppstilt to kumulative vilkår for at en tvangsmulkt ikke skal få virkning. For det første må det være umulig å innrette seg etter og gjennomføre det vedtaket som er fattet for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. For det andre må det være slik

at den ansvarlige, det vil si kommunen eller fylkeskommunen, ikke kan noe for dette. Det vil ikke være tilstrekkelig at kommunen eller fylkeskommunen påberoper seg at det er vanskelig eller dyrt å oppfylle vedtaket. At det viser seg umulig å oppfylle vedtaket innen fristen fordi kommunen eller fylkeskommunen planla å sette i verk et tiltak for sent til å rekke fristen, fritar heller ikke kommunen og fylkeskommunen fra tvangsmulkten.

I *tredje avsnitt* er det fastsatt at reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V skal gjelde i saker om fastsettelse av tvangsmulkt. Fylkesmannens vedtak om tvangsmulkt retter seg mot kommuner og fylkeskommuner og kan ikke påklages. Forvaltningslovens regler om klage kommer derfor ikke til anvendelse.

I *fjerde avsnitt første setning* er det fastsatt at tvangsmulkten skal tilfalle statskassen. I *fjerde avsnitt andre setning* åpnes det for at tvangsmulkten i særlige tilfeller kan bli redusert eller falle helt bort. Det er opp til det forvaltningsorganet som ilegger tvangsmulkt, etter en konkret skjønnsmessig avveining selv å foreta denne avgjørelsen. Reduksjon eller frafall skal bare skje helt unntaksvis.

Femte avsnitt inneholder en hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tvangsmulkt. Av hensyn til ensartet forvaltningspraksis kan det være aktuelt å gi forskrifter om valg av type tvangsmulkt, det vil si om det skal brukes løpende mulkt eller engangsbeløp, og standardiserte størrelser eller rammer for tvangsmulktens størrelse.

Til § 11-9 Straffansvar for brot på reglane om skolemiljø

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-14 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.15.

Første avsnitt første setning regulerer straffansvaret for brudd på plikten til å følge med, gripe inn og varsle i skolemiljøsaker. Disse pliktene gjelder for alle som arbeider på skolen, og den enkelte ansatte kan dermed straffes. Strafferammen er bot eller fengsel i opptil 3 måneder. Det følger av straffeloven §§ 32 og 54 at bot og fengselsstraff kan kombineres. Bot kan også kombineres med samfunnsstraff, se straffeloven §§ 51 og 54.

Første avsnitt andre setning regulerer straffeansvar for brudd på plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak. Disse pliktene er i forslaget § 11-4 lagt til skolen. Det er rektor som kan bli straffeansvarlig for brudd på de pliktene i forslaget § 11-4 som ligger på skolen.

Overfor den enkelte ansatte og rektor gjelder straffebudet ved forsettlige og uaktsomme lovbrudd. Det vil dermed ikke være slik at ethvert brudd på de ulike delpliktene er straffbare. Personlig straffansvar gjelder dessuten bare ved kvalifiserte lovbrudd, altså ved grove eller flere lovbrudd. I vurderingene av hva som er grove brudd, er det relevant å se hen til lovbruddets art og hvilke skadevirkninger bruddet har hatt.

I *andre avsnitt* er det informasjon om at kommunen eller fylkeskommunen kan ilegges straff etter reglene om foretaksstraff i straffeloven § 27 dersom § 11-4 første til fjerde avsnitt eller § 11-5 er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen. Det er straffeloven § 27 som er avgjørende for om kommunen og fylkeskommunen kan ilegges foretaksstraff.

Tredje avsnitt henviser til den særskilte foreldelsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø. Uten denne særregelen ville foreldelsesfristen vært to år, jf. straffeloven § 86 første avsnitt bokstav a.

Til § 11-10 Bevisbør i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-15 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 36.4.16.

Bestemmelsen innebærer at det er delt bevisbyrde når det gjelder ansvarsgrunnlaget i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø. Vilkåret om at «det er grunn til å tru at kommunen eller fylkeskommunen ikkje har følgt reglane […]» innebærer at den skadelidtes påstand må styrkes av opplysninger i saken. Men påstanden behøver ikke å være støttet av bevis i form av dokumentasjon eller vitneførsel. Dette angir en lempeligere standard enn det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt som ellers vil gjelde i bevisføringen i en erstatningssak. Det er tilstrekkelig at det finnes opplysninger i saken som gir grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen ikke har fulgt reglene; opplysningene må ikke nødvendigvis framskaffes av den skadelidte selv. Kommunen og fylkeskommunen må da sannsynliggjøre – med sannsynlighetsovervekt – at de likevel ikke er å bebreide.

Det følger av skadeserstatningsloven og rettspraksis at både kumulative og anonyme feil omfattes av erstatningsansvaret og samlet sett kan vurderes som uaktsomhet fra skolens side og danne grunnlag for ansvar for kommunen eller fylkeskommunen.

Regelen om delt bevisbyrde gjelder bare det erstatningsvilkåret som gjelder ansvarsgrunnlaget. For de andre erstatningsvilkårene – økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng – gjelder de ordinære bevisbyrdereglene. Se for øvrig forarbeidene til tidligere § 9a-10: Prop. 129 L (2012–2013) og Innst. 369 L (2012–2013).

Kapittel 12 Skadeførebygging og ordenstiltak

Til § 12-1 Tiltak overfor elevane for å halde ro og orden og avverje skade

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 37.2.

Bestemmelsen gjelder i grunnskoler og i videregående skoler, men ikke i skolefritidsordningen, i leksehjelpen og i lærebedrifter.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslaget §§ 22-1 andre avsnitt og 22-2 fjerde avsnitt.

Første avsnitt pålegger skolene å arbeide forebyggende slik at skade- og faresituasjoner ikke oppstår. Det forebyggende arbeidet skal ha som formål å skape trygghet på skolen med minst mulig inngripende tiltak. Skolen skal arbeide for å unngå å bruke tiltak etter andre avsnitt, men skolen skal også arbeide for å unngå å måtte gripe inn med grunnlag i nødrett eller nødverge. Det forebyggende arbeidet etter denne bestemmelsen må ses i sammenheng med det forebyggende arbeidet skolen skal gjøre etter forslaget § 11-3 andre avsnitt.

Kravet om forebygging innebærer at skolen må sørge for at det blir arbeidet kontinuerlig for at uro og skade ikke skal skje i utgangspunktet. Videre må skolen identifisere hva som både utløser og opprettholder atferd det må gripes inn mot, og vurdere hvordan dette kan håndteres på en best mulig måte. Hvis situasjonen gjentar seg eller det er grunn til å forvente det, må det settes i gang et arbeid med tanke på å avverge skade. Dersom skolen må gripe inn overfor en elev gjentatte ganger, kan dette være et uttrykk for at eleven har behov for nye eller andre tiltak for å forebygge at situasjoner oppstår i framtiden.

Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå og på klasse- eller gruppenivå. I forberedelsen og gjennomføringen av slike tiltak er det viktig med god elevmedvirkning, jf. forslaget §§ 2-2 og 2-4.

Eksempler på forebyggende tiltak er kompetanseheving av personalet, bygningsmessige endringer, ominnredning eller organisatoriske endringer. Gode forebyggende tiltak forutsetter godt kjennskap til elevene og oversikt over hvor, når og i hvilken sammenheng krevende situasjoner oppstår. Tydelige, gode og godt kommuniserte skoleregler, jf. forslaget § 2-5, kan også være et ledd i det forebyggende arbeidet.

Andre avsnitt åpner for mindre inngripende fysiske tiltak mot en elev. Tilsatte skal kunne gripe inn med fysiske tiltak for å opprettholde orden eller for å avverge skade før situasjonen eventuelt eskalerer til en nødretts- eller nødvergesituasjon. Bestemmelsen åpner ikke for tiltak ved alminnelig uro i klassen eller gruppen. Tiltak skal bare brukes i særskilte situasjoner, og terskelen for tiltak er høyere ved fare for skade på eiendom enn ved fare for skade på andre personer.

Hva som er «nødvendig» og hva som er «vesentleg», vil være en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må bero på kunnskap om og erfaring med slike situasjoner. Dette vil langt på vei være en skolefaglig vurdering. I og med at det kan være tale om inngripende tiltak overfor elevene kan domstolene og tilsynsmyndighetene etterprøve vurderingene som ligger til grunn for tiltaket. Desto mer inngripende tiltak det er tale om, jo strengere vil etterprøvningen måtte være, av hensyn til elevenes rettssikkerhet.

Formålet med tiltakene er uttømmende regulert i bestemmelsen. Dette betyr for eksempel at det ikke kan brukes tiltak i opplæringsøyemed.

Eksemplene i bestemmelsen er ikke uttømmende, for eksempel kan det være aktuelt å ta elever ut av situasjoner som oppstår i skolegården eller når elevene forflytter seg.

Begrensingen «så få, kortvarige og skånsame som mogleg» retter seg både mot systemnivået og mot enkelthendelser og innebærer at tiltakene ikke kan opprettholdes lenger enn til den akutte situasjonen er avklart. Dette pålegger også skolen å arbeide forebyggende slik at tiltakene blir så få, kortvarige og skånsomme som mulig. I vurderingen av om det skal brukes tiltak, skal alltid elevens beste være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget § 2-1. Eleven skal behandles hensynsfullt og med respekt.

Bestemmelsen åpner ikke for mer inngripende tiltak, for eksempel direkte bevegelseshindrende tiltak, større fysisk maktbruk og isolasjon. Det betyr for eksempel at skjermingstiltak ikke kan gjennomføres med hjemmel i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen er begrenset til skade mot «andre personar». I dette ligger det at bestemmelsen ikke åpner for å avverge skade på eleven selv.

Her gjelder helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, se sjette avsnitt.

Bestemmelsen åpner ikke for at foreldrene eller eleven samtykker til andre tiltak, for eksempel mer inngripende eller mer varige eller gjentatte tiltak.

Tredje avsnitt gir informasjon om aktuelle bestemmelser i straffeloven som gjelder uavhengig av denne bestemmelsen. Se omtale i kapittel 37.2.1.

Dokumentasjonen etter *fjerde avsnitt* må inneholde tilstrekkelig opplysning til at rektor, elevens foreldre og kommunen kan sette seg inn i hva som har skjedd, og hvilke tiltak som har vært gjennomført. Formuleringen er basert på formuleringen som er brukt i kommuneloven § 25-1 tredje avsnitt bokstav d om å dokumentere internkontrollen. Hvilken form som er nødvendig, må også vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Kommuner og skoler har ellers stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon, og bør finne fram til hensiktsmessige rutiner.

Når det gjelder plikten til å varsle rektor, kommunen og fylkeskommunen, vil varslet i seg selv være dokumentasjon dersom det varsles skriftlig. Ved muntlige varsler, må det dokumenteres på annen måte, for eksempel gjennom møtereferater eller logger.

Det følger av den generelle plikten til å informere foreldrene i forslaget § 2-6 at skolen alltid må informere foreldrene til eleven om foretatte inngrep. Det samme gjelder nødretts- eller nødvergesituasjoner.

Femte avsnitt avgrenser virkeområdet for bestemmelsen. Dersom tiltaket heller ikke er så inngripende at det må anses som tvang eller makt uavhengig av motstand, kan det gjennomføres som et ordinært tiltak uten særskilt hjemmelsgrunnlag.

Betegnelsen «allment aksepterte» refererer seg både til type tiltak, til tiltakets styrke/intensitet og til hvor ofte tiltaket må brukes. Hva som er allment akseptert må bero på en skjønnsmessig vurdering. Det er relevant å vurdere om situasjonen kan virke skremmende og kan sette barnet eller ungdommen i en avmaktssituasjon. Spørsmålet henger nært sammen med hva slags atferd som kan anses som alminnelig på ulike alderstrinn, blant annet når det gjelder evne til ivaretakelse av påkledning, personlig hygiene, toalettrutiner og vanlig tilpasning til omgivelsenes krav.

Femte og andre avsnitt overlapper hverandre. Dersom skolen er i tvil om tiltaket faller inn under andre avsnitt eller femte avsnitt, bør handlingen uansett rapporteres etter fjerde avsnitt.

Se nærmere omtale i kapittel 37.2.3.

Sjette avsnitt tydeliggjør at helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 gjelder også i skolen. Dersom det er nødvendig å gjennomføre tiltak mot elevens vilje for å gjennomføre helsehjelp, er det helse- og omsorgstjenesteloven som er det relevante rettslige grunnlaget. Slike tiltak kan ikke gjennomføres med hjemmel i opplæringsloven. Se omtale i kapittel 37.2.1.

Sjuende avsnitt åpner for at departementet kan gi forskrift, for eksempel om varsling og dokumentasjon av forebyggende tiltak, jf. fjerde avsnitt.

Til § 12-2 Bortvising

Bestemmelsen viderefører § 9 A-11 og er omtalt i kapittel 37.3.

Bestemmelsen gjelder for grunnskoler og videregående skoler, men ikke i skolefritidsordningen, i leksehjelpen eller i lærebedrifter.

Første avsnitt regulerer rammene for i hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i skolereglene at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd på skolereglene i forslaget § 2-5. Dersom bortvisning, inkludert bortvisning for resten av skoleåret, ikke er fastsatt som en reaksjon i skolereglene, kan ikke denne reaksjonsmåten brukes.

Bortvisning kan bare brukes som reaksjon ved brudd på skolereglene, ikke andre regler, for eksempel regler i opplæringsloven. Det betyr at skolereglene må være dekkende for de situasjonene der kommunen og fylkeskommunen mener at bortvisning (og andre reaksjoner) er et aktuelt tiltak. Dersom bortvisning skal kunne brukes som tiltak ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg i forslaget § 12-4, må dette fastsettes i skolereglene. Det samme gjelder brudd på plikten til aktiv deltakelse i opplæringen i forslaget § 2-2 andre avsnitt.

Med «grove brot» menes brudd på skolereglene som anses som alvorlige. Det kan være gjentatte brudd eller enkeltstående brudd. Bortvisning for resten av skoleåret kan bare brukes som reaksjonsmåte ved «særleg alvorlege» brudd på skolereglene. Bortvisning for resten av skoleåret skal bare brukes når det er absolutt nødvendig, og vil først og fremst være aktuelt ved gjentatte alvorlige brudd på skolereglene. Det kan også tenkes at svært alvorlige enkeltstående brudd kan være tilstrekkelig grunnlag for bortvisning for resten av skoleåret.

Både hva som er «grove» brudd og hva som er «særleg alvorlege» brudd på skolereglene, må bero på en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må bero på kunnskap om og erfaring med slike situasjoner. Dette vil langt på vei være en skolefaglig vurdering. Men ettersom bortvisning er et inngripende tiltak, bør domstolen og tilsynsmyndighetene av hensyn til elevenes rettssikkerhet likevel kunne overprøve vurderingen fullt ut.

Andre avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en elev. Myndigheten til å bortvise er lagt til rektor og fylkeskommunen «sjølv». Med «sjølv» menes at denne myndigheten ikke kan delegeres videre til andre. Selv om beslutningsmyndigheten er lagt direkte til rektor i loven, betyr ikke dette at styringsretten til kommunen og fylkeskommunen er innskrenket. Se nærmere om arbeidsgivers styringsrett i kapittel 10.3.

Det er ett unntak fra delegeringsforbudet i *andre avsnitt andre setning*. Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke har fastsatt noe annet, står rektor fritt til å delegere til én lærer, flere lærere eller alle lærerne ved skolen å bortvise elever fra en opplæringsøkt som læreren har ansvaret for. Én «opplæringsøkt» omfatter undervisning som blir gitt av den samme læreren, eller den samme gruppen av lærere, over en sammenhengende tidsperiode.

Andre avsnitt fjerde setning er ikke til hinder for at fylkestinget delegerer myndigheten til å bortvise elever for resten av skoleåret til administrasjonen, men myndigheten kan ikke delegeres til rektor eller andre på skolen.

Bortvisning for én dag eller mer, vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Utgangspunktet er at bortvisning for kortere tid enn en dag ikke vil være et enkeltvedtak, men dersom det er tale om en planlagt bortvisning fram i tid for mindre enn en dag, vil det være et enkeltvedtak.

Selv om kortvarig bortvisning normalt ikke er et enkeltvedtak, må rektor normalt rådføre seg med lærerne før bortvisning vedtas. Det følger av den alminnelige plikten til å opplyse saken i forvaltningsloven § 17. Uavhengig av om bortvisningen er enkeltvedtak eller ikke, skal eleven høres, og elevens mening skal tillegges vekt. Videre må elevens beste være et tungtveiende hensyn i vurderingen, jf. forslaget §§ 2-1 og 2-2.

Før elever som har behov for tilsyn, bortvises, skal elevens foreldre varsles.

Tredje avsnitt gjelder uavhengig av hvor lang tid det er tale om å bortvise eleven, og slår fast det mildeste inngreps prinsipp: Dersom det er tilstrekkelig med mindre inngripende tiltak enn bortvisning, skal mindre inngripende tiltak benyttes.

Det vises for øvrig til NOU 1995: 18, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), Ot.prp. nr. 57 (2004–2005), Prop. 95 L (2009–2010) og Prop. 57 L (2016–2017).

Til § 12-3 Pålagt skolebyte

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-12 med enkelte endringer og er omtalt i kapittel 37.4.

Bestemmelsen handler om pålagt skolebytte, som vil si at kommunen eller fylkeskommunen bestemmer at en enkeltelev må bytte skole av hensyn til de andre elevene. Bestemmelsen gjelder ikke tilfeller der en elev selv ber om å få bytte skole, eller der elever må bytte skole som følge av skolenedleggelser eller endringer i skolekretsene.

Første avsnitt angir grunnvilkåret for at pålagt skolebytte kan brukes som tiltak. Det er ikke en plikt for kommunen og fylkeskommunen å pålegge skolebyttet dersom vilkåret er oppfylt. Medelever har heller ikke en rett til å kreve at et skolebytte blir gjennomført. Pålagt skolebytte i grunnskolen innebærer at eleven blir pålagt å bytte fra den skolen eleven har rett til å gå på etter forslaget § 3-6.

Grunnvilkåret for å kunne pålegge skolebytte er at oppførselen til eleven går alvorlig ut over tryggheten, trivselen eller læringen til én eller flere medelever. Dersom skolen mener at skolebytte vil være det beste for en elev, men oppførselen til eleven ikke utgjør et problem for én eller flere medelever, kan ikke skolebytte pålegges. Slikt skolebytte forutsetter samtykke. Skolebytte kan heller ikke pålegges av hensyn til de ansatte på skolen.

Det er elevens oppførsel og virkningene av den som skal vurderes. Dette forutsetter at skolen gjør grundige undersøkelser, jf. også forslaget § 11-4 tredje og fjerde avsnitt. For at vilkåret for skolebytte skal være oppfylt, må undersøkelsene for det første vise at oppførselen til en enkeltelev faktisk er en vesentlig årsak til at én eller flere medelever ikke har det trygt og godt på skolen eller lærer mindre. Både forhold som skjer på skolen, og forhold som skjer på fritiden, kan begrunne skolebytte dersom det påvirker skolemiljøet til andre elever.

De negative virkningene for medelevene må dessuten være kvalifiserte. Om oppførselen til eleven går «alvorleg» utover tryggheten, trivselen eller læringen til andre elever, må vurderes kon-

kret. I vurderingen skal det tas utgangspunkt i opplevelsen til medelevene, men det skal også gjøres en faglig vurdering av hva slags oppførsel som vanligvis er egnet til å gå utover andre elevers trygghet, trivsel og læring i alvorlig grad.

Andre avsnitt regulerer tilfeller hvor det ikke kan pålegges skolebytte selv om grunnvilkåret i første avsnitt er oppfylt.

Andre avsnitt første setning fastslår at eleven ikke kan flyttes dersom «mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege». Kravet innebærer at det må vurderes om andre tiltak kan være tilstrekkelige til å forhindre at oppførselen til eleven går alvorlig utover tryggheten, trivselen og læringen til andre elever. Det innebærer at andre tiltak som hovedregel skal prøves ut og evalueres før det er aktuelt å pålegge et skolebytte. Skolebytte vil derfor først og fremst være aktuelt i saker som har pågått over tid og blitt stadig mer belastende for medelevene, uten at tiltakene som har vært satt inn, har bedret situasjonen.

I ekstraordinære tilfeller kan det likevel være riktig, av hensyn til medelevene, at andre tiltak ikke prøves ut før skolebytte blir gjennomført. Dette vil være saker der behovet for å verne medelevene er særlig stort. Et eksempel kan være et tilfelle der en elev har opplevd et grovt seksuelt overgrep fra én eller flere medelever, drapsforsøk eller andre ekstreme former for vold, og der det ikke er forholdsmessig eller rimelig å kreve at det først skal prøves ut andre tiltak.

Om andre tiltak er «tilstrekkelege», krever en vurdering av effekten av ulike tiltak som kan rettes inn mot situasjonen. Det er ikke nødvendig at mindre inngripende tiltak kan løse problemet helt, men tiltakene må hver for seg eller i samspill redusere skadevirkningene slik at oppførselen ikke lenger vil gå utover andre elever i alvorlig grad, jf. første avsnitt. Pålagt skolebytte er derfor bare aktuelt dersom skolebytte er det eneste tiltaket som har denne effekten.

Hvilke tiltak som er aktuelle, og hva som er mer eller mindre inngripende, vil avhenge av en konkret vurdering. Vurderingen av hvor inngripende et tiltak er, skal ta utgangspunkt i eleven det er aktuelt å flytte. Det skal vurderes tiltak som rettes mot hele skolemiljøet, mot grupper av elever, mot andre elever ved skolen og mot enkelteleven det er aktuelt å flytte.

Andre avsnitt andre setning innebærer også en begrensning i adgangen til å pålegge skolebytte. «[H]eimen» skal forstås som der eleven bor og ellers vil fortsette å bo dersom han eller hun ikke blir pålagt å bytte skole. Det vil som regel, men ikke alltid, være hjemme hos foreldrene eller en av dem.

Andre avsnitt tredje setning innebærer en begrensning i adgangen til å pålegge elever i videregående opplæring å bytte skole. Begrensningen gjelder i tillegg til de to andre begrensningene i andre avsnitt. Reglene om inntak til videregående opplæring vil begrense hvilke skoler det er aktuelt å bytte til. Disse reglene går i dag fram av gjeldende forskrift til opplæringsloven kapittel 6 og av lokale forskrifter i den enkelte fylkeskommunen. Etter inntaksreglene kan elevene bare flyttes til skoler hvor de kvalifiserer til inntak. At en elev ikke kan bli pålagt å bytte skole dersom det fører til at eleven «må byte utdanningsprogram og programområde», innebærer at eleven må få tilbud om en fagkombinasjon ved den nye skolen som gjør at eleven kan fullføre til planlagt tid. Et skolebytte hvor det er nødvendig med omvalg for å kunne fullføre videregående opplæring, forutsetter samtykke fra eleven.

Tredje avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelser om pålagt skolebytte. Myndigheten er lagt til kommunen og fylkeskommunen «sjølv». Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget delegerer myndigheten til å pålegge skolebytte til administrasjonen, men myndigheten kan ikke delegeres til rektor eller andre på skolen.

Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 2-1 og 2-2. Hvilke elever som skal høres i saker om pålagt skolebytte, og hvordan dette skal skje, vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som kan bli pålagt skolebytte og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken. Det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den, og gi uttrykk for sine meninger, sin vilje og sine ønsker.

Til § 12-4 Forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9-7 og er omtalt i kapittel 37.5.

Første avsnitt første setning slår fast at elever som får opplæring, ikke skal bruke plagg som dekker hele eller deler av ansiktet. Forbudet gjelder uavhengig av om opplæringen skjer på sko-

lens område eller ikke. «[O]pplæring» skal i denne sammenheng forstås bredt, og inkluderer blant annet turer og arrangementer i regi av skolen. Forbudet gjelder ikke i friminutt og pauser og heller ikke på skoleveien.

Første avsnitt andre setning slår fast at forbudet også gjelder når elevene deltar i skolefritidsordningen eller får leksehjelp i regi av skolen. Forbudet gjelder bare for fellesaktiviteter i skolefritidsordningen og ikke i situasjoner som tilsvarer friminutt og pauser i skolen.

Dersom kommunen og fylkeskommunen skal kunne bruke tiltak overfor en elev som bryter forbudet, må dette fastsettes i skolereglene etter forslaget § 2-5. Det må også fastsettes i skolereglene hvilke tiltak som da kan benyttes. Som hovedregel bør elever som bryter forbudet, først følges opp med en samtale. Det kan deretter være ulike tiltak som vil være aktuelle, som anmerkning, skriftlig advarsel til eleven eller samtaler med rådgiver eller andre. Kommunen og fylkeskommunen må i hvert tilfelle vurdere hvilke av tiltakene i skolereglene som er rimelige å bruke ved brudd på forbudet. I vurderingen vil det blant annet være relevant å ta hensyn til alderen til eleven, motivene for å bruke plagget, om bruddet har skjedd gjentatte ganger, og hva som er årsaken til at eleven ikke har rettet seg etter eventuelle pålegg fra skolen om å ta av plagget. Kommunen og fylkeskommunen bør være varsomme med bruk av bortvisning, særlig i grunnskolen. Det følger av forslaget § 12-2 tredje avsnitt at andre tiltak skal være vurderte før det blir gjort vedtak om bortvising. Bortvisning skal dermed ikke benyttes dersom det er tilstrekkelig med mildere tiltak.

Andre avsnitt slår fast at forbudet også gjelder ansatte i skolen, i skolefritidsordningen, leksehjelpsordningen, skolehelsetjenesten og PP-tjenesten, når disse er sammen med elevene. «[S]aman med elevane» betyr at forbudet gjelder utover det som kan regnes som ren undervisning. Blant annet vil ansatte som har ansvar for elevene i pauser og friminutt, og ansatte som har samtaler med elevene, være omfattet av forbudet. Forbudet gjelder ikke når de ansatte gjør arbeidsoppgaver alene eller bare sammen med andre ansatte, eksempelvis forbereder opplæringen eller retter prøver. Eventuelle brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg reguleres av alminnelige arbeidsrettslige regler.

Tredje avsnitt åpner for at ansiktsdekkende plagg likevel kan være tillatt, dersom begrunnelsen er av hensyn til vær, helse eller trygghet. Med dette menes for eksempel plagg som blir brukt på grunn av kulde eller sterk sol, munnbind, bandasjer og verneutstyr. Ansiktsdekkende plagg er også tillatt dersom dette tjener pedagogiske eller sosiale formål, som for eksempel utkledningslek, skuespill med mer.

Kapittel 13 Organiseringa av opplæringa, læremiddel og opplæringsspråk

Til § 13-1 Skolerute og lengda på skoleåret

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov §§ 2-2 og 3-2 og er omtalt i kapittel 26.2.

Første avsnitt regulerer skoleårets lengde. Kravet betyr at det skal være 38 uker med opplæring. Det trenger ikke å være 38 uker sammenhengende opplæring, og det trenger ikke å være opplæring alle dagene i uken. Nasjonale regler om minstetid til opplæring etter forslaget § 1-4 tredje avsnitt vil i praksis også innebære en grense for hvor få undervisningsdager skolene kan ha. Kravet om at elevene skal ha sju uker sammenhengende ferie, innebærer at opplæringen skal gjennomføres innenfor en ramme på 45 uker sammenhengende.

Andre avsnitt første setning pålegger kommuner og fylkeskommuner å fastsette skole- og feriedager (skolerute) og presiserer at dette skal fastsettes i forskrift. Dersom det skal gjennomføres opplæring på andre dager enn det som er fastsatt i skoleruta, må forskriften endres, eller det må gjøres unntak i enkeltvedtak. For at det skal kunne gjøres unntak fra skoleruta i enkeltvedtak, må forskriften om skoleruta gi hjemmel til det.

Andre avsnitt andre setning innebærer begrensninger i kommunens og fylkeskommunens adgang til å bestemme hvilke dager som skal være skoledager og fridager. Avsnittet innebærer at det må være skoledager på dager hvor det skal gjennomføres nasjonale prøver og eksamen.

Til § 13-2 Inndeling av elevar i klassar og grupper

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 8-2 og er omtalt i kapitlene 26.3, 26.4 og 38.4.5.

Første avsnitt første setning innebærer et krav om at elevene skal deles inn i klasser. Det er ikke et krav at skolene må bruke betegnelsen «klasse». Kravet går ut på at elevene skal tilhøre én gruppe hvor de får så store deler av opplæringen at de kan oppnå sosial tilhørighet. Hvor mye opplæringstid elevene må ha i klassen for å oppnå sosial tilhørighet, vil være en skjønnsmessig vurdering. Faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring og mer generell skolefaglig kompetanse vil stå sentralt i denne vurderingen. Generelt kan det

være behov for mer opplæringstid sammen med klassen jo yngre elevene er. I videregående opplæring vil tilbudsstrukturen og inndelingen i ulike programfag, begrense hvor mye opplæringstid man kan få til i klassen.

Første avsnitt andre setning presiserer at så lenge kravet i første setning er oppfylt, så kan elevene få opplæring i andre grupper enn i klassen.

Første avsnitt tredje setning regulerer hvordan grupper og klasser skal settes sammen. Kravet om at inndelingen skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre, innebærer at elevene som hovedregel må deles inn i grupper på tvers av ulike karakteristikker som for eksempel kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, etnisitet og religion. Det innebærer også at det må ses til at inndelinger etter nøytrale kriterier som for eksempel bosted ikke faktisk innebærer skjevfordeling av elever etter kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, etnisitet og religion. Bestemmelsen stiller krav til resultatet av inndelingen, ikke bare inndelingskriterier.

Andre avsnitt regulerer hvor store gruppene og klassene kan være. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønnsmessig vurdering som må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Økonomiske hensyn kan dermed ikke brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Så lenge gruppen ikke er større enn det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen derimot legge vekt på andre momenter, som økonomi, ressurssituasjon, bygningsmessige betingelser mv.

Hvor stor gruppe som vil være trygt, vil avhenge av blant annet elevenes alder og ferdighetsnivå, den ansattes kompetanse og den konkrete risikosituasjonen. I vurderingen av gruppestørrelse på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående skole vil kunnskap og erfaring fra de ulike bransjene sammenholdt med skolens erfaringer med elever i den aktuelle aldersgruppen, være relevant beslutningsgrunnlag.

Tredje avsnitt er et unntak fra første avsnitt tredje setning ved at det åpner for at elevene på visse vilkår kan deles inn etter faglig nivå. Avsnittet omfatter enhver form for inndeling i grupper hvor utvelgelsen av elevene er gjort med utgangspunkt i elevenes faglige nivå. Det omfatter både tilfeller hvor alle elevene i en klasse eller på et trinn deles inn etter faglig nivå, og tilfeller hvor bare noen av elevene er gruppert sammen ut fra faglig nivå. At elevene er i en egen gruppe, innebærer at opplæringen skjer isolert fra øvrige grupper, ofte i et annet rom.

Tredje avsnitt første setning fastsetter vilkår for når elevene kan deles inn i grupper etter faglig nivå. Adgangen til å dele inn etter faglig nivå vil bare gjelde for den delen av opplæringen der nødvendighetskravet er oppfylt. Nødvendighetskravet betyr ikke at nivådeling må være nødvendig for alle elevene. Poenget er at nivådeling er nødvendig for *noen,* og at denne inndelingen samtidig vil være egnet til å gi *alle* et forsvarlig utbytte av opplæringen. Nødvendig betyr ikke at noe må være absolutt påkrevd, men det er ment å være en høyere terskel enn at inndelingen bare framstår som hensiktsmessig.

Kriteriet «forsvarleg utbytte av opplæringa» må relateres til målene for opplæringen og hva som er realistisk for den enkelte elev sammenlignet med andre elever. Videre må man vurdere hvordan organiseringen påvirker mulighetene til å realisere opplæringens brede samfunnsmandat, som er gitt i lovens formålsparagraf og i læreplanverkets ulike deler. Forsvarleg utbytte av opplæringa er en minimumsstandard. Den gir ikke elevene rett til et optimalt utbytte, men opplæringen skal som et minimum stimulere til faglig utvikling. Vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, er en skjønnsmessig vurdering som skal gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Tredje avsnitt andre setning innebærer at inndeling i grupper etter faglig nivå bare kan gjøres i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Med «særskilde» menes at det må være en bestemt faglig del av opplæringen, og at behovet for nivådeling må være knyttet til denne delen. Med «avgrensa» menes at elevene bare skal være i slike grupper i en begrenset del av tiden. Hvor stor del av tiden elevene kan være i nivådelte grupper, må vurderes konkret. I denne vurderingen må det tas hensyn til elevenes muligheter for forsvarlig utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klassen at de kan få sosial tilhørighet. Ettersom elevene skal være i klassen mer enn i særskilte og begrensede deler av opplæringen, vil det ikke være tillatt å dele inn elever i *klasser* etter nivå.

Tredje avsnitt tredje setning innebærer for det første at behovet for inndelingen etter faglig nivå skal vurderes jevnlig. Dette skal bidra til at elevene ikke er delt inn etter nivå i større grad enn det er behov for, og at det unngås at elevene blir

værende i fast gruppe uavhengig av deres faglige utvikling. Kravet om jevnlig vurdering av inndelingen betyr også at det jevnlig skal vurderes hva som er *virkningene* av nivådelingen. Vurderingen skal forhindre at skolen fortsetter å bruke et tiltak som innebærer nivådeling, dersom tiltaket ikke har positive effekter, eller dersom det går utover enkeltelever på en uheldig måte. Det stilles ikke krav om systematisk evaluering. Kravet om jevnlig vurdering innebærer ikke et krav om fast intervall. Hvor ofte inndelingen må vurderes, vil bero på hvor omfattende nivåinndelingen er.

Fjerde avsnitt er et unntak fra første avsnitt tredje setning ved at det åpner for at elevene kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det. Denne terskelen innebærer at undervisningen kan deles inn etter kjønn for temaer som gjelder seksualitet, pubertet mv., hvor det kan oppleves tryggere for elevene å få undervisning i kjønnsdelte grupper. Det kan også være aktuelt å dele inn elevene etter kjønn dersom elevene skal prate om utfordringer i skolemiljøet som særlig gjelder jentene eller guttene. Ellers vil slik inndeling bare være aktuelt dersom det ikke er praktisk mulig å få til felles undervisning på en måte som er forsvarlig og rimelig med hensyn til elevenes integritet, for eksempel dersom det ikke finnes garderobefasiliteter som gjør det mulig for jenter og gutter å dusje separat. I slike tilfeller må det i så fall være snakk om kortere perioder i unntakssituasjoner, ettersom kommunen og fylkeskommunen har et ansvar for å sørge for tilstrekkelige fasiliteter. Kravet om at det må foreligge særlig tungtveiende grunner for å dele elevene inn i grupper etter kjønn, innebærer at det ikke kan gjennomføres kjønnsdelt undervisning i for eksempel svømming for å ta hensyn til at enkelte elever og foreldre ønsker dette på grunn av religiøs overbevisning.

Femte avsnitt stiller krav om at alle elever skal ha en kontaktlærer som har et særlig ansvar for eleven, kontakten med hjemmet og for administrative, sosiale og pedagogiske gjøremål i klassen som eleven går i. Det kan være flere kontaktlærere i én klasse, men hver av elevene i klassen skal da bare ha én av dem som sin kontaktlærer.

Til § 13-3 Gjennomføring av opplæringa med tekniske hjelpemiddel utan at læraren er til stades saman med elevane (fjernundervisning)

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 28.

Bestemmelsen stiller tre vilkår for at opplæringen kan gjennomføres uten at en lærer er fysisk til stede sammen med elevene. Det første vilkåret er at elevene og læreren må kunne kommunisere «effektivt» med tekniske hjelpemidler. Kravet innebærer at elevene må ha tilsvarende mulighet for faglig hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede. Dessuten må læreren ha tilsvarende mulighet til å gi opplæring, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær. De tekniske løsningene som benyttes, må legge til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.

Det andre vilkåret er at det er «gode grunnar» for å organisere opplæringen uten av læreren er fysisk til stede sammen med elevene, såkalt fjernundervisning. Kravet innebærer at det skal være en viss terskel for å organisere opplæringen som fjernundervisning. Undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene, skal være normalordningen, mens fjernundervisning er unntaket. Vilkåret om gode grunner innebærer at det må gjøres en helhetlig vurdering hvor fordelene med fjernundervisning veies opp mot ulempene. Fordelene kan for eksempel være at det blir mulig å gi elevene et tilbud på tross av lavt elevgrunnlag eller mangel på lærere, at det blir mulig å gi et mer fleksibelt tilbud til barn som må være hjemme på grunn av sykdom, og at det blir lettere å tilpasse opplæringen til den enkeltes faglig nivå. En ulempe med fjernundervisning er at elevene ikke møter læreren og heller kanskje ikke de andre elevene fysisk. I vurderingene av om opplæringen kan organiseres som fjernundervisning, må kommunene og fylkeskommunen ta hensyn til alle elevene. Opplæringen kan ikke gjennomføres som fjernundervisning dersom det innebærer at noen elever diskrimineres, for eksempel fordi disse elevene ikke får tilstrekkelig utbytte av undervisningen dersom den gis som fjernundervisning. Det er ikke tillatt å bruke fjernundervisning for å spare penger. Kommuner og fylkeskommuner kan dermed ikke la være å forsøke å rekruttere lærere som de ellers ville ha rekruttert, eller la være å opprette tilbud som de ellers ville ha opprettet.

Det tredje vilkåret er at kommunen og fylkeskommunen kan godtgjøre at opplæringen som skjer som fjernundervisning er «trygg og pedagogisk forsvarleg». Hva som er pedagogisk forsvarlig og trygt, må vurderes skjønnsmessig basert på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Elevenes alder og modenhet vil ha betydning. I tillegg har det betydning hvor mye av opplæringen som gis gjennom fjernundervisning. Det skal mindre til for å kunne gi opplæring i enkelte fag eller temaer som fjernundervisning enn for å gi store deler av opplæringen på denne måten. Om og hvordan fjernundervisningen kombineres med

ulike former for fysisk samhandling, har også betydning for om opplæringen vil være pedagogisk forsvarlig og trygg.

Kravet om at kommunen og fylkeskommunen må «godtgjere» at opplæringen som skjer som fjernundervisning, er trygg og pedagogisk forsvarlig, betyr at det er kommunen og fylkeskommunen som må sannsynliggjøre at dette vilkåret er oppfylt. Det vil ikke være noe absolutt dokumentasjonskrav.

Henvisningen til forslaget § 15-4 i *første avsnitt første setning* er informasjon om hva som er forholdet mellom kravet om tilstedeværelse av en lærer og adgangen til å organisere opplæringen som fjernundervisning.

Bestemmelsen om fjernundervisning innebærer et unntak fra hovedregelen om at en lærer må være til stede sammen med elevene. Kravene i § 15-4 om at det skal være en lærer som forbereder og følger opp opplæringen, gjelder derimot også for fjernundervisning. Bestemmelsen om fjernundervisning innebærer heller ikke unntak fra andre krav i loven. Opplæringen kan dermed ikke organiseres som fjernundervisning dersom det fører til at andre krav og rettigheter etter loven ikke blir oppfylt.

Til § 13-4 Opplæringsspråk og hovudmål på kvar skole

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 2-5 og utvides til å omfatte videregående opplæring. Bestemmelsen er omtalt i kapitlene 32.2 og 32.3.

Med samisk i *første avsnitt* menes nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk, jf. forslaget §§ 4-2 og 7-2. Kravet omfatter både den skriftlige og den muntlige opplæringen.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen ønsker at én eller flere skoler skal gi opplæring på et annet språk, for eksempel på engelsk i faget samfunnsfag eller historie, må dette godkjennes av departementet. Bestemmelsen er ikke til hinder for at elever får opplæring i og på tegnspråk, jf. forslaget §§ 4-4 og 7-3, eller et annet morsmål, jf. forslaget §§ 4-6 og 7-5.

Med hovedmål etter *andre avsnitt* menes enten bokmål eller nynorsk. Bestemmelsen gjelder derfor ikke for de skolene som primært bruker et av de samiske språkene. Kommunen og fylkeskommunen kan fastsette ulikt hovedmål for de enkelte skolene, men hver skole kan bare ha ett hovedmål.

Forskrift om hovedmål må vedtas i samsvar med kravene i forvaltningsloven kapittel VII. Se for øvrig kommuneloven kapittel 12.

Til § 13-5 Læremiddel

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 9-4 og er omhandlet i kapittel 32.4. Elevenes valg av skriftspråk, inkludert valg av læremidler, er regulert i §§ 4-1 og 7-1, se merknader til disse.

Læringsverktøy som tekstbehandlingsprogrammer og andre kontorstøtteprogrammer inngår ikke i uttrykket «læremiddel» og er derfor ikke omfattet av bestemmelsen.

Første avsnitt omfatter både trykte og digitale læremidler, men gjelder bare for læremidler som er utviklet for bruk i opplæringen, jf. tredje avsnitt.

Andre avsnitt gjelder selv om alle elevene i kommunen, fylkeskommunen eller på en skole har samme hovedmål. Parallellitetskravet gjelder både trykte og digitale læremidler, men gjelder bare for læremidler som er utviklet for bruk i opplæringen, jf. tredje avsnitt.

Med «jamleg» menes at et læremiddel blir brukt fast, over en lengre periode eller regelmessig. Dersom det er tvil om hvorvidt læremiddelet «dekkjer vesentlege delar av læreplanen for faget», må dette vurderes konkret. Den skjønnsmessige vurderingen må i stor grad basere seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag.

Det er fastsatt unntak fra kravet i bokstavene a til c. Eksempel på læremidler som kan dekkes av unntaket i bokstav c, er læremidler i språkfag. Det må vurderes konkret om «den norske teksten utgjer ein mindre del».

Tredje avsnitt innebærer at blant annet kildestoff, artikler, aviser og oppslagsverk ikke omfattes av parallellitetskravet i andre avsnitt siden disse ikke er «utvikla til bruk i opplæringa». For disse tekstene gjelder heller ikke kravet i første avsnitt.

Fjerde avsnitt omfatter ikke samiske ordlister og ordbøker. Kravet gjelder heller ikke for tospråklige ordlister, for eksempel fra engelsk til norsk. Bestemmelsen er ikke til hinder for at elevene leilighetsvis slår opp i ordlister og ordbøker som ikke er godkjent av Språkrådet, men disse ordlistene og ordbøkene kan ikke brukes systematisk i opplæringen.

Til § 13-6 Bibliotek

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9-2 andre avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 42.4.

Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sørge for at elevene har tilgang til et bibliotek. Kravet kan oppfylles

enten ved at det er et eget bibliotek på skolen, eller gjennom samarbeid med et bibliotek utenfor skolen. At biblioteket skal være tilgjengelig for elevene i skoletiden, innebærer at biblioteket må være åpent i skoletiden. Biblioteket må også ligge i nærheten av skolen med mindre det er gode skyssordninger som gjør at elevene likevel har tilgang til biblioteket.

At biblioteket skal være tilrettelagt for bruk i opplæringen, stiller blant annet krav til utvalget av litteratur. Det må være god tilgang på barne- og ungdomslitteratur og annen litteratur som er naturlig å bruke i opplæringen.

Det er for øvrig ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer denne oppgaven.

Til § 13-7 Opplæring om livssyn og fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov §§ 2-3 a og 2-4 og utvides til å omfatte videregående opplæring. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 43.3.

Etter *første avsnitt* gjelder forbudet mot forkynning alle deler av opplæringen, ikke bare i religions- og livssynsfagene.

I *andre avsnitt* er formuleringen «objektivt, kritisk og pluralistisk» tatt inn for å sikre at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Fritaksretten i *tredje avsnitt* skal ta utgangspunkt i elevens (og foreldrenes) subjektive oppfatning, men det skal gjøres en viss prøving ut fra objektive kriterier. Fritaksretten gjelder fritak fra aktiviteter som av enkelte med rimelig grunn kan oppleves som utøving av annen religion eller tilslutning til annet livssyn, eller som støtende eller krenkende. Formuleringen «krenkjande eller støytande» er tatt inn for å sikre at elever kan få fritak fra aktiviteter som kan være uakseptable ut fra den kulturelle bakgrunnen deres eller fordi aktiviteten oppleves som et brudd på etiske regler i deres egen religion eller eget livssyn. Se for øvrig Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kapittel 5.4.

Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for å sørge for at fritak blir gjennomført når det er meldt om fritak.

Eksempel på aktiviteter som det kan gis fritak fra er deltakelse i skolegudstjenester, visse former for dans i faget kroppsøving og enkeltaktiviteter i felles programfag i Vg1 restaurant- og matfag. Kommunen og fylkeskommunen kan ikke frita elever fra kompetansemål i læreplaner for fag, for eksempel svømmeferdigheter.

For å sikre at fritaksretten er reell, må kommunene og fylkeskommunene sørge for at foreldre og elever får informasjon om retten til fritak, hvordan bestemmelsen skal forstås i praksis, og hvilke aktiviteter og arbeidsmåter som skal gjennomføres. Når kommunen og fylkeskommunen skal gi informasjon, bør de særlig være oppmerksomme på aktiviteter og arbeidsmåter der fritaksretten antas å kunne være særlig aktuell. Se for øvrig forslaget § 2-6.

Elever som har fylt 15 år, gir selv melding om fritak, jf. barnelova § 32 og lov om trudomssamfunn og ymist anna § 3.

Kravet i *fjerde avsnitt* om opplæring med «tilsvarande fagleg innhald» betyr at kommuner og fylkeskommuner må sørge for at eleven får mulighet til å tilegne seg den samme kunnskapen som de andre elevene, men på en annen måte. Paragraf 10-1 og følgende paragrafer gjelder også for denne opplæringen.

Kapittel 14 Rådgiving

Til § 14-1 Rådgiving om utdannings- og yrkesval

Bestemmelsen er delvis ny og erstatter delvis dagens lov § 9-2 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 42.6.

Første avsnitt regulerer hva slags rådgivning elever på ulike trinn skal få. På barnetrinnet gjelder rådgivningsplikten valg av fag på ungdomstrinnet. Ellers gjelder plikten rådgivning om utdannings- og yrkesvalg generelt. Kravet om «nødvendig» rådgivning innebærer at skolen aktivt må vurdere hva slags rådgivning den enkelte elev har behov for, og gi slik rådgivning direkte til den eleven det gjelder. Rådgivning innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt hjelp til elevene. Rådgivningstilbudet kan bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Rådgivning gjennom digitale ressurser kan være en del av rådgivningstilbudet til elevene.

Kravet i *andre avsnitt* om at elevene skal få rådgivning på «den skolen de går på», innebærer at man ikke kan oppfylle kravet ved å ha tilbud om rådgivning på ett sted eller på utvalgte skoler i kommunen eller fylket. Tilbudet må være tilgjengelig på alle skoler. Det stilles før øvrig ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer denne oppgaven.

Rådgivningen kan være gruppevis eller individuell. At rådgivningen skal være individuell dersom elevene trenger det, innebærer at det er elev-

ens behov som skal være avgjørende for valg av form på rådgivningen.

Tredje avsnitt stiller krav om at fylkeskommunen må sørge for at lærlinger har tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Det stilles ikke krav om at lærlinger skal ha tilgang til rådgivning hos lærebedriften. Det holder at fylkeskommunen har tilbud om stedlig rådgivning ett sted i fylket. Stedlig rådgivning ett sted i fylket vil, særlig i større fylker, ikke være tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav om tilgang til rådgivning. Stedlig rådgivning må i så fall suppleres med rådgivning gjennom for eksempel digitale kanaler og ressurser. Det stilles ikke krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning, men en mulighet for lærlingene til å oppsøke slik rådgivning ved behov.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om rådgivning om utdannings- og yrkesvalg.

Til § 14-2 Rådgiving om sosiale og personlege forhold

Bestemmelsen er delvis ny og erstatter delvis dagens lov § 9-2 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 42.6.

Første avsnitt første setning regulerer hva slags rådgivning elever skal få. Sosiale og personlige forhold er ment å omfatte de fleste tenkelige problemer, inkludert problemer hjemme, følelsesmessige problemer, psykiske problemer og spørsmål om prevensjon, seksualitet mv. Rådgivning innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt hjelp til elevene. Kravet om «nødvendig» rådgivning innebærer at skolen aktivt må vurdere hva slags rådgivning den enkelte elev har behov for, og gi slik rådgivning direkte til den eleven det gjelder.

Kravet om at elevene skal ha «god tilgang», handler om hvor mye og ofte elevene skal ha tilgang til rådgivning. Det er et skjønnsmessig krav, og det innebærer ikke krav om en bestemt frekvens. Om det er behov for at elevene har tilgang til rådgivning hver dag eller et visst antall dager hver uke, må vurderes konkret. Rådgivningstilbudet kan bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Rådgivning gjennom digitale ressurser kan være en del av rådgivningstilbudet til elevene.

Kravet i *første avsnitt andre setning* om at elevene skal få rådgivning på «den skolen de går på», innebærer at man ikke kan oppfylle kravet ved å ha tilbud om rådgivning på ett sted eller på utvalgte skoler i kommunen eller fylket. Tilbudet må være tilgjengelig på alle skoler. Det stilles før øvrig ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer denne oppgaven.

Rådgivningen kan være gruppevis eller individuell. At rådgivningen skal være individuell dersom elevene trenger det, innebærer at det er elevens behov som skal være avgjørende for valg av form på rådgivningen.

Kravet i *første avsnitt tredje setning* innebærer at elevene skal ha mulighet til å få råd fra andre enn lærerne sine dersom de ønsker det. Kontaktlæreren skal fortsatt ha en sentral rolle i rådgivningen til elevene, jf. § 13-2 femte avsnitt. Kravet betyr at skolen må ha tilbud om rådgivning *i tillegg* til den rådgivningen som gis gjennom kontaktlærerfunksjonen.

Andre avsnitt stiller krav om at fylkeskommunen må sørge for at lærlinger har tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold. Det stilles ikke krav om at lærlinger skal ha tilgang til rådgivning hos lærebedriften. Det holder at fylkeskommunen har tilbud om stedlig rådgivning ett sted i fylket. Stedlig rådgivning ett sted i fylket vil, særlig i større fylker, ikke være tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav om tilgang til rådgivning. Stedlig rådgivning må i så fall suppleres med rådgivning gjennom for eksempel digitale kanaler og ressurser. Det stilles ikke krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning, men en mulighet for lærlingene til å oppsøke slik rådgivning ved behov.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om rådgivning om sosiale og personlige forhold.

Kapittel 15 Personalet i skolen

Til § 15-1 Leiing

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-1 og er omtalt i kapittel 38.

Første avsnitt inneholder et generelt krav til den samlede ledelsen av skolen. Hva som er en «forsvarleg» ledelse, må vurderes konkret.

Andre avsnitt gjelder uavhengig av hvor mange elever en skole har. Dette innebærer at alle skoler skal ha en rektor som har ansvaret for virksomheten.

Det er rektor personlig som skal «ta del i den daglege verksemda på kvar skole og arbeide med utviklinga av verksemda». Kravet om tilstedeværelse setter grenser for hvor mange skoler den samme rektoren kan være leder for. Dessuten gjelder kravet i første avsnitt om forsvarlig ledelse. Se for øvrig Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), kapittel 4.

Med «pedagogisk kompetanse» menes realkompetanse, enten formell kompetanse, kompetanse opparbeidet gjennom praksis eller en kombinasjon av disse. Realkompetansen må være dokumenterbar. For øvrig gjelder kvalifikasjonsprinsippet. Når det er flere søkere til den samme rektorstillingen, skal den best kvalifiserte søkeren velges. Dette innebærer også at rektorstillinger normalt skal lyses ut offentlig.

Til § 15-2 Krav om kompetanse for å bli tilsett som lærar

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov §§ 10-1, 10-6 og 10-6a og er omtalt i kapittel 38.

Første avsnitt gjelder bare for tilsetting i lærerstillinger, ikke for andre stillinger i skolen. Kravene skal være oppfylt på «tiltredingstidspunktet». Dette åpner for tilsetting av lærerstudenter som snart er ferdigutdannet, men som ikke har fått vitnemål på tilsettingstidspunktet.

Kvalifikasjonsprinsippet gjelder. Når det er flere søkere til den samme lærerstillingen, skal den best kvalifiserte søkeren velges. Dette innebærer også at lærerstillinger normalt skal lyses ut offentlig.

Andre avsnitt gjelder dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene i første avsnitt, se likevel HR-2016-2229-A. Dommen avklarer at opplæringsloven åpner for midlertidig ansettelse av søkere uten den formelle kompetansen, selv om det også er søkere som oppfyller kompetansekravene. (Dissens 3-2.) Tilsetting etter andre avsnitt krever normalt at lærerstillingen må ha vært lyst ut offentlig.

Regelen om at tilsettingen ikke kan vare lenger enn til 31. juli, gjelder også ved tilsetting i vikariater.

Det er ikke fastsatt en nedre grense for hva som kan regnes som påbegynt utdanning, men søkeren må faktisk være i gang med en utdanning som, når den er fullført, vil kunne oppfylle kravet til å kunne bli tilsatt i den aktuelle undervisningsstillingen.

Dersom utdanningen blir fullført innen den tidsfristen som er avtalt, vil vilkåret være oppfylt og arbeidsforholdet gå over til fast tilsetting. Med mindre noe annet er avtalt, vil dette skje automatisk. Dersom vilkårene i avtalen ikke er oppfylt, skal arbeidsforholdet i utgangspunktet avsluttes ved utløpet av det avtalte tidsrommet. Reglene om avslutning av midlertidige tilsettinger i arbeidsmiljøloven § 14-9 gjelder tilsvarende. Dette innebærer at en arbeidstaker som har vært tilsatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratredelse senest én måned før fratredelsestidspunktet. Arbeidsmiljøloven § 14–9 sjuende avsnitt om bruk av oppsigelsesreglene for fast tilsatte der arbeidstakeren har vært sammenhengende midlertidig tilsatt i mer enn fire år, gjelder ikke. Se omtale i Prop. 84 L (2011–2012), merknad til § 10-6a.

Med kompetanse i *tredje avsnitt* menes både faglig og pedagogisk kompetanse. Kravene kan variere mellom fag og trinn. Bestemmelsen åpner også for at departementet gir forskrift om godkjenning for tilsetting av lærere med utdanning og praksis fra utlandet.

Til § 15-3 Krav om relevant kompetanse i undervisningsfaget

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 10-2 og er omtalt i kapittel 38.

Kravet i *første avsnitt* kommer i tillegg til kravene for tilsetting i § 15-2 første avsnitt. Plikten påhviler kommunene og fylkeskommunene, og det er også disse som vurderer hva slags utdanning som skal anses som relevant for å undervise i det aktuelle faget på det aktuelle trinnet. Kravet gjelder ikke for alle fast tilsatte, se overgangsreglene i § 24-2 tredje avsnitt.

Kravet gjelder ikke dem som er midlertidig tilsatte eller på vilkår etter § 15-2 andre avsnitt eller etter arbeidsmiljøloven (vikarer).

Andre avsnitt åpner for at kommunen og fylkeskommunen om nødvendig kan avgjøre at lærere kan undervise selv om de ikke oppfyller kravet til relevant kompetanse i undervisningsfaget. Forutsetningen må være at virksomheten ikke har nok kvalifiserte lærere i faget, og at fagene er fordelt mellom lærerne slik at kravene kan oppfylles i størst mulig grad.

Kommunene og fylkeskommunene må vurdere konkret ut fra lokale forhold om det kan være et aktuelt alternativ å omdisponere lærerne i virksomheten, eller om en lærer kan undervise ved flere skoler i samme kommune/fylke. Dette må likevel avgjøres innenfor det som er mulig ut fra arbeidsavtaler og arbeidsrettslige forpliktelser ellers. Bestemmelsen innebærer ikke et krav om å avslutte eller endre arbeidsforhold eller om å tilsette flere lærere enn det man trenger i virksomheten.

Dersom kommunen og fylkeskommunen beslutter å fravike kravene i første avsnitt, må dette gjøres for hver enkelt lærer, inkludert hvert enkelt fag. Kommunen og fylkeskommunen er forpliktet til å vurdere om det fortsatt er nødvendig å fravike kravet minst en gang i året. Beslutninger etter andre avsnitt er ikke enkeltvedtak.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om krav til kompetanse for dem som skal undervise i ulike fag på de ulike trinnene. Departementet kan også fastsette at det ikke skal stilles slike krav, for eksempel for enkelte fag på enkelte trinn.

Det vises for øvrig til Prop. 84 L (2011–2012).

Til § 15-4 Kven som kan ha fagleg ansvar for opplæringa

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis erstatter den dagens lov § 10-11. Bestemmelsen er omtalt i kapitlene 39.4.1 og 39.4.3.

Bestemmelsen handler om hvilke oppgaver i skolen som bare lærere kan gjøre, og hvilke oppgaver som personer som ikke er lærere, kan gjøre. Med *lærer* menes en person som er tilsatt i lærerstilling i samsvar med kravene i forslaget § 15-2. Det vil si at vedkommende enten oppfyller kompetansekravene for en lærerstilling eller er tilsatt midlertidig eller på vilkår i en slik stilling fordi det ikke fantes kvalifiserte søkere. Det følger av forslaget § 10-6 andre avsnitt at det på visse vilkår kan gjøres unntak fra kompetansekravene for personer med høy og særlig relevant kompetanse i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Dersom det er gjort vedtak om slikt unntak, vil vedkommende regnes som lærer etter denne bestemmelsen.

Kravet i *første avsnitt første setning* om at bare lærere kan ha det faglige ansvaret, er et overordnet krav, og det rettslige innholdet er nærmere presisert i andre setning.

Det skal være stor faglig frihet i hva som skal regnes som å «førebu og følgje opp» opplæringen etter *andre setning*. Hensikten er ikke å legge føringer for hvordan opplæringen forberedes og følges opp av læreren, men å oppnå intensjonen med kompetansekravene – at elevene får en pedagogisk forsvarlig opplæring.

At en lærer som hovedregel må være «til stades saman» med elevene i opplæringssituasjonene, skal forstås som at en lærer som hovedregel må være fysisk til stede. Se likevel forslaget § 13-3 om gjennomføring av opplæringen med tekniske hjelpemidler uten at læreren er til stede samme med elevene (fjernundervisning). Kravet om at en lærer skal forberede og følge opp opplæringen, gjelder selv om opplæringen organiseres som fjernundervisning.

Å være til stede innebærer at læreren er i samme rom som elevene. For skoler som har åpne planløsninger eller inndeling i stasjoner i større landskap eller lignende, må det vurderes konkret om læreren kan anses å være til stede sammen med elevene. I vurderingen skal det tas hensyn til om elevene har mulighet til å få faglig hjelp og oppfølging og om læreren har mulighet til å hjelpe elevene, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær.

Hovedregelen om lærerens tilstedeværelse skal forstås strengere enn at dette er en normalordning som kommuner og fylkeskommuner står fritt til å avvike fra så lenge det ikke skjer så ofte. Hovedregelen er ment som et strengt krav. Det skal alltid være en lærer til stede med mindre det er en god begrunnelse for at opplæringen gjennomføres uten en lærer til stede. Dersom elever gis opplæring utenfor klasserommet, innebærer kravet at en lærer også må være med. Økonomiske hensyn kan ikke begrunne et unntak fra hovedregelen. Et eksempel på typetilfeller hvor det kan være aktuelt å avvike fra hovedregelen, er dersom faget eller temaet er av en art som tilsier at læreren ikke kan være til stede, for eksempel ved yrkesfaglig fordypning i videregående opplæring. Et annet eksempel er dersom det ut fra en faglig-pedagogisk vurdering er hensiktsmessig å gjennomføre opplæringen ved at elevene gjør selvstendig arbeid på skolen. Elevene må i så fall ha tilgang til veiledning fra en lærer. Hovedregelen om tilstedeværelse er heller ikke til hinder for at opplæringen gjennomføres uten at en lærer er til stedet i tilfeller hvor lærerens fravær er akutt og uforutsigbart og det ikke kan dekkes av en forsvarlig vikarordning (se forslaget § 15-5). Adgangen til å fravike hovedregelen gjelder bare så lenge fraværet er akutt.

Kommunen og fylkeskommunen er i alle tilfeller ansvarlig for at opplæringen er forsvarlig (se forslaget § 1-3). Uavhengig av begrunnelse kan dermed opplæringen bare gis uten at en lærer er til stede dersom dette er forsvarlig. I vurderingene av hva som er forsvarlig, vil elevens alder og modenhet ha betydning. I tillegg er det relevant hvor lang tid det er snakk om, og hvilken risiko det innebærer for elevenes læring og trygghet.

Tredje setning slår fast at personer som ikke er lærere, ofte omtalt som assistenter, kan hjelpe til i opplæringen. Assistenter kan hjelpe til med praktiske og sosiale utfordringer og i selve opplæringen. Hvilke oppgaver og hvilket ansvar en assistent kan ha, vil begrenses av første avsnitt om at en lærer må forberede, følge opp og som hovedregel være til stede under opplæringen. Det er læreren som har det faglige ansvaret for opplæringen. Assistenten kan bare hjelpe til i opplæringssituasjonen dersom læreren er til stede. Kravet om tilstedeværelse i opplæringssituasjonen er ikke til

hinder for at assistenter kan hjelpe til med andre oppgaver enn selve opplæringen uten at en lærer er til stede. For eksempel kan assistenter følge elever til helsesykepleier eller lignende.

Til § 15-5 Krav om forsvarleg vikarordning

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 39.4.2.

En forsvarlig vikarordning vil si at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær. Med *lærer* menes en person som er tilsatt i lærerstilling i samsvar med kravene i § 15-2. Det vil si at vedkommende enten oppfyller kompetansekravene for en lærerstilling eller er tilsatt midlertidig eller på vilkår i en slik stilling fordi det ikke fantes kvalifiserte søkere.

At vikarordningen må dekke «vanleg og venta» fravær, betyr at kommunen og fylkeskommunen må vurdere hva som er sannsynlig framtidig fravær i virksomheten, for eksempel ved å ta utgangspunkt i tidligere års fravær eller annen kunnskap og erfaring som kan si noe om hvor mye fravær som kan forventes. Det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune om den vil benytte lærere ved skolen som vikarer, enten i egne stillinger eller prosentandeler av lærerstillingene, eller om den vil ha egne vikarpooler eller lignende.

Til § 15-6 Krav til kompetanse i verksemda

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 10-8 og er omtalt i kapittel 38.

Første avsnitt omfatter å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med riktig kompetanse. Loven åpner for at personer uten lærerutdanning eller annen formell pedagogisk kompetanse kan tilsettes midlertidig eller på vilkår. Kommunene og fylkeskommunene må sikre at skolen samlet sett har god nok kompetanse til å sikre den enkelte elev en forsvarlig opplæring og et godt skolemiljø i tråd med de kravene som til enhver tid gjelder.

Andre avsnitt presiserer at kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for nødvendig kompetanseutvikling, for eksempel etter- og videreutdanning. Det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge ansatte å delta i nødvendig kompetanseutvikling.

Til § 15-7 Politiattest og forbod mot tilsetjing

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 10-9 og utvides til å gjelde grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 41.

Første avsnitt første setning innebærer en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å kreve politiattest. Kravet om politiattest gjelder alle typer stillinger og også personer som skal ha praksis i skolen, for eksempel studenter eller folk som har arbeidspraksis eller lignende. Kravet gjelder ved tilsetting og oppstart av praksis. Kommunen og fylkeskommunen kan ikke kreve politiattest av personer som alt er tilsatt eller er i praksis. (For ny vandelsvurdering gjelder politiregisterloven § 43.) Med «skoleliknande aktivitetstilbod» menes aktivitetstilbud i regi av kommunen eller fylkeskommunen som har tilknytning til skolen, og som har karakter av opplæring. Et eksempel på dette er sommerskole.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 15-1 at det skal tas forbehold i tilbudet om at merknader på politiattesten kan føre til endring av tilbudet om stilling. Om det ikke blir tatt et slikt forbehold, er det likevel ikke anledning til å tilsette en søker som har merknader om lovbrudd som er omfattet av tilsettingsforbudet. Av hensyn til personvernet til søkerne er det bare den som skal tilsettes som skal levere politiattest.

Første avsnitt andre setning fastsetter at kommunen og fylkeskommunen *kan* kreve politiattest av andre personer som regelmessig oppholder seg i skolen eller i tilbud som nevnt i første avsnitt første setning. Det er ikke plikt til å innhente politiattest i slike tilfeller, men det er en anledning til det. Eksempel på personer som «jamleg oppheld seg» på skolen, er tilsatte i skolehelsetjenesten eller en sentral vaktmestertjeneste.

Det *andre avsnittet* fastsetter hvilke straffebestemmelser som skal tas med i den politiattesten kommunen og fylkeskommunen skal eller kan kreve framlagt etter første avsnitt.

I *andre avsnitt første setning* vises det til den generelle regelen i politiregisterloven § 39 første avsnitt. Det er dermed et krav om at det skal framgå av politiattesten om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for brudd på bestemmelsene som er ramset opp i politiregisterloven § 39 første avsnitt. (Se en nærmere redegjørelse for hvilke lovbrudd som omfattes av politiregisterloven § 39, i kapittel 41.4.4). Dette innebærer at de fleste seksuallovbrudd skal tas med i politiattesten. Av voldslovbrudd skal det tas med grov kroppsskade (straffeloven § 274) og drap (§ 275). Narkotikalovbrudd (straffeloven §§ 231 og 232) skal også tas med. Henvisningen til politiregisterloven § 39 første avsnitt gjør at dersom denne regelen senere blir endret, vil reglene om

politiattest i skolen også bli endret. Etter politiregisterloven § 39 skal drap (§ 275) og de fleste seksuallovbrudd føres på politiattesten etter reglene i politiregisterloven § 41 nr. 1. Det vil si at disse lovbruddene som hovedregel skal stå på politiattesten for alltid. De øvrige lovbruddene som er omfattet av politiregisterloven § 39, skal anmerkes etter reglene om ordinær politiattest i politiregisterloven § 40 og vil dermed falle bort etter en tid.

Andre avsnitt andre setning innebærer krav om at politiattesten skal inneholde merknader om reaksjoner for brudd på flere straffebestemmelser enn det som følger av politiregisterloven § 39 første avsnitt. Det er ramset opp hvilke straffebestemmelser som er omfattet. Dette er reaksjoner for brudd på straffelovens regler om tvang (§§ 251 og 252), frihetsberøvelse (§§ 254 til 256), trusler (§§ 263 og 264), kroppskrenkelse (§§ 271 og 272) og kroppsskade (§ 273). I tillegg skal det anmerkes reaksjoner for brudd på avvergingsplikt (§ 196) og brudd på taushetsplikt (§§ 209 til 211), tvangsekteskap (§ 253) samt brudd på forbudet mot kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285).

Hvilke reaksjoner som skal anmerkes på politiattesten og hvor lenge de skal stå på politiattesten mv., følger av politiregisterloven § 40, jf. *andre avsnitt tredje setning* om at merknadene skal «vere i samsvar» med denne bestemmelsen.

Andre avsnitt siste setning slår fast at verserende saker skal anmerkes på politiattesten i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 2. Dette kravet gjelder både straffebestemmelsene i politiregisterloven § 39 første avsnitt og straffebestemmelsene som er ramset opp i andre avsnitt andre setning.

Straff ved brudd på reglene om skolemiljø etter forslaget § 11-9 skal ikke føres på denne politiattesten.

Tredje avsnitt første setning innebærer et tilsettingsforbud ved at personer som er dømt for eller har vedtatt forelegg for seksuelle overgrep mot mindreårige, ikke kan tilsettes i skoler eller tilbud som nevnt i første avsnitt, eller ha praksis. Hvilke straffebestemmelser som skal regnes for å være omfattet av formuleringen «seksuelle overgrep mot mindreårige», skal fastsettes i forskrift, jf. fjerde avsnitt første setning.

Tredje avsnitt andre setning innebærer ikke et tilsettingsforbud. Ved merknader om reaksjoner for brudd på andre straffebestemmelser enn bestemmelser om seksuelle overgrep mot mindreårige skal kommunen og fylkeskommunen vurdere konkret om søkeren bør tilsettes eller ikke. Det samme gjelder dersom det er brukt andre reaksjoner enn dom eller forelegg ved seksuelle overgrep mot mindreårige, jf. *tredje avsnitt tredje setning*. Ordlyden «seksuelle overgrep mot mindreårige» sikter til brudd på de straffebestemmelsene det er fastsatt at skal være omfattet, jf. forskriftshjemmelen i fjerde avsnitt første setning.

At det skal gjøres en konkret vurdering, hindrer kommunen og fylkeskommunen i å etablere absolutte regler om utelukkelse, men det vil være naturlig å ta utgangspunkt i at det er det å se bort fra anmerkningen som må begrunnes. Begrunnelsen kan være at lovbruddet er i det nedre sjikt for hva den aktuelle straffebestemmelsen rammer, eller at det er gått svært lang tid siden lovbruddet.

Tredje avsnitt siste setning innebærer at det også skal vurderes konkret om en som jevnlig oppholder seg på skolen eller i andre tilbud etter første avsnitt, skal få tilgang til skolen eller tilbudet.

I *fjerde avsnitt første setning* gis det hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift hvilke straffebestemmelser som skal være omfattet av ordlyden «seksuelle overgrep mot mindreårige» i tredje avsnitt. Formuleringen «skal gi forskrift» betyr at departementet må gi slike regler for at ansettelsesforbudet i tredje avsnitt skal få et innhold og dermed ha noen rettslig virkning. Det er naturlig å velge samme liste som ved tilsetting i barnehage, jf. forskrift om politiattest i barnehager.

I *fjerde avsnitt andre setning* er det en hjemmel for departementet til å gi forskrift om innhenting og behandling av politiattest.

Kapittel 16 Opplysningsplikt og anna

Til § 16-1 Plikt til å opplyse sosialtenesta og helse- og omsorgstenesta

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 15-4 og er omtalt i kapittel 50.3.

Bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en opplysningsplikt.

Kommunen og fylkeskommunen er pliktsubjektet. Det betyr at kommunene og fylkeskommune er pålagt en plikt til å sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter opplæringsloven, gir opplysninger av eget tiltak til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten i kommunen der det kan være aktuelt med tiltak etter sosialtjenesteloven eller helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunen og fylkeskommunen må derfor sørge for at de ansatte har kunnskap om hvilke «tiltak» som kan være aktuelle etter både sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Eksempler på hvem som «utfører tenester eller arbeid etter denne lova», er ansatte i skolen,

skolefritidsordningen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten.

Opplysningsplikten må praktiseres innenfor taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og følgende paragrafer. Dette betyr at opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, bare kan gis videre til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten av eget tiltak med samtykke fra eleven eller foreldrene.

Til § 16-2 Plikt til å opplyse barnevernet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 15-3 og er omtalt i kapittel 50.2.

Det er fastsatt en generell meldeplikt til barnevernet i barnevernloven § 6-4. Forslaget § 16-2 er derfor fastsatt i opplæringsloven av pedagogiske grunner. Flere av de situasjonene som kan skape en meldeplikt etter denne loven og barnevernloven, kan også utløse en avvergingsplikt etter straffeloven § 196. For eksempel vil mishandling av barn ofte være straffbart etter straffeloven § 282 og utløse en avvergingsplikt, se nærmere omtale av forholdet til straffelovens regler om avvergingsplikt i kapittel 50.2.2.

Bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en opplysningsplikt (meldeplikt). Pliktene er et selvstendig og personlig ansvar som påligger den enkelte. Dette innebærer at vurderingen av om melding skal sendes til barneverntjenesten, ikke kan overlates til andre, for eksempel rektor eller en annen leder. Det personlige ansvaret er imidlertid ikke til hinder for at det etableres praktiske rutiner om formidling av meldinger. Slike rutiner kan likevel ikke utformes slik at de fører til forsinkelser, og de må ikke innebære en faktisk eller faglig overprøving av vurderingen av om vilkårene for meldeplikt er oppfylt.

Eksempler på hvem som er omfattet av plikten, er ansatte i skolen, skolefritidsordningen, leksehjelpen, PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og voksenopplæringen. Bestemmelsen gjelder også for ansatte i private skoler som er godkjent etter denne loven. Pliktene kan også omfatte enkelte ansatte i lærebedrifter, for eksempel instruktørene og eventuelt den faglige lederen. Pliktene omfatter ikke bare fast ansatte, men også praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte.

I hvilke situasjoner det er plikt til å melde fra til barneverntjenesten, framgår i bokstavene a til d. Disse er nærmere beskrevet i merknaden til barnevernloven § 6-4 i Prop. 169 L (2016–2017). Når vilkårene for meldeplikt er oppfylt, finnes det ingen andre handlingsalternativer som kan erstatte meldingen til barneverntjenesten, og opplysningsplikten faller for eksempel ikke bort selv om personen selv forsøker å avhjelpe situasjonen.

Meldeplikten til barnverntjenesten gjelder uavhengig av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og følgende paragrafer.

Til § 16-3 Rett til å ta avgjerder på vegner av barnet når barneverntenesta har overteke omsorga

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-6 og er omtalt i kapittel 43.5.

Bestemmelsen regulerer om det er barneverntjenesten eller foreldrene som kan ta avgjørelser på vegne av barnet. Bestemmelsen får ingen følger for hvilke tilfeller og saker barnet selv kan ta avgjørelser i. Bestemmelsen får heller ingen følger for forholdet mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene eller barneverninstitusjonen.

Første avsnitt slår fast at det er barneverntjenesten som har rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet når det er gjort vedtak etter barnevernloven §§ 4-6 andre ledd, 4-8 eller 4-12. Denne hovedregelen gjelder for de avgjørelsene som etter opplæringsloven er lagt til barnets foreldre. Bestemmelsen innebærer at barneverntjenesten blant annet har rett til å samtykke til individuelt tilrettelagt opplæring, søke om en annen offentlig skole enn en skole i nærmiljøet og ta avgjørelser om skyss eller innlosjering. I tillegg innebærer bestemmelsen at det er barneverntjenesten som tar avgjørelser og opptrer på vegne av barnet i alle typer skolesaker som er en del av den daglige oppfølgingen av barnet.

Andre avsnitt ramser opp hvilke avgjørelser som foreldrene har rett til å ta på vegne av barnet. At foreldrene har rett til å velge privat skole, innebærer at de skal kunne velge privat skole framfor offentlig skole og dessuten velge type privat skole. De skoletypene som finnes i området der barnet bor, vil danne en naturlig ramme for valgfriheten til foreldrene, og det vil være en forutsetning at foreldrene er villige til å betale eventuelle ekstrautgifter som følger av det valget de gjør.

Til § 16-4 Innhenting av opplysningar frå folkeregisteret

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-9 og er omtalt i kapittel 50.7.

Bestemmelsen slår fast at offentlige myndigheter, altså staten, kommunene og fylkeskommunene, uten hinder av taushetsplikten kan innhente opplysninger fra folkeregisteret når det er nødvendig for å uføre oppgavene etter loven.

Eksempel på slike oppgaver er plikt til samarbeid med foreldrene, å fatte vedtak om særskilt språkopplæring, å undersøke hvorfor et barn ikke møter på skolen, og drift av skolefritidsordninger.

Informasjon som det kan være «nødvendig» å innhente fra folkeregisteret, er opplysninger om ektefelle, registrert partner, barn og foreldre.

Se for øvrig Prop. 86 LS (2017–2018), kapittel 13.2.

Til § 16-5 Plikt til å delta i evalueringar og gi opplysningar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 14-4 og er omtalt i kapittel 50.10.

Med hjemmel i bestemmelsen kan departementet gi forskrifter som pålegger kommuner, fylkeskommuner, skoler, elever og lærlinger å gi opplysninger og å delta i evalueringer om forhold som har betydning for evaluering av opplæringsvirksomheter som er omfattet av loven.

Femte delen – grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne elevar

Kapittel 17 Rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne

Til § 17-1 Rett til grunnskoleopplæring for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis erstatter den dagens lov § 4A-1 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.3.

Bestemmelsen handler om rett til grunnskoleopplæring for voksne. For grunnskoleopplæring for voksne gjelder femte del av lovforslaget. I tillegg er det regler om ansvar, klage, tilsyn mv. i sjuende del som også gjelder. Voksne som får grunnskoleopplæring, omtales i loven som «vaksne elevar», uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

Vilkåret i *første avsnitt* om at man ikke lenger kan ha rett til grunnskoleopplæring etter forslaget § 3-1, betyr at man må ha avsluttet 10. trinn eller være over den alderen da 10. trinn avsluttes (grunnskolepliktig alder). Videre er det et vilkår at man ikke har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten, se merknaden til forslaget § 6-1.

Hovedvilkåret for retten til grunnskoleopplæring for voksne er at den voksne trenger slik opplæring. Behovet for grunnskoleopplæring kan være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter. Med grunnleggende ferdigheter siktes det til de grunnleggende ferdighetene i læreplanverket som er fastsatt med hjemmel i § 1-4. Etter gjeldende læreplanverk er de grunnleggende ferdighetene lesing, regning, skriving, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Voksne kan få trening i andre ferdigheter enn ferdighetene i læreplanverket som en del av opplæringen, men bare dersom det er nødvendig for å gi den voksne tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom den voksnes behov for trening i andre ferdigheter ikke knytter seg til muligheten for tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men for eksempel til arbeidet i en bedrift for varig tilrettelagt arbeid, vil dette falle utenfor grunnskoleopplæringens område. Et behov for å utvikle eller holde vedlike andre grunnleggende ferdigheter enn ferdighetene i læreplanverket gir ikke i seg selv rett til grunnskoleopplæring.

Andre avsnitt regulerer hvilke momenter det skal tas hensyn til i vurderingen av om den voksne trenger grunnskoleopplæring. Når det gjelder hensynet til «tidlegare opplæring», skal det tas utgangspunkt i hvor mange år med grunnskoleopplæring den voksne tidligere har fått. I tillegg er kvaliteten på opplæringen relevant. Det må vurderes om grunnskoleopplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig ut fra regelverket på det tidspunktet opplæringen ble gitt. Personer med grunnskoleopplæring fra andre land må bedømmes ut fra de behovene for opplæring de har etter norske forhold. Dersom den tidligere opplæringen ikke inkluderte de fagene man i dag trenger for å få vitnemål, kan den voksne ha behov for grunnskoleopplæring selv om den tidligere grunnskoleopplæringen var tilstrekkelig og forsvarlig på det tidspunktet den ble gitt. I andre tilfeller vil man normalt ikke ha rett til grunnskoleopplæring dersom man allerede har fått slik opplæring og opplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig på det tidspunktet den ble gitt. At samfunnet endrer seg, og at kompetansen og ferdighetene som inngår i grunnskoleopplæringen, endres som følge av dette, gir ikke rett til ny grunnskoleopplæring.

Behovet for ny grunnskoleopplæring «på grunn av skade eller sjukdom» må knytte seg til opplæring i fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter i læreplanverket som er fastsatt med hjemmel i § 1-4. Selv dersom vilkårene for grunnskoleopplæring er oppfylt, kan omstendigheter ved den praktiske gjennomføringen tilsi at tjenesten den enkelte skal få, ikke er grunnskoleopplæring. For eksempel vil voksne som etter skade og sykdom har behov for fornyet opplæring i grunnleggende ferdigheter etter læreplanverket, ofte ha et mer akutt behov for opptrening av disse ferdighetene enn det som kan oppfylles gjennom grunnskoleopplæringen. Voksne med rett til

grunnskoleopplæring skal gis et slikt tilbud innen rimelig tid, men kommunen må også ha rimelig tid til å planlegge, legge til rette og iverksette tilbudet. For at en aktivitet skal regnes som opplæring, må den ha et pedagogisk siktemål, den må være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter og stå under kommunens ledelse og ansvar. Dersom opplæringen må gis som individuelt tilrettelagt opplæring, må opplæringen dessuten gjennomføres innenfor rammene i enkeltvedtaket om dette. Opptrening og rehabilitering etter skade som gjennomføres av helsepersonale på behandlingsinstitusjoner, vil ikke være grunnskoleopplæring.

I den helhetlige vurderingen av om en voksen trenger grunnskoleopplæring, skal det tas hensyn til «kva den vaksne meiner». Det ikke skal være en høy terskel for å få rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder i utgangspunktet så lenge vilkårene for retten er oppfylt. Vilkårene for rett til grunnskoleopplæring og at aktiviteten må være opplæring, har betydning for hvor lenge retten til grunnskoleopplæring varer.

Til § 17-2 Rett til vidaregåande opplæring for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny og delvis erstatter dagens lov § 4A-3 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.4.

Bestemmelsen handler om rett til videregående opplæring for voksne. For videregående opplæring for voksne gjelder femte del av lovforslaget. I tillegg er det regler om ansvar, klage, tilsyn mv. i sjuende del som også gjelder. Voksne som får videregående opplæring, omtales i loven som «vaksne elevar», uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

Første avsnitt regulerer tre typetilfeller hvor man har rett til videregående opplæring for voksne. For det første har man rett til videregående opplæring for voksne dersom man har fullført grunnskolen, men ikke har fullført videregående opplæring. Man har da rett til videregående opplæring for voksne fra det året man fyller 25 år. Før det året man fyller 25 år, har man rett til videregående opplæring etter forslaget § 6-1 dersom slik opplæring ikke er fullført.

Den voksne kan enten ha fullført grunnskoleopplæring i Norge eller tilsvarende opplæring fra andre land. Se nærmere om hva som menes med «fullført», i merknaden til forslaget § 3-1 tredje avsnitt. Den voksne kan også få en realkompetansevurdering som viser at deres realkompetanse er likeverdig med kompetansen som oppnås gjennom grunnskoleopplæring. Voksne kan dessuten fullføre grunnskoleopplæring ved å avlegge privatisteksamen i de fem fagene som inngår i grunnskoleopplæringen for voksne.

Vilkåret om at videregående opplæring ikke allerede må være fullført, handler om hvor mye opplæring man tidligere har mottatt, ikke hvilken sluttkompetanse man har fått. Det må foretas en totalvurdering basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. Opplæringen kan være fullført uten å være bestått ved at den enkelte har «brukt opp» antallet år med opplæring vedkommende har krav på etter ungdomsretten, uten å ha grunnlag for vitnemål. Elever som har avbrutt den videregående opplæringen, har ikke fullført. Dersom man har vært elev ved en skole per 1. november, har man trolig brukt opp retten sin til det aktuelle opplæringsåret, mens den som har sluttet før 1. november, trolig ikke vil ha brukt opp sin rett. De som har gått opp til praksisbrev som ungdom, regnes ikke for å ha fullført videregående opplæring. Se omtale om å bruke opp voksenretten til videregående opplæring i merknaden til andre avsnitt.

For det andre har man rett til videregående opplæring dersom man har fullført videregående opplæring etter ungdomsretten, men ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen planlagt kompetanse. Det er da ingen aldersgrense for retten, og den kan i praksis inntre fra man er 19 år. Med «annan planlagd sluttkompetanse» menes kompetanse som ikke utgjør full studie- eller yrkeskompetanse og som er planlagt. Både innenfor studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan man velge en kompetanse som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse. Dette forutsetter sakkyndig vurdering og en individuell opplæringsplan med kompetansemål som avviker fra læreplanverket som er fastsatt med hjemmel i forslaget § 1-4. I yrkesfag som forutsetter læretid i bedrift, er det lærekandidatordningen som skal brukes i slike tilfeller.

For det tredje har man rett til videregående opplæring dersom man har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke fått denne godkjent i Norge. At den videregående opplæringen fra et annet land ikke blir godkjent, betyr at opplæringen ikke gir generell studiekompetanse etter GSU-listen eller ikke blir godkjent av NOKUT som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. Dersom opplæringen ikke har blitt vurdert av NOKUT, skal den i utgangspunktet regnes som ikke godkjent. Det er ingen nedre aldersgrense for retten på dette grunnlaget fordi det følger av

forslaget § 6-1 tredje avsnitt fjerde setning at de under 25 år kan velge mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring.

Andre avsnitt fastsetter hovedregelen om inntak til videregående opplæring for voksne. Nærmere inntaksregler fastsettes i forskrift med hjemmel i fjerde avsnitt. Bestemmelsen innebærer at voksne som ønsker det, skal ha mulighet til å formalisere sin yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse. Dersom voksne ønsker annen sluttkompetanse, skal de ha rett til ett av tre opplæringstilbud som de har søkt på. Retten til inntak på et opplæringstilbud som gir voksne «moglegheit til å formalisere yrkeskompetanse» forutsetter at den voksne har arbeidserfaring som har gitt betydelig realkompetanse innenfor et yrkesfag. At den voksne har rett til inntak til ett av tre opplæringstilbud som den voksne har søkt på, innebærer en rett til opplæring som fører fram til én av tre ønskede sluttkompetanser. Retten til inntak på ett av tre tilbud gjelder innenfor det fylkeskommunen tilbyr. Fylkeskommunens planlegging og utbygging av det videregående tilbudet er regulert i forslaget § 18-11 jf. § 6-3.

Tredje avsnitt regulerer fylkeskommunens plikt dersom den ikke finner læreplass til voksne og hvilke regler som gjelder når voksne får opplæring i bedrift. Med «opplæring i bedrift» menes opplæring i bedrift etter godkjente lærekontrakter. Se også merknaden til forslaget § 6-2 tredje avsnitt tredje setning.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om hvem som har rett til videregående opplæring for voksne, og om inntaket. Forskriftsreglene kan ikke innskrenke rettigheter etter loven, men kan utfylle lovbestemmelsene. For eksempel kan det reguleres i forskrift på hvilke grunnlag man regnes for å ha fullført grunnskolen eller tilsvarende.

Til § 17-3 Kva reglar som gjeld for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis erstatter den § 4A-3 andre avsnitt i dagens lov. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.3.8, 45.4.4.9 og 45.4.4.10.

Første avsnitt slår fast hvilke regler som gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Hvilke regler som gjelder grunnskoleopplæring og hvilke som gjelder videregående opplæring, framgår av den enkelte bestemmelsen. I kapitlene som gjelder voksne, er det vist til bestemmelser andre steder i lovforslaget som også gjelder for voksne. I tillegg gjelder den sjuende delen av lovforslaget også for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen for voksne, men disse reglene handler om ansvarsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner, statlige oppgaver mv.

Andre avsnitt regulerer hvilke regler som gjelder når voksne uten rett til videregående opplæring tas inn til slik opplæring eller voksne tas inn i ordinære videregående skoler (for ungdom). At de får de samme rettighetene og pliktene, innebærer også at de får rett til å fullføre opplæringsløpet på lik linje med dem som har rett til slike tilbud. Det er opp til fylkeskommunen om den vil tilby en voksen å ta videregående opplæring i en ordinær videregående skole, og den voksne velger selv om han eller hun vil ta imot et slikt tilbud.

Til § 17-4 Påbygging til generell studiekompetanse

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-3 sjuende avsnitt med endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.4.8.

Se merknaden til forslaget § 6-6. For voksne gjelder det i tillegg et vilkår om at fag- og yrkesopplæringen må være bestått før fylte 24 år.

Til § 17-5 Realkompetansevurdering

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis erstatter dagens lov § 4A-3 femte avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.6.

Opplæringen til voksne skal tilpasses den voksnes kompetanse, jf. forslaget § 18-1 andre avsnitt. Med realkompetanse menes både den formelle, den ikke-formelle og den uformelle kompetansen vedkommende har. Hensikten med realkompetansevurdering er å avgjøre hva slags opplæring den voksne skal ha, ikke om den voksne har rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Det er fastsatt regler om realkompetansevurdering i forskrift, og Utdanningsdirektoratet har utarbeidet nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskolen og i videregående opplæring.

Til § 17-6 Gratis opplæring for vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-1 tredje avsnitt og § 4A-3 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.15.

Se merknader til forslaget §§ 3-5 og 6-7.

Til § 17-7 Rett til opplæring for dei som søkjer om opphaldsløyve

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-3 åttende avsnitt og viderefører § 4A-1 fjerde avsnitt

med endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.5.

Se merknaden til forslaget § 6-9 om hvordan første avsnitt skal forstås.

Til § 17-8 Plikt til oppmøte og aktiv deltaking for vaksne elevar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 45.4.16.

Plikten til å møte opp innebærer å møte opp til den tiden og på det stedet som er bestemt av kommunen og fylkeskommunen. Det skal ikke være en høy terskel for å oppfylle kravet om å delta aktivt. Hensikten er at den voksne må være til stede i den hensikt å få opplæring og selv bidra for å tilegne seg kunnskap. Dersom voksne elever skal kunne bortvises eller det skal brukes andre tiltak ved brudd på plikten til å møte opp og delta aktivt, må dette framgå i de lokale reglene som kan fastsettes for det enkelte opplæringssted, jf. forslaget § 18-7.

Kapittel 18 Innhaldet i og organiseringa av grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa for vaksne elevar

Til § 18-1 Innhald, vurdering og dokumentasjon for vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning, § 4A-3 første avsnitt tredje setning og § 4A-6 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.8.

Første avsnitt første og andre setning gjelder både grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. *Første setning* innebærer at læreplanene for fag gjelder for den opplæringen den voksne faktisk skal ha. Dersom en voksen elev på grunn av vurdering av realkompetanse eller ut fra eget ønske bare skal ha opplæring i deler av et fag, er det bare den aktuelle delen av læreplanen som skal legges til grunn for opplæringen. Det kan fastsettes i læreplanen at enkelte deler likevel ikke skal gjelde for opplæring særskilt organisert for voksne. Ordlyden «så langt det høver» i *andre setning* betyr at de delene som ikke er så relevant på grunn av den voksnes alder og livssituasjon, ikke gjelder. Et eksempel er det som omhandler foreldresamarbeid. *Tredje setning* gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke fag som skal inngå i grunnskoleopplæringen for voksne.

Kravet i *andre avsnitt* innebærer at opplæringen skal bygge videre på og komplettere den voksnes realkompetanse. Realkompetansevurderingen etter forslaget § 17-5 vil danne grunnlaget for vurderingen av hva slags opplæring den voksne skal ha. At opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, innebærer ikke at kommunen og fylkeskommunen må lage et eget, skreddersydd opplæringsløp for hver enkelt voksen elev. Men de opplæringsløpene som kommunene og fylkeskommunene etablerer, må legge til rette for at den voksne eleven bare må ta opplæring i de fagene eller de delene av fagene han eller hun trenger.

Tredje avsnitt gir voksne elever rett til individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringen og departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om dette og om klage.

Til § 18-2 Rett til opplæring i og på samisk for vaksne elevar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 45.4.11.

Første setning innebærer at retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne omfatter en rett til opplæring *i* samisk for samer.

Andre setning gjelder bare grunnskoleopplæring og handler om retten til opplæring *på* samisk. Retten til opplæring på samisk for voksne er ikke den samme som retten til opplæring på samisk for barn og unge etter forslaget § 4-2. Vilkåret for retten til opplæring på samisk er at det er «nødvendig for at opplæringa skal vere forsvarleg». I vurderingen av om vilkåret er oppfylt, skal det legges vekt på forutsetningen til den voksne eleven og muligheten til faglig utbytte av opplæringen. I praksis har den voksne bare rett til opplæring på samisk dersom han eller hun ikke kan følge opplæringen på norsk.

I *tredje setning* er det tatt inn en definisjon av «samar». Se omtale av denne definisjonen i merknaden til forslaget § 4-2 første avsnitt.

Til § 18-3 Universell og tilrettelagd opplæring for vaksne elevar

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning, § 4A-3 første avsnitt tredje setning og § 4A-12. Bestemmelsen er omtalt i kapitlene 45.4.9 og 45.4.10.

Første avsnitt fastsetter et krav om at opplæringen skal være universell. Se merknaden til forsla-

get § 10-1. Betegnelsen «individuell tilrettelegging» i § 10-1 må for voksne elever forstås i lys av de rettighetene som voksne har til individuell tilrettelegging etter andre og tredje avsnitt.

Andre avsnitt fastsetter hvilke rettigheter til individuell tilrettelegging som voksne i grunnskoleopplæringen har. Se merknadene til forslaget §§ 10-3 til 10-8, 10-9, 10-10 og 4-6.

Tredje avsnitt fastsetter hvilke rettigheter til individuell tilrettelegging som voksne i videregående opplæring har. Det må gjøres en helhetsvurdering av *om* tilrettelegging er nødvendig, og i så fall *hvilken* tilrettelegging som er «nødvendig» for at opplæringen skal bli forsvarlig. I vurderingen skal fylkeskommunen ta hensyn til forutsetningen til den enkelte voksne, muligheten for faglig utbytte og hvilke ressurser som kreves når det skal avgjøres om den voksne skal få tilrettelegging, og i så fall hva slags tilrettelegging den voksne skal få. Fylkeskommunen står friere i hvordan den tilrettelegger for voksne etter denne bestemmelsen enn for barn, unge og for voksne i grunnskoleopplæringen som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter forslaget § 10-3. Fylkeskommunen står også friere når det gjelder når, hvor lenge og hvor mye opplæringen skal tilrettelegges. At det kan tas hensyn til hvilke ressurser som kreves, innebærer at det er en grense for hva som kan forventes av individuell tilrettelegging. Når det gjelder terskelen om «forsvarleg» opplæring, vises til merknaden til forslaget § 1-3.

Til § 18-4 Krav om kompetanse for å bli tilsett i lærarstilling i opplæringa for vaksne elevar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4A-5 og er omtalt i kapittel 45.4.20.

Første avsnitt fastsetter at reglene i forslaget § 15-2 gjelder for dem som skal ansettes i grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Se merknaden til forslaget § 15-2.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra første avsnitt i forskrift.

Til § 18-5 Politiattest og forbod mot tilsetjing i opplæringa for vaksne elevar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 45.4.21.

Bestemmelsen fastsetter at reglene i forslaget § 15-7 gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Se merknaden til forslaget § 15-7.

Til § 18-6 Læringsmiljøet i opplæringa for vaksne elevar

Bestemmelsen er delvis ny og viderefører delvis dagens lov § 4A-4 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.22.

Første avsnitt innebærer en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide for et godt læringsmiljø i voksenopplæringen. Avsnittet innebærer dessuten en plikt til å legge til rette for at de voksne kan få medvirke i arbeidet med læringsmiljøet.

Ordlyden «høvelege lokale» i *andre avsnitt* innebærer både krav til det fysiske miljøet og krav om at lokalene som brukes, skal være egnet til opplæringsformål. Det fysiske miljøet omfatter faktorer som luft, temperatur, lys- og strålemiljø, akustikk og mekanisk innemiljø. Gjeldende faglige normer, og særlig anbefalinger fra Helsedirektoratet, vil ha betydning for hva som er «høvelege» lokaler.

Til § 18-7 Lokale reglar for vaksne elevar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 45.4.18.

Første avsnitt pålegger kommunen og fylkeskommunen å fastsette regler for det enkelte opplæringssted. Kommunene og fylkeskommunene kan også vedta noen regler som er felles for alle opplæringsstedene, og noen regler som bare gjelder for enkelte opplæringssteder. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene om beslutningsmyndigheten delegeres, og hvordan de voksne elevene tas med på beslutningene. Se likevel forslaget § 18-6, som innebærer at det skal legges til rette for at de voksne elevene får delta i arbeidet med læringsmiljøet.

Kjerneområdet for skolereglene er på opplæringsstedet i undervisningstiden. Reglene skal handle om hvilke rettigheter og plikter de voksne elevene har når de deltar i opplæringen. Reglene kan ikke begrense voksenes rettigheter etter loven eller nasjonale forskrifter i medhold av loven. Reglene må vedtas i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. I forvaltningsloven kapittel VII er det fastsatt krav til forskrifter, blant annet krav til prosess, form og kunngjøring.

Andre avsnitt innebærer at alle «tiltak», det vil si reaksjoner, som skal kunne brukes mot voksne elever som bryter reglene, må fastsettes i de lokale reglene. Det må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak. Se merknaden til forslaget § 2-5 andre avsnitt. Dersom voksne elever skal kunne bortvises eller det skal brukes andre tiltak ved brudd på plikter og forbud i loven, må dette

framgå av de lokale reglene. Se om bortvisning i merknaden til forslaget § 18-9.

Til § 18-8 Forbod mot bruk av klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i opplæringa for vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-7 for voksne. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 37.5 og 45.4.17.

Bestemmelsen fastsetter at reglene i forslaget § 12-4 gjelder for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen særskilt organisert for voksne. Både reglene som retter seg mot de ansatte, og reglene som retter seg mot elevene, gjelder. Dersom voksne elever skal kunne bortvises eller det skal brukes andre tiltak ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg, må dette framgå av de lokale reglene som fastsettes med hjemmel i forslaget § 18-7. Se for øvrig merknaden til forslaget § 12-4.

Til § 18-9 Bortvising av vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-9 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.18.

Første avsnitt regulerer rammene for hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i de lokale reglene etter forslaget § 18-7 at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd på reglene. Dersom bortvisning, inkludert bortvisning for resten av den opplæringen den voksne er tatt inn på, ikke er fastsatt som en reaksjon i reglene etter forslaget § 18-7, kan ikke denne reaksjonsmåten brukes. Dersom bortvisning skal brukes som reaksjon ved brudd på reglene i loven, som forbudet mot ansiktsdekkende plagg og plikten til oppmøte og aktiv deltakelse, må dette fastsettes i de lokale reglene etter forslaget § 18-7. Ordlyden «resten av den opplæringa dei er tekne inn på» er benyttet fordi det ikke er skoleår i opplæringen særskilt organisert for voksne på samme måte som i opplæringen for barn og unge. Det siktes til kurs eller en annen type opplæringsenhet som er begrenset i tid, ikke hele grunnskoleopplæringen og hele den videregående opplæringen. Hva som ligger i «grove brot», og «særleg alvorlege brot» er omtalt i merknaden til forslaget § 12-2.

Andre avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en voksen elev. Når det står «sjølv», betyr dette at kommunen og fylkeskommunen ikke kan delegere myndigheten videre til andre, det vil si at det er et delegasjonsforbud. Bortvisning for én dag eller mer, vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Det må vurderes konkret om bortvisning for kortere tid vil være et enkeltvedtak, for eksempel kan bortvisning for enkelttimer som skal gjennomføres noe fram i tid, være et enkeltvedtak.

Tredje avsnitt gjelder uavhengig av hvor lang bortvisning som er aktuell. Hensikten er at dersom det er tilstrekkelig med mindre inngripende tiltak enn bortvisning, skal mindre inngripende tiltak benyttes.

Til § 18-10 Organisering av opplæringstilbodet til vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning, § 4A-3 første avsnitt tredje setning og § 4A-4 andre avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.14.

Med ordlyden «eit særskilt tilbod for vaksne» i *første avsnitt* menes det et eget opplæringstilbud for voksne, i motsetning til at opplæringen organiseres felles med opplæringen for barn og unge.

Hva som ligger i kravet i *andre avsnitt første setning* om at opplæringen skal «tilpassast livssituasjonen» til de voksne, er eksemplifisert i *andre setning*. At opplæringen skal tilpasses den voksnes livssituasjon innebærer ikke at kommunen og fylkeskommunen må lage et eget skreddersydd opplæringstilbud for hver enkelt voksen elev. Men de tilbudene som kommunene og fylkeskommunene etablerer, må legge til rette for at voksne med ulike livssituasjoner kan benytte seg av tilbudet.

Tredje avsnitt første setning slår fast at kommunen og fylkeskommunen kan benytte private til å gi voksne et opplæringstilbud. For eksempel kan det være aktuelt å bruke studieforbund og godkjente nettskoler. *Tredje avsnitt andre setning* innebærer et delegeringsforbud når det gjelder å dokumentere opplæringen som den voksne har fått, for eksempel utstede kompetansebevis eller vitnemål. Andre avgjørelser kan delegeres, jf. kommuneloven § 5-4. Kommunen og fylkeskommunen har fortsatt ansvaret for at de voksne elevene får opplæring i samsvar med loven.

Til § 18-11 Det vidaregåande opplæringstilbodet for vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-4 første avsnitt, jf. § 13-3 femte avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.4.11.

Bestemmelsen fastsetter at reglene i forslaget § 6-3 om planleggingen og utbyggingen av det

videregående opplæringstilbudet også gjelder for opplæringstilbudet til voksne elever. Se merknaden til forslaget § 6-3.

Kapittel 19 Skyss, reisefølgje og losji for vaksne elevar i grunnskoleopplæringa

Til § 19-1 Skyss til og frå opplæringsstaden for vaksne elevar i grunnskoleopplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-7 første avsnitt og deler av andre avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 45.4.23.

Første avsnitt regulerer retten til skyss på grunn av lang vei til opplæringsstedet. Lengden på veien skal måles fra inngangsdøren der den voksne eleven bor, til inngangsdøren på opplæringsstedet. Oppmålingen skal foretas langs alminnelig farbar vei. Elevene har vanligvis ikke rett til skyss fra døren hjemme, men fra en oppsamlingsplass som ligger i rimelig avstand fra hjemmet. Hva som er rimelig avstand, må avgjøres etter en konkret vurdering, der man blant annet skal legge vekt på trafikkforholdene.

For å få rett til skyss etter *andre avsnitt* er det er ikke tilstrekkelig at den voksne eleven har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår for retten til skyss at funksjonsnedsettelsen, skaden eller sykdommen forårsaker at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter andre avsnitt gjelder elever som trenger skyss på grunn av både fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse.

Ansvaret for å oppfylle retten til skyss går fram av forslaget § 22-7.

Til § 19-2 Reisefølgje for og tilsyn med vaksne elevar i grunnskoleopplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-7 andre avsnitt og er omtalt i kapittel 45.4.23.

Retten til reisefølge og tilsyn gjelder bare for voksne elever dersom de på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg alene. Dersom vilkåret er oppfylt, skal kommunen sørge for reisefølget og tilsynet og også dekke skysskostnader og andre utgifter knyttet til det. Se også merknaden til forslaget § 9-2 andre avsnitt om tilsyn i ventetiden før og etter opplæringen.

Til § 19-3 Rett til losji for vaksne elevar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-7 tredje avsnitt og er omtalt i kapittel 45.4.23.

Første avsnitt gir voksne elever rett til losji på samme vilkår som barn og unge. Vilkåret for retten til losji er omtalt i merknaden til forslaget § 5-3 første avsnitt.

Kommunens plikt i *andre avsnitt* til å ha tilsyn med innlosjerte voksne elever gjelder bare når det er nødvendig. Tilsyn vil i hovedsak bare være nødvendig dersom en voksen på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg selv. Det kan også være nødvendig med tilsyn med dem i aldersgruppen 16–18 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Sjette delen – privat opplæring, godkjennings- og privatistordningar

Kapittel 20 Privat opplæring

Til § 20-1 Kven som kan drive private skolar etter lova

Bestemmelsen erstatter § 2-12 i dagens lov og er omtalt i kapittel 46.2 og 46.3.

Første avsnitt første og andre setning viderefører godkjenningskravet og retten til godkjenning i dagens § 2-12 første avsnitt.

Det følger av bestemmelsens første avsnitt, sett i sammenheng med friskoleloven § 1-2, at private grunnskoler *må* ha godkjenning etter opplæringsloven eller friskoleloven, mens det på videregående nivå kan etableres skoler uten godkjenning. Overtredelse av bestemmelsen kan føre til straff etter straffeloven kapittel 4 om foretaksstraff og kapittel 9 om bøter.

Videregående skoler uten godkjenning kan gi opplæring, men de har ikke såkalt eksamensrett. Det betyr at de ikke kan avholde verken lokalt gitt eller sentralt gitt eksamen, og de kan heller ikke utstede vitnemål eller annen dokumentasjon med hjemmel i opplæringsloven.

Andre avsnitt viderefører godkjenningsadgangen i § 3-11 i dagens lov. Det er en forutsetning for godkjenning at staten har inngått en avtale med én eller flere andre stater om å etablere én eller flere videregående skoler. Det settes ikke vilkår om formålet med driften. Det stilles for eksempel ikke krav om at opplæringen skal kunne føre fram til norsk vitnemål. Det er innholdet i avtalen mellom partene som blir førende for hvilke av lovens krav som skal gjelde for skolene.

Tredje avsnitt er nytt. Første og andre setning tilsvarer § 2-1 femte avsnitt i friskolelova. Bortfall av godkjenning etter bestemmelsen gjelder uavhengig av årsaken til at driften blir nedlagt. Det stilles ingen formkrav til melding etter siste setning.

Til § 20-2 Ansvaret til private grunnskolar

Bestemmelsen erstatter § 2-12 i dagens lov og er omtalt i kapittel 46.2.

Første avsnitt gir en uttømmende opplisting av bestemmelsene i opplæringsloven som gjelder for private grunnskoler. Regler gitt i forskrift med hjemmel i bestemmelsene gjelder også for de private skolene. Bestemmelsene gjelder på samme måte for de private skolene som for offentlige skoler. Bestemmelsen må ses i sammenheng med tredje avsnitt.

Kommunelovens regler om internkontroll i kommunen og fylkeskommunen er gjennom *andre avsnitt* gjort gjeldende for private skoler. Der kommuneloven legger ansvar og oppgaver til kommunedirektøren, vil det være det øverste ansvarlige organet på skolen som har ansvaret, se også tredje avsnitt.

Det er presisert i *tredje avsnitt* at der loven legger ansvar og oppgaver til kommunen, vil det være det øverste ansvarlige organet på skolen som har ansvaret. Presiseringen legger ikke føringer for hvordan de private skolene organiserer seg. Der loven pålegger kommunen å fastsette regler i forskrift, er det skolens øverste ansvarlige organ som skal fastsette forskrift. Dette gjelder for eksempel skoleregler og skolerute, jf. første avsnitt bokstav c og bokstav h.

Fjerde avsnitt slår fast at det er kommunen der skolen ligger som har ansvaret for å gi elever ved private skoler tilgang til kommunens PP-tjeneste. Henvisning av en elev ved en privatskole skal behandles på samme måte som henvisning av en elev fra en offentlig skole.

Til § 20-3 Unntak frå visse krav for utanlandske og internasjonale grunnskolar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 46.2.

Første avsnitt slår fast at kravene til læreplaner og vurdering som gjelder for den offentlige skolen, ikke gjelder for internasjonale og utenlandske skoler i Norge. Heller ikke reglene om målformer og retten til særskilt språkopplæring gjelder ved disse skolene.

Det følger av *andre avsnitt* at kravene til kompetanse for å bli tilsatt som lærer og kravene om relevant kompetanse i undervisningsfaget ikke gjelder for internasjonale og utenlandske skoler som følger en sertifiseringsordning. Dette vil for eksempel gjelde skoler som er sertifisert med tillatelse til å følge læreplaner utarbeidet av International Baccalaureate Organization.

Det er ikke gitt unntak fra kravene i § 15-4 om hvem som kan ha ansvaret for opplæringen. Dersom det er gitt unntak fra § 15-2, vil det avgjørende være at den som har ansvaret for opplæringen, fyller kravene for tilsetting i undervisningsstilling ved skolen. Hvilke krav som gjelder, vil følge av sertifiseringsordningen. Også kravet i § 15-5 om forsvarlig vikarordningen gjelder selv om skolen har fått unntak fra kravene i §§ 15-2 og 15-3. Det må i denne sammenheng vurderes om skolen har en forsvarlig ordning for å sikre kvalifisert personale til å dekke ventet fravær. Skolens praksis må for øvrig ses i sammenheng med § 15-4 siste setning.

Tredje avsnitt gir en generell adgang til å vedta at én eller flere av bestemmelsene som er nevnt i § 20-2, likevel ikke skal gjelde for skolen. Det kan ikke gjøres unntak fra bestemmelser dersom det vil svekke elevenes grunnleggende rettigheter. Dette innebærer for eksempel at det ikke kan vedtas at kravene til politiattest ikke skal gjelde, eller at elevene ikke skal kunne få fritak fra aktiviteter på grunn av livssyn.

Til § 20-4 Forvaltningsloven

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-1 andre avsnitt. Bestemmelsen fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder for private virksomheter som er godkjent etter loven.

Til § 20-5 Grunnskoleopplæring i heimen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 2-13 og er omtalt i kapittel 46.4.

Kravet om forhåndsgodkjenning av grunnskoleopplæring i hjemmet betyr at foreldrene ikke kan starte med denne formen for opplæring før kommunen har behandlet saken i form av et enkeltvedtak. Dersom barnet er i opplæringspliktig alder og går på skolen, kan ikke foreldrene starte med grunnskoleopplæring i hjemmet før det foreligger svar fra kommunen.

Når kommunen behandler søknader om grunnskoleopplæring i hjemmet, skal kommunen ikke be foreldrene om mer informasjon enn at foreldrene sannsynliggjør at opplæringen vil være i samsvar med minimumskravene i loven. Eksempel på informasjon det kan være relevant for kommunen å be om, er en overordnet plan for opplæringen, inkludert informasjon om læremidler, læringsarenaer og kompetanse, både den formelle og den ikke-formelle. Videre trenger kommunen informasjon om hva barnet heter, hvem av forel-

drene som skal undervise, når foreldrene ønsker at opplæringen skal starte, og anslått varighet.

Opplæringen skal gjennomføres i «heimen» til eleven, det vil si på folkeregistrert adresse. Det betyr blant annet at opplæringen ikke kan gjennomføres hos slektninger eller i utlandet. Kravet om at opplæringen skal gjennomføres i hjemmet, er likevel ikke til hinder for at deler av opplæringen gis på en annen læringsarena, for eksempel på et bibliotek, i en svømmehall eller på et museum.

Minimumskravene til grunnskoleopplæringen i hjemmet framgår av *andre setning*. Når det gjelder kravet til forsvarlig opplæring, vises det til merknaden til forslaget § 1-3. Ingen andre bestemmelser i loven gjelder for privat grunnskoleopplæring i hjemmet, blant annet vil ikke forslaget § 3-3 andre avsnitt om individuell vurdering og dokumentasjon eller forslaget § 3-5 om gratis grunnskoleopplæring gjelde. I stedet for dokumentasjon etter sistnevnte bestemmelse bør kommunen skrive ut dokumentasjon om at grunnskolen er avsluttet eller fullført.

Bestemmelsen åpner bare for at foreldrene gir opplæring til egne barn. Dersom foreldrene ønsker å undervise andres barn, må de ha godkjenning etter forslaget § 20-1. Om steforeldre kan undervise barn som de bor sammen med, må vurderes konkret. Dette vil blant annet avhenge av om de som har foreldreansvaret, samtykker til at det gis opplæring i hjemmet.

Kommunen er ikke forpliktet til å akseptere løsninger der opplæringsplikten dels blir oppfylt i skolen, dels blir oppfylt ved privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Til § 20-6 Statleg tilsyn med private skolar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 14-1 andre avsnitt.

Det følger av bestemmelsen at staten fører tilsyn med private skoler godkjent etter opplæringsloven. Tilsynsmyndigheten er i loven lagt til departementet, men ordinær delegering er mulig. I likhet med tilsynet med kommunepliktene gjelder kommuneloven også for tilsynet med de private skolene. Se nærmere omtale i merknaden til § 23-2.

Til § 20-7 Kommunalt tilsyn med grunnskoleopplæring i heimen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 14-3 og er omhandlet i kapittel 46.4.

Kommunen skal føre tilsyn med at grunnskoleopplæringen i hjemmet er i samsvar med forslaget § 20-5. Tilsynet må være egnet til å avdekke om opplæringen oppfyller minimumskravene i loven. Innenfor denne rammen er det kommunen som avgjør hvordan tilsynet skal organiseres, inkludert omfanget og hyppigheten, og hvem som skal være tilsynsperson.

Kommunen har både rett og plikt til å innkalle eleven til prøver. Slike prøver må være begrunnet med tilsynsansvaret til kommunen. Med «prøver» menes derfor ikke eksamen i grunnskolen, men andre prøver som kan gi kommunen relevant informasjon om opplæringen som ledd i tilsynet. Det skal ikke gis individuell vurdering av prøver etter forslaget § 3-3 andre avsnitt.

Dersom tilsynet viser at opplæringen ikke er i samsvar med kravene i forslaget § 20-5, skal kommunen kreve at barnet får opplæringen sin på en grunnskole. Foreldrene kan da velge om barnet skal få opplæring i den offentlige grunnskolen, ved en privat grunnskole som er godkjent etter forslaget § 20-1, eller ved en grunnskole som er godkjent etter friskolelova, jf. forslaget § 3-2 første avsnitt.

Grunnskoleopplæringen i hjemmet er ikke lovlig dersom det ikke er mulig for kommunen å føre tilsyn som følge av manglende samarbeid fra foreldrene, for eksempel fordi opplæringen ikke blir gitt i hjemmet. Kommunen skal da kreve at barnet begynner på skolen. Denne kan være offentlig eller privat, se ovenfor. Dersom kommunen har fattet enkeltvedtak om at eleven skal gå på skolen, og eleven likevel ikke møter til opplæringen, kan foreldrene straffes, jf. forslaget § 3-7.

Kapittel 21 Godkjennings- og privatistordningar

Til § 21-1 Privatistar til eksamen

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 46.5.

Første avsnitt gir definisjonen på privatist til eksamen. Den som melder seg til eksamen uten å ha fulgt opplæring i faget, er privatist.

Andre avsnitt slår fast at det ikke er en generell privatistadgang i grunnskolen.

Til § 21-2 Privatistar til fag- og sveineprøva

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 3-5 om adgangen til å ta fag- og svenneprøve uten læreforhold eller skole, tidligere kalt praksiskandidatordningen. Endringen er omtalt i kapittel 46.6.

Første setning angir vilkårene for å kunne framstille seg til fag- eller svenneprøve uten å ha gjen-

nomgått opplæring i faget. For å kunne erstatte opplæring må yrkespraksisen ha en varighet som tilsvarer minst 25 prosent mer enn læretiden, og den må dekke de mest vesentlige delene av Vg3-læreplanen i faget. Praksistiden kan kortes ned gjennom godskriving av opplæring.

Andre setning slår fast at det er fylkeskommunen som godkjenner praksisen. Fylkeskommunen skal fatte enkeltvedtak i saken.

Tredje setning åpner for at det kan godkjennes en praksis som har kortere omfang enn 25 prosent av læretiden i faget. Dette er en snever unntaksadgang som forutsetter at det er tale om et særlig tilfelle. Det kan være tilfeller hvor det er svært vanskelig å få relevant praksis i bedrift, eksempelvis i verneverdige tradisjonshåndverksfag.

Til § 21-3 Godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring

Bestemmelsen er identisk med § 3-4a i dagens lov, og er omtalt i kapittel 46.7.

Første avsnitt gir departementet ansvar for og kompetanse til å godkjenne utenlandsk fagopplæring som sidestilt med norsk videregående opplæring. Godkjenningen skal innebære verifisering av dokumentasjon, godkjenning av nivå og omfang og godkjenning av faglig innhold.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å fastsette vilkår for godkjenning, regler om saksbehandling og klage i forskrift. Bestemmelsene om klage kan blant annet omfatte hvem som skal være klageinstans, og at klageadgangen ikke skal gjelde alle deler av vedtaket.

Sjuande delen – sluttføresegner

Kapittel 22 Ansvaret til kommunane og fylkeskommunane

Til § 22-1 Kommunen sitt ansvar

Bestemmelsen erstatter § 13-1 i dagens lov og er omtalt i kapittel 48.

Første avsnitt slår fast at det som hovedregel er kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Kommunens ansvar gjelder for barn, unge og voksne som er bosatt i kommunen. Barn og unge er som hovedregel bosatt i den kommunen der foreldrene eller den av foreldrene som har omsorgsansvaret, bor.

Andre avsnitt presiserer at kommunen har et overordnet ansvar for grunnskoleopplæringen. Andre setning må ses i sammenheng med kommuneloven og normalordningen, som er at det er kommunestyret som er øverste ansvarlig. Det er kommunen som er juridisk, økonomisk og administrativt ansvarlig for grunnskoleopplæringen. Kommunen har myndighet og ansvar for oppfyllelsen av plikter også der loven angir skolen, rektor eller andre ansatte som pliktsubjekt.

Tredje avsnitt gir departementet kompetanse til å gi generelle regler i forskrift og til i enkelttilfeller å gi pålegg om hvem som skal regnes som bosatt i kommunen. Kompetansen til å gripe inn i enkelttilfeller kan for eksempel brukes der det er uenighet mellom kommuner. Etter siste setning kan departementet gi regler om refusjon mellom kommuner.

Til § 22-2 Fylkeskommunen sitt ansvar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 13-3 og er omtalt i kapittel 48.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for at alle som har lovfestet rett til videregående opplæring, får det. Tilbudet etter *andre setning* skal rette seg mot voksne som ikke har ungdomsrett eller voksenrett til videregående opplæring. Det er en forutsetning at den voksne har søkt om inntak innenfor de fastsatte søknadsfristene. Det er opp til fylkeskommunen å avgjøre innholdet i og omfanget av tilbudet til voksne uten rett.

Fylkeskommunens ansvar etter *andre avsnitt første setning* omfatter barn og unge i barneverninstitusjoner, helseinstitusjoner og fengsel. Se nærmere omtale i merknaden til §§ 22-4, 22-5 og 22-6. Ansvaret etter *andre avsnitt andre setning* er nytt. Fylkeskommunen har etter bestemmelsen plikt til å gi et tilrettelagt tilbud om grunnskoleopplæring til dem som har gått ut av 10. trinn i grunnskolen, men som ikke har fått grunnskoleopplæring av et tilstrekkelig omfang. Det er kommunen som vurderer om grunnskolen anses som fullført. Se nærmere omtale i merknaden til § 3-1 tredje avsnitt.

Tredje avsnitt innebærer at fylkeskommunen har plikt til å behandle søknader og ta imot søkere fra andre fylker dersom den har ledig kapasitet. Plikten omfatter bare søkere med ungdomsrett til videregående opplæring. Fylkeskommunen har ikke plikt til å ta hensyn til ansvaret etter denne bestemmelsen når den skal dimensjonere det videregående opplæringstilbudet i fylket. Fylkeskommuner som tar inn søkere som er bosatt i et annet fylke, har krav på refusjon. Plikten til å finansiere skoleplasser i andre fylker fritar ikke fylkeskommunen fra plikten til å oppfylle retten til videregående opplæring for søkere som er bosatt i fylket.

Fjerde avsnitt presiserer at fylkeskommunen har et overordnet ansvar for den videregående opplæringen. Andre setning må ses i sammenheng med kommuneloven, se omtale i merknaden til § 22-1 andre avsnitt.

Femte avsnitt gir departementet kompetanse til å gi generelle regler i forskrift og til i enkelttilfeller å gi pålegg om hvem som skal regnes som bosatt i fylket. Kompetansen til å gripe inn i enkelttilfeller kan for eksempel brukes der det er uenighet mellom to fylkeskommuner. Etter siste setning kan departementet gi regler om refusjon for elever som er bosatt i et annet fylke.

Sjette avsnitt slår fast at Oslo kommune fullt ut tilsvarer en fylkeskommune etter loven.

Til § 22-3 Unntak frå hovudreglane om kommunale grunnskolar og fylkeskommunale vidaregåande skolar

Bestemmelsen er ny, men viderefører dagens regler om adgangen til å godkjenne en annen ansvarsdeling enn det som følger av §§ 22-1 og 22-2.

Godkjenning kan bare gis i «særlege tilfelle». Det understrekes med dette at det må være gode grunner som taler for en annen ansvarsdeling enn den som følger av lovens hovedregel. Når bestemmelsen her sier «opplæring», er det for å klargjøre at tilbudet ikke behøver å være ved en egen skole.

Første avsnitt viderefører reguleringen i §§ 13-1 tredje avsnitt og 13-3 sjette avsnitt i dagens lov og gjelder all grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Merk at fylkeskommunen ikke behøver godkjenning for å drive grunnskoleopplæring etter § 22-2 andre avsnitt.

Andre avsnitt viderefører § 1-2 fjerde avsnitt i dagens lov. Det er presisert at opplæringsloven også gjelder for opplæring i utlandet. Ordningen vil kunne omfatte både norske og utenlandske elever, basert på frivillig deltakelse.

Departementet kan i godkjenningen gjøre unntak fra bestemmelser i loven og forskrifter til loven så langt det er forsvarlig og nødvendig. Det må foretas en konkret vurdering med avveiing av ulike hensyn, som praktiske behov og hensynet til elevene og samfunnet. Departementet kan også endre vilkårene hvis forholdene tilsier det, for eksempel der det skjer endringer i regelverket som gjør det nødvendig. Departementet kan også trekke tilbake godkjenning dersom det er nødvendig. Dette er en avgrenset mulighet der det er nødvendig for eksempel av hensyn til elevene.

Tredje avsnitt viderefører statens adgang til å kunne drive grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Til § 22-4 Ansvar for opplæringa til dei som bur i barneverninstitusjonar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 13-2.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring til barn og unge som bor i godkjente statlige regionale og kommunale barneverninstitusjoner. Fylkeskommunen der institusjonen ligger, er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle opplæringsrettighetene etter opplæringsloven. Ansvaret til institusjonsfylket omfatter også barn og unge fra andre fylkeskommuner.

Andre avsnitt slår fast at fylkeskommunen der institusjonen ligger, har krav på refusjon for opplæring som gis.

Tredje avsnitt klargjør at det bare er når opplæringen skjer i institusjonen, at institusjonen skal sørge for lokaler til formålet. Ansvaret omfatter både lokaler til selve opplæringen og nødvendige tilleggslokaler, som for eksempel personalrom. Lokalene skal være gratis for fylkeskommunen. Hvis opplæringen foregår utenfor institusjonen, for eksempel i en ordinær skole, har ikke institusjonen ansvar for lokalene.

Til § 22-5 Ansvar for opplæringa til innlagde i helseinstitusjonar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 13-3a.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring til barn og unge som er pasienter innlagt ved helseinstitusjoner geografisk plassert innenfor fylkesgrensen. Ansvaret omfatter statlig spesialisthelsetjeneste organisert i helseforetak, som igjen er eid av de regionale helseforetakene. Ansvaret omfatter også private helseinstitusjoner som er finansiert av de regionale helseforetakene. Fylkeskommunen der institusjonen er lokalisert, har bare ansvar for dem som er «innlagde». Dette betyr at elever som får behandling ved en poliklinikk, er bostedsfylkets ansvar.

Andre avsnitt slår fast at fylkeskommunen der institusjonen ligger, har krav på refusjon av utgifter til opplæring fra den fylkeskommunen der pasienten var bosatt på tidspunktet for innleggelse. Refusjonsretten er avgrenset til å gjelde utgifter knyttet til opplæring i institusjoner som tilbyr tverrfaglig, spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasienter i institusjoner innenfor psykisk helsevern. *Tredje setning* gir departementet myndighet til å fastsette regler om refusjon i forskrift.

Tredje avsnitt klargjør at institusjonen skal sørge for lokaler når opplæringen skjer i institusjonen. Ansvaret omfatter både lokaler til selve opplæringen og nødvendige tilleggslokaler, som for eksempel personalrom. Lokalene skal være gratis for fylkeskommunen. Hvis opplæringen foregår utenfor institusjonen, for eksempel i en ordinær skole, har ikke institusjonen ansvar for lokalene.

Til § 22-6 Ansvar for opplæringa til innsette i fengsel

Bestemmelsen erstatter § 13-2a i dagens lov.

Fylkeskommunens ansvar etter *første avsnitt* omfatter både soningsinnsatte og varetektsinnsatte som har lovfestet rett til opplæring som ungdom eller voksen. Ansvaret omfatter også innsatte som soner i overgangsbolig, jf. straffegjennomføringsloven § 10. Innsatte som soner i heldøgnsopphold i sykehus, vil ikke omfattes av denne bestemmelsen, men av fylkeskommunens ansvar etter § 22-5.

Kriminalomsorgens ansvar etter *andre avsnitt* tilsvarer barneverninstitusjonenes og helseinstitusjonenes ansvar for lokaler, se nærmere omtale i merknaden til §§ 22-4 og 22-5.

Til § 22-7 Ansvar for skyss, reisefølgje, tilsyn og losji

Bestemmelsen erstatter § 13-4 i dagens lov.

Fylkeskommunens ansvar for skyss etter *første avsnitt* omfatter alle elever med unntak av grunnskoleelever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei. Det betyr at når grunnskoleelever, elever i videregående opplæring eller voksne elever har rett til skyss på grunn av skoleveiens lenge, nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, er fylkeskommunen ansvarlig for skyssen. Fylkeskommunen har også ansvaret for å oppfylle retten til båtskyss.

I noen tilfeller kan en grunnskoleelev ha rett til skyss etter flere bestemmelser. For eksempel kan en elev ha rett til skyss både på grunn av skoleveiens lengde og fordi skoleveien er særlig farlig. I slike tilfeller har fylkeskommunen ansvaret for å oppfylle retten til skyss.

Andre avsnitt slår fast at ansvaret for reisefølge og tilsyn er fordelt mellom kommunen og fylkeskommunen på samme måte som ansvaret for opplæringen er.

Tredje avsnitt slår fast at kommunen skal dekke vanlig persontakst for grunnskoleelever og voksne elever og betale refusjon til fylkeskommunen for dette. Refusjonen skal tilsvare den ordinære billettprisen for strekningen, uavhengig av hva som er fylkeskommunens reelle utgifter. «Persontakst» vil si den laveste prisen på ordinær enkeltbillett. Dette fastsettes lokalt. Kommunen kan dekke reisekostnadene ved å benytte rabattordninger som er knyttet til den enkelte reisen, hvis slike rabattordninger finnes. Det er ikke nok at kommunen betaler for månedskort, halvårskort eller årskort.

Det følger av første avsnitt andre setning at kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss for grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Så lenge rettighetene blir oppfylt, kan kommunen henvise elevene til ledige plasser på skyssruter som fylkeskommunen allerede har etablert. Kommunen skal i slike tilfeller dekke vanlig persontakst. Dersom fylkeskommunen må etablere nye ruter for å skysse grunnskoleelever som kommunen er ansvarlig for, vil det ikke være tilstrekkelig med refusjon etter persontakst.

Det følger av *fjerde avsnitt første setning* at fylkeskommunen og kommunen skal samarbeide om organiseringen av skoleskyssen. Kommunen skal ta organiseringen av skyssen med i vurderingen når den fastsetter timeplanen og skoleruta. *Andre setning* gir fylkesmannen kompetanse til å gripe inn dersom det er uenighet om organisering og finansiering av skoleskyssen.

Femte avsnitt gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om skyss, godtgjørelse, reisefølge, losji og refusjon ved skyss mellom fylker.

Til § 22-8 Tilbod om meir grunnskoleopplæring

Bestemmelsen erstatter § 4A-1 andre avsnitt og er omtalt i kapittel 24.4.2.

Bestemmelsen gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som allerede har fullført grunnskolen. Opplæringen gir mulighet til å forbedre grunnskolevitnemålet.

For å kunne tas inn på et tilbud om mer grunnskoleopplæring må ungdommene oppfylle to vilkår. For det første må de ha ungdomsrett til videregående opplæring etter forslaget § 6-1. Dette innebærer at de må ha fullført grunnskolen, og at de ikke har brukt opp retten til videregående opplæring for ungdom. Det andre vilkåret er at de må ha behov for mer grunnskoleopplæring. I vurderingen av om den enkelte har behov for mer grunnskoleopplæring, skal det legges vekt på hvilket faglig grunnlag den enkelte har fra grunnskolen, og hvordan dette påvirker sjansene for at ved-

kommende klarer å fullføre videregående opplæring.

De som deltar i et tilbud om mer grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, regnes som voksne elever etter femte del i loven, og bruker ikke av retten sin til videregående opplæring etter forslaget § 6-1. Reglene i femte del i loven gjelder for opplæringen etter denne bestemmelsen.

Til § 22-9 Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling

Bestemmelsen er delvis ny. Første og fjerde avsnitt erstatter delvis § 13-10 i dagens lov. Andre avsnitt erstatter dagens lov § 13-1 fjerde avsnitt. Tredje avsnitt erstatter forskrift til opplæringsloven § 2-1. Innholdet i bestemmelsen er omtalt i kapittel 43.10 og kapittel 49.

Første avsnitt stiller krav om at kommunen og fylkeskommunen skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Med *kvalitet* menes i hvilken grad målene for grunnopplæringen oppnås. Kommunen og fylkeskommunen kan med hjemmel i forslaget § 16-5 pålegges å gjennomføre nasjonale undersøkelser som nasjonale prøver mv. Slike undersøkelser vil gi relevant grunnlag for arbeidet med kvalitetsutvikling, men det er ikke et absolutt krav om at dette grunnlaget benyttes. Dersom en kommune eller fylkeskommune ut fra en forsvarlig vurdering finner at det er et annet grunnlag som gir bedre informasjon om tilstanden i skolen, kan annet grunnlag benyttes i stedet. Kommunen og fylkeskommunen må uansett alltid vurdere om det er behov for mer informasjon om tilstanden i skolene enn den informasjonen som de nasjonale undersøkelsene gir.

Kvalifikasjonskravet i *andre avsnitt* omfatter kunnskap om både pedagogikk og om regelverket for skolen. Kravet omfatter både realkompetanse og formell kompetanse. Hva som er tilstrekkelig formell og uformell kompetanse må vurderes konkret, blant annet ut fra kommunens organisasjon, størrelse og kompleksitet. Administrasjonen skal ha tilstrekkelig og relevant skolefaglig kompetanse til å kunne løse sine oppgaver etter opplæringslovgivningen på en forsvarlig måte. Dersom det er forsvarlig, kan administrasjonens skolefaglige kompetente person også inneha en annen funksjon i kommunen eller fylkeskommunen.

Tredje avsnitt innebærer et krav om kvalitetsvurdering på skolenivå. Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret, men vurderingen skal skje på den enkelte skole. Kravet om at vurderingen skal gjøres «jamleg», innebærer ikke et krav om et fast intervall. Poenget er at det ikke må gå for lang tid mellom hver gang det vurderes. Denne vurderingen vil være et viktig grunnlag for kommunens arbeid med kvalitetsutvikling. Det må derfor være gode grunner for at vurderingen skal kunne gjøres sjeldnere enn én gang per år.

Fjerde avsnitt innebærer krav om at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet minst én gang per år. Det stilles ingen formkrav til hvordan informasjonen gis til kommunestyret og fylkestinget, og det er heller ikke nødvendig at informasjonen om de tre områdene gis samlet. Kommunene og fylkeskommunene kan selv vurdere hva slags rapportering som er hensiktsmessig for dem ut fra lokale forhold. Én måte å oppfylle kravet på er å rapportere i en årlig tilstandsrapport.

Til § 22-10 Ulykkesforsikring

Bestemmelsen erstatter § 13-3b i dagens lov.

Plikten i *første avsnitt* kan oppfylles gjennom privat forsikring eller gjennom selvassuranseordning. Bestemmelsen pålegger ikke en plikt til å ulykkesforsikre voksne elever eller barn i skolefritidsordning eller leksehjelp. Kommunen har heller ikke plikt til å ulykkesforsikre dem som får privat opplæring i hjemmet.

Andre setning innebærer at fylkeskommunen også skal sørge for ulykkesforsikring av lærlinger på veien mellom hjemmet og arbeidsstedet. Forsikringen skal gjelde både til lærebedriftens faste lokasjon og på reise mellom hjem og arbeidsplass, så framt yrkesskadeforsikringsloven ikke dekker forholdet.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter om ulike sider av forsikringsordningen. Departementet kan også gi nærmere regulering av selvassuranse.

Kapittel 23 Klageinstans, tilsyn og forsøk

Til § 23-1 Klageinstans

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 15-2 og er omtalt i kapittel 51.

Første avsnitt viser til forvaltningsloven § 28. Det betyr at enkeltvedtak som hovedregel skal påklages til kommunen eller fylkeskommunen.

Andre avsnitt inneholder en særregel som gjør unntak fra normalordningen i forvaltningsloven. Etter bestemmelsen skal staten være klageinstans for visse typer saker. Det gjelder enkeltvedtak om grunnleggende rettigheter og enkeltvedtak om

rettigheter for elever som utgjør et mindretall. Ifølge bestemmelsen er staten klageinstans for samme type enkeltvedtak både i grunnskolen og i videregående opplæring der det er samme type rettighet. Se kapittel 51.4.3.

Oppgaven som statlig klageinstans er, som etter dagens lov, lagt til departementet. Det er derfor departementet som avgjør om det selv skal behandle klagene, eller om det skal delegere kompetansen til en nasjonal statlig instans, for eksempel Utdanningsdirektoratet, eller til regionale statlige instanser, for eksempel fylkesmannen i de enkelte fylkene.

Tredje avsnitt åpner for at departementet kan gi forskrift om klageinstans som avviker fra normalordningen i forvaltningsloven når det gjelder klage på individuell vurdering.

Til § 23-2 Statleg tilsyn

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 14-1 og er omtalt i kapittel 52.

Første avsnitt viderefører dagens regel i § 14-1 første avsnitt om at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter). Bestemmelsen inneholder også hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Tilsynet etter bestemmelsen blir regulert av kommuneloven når det gjelder rett til innsyn og myndighet til å gi pålegg om retting.

Andre avsnitt viderefører dagens regel om at fylkesmannen kan føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter). Det vil si at fylkesmannen kan føre tilsyn med plikter der det er andre pliktsubjekt enn kommuner og fylkeskommuner, for eksempel private skoler som er godkjent etter opplæringsloven. Tilsynet etter bestemmelsen blir regulert av kommuneloven når det gjelder rett til innsyn og myndighet til å gi pålegg om retting.

Til § 23-3 Forsøksverksemd

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av dagens lov § 1-5 og er omtalt i kapittel 43.11.

Bestemmelsens *første avsnitt* åpner for at departementet kan godkjenne at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører pedagogiske eller organisatoriske forsøk som forutsetter unntak fra lov eller forskrift. At et unntak må være «nødvendig», innebærer at det ikke vil være tale om forsøk etter bestemmelsen dersom utprøvingen kan gjennomføres innenfor den fleksibiliteten som ligger i regelverket.

Det er et vilkår at forsøkene det søkes om, er tidsavgrensede. Hva som vil være hensiktsmessig varighet, må vurderes konkret. Det vil blant annet være relevant å se hen til hvilke unntak forsøkene krever, hva som er hensikten med forsøkene, og hva som er nødvendig for at man kan få erfaringer fra utprøvingen.

Bestemmelsens *andre avsnitt* gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra lov eller forskrift dersom dette er nødvendig for å gjennomføre nasjonale forsøk.

Tredje avsnitt fastslår at forsøkene må være «etisk forsvarlege». Vilkåret følger av det overordnede forsvarlighetskravet i loven, se forslaget § 1-3. De samme forskningsetiske kravene som stilles til øvrig forskning, gjelder også for forsøk etter opplæringsloven.

At forsøkene skal være godt faglig underbygd, og at forsøksvirksomheten skal evalueres og rapporteres, følger av at det må være mulig å lære av gjennomførte forsøk. Målet med forsøksvirksomheten skal være å finne ut om nye eller alternative pedagogiske eller organisatoriske løsninger som prøves ut, bør føre til regelverksendringer.

At forsøkene ikke kan svekke elevenes grunnleggende rettigheter etter loven, innebærer blant annet at forsøkene ikke kan føre til at elevene som deltar i utprøvingen, får et vesentlig dårligere utgangspunkt enn andre elever. Eksempelvis kan forsøkene ikke begrense elevenes rett til individuell vurdering og dokumentasjon, noe som igjen kan få følger for elevenes inntak til videregående opplæring og høyere utdanning.

Til § 23-4 Oppfylling av enkeltvedtak som er kjent ugyldig

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-7 og er omtalt i kapittel 50.9.

Første setning slår fast utgangspunktet om at en kommune eller en fylkeskommune har plikt til å oppfylle de tjenestene en privat part har fått gjennom et vedtak i et statlig forvaltningsorgan, selv om kommunen eller fylkeskommunen har reist søksmål mot staten etter tvisteloven § 1-4 a og domstolene har funnet vedtaket ugyldig.

Andre setning er et unntak fra det alminnelige utgangspunktet om at et ugyldig vedtak kan gjøres om, jf. forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c. I de tilfellene der en domstol har funnet et vedtak etter opplæringsloven ugyldig etter et søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, kan forvaltnin-

gen i utgangspunktet ikke gjøre om vedtaket etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c til skade for den private parten. Omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c til skade for den private parten kan likevel skje dersom årsaken til at vedtaket er ugyldig, er at parten selv eller noen som handlet på vegne av den private parten, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger. Det er ikke tilstrekkelig for omgjøring etter andre setning at vedkommende selv eller noen som opptrer på vegne av vedkommende, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger. For at vedtaket skal kunne gjøres om, må saken i tillegg framstå slik at vedtaket ikke ville fått det innholdet det fikk, dersom det ikke var blitt gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger, jf. «fordi» i loven. Uriktige opplysninger har altså ingen betydning dersom den private parten ville hatt krav på tjenesten etter de reelle forholdene i saken. Det er videre bare dersom den personen som ga de uriktige opplysningene, har rett til å representere den private parten overfor det offentlige, typisk der en verge gir opplysningene, at vedtaket kan gjøres om etter denne bestemmelsen.

Omgjøringskompetansen til forvaltningen blir ellers ikke endret av denne bestemmelsen. Det innebærer for det første at forvaltningen, etter en dom om at et vedtak er ugyldig etter et søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, fremdeles vil kunne gjøre om vedtaket etter de andre bestemmelsene i forvaltningsloven § 35, også § 35 siste avsnitt. For det andre innebærer det at dersom kommunen ikke bringer vedtaket inn for domstolen, gjelder de alminnelige omgjøringsreglene fullt ut.

Kapittel 24 Iverksetjing og overgangsreglar

Til § 24-1 Iverksetjing og oppheving

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 16-1 og er omtalt i kapittel 54.1.

Etter *første setning* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Fra samme tid oppheves lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Det er behov for å gjennomgå og endre forskrifter og annet underordnet regelverk i forbindelse med ikraftsetting av loven. Det kan også være nødvendig med administrative tiltak. Derfor gis det en hjemmel i *andre setning* til at Kongen kan vedta delt ikraftsetting, det vil si at kapitlene og bestemmelsene i loven kan tre i kraft til ulik tid. Kongen kan også delegere myndigheten til å sette i verk deler av loven til departementet. Det er særlig aktuelt for retten til opplæring på samisk i to ekstra fag, se forslaget § 4-2 tredje avsnitt, der det på kort sikt er for få lærere til å innfri kravet, og det kan være hensiktsmessig å gi departementet muligheten til å vurdere når denne delen av loven bør tre i kraft.

Til § 24-2 Overgangsreglar

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 16-2 og er omtalt i kapittel 54.2.

Hjemmelsgrunnlaget for flere forskrifter og enkeltvedtak vil etter denne lovens ikrafttreden ligge i denne loven. Det gjelder for eksempel forskrift til opplæringsloven, læreplanverket og lokale forskrifter, herunder skoleregler. Forskriftene og enkeltvedtakene vil etter *første avsnitt første setning* stå ved lag inntil Kongen bestemmer noe annet. Etter *første avsnitt andre setning* kan Kongen gi overgangsregler for å sikre en god overgang til en ny lov.

I *andre avsnitt* videreføres stillingsvernet til enkelte ansatte i grunnskolen, se merknad til dagens lov § 16-2 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

I *tredje avsnitt* gis det en overgangsregel for kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget i forslaget § 15-3 første avsnitt for enkelte lærere i grunnskolen. Overgangsregelen varer fram til 1. august 2028 og omfatter «dei som har fullført allmennlærarutdanninga, og dei som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i lærarstilling». Overgangsregelen omfatter alle med allmennlærerutdanning, også de som har avsluttet denne utdanningen etter 2014. Hvem som oppfylte kravene for tilsetting i undervisningsstilling framgår av dagens lov § 10-1 og dagens forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Se for øvrig Prop. 4 L (2016–2017).

Det følger av *fjerde avsnitt* at foreldre som er i gang med grunnskoleopplæring i hjemmet når loven blir sett i verk, ikke trenger å søke kommunen om godkjenning etter forslaget § 20-5.

Til § 24-3 Endringar i andre lover

Se omtale i kapittel 54.3.

Kilder og litteratur

Lover

Kongeriket Noregs Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnlova)
Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven)
Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)
Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven)
Lov 1. mars 1940 nr. 1 om yrkesskoler for håndverk og industri
Lov 8. juli 1954 nr. 3 om forsøk i skolen (skoleforsøksloven)
Lov 6. juli 1957 nr. 3 om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarveid (sic)
Lov 12. juni 1964 nr. 2 om gymnasloven
Lov av 12. juni 1964 om realskoler og gymnas
Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (grunnskolelova)
Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna
Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven)
Lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring
Lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)
Lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentleg teneste (mållova)
Lov 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet (fagopplæringsloven)
Lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)
Lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven)
Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
Lov 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek (folkebiblioteksloven)
Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)
Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven)
Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven)
Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
Lov 2. februar 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven)
Lov 9. september 1994 nr. 58 om endring i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen
Lov 7. juni 1996 nr. 33 om opplysningsvesenets fond
Lov 19. juni 1997 nr. 84 (Endringslov til grunnskoleloven)
Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
Lov 2. juni 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)
Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)
Lov 28. juni 2002 om val til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven)
Lov av 31. januar 2003 nr. 10 om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittståande skolar (friskolelova)
Lov 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. (bioteknologiloven)
Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)
Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven)
Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offenleg verksemd (offentleglova)
Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)
Lov 2. juli 2007 nr. 64 om helsepersonell m.v.
Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Lov 9. januar nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)
Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
Lov 23. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven)
Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
Lov 24. juni 2011 nr. 37, om endringar i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)
Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
Lov 14. desember 2012 nr 81 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg V punkt 2 (forordning (EU) nr. 492/2011) om fri rørsle av arbeidstakarar innanfor EØS-området (EØS-arbeidstakarlova)
Lov 4. juli 2013 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregistreringsloven)
Lov 16. juni 2017 nr. 6 om adopsjon (adopsjonsloven)
Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)
Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
Lov av 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)
Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Forskrifter

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
Forskrift 25. juni 1999 nr. 708 om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa
Forskrift 31. januar 2003 nr. 90 om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner
Forskrift 3. juli 2003 nr. 997 om vedtekter for forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, 13-årig opplæringsløp i kommunal regi, Båtsfjord kommune, Finnmark
Forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk
Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
Forskrift 18. januar 2007 nr 76 om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard
Forskrift av 1. april 2007 nr. 378 om målvedtak i kommunar og fylkeskommunar
Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger
Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften)
Forskrift 11. november 2015 nr. 1285 om politiattest i barnehager
Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
Forskrift 7. juni 2016 nr. 861 om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10
Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgre utdanning
Forskrift av 23. februar 2017 nr. 256 for grunnskolen, Gausdal kommune, Oppland
Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
Forskrift av 6. juni 2017 nr. 1415 om vedtekter for Språkrådet
Forskrift 22. juni 2017 nr. 1049 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
Forskrift av 11. august 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring
Forskrift 1. september 2017 nr. 1332 om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæ-

ringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa
Forskrift 6. september 2017 nr. 1353 om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger
Forskrift 5. februar 2018 nr. 150 om inntak til videregående opplæring på Svalbard, Longyearbyen lokalstyre
Forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten
Forskrift av 5. februar 2018 nr. 150 om inntak til videregående opplæring på Svalbard, Longyearbyen lokalstyre
Forskrift av 15. mars 2019 om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020
Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), fastsatt ved kgl. res. 19. februar 2016
Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging 20. september 1995 nr. 4146
Forskrift om ordensreglement for skolene i Bærum kommune

Internasjonale og utenlandske kilder

Bekendtgørelse nr. 570 af 7. mai 2019 om erhvervsuddannelser
Bekendtgørelse nr. 697 af 26. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen
Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
Den europeiske pakten om religions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) av 5. november 1992. European Charter for Regional or Minority Languages
EMD, Folgerø, mot Norge, 2007
EMD, Osmanoğlu og Kocabaş mot Sveits, 2012
Europarådet. (1985). Europarådscharteret om lokalt selvstyre. ETS nr. 122 European charter of local self-government
Europarådet. (1995). Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. av 1. februar 1995, Framework Convention for the Protection of National Minorities
Europarådet. (2010). Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap. CM/Rek(2010)7
EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5e (forordning (EU) 2016/679) (personvernforordning)
Finlands grundlag. 11. Juni 1999, nr. 731
FN (1965) FNs konvensjon mot rasediskriminering (CERD) av 21. Desember 1965, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
FN (1966) FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966, International Covenant on Civil and Political rights
FN (1966) FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
FN (1979) FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
FN (1989) FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989, Convention on the Rights of the Child
FN (2006) FN konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) av 13. desember 2006, Convention on the Rights of Persons with Disabilities
FNs barnekomité. (2009) Generell kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt. (CRC/C/GC/12)
FNs barnekomité. (2011) Generell kommentar nr. 13 om barnets rett til frihet fra alle former for vold. (CRC/C/GC/13)
FNs barnekomité. (2013) Generell kommentar nr. 17 om barnets rett til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet (art. 31). (CRC/C7GC717)
FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, (1999) General Comment no. 13 on the right to education (art. 13). (E/C.12/1999/10)
FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Concluding Observations on Norway, 23. Juni 2005. (E/C.12/1/Add.109)
Gymnasieförordningen (2010:2039)
Gymnasielag (629/1998)
HRC, Leirvåg m.fl. mot Norge, 2004
ILO-konvensjon nr. 142 av 23. juni 1975 om yrkesrettleiing og yrkesopplæring som ledd i utviklingen av menneskelige ressurser, Convention concerning vocational guidance and vocational training in the development of human resources
ILO-konvensjon nr. 169 av 27. juni 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, Indigenous and Tribal Peoples Convention
Lag nr. 1705 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet av 29. desember 2009
Lag nr. 628 om grundläggande utbildning av 21. august 1998
Lov nr. 1510 af. 14. Desember 2017 om folkskolen

Lov nr. 596 af 16. mai 2019 om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.
Lov nr. 611 af 28. mai 2019 om de gymnasiale uddannelser
Proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige
Proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet
Proposition 2009/10:232. Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige
RÅDSDIREKTIV av 25. juli 1977 om skolegang for barn av vandrearbeidere. 77/486/EØF
Skolförordningen (2011:185)
Skollagen (2010:800)
SOU 1997:116 Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige
SOU 2014:5 Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan

Avgjørelser, uttalelser mv.

HR-2016-2229-A
HR-2017-579-A
HR-2019-1719-U
JDLOV-1990-3149. *Yrkesskadeforsikring for elever under yrkespraksis*
JDLOV-2001-11203
JDLOV-2006-7530. *Bruk av hode- og ansiktsplagg i skolene – anmodning om uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om forståelsen av gjeldende rett*
JDLOV-2010-8029. *Rett til opplæring for barn med ulovlig opphold eller uavklart oppholdsstatus – forholdet til barnekonvensjonen*
JDLOV-2015-4608. *Rett til helsehjelp for personer uten fast opphold i riket – forholdet til internasjonale forpliktelser*
JDLOV-2016-6700. *Innføring av et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner – menneskerettslige spørsmål*
LDN-2010-8
LDN-2015-73
LF-2014-16533
LG-2006-104178
LH-2016-164451
Rt. 1990 s. 360
Rt. 1990 s. 874
Rt. 1993 s. 811
Rt. 1999 s. 1656
Rt. 2004 s. 2015
Rt. 2004 s. 1343
Rt. 2012 s. 146
Rt. 2012 s. 1051
Rt. 2015 s. 92
RG 2004 s. 1215
SOM-2013-3031
SOM-2016-1689
SOM-2016-2418
SOM-2016-3376
SOM-2017-1614
SOM-2017-2040
SOM-2017-3278
SOM-2017-3746
SOM-2017-3278
SOM-2018-496
SOM-2018-4777
SOM-2019-561

NOU-er

NOU 1978: 30 *Om lærlinglov*
NOU 1983: 4 *Pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste*
NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*
NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*
NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket*
NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring. »... og for øvrig kan man gjøre som man vil«*
NOU 1999: 27 *«Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100*
NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*
NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*
NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*
NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene – Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*
NOU 2005: 14 *På rett kjøl. Ny skipssikkerhetslovgivning*
NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntekstssystemet for kommuner og fylkeskommuner*
NOU 2007: 6 *Formål for framtida. Formål for framtida – Formål for barnehagen og opplæringen*
NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*
NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK*

NOU 2009: 18 *Rett til læring*
NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*
NOU 2012: 1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*
NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*
NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole – Et kunnskapsgrunnlag*
NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*
NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*
NOU 2015: 8 *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser*
NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*
NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*
NOU 2016: 14 *Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial*
NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*
NOU 2016: 17 *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*
NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*
NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*
NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*
NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*
NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*
NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
NOU 2019: 10 *Åpenhet i grenseland. Bilder, film og lydopptak i helse- og omsorgstjenesten, barnevernet, skolen og barnehagen*
NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*
NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*

Proposisjoner

St.prp. nr. 75 (1991–92) *Omorganisering av utdanningsadministrasjonen m.m.*
St.prp. nr. 38 (1999–2000) *Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling*
St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003. Finansdepartementet*
St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) *for budsjetterminen 2004 Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004*. Kunnskapsdepartementet
St.prp. nr. 1 (2007–2008) Kunnskapsdepartementet
Ot.prp. nr. 40 (1954) *Om lov om forsøk i skolen*
Ot.prp. nr. 64 (1973–74) *Om lov om brigde i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen*
Ot.prp. nr. 6 (1979–80) *Om lov om fagopplæring i arbeidslivet*
Ot.prp. nr. 66 (1981–82) *1. Om lov om helsetjenesten i kommunene. 2. Om lov om endringene i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg. 3. Om lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene*
Ot.prp. nr. 51 (1984–85) *Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen og i lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring*
Ot.prp. nr. 60 (1989–90) *Samisk språk*
Ot.prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
Ot.prp. nr. 44 (1991–92) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*
Ot.prp. nr. 54 (1991–92) *Om lov om forsøkt i offentlig forvaltning*
Ot.prp. nr. 31 (1992–93) *Om lov om endringer i lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring og i lov 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet*
Ot.prp. nr. 59 (1992–93) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*
Ot.prp. nr. 36 (1996–97) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
Ot.prp. nr. 38 (1996–97) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen m.m.*
Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
Ot.prp. nr. 75 (1998–99) *Om lov om endringer i lov av 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høgskoler*
Ot.prp. nr. 78 (1998–99) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.*

Ot.prp. nr. 94 (2001–2002*) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) *Om lov om frittståande skolar (friskolelova)*
Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)*
Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
Ot.prp. nr. 91 (2004–2005) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*
Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) *Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven*
Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
Ot.prp. nr. 75 (2006–2007*) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utledningsloven)*
Ot.prp. nr. 10 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)*
Ot.prp.nr. 40 (2007–2008) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*
Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*
Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven*
Ot.prp. nr. 54 (2007–2008) *Om lov om endringar i opplæringslova (Om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og rett til avgrensa fritak)*
Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) *Om lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)*
Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven)*
Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – sluttføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*
Ot.prp.nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*
Ot.prp. nr. 103 (2008–2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*
Prop. 95 L (2009–2010) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (leksehjelp m.m.)*
Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
Prop. 96 L (2010–2011) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)*
Prop. 84 L (2011–2012) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)*
Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*
Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*
Prop. 68 L (2013–2014) *Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøyskoleloven (leksehjelp m.m.)*
Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*
Prop. 82 L (2014–2015) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (krav om relevant kompetanse i undervisningsfag m.m.)*
Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*
Prop. 72 L (2015–2016) *Endringar i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*
Prop. 94 L (2015–2016) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og helsepersonelloven (politiattest i den kommunale helse- og omsorgstjenesten)*
Prop. 103 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)*
Prop. 146 L (2015–2016) *Om endringer i introduksjonsloven (innføring av forsøkshjemmel)*
Prop. 4 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget)*
Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*
Prop. 64 L (2016–2017) *Endringar i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)*
Prop. 79 L (2016–2017) *Endringar i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til vidaregåande opplæring)*
Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*

Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*
Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*
Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*
Prop. 1 S (2017–2018) *Kunnskapsdepartementet*
Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)*
Prop. 51 L (2017–2018) *Endringar i opplæringslova mv. (forbod mot bruk av ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og undervisningssituasjonar)*
Prop. 52 L (2017–2018) *Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*
Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen*
Prop. 59 L (2017–2018) *Endringer i utlendingsloven (behandling av personopplysninger)*
Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)*
Prop. 86 LS (2017–2018) *Endringar i skatte-, avgifts- og tollovgivinga*
Prop. 1 S (2018–2019) *Kunnskapsdepartementet*
Prop. 88 L (2018–2019) *Endringar i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m. (samleproposisjon)*
Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)*
Prop. 1 S (2019–2020) *Kunnskapsdepartementet*

Innstillinger

Innst. O.XIV. (1968–69) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteén om lov om grunnskolen*
Innst. O. nr. 74 (1974–75) *Tilråding frå Kyrkje- og undervisningsnemnda om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen*
Innst. O. nr. 4 (1982–83) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomitéen om endringer i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring, lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen og lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring. (Ot.prp. nr. 38 for 1981–82)*
Innst. O. nr. 80 (1991–92) *Innstilling frå forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*
Innst. O. nr. 95 (1991–92) *Kommuneloven*
Innst. O. nr. 135 (1992–1993) *Tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*
Innst. O. nr. 80 (1992–93) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om lov om endringer i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring og i lov av 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet*
Innst. O. nr. 135 (1992–93) *Innstilling fra Kommunal- og miljøvernkomiteen om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*
Innst. S. nr. 103 (1995–96) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering*
Innst. O. nr. 296 (1995–96) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. juli – 31. desember 1995*
Innst. O. nr. 95 (1996–97) *Innstilling frå kyrkje, utdannings- og forskingskomiteen om lov om endringer i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen m.m.*
Innst. O. nr. 53 (1997–98) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Inge Lønning og Jan Tore Sanner om lov om endring i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen, (endring av lovens § 13 nr. 2 om utsatt skolestart), og om forslag fra stortingsrepresentantene Anneliese Dørum, Marit Nybakk og Sigvald Oppebøen Hansen om lov om endring i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen. (Endring av § 13 nr. 2 om tidligere skolestart.)*
Innst. O. nr. 68 (1997–98) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad og Astrid Marie Nistad om lov om endring i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (Bruk av skule og kombinerte anlegg for skule og andre føremål)*
Besl. O. nr. 68 (1997–1998) Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Innst. O. nr. 70 (1997–98) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven)*

Innst. S. nr. 117 (1997–98) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om foreldremedvirkning i grunnskolen*

Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998–99), punkt 4.6

Innst. O. nr. 89 (1999–2000) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.*

Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001–2002), vedtak 73

Innst. S. nr. 240 (2001–2002) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om evaluering av faget Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering*

Innst. O. nr. 92 (2002–2003) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av Barnekonvensjonen i norsk lov)*

Innst. O. nr. 126 (2002–2003) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*

Innst. O. nr. 92 (2003–2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven*

Innst. O. nr. 72 (2007–2008) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven*

Innst. O. nr. 22 (2008–2009) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova (om formålet med opplæringen)*

Innst. 390 S (2010–2011) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*

Innst. 405 S (2010–2011) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Læring og fellesskap – Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*

Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV*

Innst. 333 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Innst. 12 S (2015–2016*) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16)*

Innst. 321 S (2015–2016) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Iselin Nybø om å styrke norsk tegnspråk og tegnspråk i skolen*

Innst. 63 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Giske, Marianne Aasen og Rasmus Hansson om nasjonale regler som sikrer at elevers, studenters og læreres ansikter skal være fullt ut synlige i skoler og på universiteter og høyskoler*

Innst. 302 L (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*

Innst. 386 S (2016–2017) *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen*

Innst. 2 S (2017–2018) *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2018 og forslaget til statsbudsjett for 2018*

Innst. 151 L (2017–2018) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*

Innst. 192 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Olaug V. Bollestad, Steinar Reiten og Kjell Ingolf Ropstad om å gi alle elever i Norge tilbud om skolegudstjeneste før jul*

Innst. 317 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag om behovet for evaluering av seksårsreformen med sikte på å innrette skolen slik at den bedre ivaretar behovene til de yngste elevene og Representantforslag om evaluering av seksårsreformen og en skolestart på barns premisser*

Innst. 378 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen*

Innst. 52 S (2018–2019) *Representantforslag om skolegang for ungdom med endelig avslag på asylsøknad*

Melding til Stortinget

St.meld. nr. 14 (1995–96) *Om kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering*
St.meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål*
St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
St.meld. nr. 32 (2000–2001) *Evaluering av faget Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering*
St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken*
St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*
St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*
St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
St.meld. nr. 16 (2006–2007) … *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer – Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*
St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*
St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*
St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og meining – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*
St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*
Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring – oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport*
Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*
Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*
Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*
Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter*
Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*
Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*
Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*
Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*
Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*
Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*
Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*
Meld. St. 18 (2017–2018) *Sametingets virksomhet 2017*
Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*
Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*

Dokumenter

Dokument nr. 8:79 (1997–98) *Forslag fra stortingsrepresentantene Anneliese Dørum, Marit Nybakk og Sigvald Oppebøen Hansen om lov om endring i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (endring av § 13 nr. 2 om tidligere skolestart)*
Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002*
Dokument nr. 4 (2008–2009) *Sivilombudsmannen. Årsmelding 2008*
Dokument nr. 100 (2008–2009) *Representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen og Jon Jæger Gåsvatn om lov om endring i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
Dokument 3:7 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*
Dokument nr. 15:1213 (2010–2011) *Skriftlig spørsmål fra Line Henriette Holten (KrF) til kunnskapsministeren*
Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011*
Dokument 19 (2011–2012) *Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk*
Dokument 3:6 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*
Dokument nr. 15:216 (2014–2015) *Skriftlig spørsmål fra Per Olaf Lundteigen (Sp) til finansministeren*
Dokument 3:9 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*
Dokument 3:12 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar*
Dokument nr. 8:116 S (2015–2016) *Representantforslag frå stortingsrepresentantane Kjersti Toppe, Liv Signe Navarsete, Magne Rommet-*

veit, Terje Breivik, Geir Sigbjørn Toskedal og Audun Lysbakken om å sikra alle elevar i grunnskulen rett til opplæring på hovudmålet sitt

Dokument 6 (2017–2018) *Melding for året 2017 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter*

Dokument nr. 8:149 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Geir Pollestad, Jenny Klinge og Kjersti Toppe om behovet for evaluering av seksårsreformen med sikte på å innrette skolen slik at den bedre ivaretar behovene til de yngste elevene*

Dokument nr. 8:150 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Knut Arild Hareide, Olaug V. Bollestad, Tore Storehaug og Geir Jørgen Bekkevold om evaluering av seksårsreformen og en skolestart på barns premisser*

Dokument nr. 8:194 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen*

Dokument nr. 8:223 S (2017–2018) *Representantforslag fra fra stortingsrepresentantene Mona Fagerås, Lars Haltbrekken og Freddy André Øvstegård om skolegang for ungdom med endelig avslag på asylsøknad*

Dokument nr. 15:219 (2017–2018) *Skriftlig spørsmål fra Marit Knutsdatter Strand (Sp) til kunnskapsministeren*

Dokument nr. 15:245 (2017–2018) *Skriftlig spørsmål fra Torstein Tvedt Solberg (A) til kunnskapsministeren*

Dokument nr. 15:674 (2018–2019) *Skriftlig spørsmål fra Marit Knutsdatter Strand (Sp) til kunnskaps- og integreringsministeren*

Dokument nr. 15:1269 (2018–2019) *Skriftlig spørsmål fra Carl I. Hagen (FrP) til kunnskaps- og integreringsministeren*

Dokument nr. 15:2155 (2017–2018) *Skriftlig spørsmål fra Ulf Leirstein (FrP) til kunnskaps- og integreringsministeren*

Anmodningsvedtak nr. 626 av 8. juni 2015

Anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016

Anmodningsvedtak nr. 599 av 12. april 2016

Anmodningsvedtak nr. 671 av 22. mai 2017

Anmodningsvedtak nr. 672 av 22. mai 2017

Anmodningsvedtak nr. 897 av 13. juni 2017

Anmodningsvedtak nr. 883 av 11. juni 2018

Anmodningsvedtak nr. 792 av 29. mai 2018

Kongelig resolusjon

Kgl.res. 23. juni 1995 *om ikrafttredelse av lov om endringer i lov av 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen. Loven trer i kraft fra 1. juli 1997*

Kgl.res. 28. juni 2005 *Prosedyrer for konsultasjoner med Sametinget (konsultasjonsavtalen)*

Kgl.res. av 10. mars 2017 *Sammenslåing av ni fylkesmannsembeter i fire sammenslåinger fra 1. januar*

Kgl.res. 1. september 2017 *Oppnevning av Utvalg om videregående opplæring*

Kgl.res. 22. september 2017 *Oppnevning av offentlig lovutvalg på grunnopplæringens område*

Andre publikasjoner og dokumenter

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.* NIFU rapport;2012-20

Akershus fylkeskommune, e-post til Opplæringslovutvalget datert 9. januar 2019: *Bruk av åremålstilsetting av rektorer*

Amundsen, B. (2017). *Dette gjør elever stresset på skolen.* Hentet fra https://forskning.no/barn-og-ungdom-skole-og-utdanning-psykologi/dette-gjor-elever-stresset-pa-skolen/338987

Andenæs, K. & Møller, J. (Red.). (2016). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk.* Oslo: Universitetsforlaget

Andenæs, K. (2006). Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial. I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47 (4), 587–599

Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn – en juridisk og rettssosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 123–137). Oslo: Universitetsforlaget

Andenæs. K. (2003). *En kort innføring i rettsosiologien og dens problemstillinger.* Stensilserie nr. 94. Institutt for kriminologi og rettssosiologi: Universitetet i Oslo

Andrews, T., Lødding, B., Fylling, I. & Hustad, B. C. (2018). *Sluttrapport: Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap: Om virkninger av Strategi for etter og videreutdanning i PP-tjenesten.* NF-rapport nr.: 7/2018

Arbeidsgruppe om læremidler i samiskopplæringen. (2015). *Forslag til tiltak for å øke det nordiske samarbeidet om felles utvikling og bruk av*

læremidler i barnehage og skole for å styrke samiskopplæringen

Arbeidstilsynet. (2013). *Inneklima i norske skoler. Hovedfunn, 2011–2012*. www.arbeidstilsynet.no

Aune, H. (2016). Rettslige standarder i opplæringsloven og barnehageloven – Om retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn. I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 54–74). Oslo: Universitetsforlaget

Backe-Hansen, E., Bakken, A. & Huang, L. (2013). *Evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn*. NOVA Rapport 6/2013

Bakken, A. & Danielsen, K. (2011). *Gode skoler – gode for alle. En casestudie av prestasjonsforskjeller på seks ungdomsskoler*. NOVA Rapport 11/2010

Barne- og familiedepartementet. (2018). *Barnelovutvalget*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/styrer-rad-og-utvalg/eksisterende/barnelovutvalget/id2637328/

Barne- og familiedepartementet. (2019). *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov*

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* Veileder til utredningsinstruksen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2018). *Samarbeid til barn og unges beste.* Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0–24 samarbeidet

Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

Barneombudet. (2018a). *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø – 2018*. Hentet fra http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/06/God-hjelp-til-rett-tid.pdf

Barneombudet. (2018b). *Elevmedvirkning: Å bli inkludert, verdsatt og hørt*. Hentet fra http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2015/08/Medvirkningshefte.pdf

Barneombudet. (2019). *Gode intensjoner er ikke nok*. I Kommunal rapport 23.08.2019

Barneombudet. (u.å.). *Eksperthåndbok – Kort innføring i å holde ekspertmøter og opprette ekspertgrupper.* Hentet 16. mars 2018 fra http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/eksperthandbok.pdf

Berg, B. & Kermit, P. (2015). *Prat, les, klikk. Biblioteket som integreringsarena*. NTNU Samfunnsforskning & Nasjonalbiblioteket

Berge O. K., Angelo, E., Heian, M. T. & Emstad A. B. (2019). *Kultur + skole = sant. Kunnskapsgrunnlag om kulturskolen i Norge.* TF-rapport nr. 489

Bergen kommune. (2019, 1. november). *Permisjon fra skolen*. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/skole/grunnskole/permisjon-og-fritak/permisjon-fra-skolen

Bertrand, M., Mogstad, M. & Mountjoy, J. (2019). *Improving Educational Pathways to Social Mobility: Evidence from Norway's «Reform 94»*. SSB: Discussion Papers No. 916

Bioteknologirådet. (2018.) *Årsrapport for Bioteknologirådet 2017*

Birkeland, E., Andsnes, S., Kirksæther, B., Espeland, M., Myhre, A. S., Duun, A. E. & Hamre, O. (2014). *Det muliges kunst: Råd til kulturministeren og kunnskapsministeren.* Oslo: Kunnskapsdepartementet

Björnson J.K. & Olsen R.V. (Red.). (2018). *Tjue år med TIMSS og PISA i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget

Boaler, J., Wiliam, D. & Brown, M. (2000). *Students' experiences of ability grouping – disaffection, polarisation and the construction of failure.* British Educational Research Journal, 26, 631–648

Boe, E. M. (2018). *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

Borg, E., Drange, I., Fossestøl, K. & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren. En kunnskapsoversikt*. Rapport 8. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Borg, E., Christensen, H., Fossestøl, K. & Pålshaugen, Ø. (2015). *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen*. Rapport 6. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Brandt, S. S. (2010). *En mangfoldig og universell grunnopplæring? Om hvordan mangfold ivaretas faglig, sosialt og fysisk fra 4. til 8. trinn i grunnskolen.* NIFU STEP rapport; 9-2010

Brusling, C. (2001). Mot en demokratiserende deprofesjonalisering av læreryrket? I Kvernbekk, T. (Red.). *Pedagogikk og lærerprofesjonalitet*. Oslo: Gyldendal akademisk

Buland, T., Mathiesen, I. H., Aaslid, B. E., Haugsbakken, H., Bungum, B. & Mordal, S. (2011). *På vei mot framtida–men i ulik fart. Sluttrap-*

port fra evalueringen av skolens rådgivning. SINTEF A18112

Bærum kommune. (2018). *Leksehjelpstilbudet i bærumsskolen – evaluering*. J.post ID: 18/104269

Bø, T. P. & Vigran, Å. (2015). *Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning*. Samfunnsspeilet, 29(1), 9–14

Børhaug, K. (2018) med videre henvisninger. *Demokrati i den nye læreplanen*. I Bedre skole 3–2018, 18–23

Børne- og Undervisningsministeriet. (2019a, 29. august). *Elevtal i grundskolen*. Hentet fra https://www.uvm.dk/statistik/grundskolen/elever/elevtal-i-grundskolen

Børne- og Undervisningsministeriet. (2019b, 19. juni). *Lektiehjælp og faglig fordybelse*. Hentet fra https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/lektiehjaelp-og-faglig-fordybelse

Børne- og Undervisningsministeriet. (2019c, 7. august). *Faglige udvalg og lokale uddannelsesudvalg*. Hentet fra https://www.uvm.dk/erhvervsuddannelser/ansvar-og-aktoerer/raad-og-udvalg/faglige-udvalg-og-lokale-uddannelsesudvalg

Børne- og undervisningsministeriet. (2019d, 21. mars). *SFO*. Hentet fra https://www.uvm.dk/sfo-klub-og-fritidshjem/sfo

Børte, K., Lillejord, S. & Johansson, L. (2016). *Evnerike elever og elever med stort læringspotensial: En forskningsoppsummering*. [Able students and students with higher learning potential: A research summary.] Oslo: Kunnskapssenter for Utdanning. Hentet 6. april, 2017, fra www.kunnskapssenter.no

Carlsten, T. C. & Sjaastad, J. (2014). *Evaluering av Program for skolebibliotekutvikling* 2009–2013. NIFU. Rapport 4/2014

Center for Ligebehandling af Handicappede og Børnerådet. (2005). *Magtanvendelse i folkeskolen – et inspirationshæfte*. ISBN 87-91223-81-4

Compendia 24. (u.å.). *Permisjon for å utføre offentlige verv*. Hentet 1. november 2019 fra http://www.compendia24.no/compendia24/personal.nsf/content?ReadForm&page=TVAD-7ENJ9R

Cools, S., Schøne, P. & Strøm, M. (2017). Forskyvninger i skolestart: Hvilken rolle spiller kjønn og sosial bakgrunn? I *Søkelys på arbeidslivet, 34(04),* s. 273–289

Dahl, M. (Red.). (2015). *Notat om læringsanalyse*. Først publisert på iktsenteret.no i 2015. Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/profesjonsfaglig-digital-kompetanse/notat-om-laringsanalyse/

Dahl, T., Askling, B., Heggen, K., Kulbrandstad, L.I., Lauvdal, T., Qvortrup, L., Salvanes, K.G., Skagen, K., Skrøvset, S., Thue, F.W. & Mausethagen, S. (2016). *Om lærerrollen*. Ekspertgruppa om lærerrollen. Bergen: Fagbokforlaget.

Danielsen, O. A., Klausen, J. E. & Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis.* NIBR-rapport 2019:12

Danmarks statistikk. Statistikkbanken. *Uddannelse og viden.* Hentet fra https://www.statistikbanken.dk/SPECIAL1

Datatilsynet & Teknologirådet. (2017). *Personvern – tilstand og trender 2017*. Hentet fra https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-personvern/rapporter/tilstand-og-trender-20172.pdf

Datatilsynet. (2014). *Personvern i skole og barnehage*. Samlerapport, juni 2014

Datatilsynet. (2015). *Utredning om fremtidens skole tar ikke opp personvernproblematikk.* Hentet fra https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/hoeringsuttalelser/20151/Utredning-om-fremtidens-skole-tar-ikke-opp-personvernproblematikk/

Datatilsynet. (u.å). *Korleis lage atferdsnorm?* Hentet 7. november 2019 fra https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/veiledere/korleis-lage-atferdsnorm/

Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. Deloitte 2019

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2019). Uttalelse om forskningsprosjektet *Small group Instruction in Mathematics for Pupils Level 1–4: Effects of a randomized controlled trial intervention study.* Hentet fra https://www.etikkom.no/hvem-er-vi-og-hva-gjor-vi/komiteenes-arbeid/Uttalelser/

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* Rapport 2010:4

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2013). *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Difi-rapport 2013:14

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2015a). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015:19

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2015b). *Evaluering av Utdanningsdirektoratet.* Difi-rapport 2015:17

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2016). *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.* Difi-rapport 2016:05

Direktoratet for økonomistyring (DFØ). (2017). *Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelsen av ny instruks i 2016.* Rapport 1/2017

Dokka, H. J. (1988). *En skole gjennom 250 år: Den norske allmueskole-folkeskole-grunnskole 1739–1989.* NKS-forlag

Drugli, M. B. & Nordahl, T. (2016). *Forskningsartikkel: Samarbeidet mellom hjem og skole. En oppsummering av aktuell kunnskap om hva som skaper et godt samarbeid mellom hjem og skole.* Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/hjem-skole-samarbeid/samarbeidet-mellom-hjem-og-skole/

Dæhlen, M. (2017). *Dette sier forskningen om å kommunisere med nikab.* Hentet fra https://forskning.no/innvandring-islam-skole-og-utdanning/dette-sier-forskningen-om-a-kommunisere-med-nikab/340408

Econ Pöyry. (2009). *Kartlegging av elevers individuelle kostnader til utstyr i videregående*

Ekren, R., Holgersen, H. & Steffensen, K. (2018). *Kompetanseprofil for lærere i videregående skole.* Hovedresultater 2017. SSB Rapport 2018/19

Ekspertutvalg. (2017). *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*

Ekspertutvalg. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*

Epland, J. (2018). *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt.* (SSB). Hentet fra https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-ihusholdninger-med-vedvarende-lavinntekt

Eriksen, B. (2013). *Rektors styringsrett.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Eriksen, E. O. & Molander, A. (2008). Kapittel 9: Profesjon, rett og politikk. I Molander A. & Terum L. I. (Red.), *Profesjonsstudier.* Oslo: Universitetsforlaget

Eriksen, K. G. (2018). *Digitalt medborgerskap i fremtidens skole.* I Bedre skole 4–2018, (41–45)

Eriksen. B. (2019). *Forholdet mellom skoleeiers/arbeidsgivers styringsrett og profesjonell autonomi*

EU. (2018). *Home education policies in Europe. Primary and lower secondary education – Study.* Hentet fra: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea077239-e244-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-79438729

European Commision. (2019). *Artificial intelligence: Commission takes forward its work on ethics guidelines.* Hentet fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1893_en.htm

Federici, R. A., Gjerustad, C., Vaagland, K., Larsen, E. H., Rønsen, E. & Hovdhaugen, E. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2017.* NIFU-rapport; 2017:12

Fixsen, D. L. & Ogden, T. (2014). *Facing the challenges of implementation.* Zeitschrift für Psychologie, 222(1), 1-3. doi:10.1027/2151-2604/a000159

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A. & Friedman, R. M. (2005). *Implementation research: a synthesis of the literature*

Fjørtoft, H., Vatn, G. Å. & Eriksen, P. F. (2017). *Juridisk literacy i skolen. Ikke-juristers lovtekstlesing og rettsanvendelse.* Nordic Journal of Literacy Research, Vol. 3, s.1–14

Folkehelseinstituttet. (2018a). *Helsetilstanden i Norge 2018.* Rapport 2018. Oslo: Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet. (2018b). Barn og unges helse: oppvekst og levekår. I *Folkehelserapporten – Helsetilstanden i Norge.* Hentet 7. november 2019 fra https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-oppvekst/

Folkehelseinstituttet. (2018c). Barn og unge: Livskvalitet og psykiske lidelser. I *Folkehelserapporten – Helsetilstanden i Norge.* Hentet fra https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/psykisk-helse-hos-barn-og-unge/

Folkehelseinstituttet. (2018d). *Barn og unges fysiske helse.* Hentet fra https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-fysisk-helse/

Forbrukerombudet. (2012). *Høringsuttalelse til NOU 2012 : 1 Til Barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/aff8c9b618b9401f928bd93a855767de/forbrukerombudet.pdf?uid=Forbrukerombudet_(30.04.2012)

Forbrukertilsynet. (2009). *Forslag til veileder om reklame i skolen.* Hentet fra https://www.forbrukertilsynet.no/forslag-veileder-reklame-skolen

Forbrukertilsynet. (2019, 21. mars). *Orienteringsbrev til alle grunnskoler om reklame i skolen.* Hentet fra https://www.forbrukertilsynet.no/reklame-i-skolen

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). (2017*). FUGs prinsippnotat om lekser.* Hentet

fra http://www.fug.no/getfile.php/3743462.1542.rrfvpydvvt/2017+Prinsippnotat+om+lekser.pdf.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). (2019). *Krapfoss skole med fast nyhetsbrev til foreldre.* Hentet fra http://www.fug.no/krapfoss-skole-med-fast-nyhetsbrev-til-foreldre.6200771-152787.html

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2008). *Vurdering av personvernkonsekvenser.* Veileder til utredningsinstruksen

Francis, B., Hodgen, J., Craig, N., Taylor, B., Archer, L., Mazenod, A., Tereshchenko, A. & Connolly, P. (2019). *Teacher 'quality'and attainment grouping: The role of within-school teacher deployment in social and educational inequality.* Teaching and Teacher Education, 77, 183–192

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the Third Logic*. University of Chicago Press

Fullan, M. (2007). *Leading in a culture of change*. John Wiley & Sons

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2015). *Avslag – klage på vedtak om skoleskyss* – Ullensaker kommune

Fylkesmannen i Rogaland. (2016). *Tilsynsrapport etter hendelsesbasert tilsyn, Sola kommune*. Hentet fra https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/barnehage-og-opplaring/2016-09-12-endelig-tilsynsrapport-sola-kommune---ressurssenteret.pdf

Fylkesmannen i Vestfold. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 6. januar 2014: *Ny henvendelse om bruk av tvang*

Gabrielsen, E. & Lundetræ, K. (2017). *Indikerer de norske PIRLS-resultatene et behov for å justere retningslinjene for skolestartsalder?* Klar framgang, s. 204–221

Gangnes, O. M. (2018). *Juristene i kommunesammenslåingen.* Juristkontakt, utgave 1. Hentet fra http://www.juristkontakt.no/i/2018/1/juko-2018-01b-5

Gabrielsen, E. & Lundetræ, K. (2017). *Indikerer de norske PIRLS-resultatene et behov for å justere retningslinjene for skolestartsalder?* I Klar framgang

Garbo, J. & Raugland, V. (2017). *Den brysomme profesjonaliteten – Om skjønnsutøvelse og styring*. Oslo: Universitetsforlaget

Gjerustad, C. & Waagene, E. (2015). *Spørsmål til skole-Norge høsten 2015. Resultater og analyser av Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU Rapport; 2015: 42

Gjerustad, C., Waagene, E. & Federici, R. A. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2016. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere.* NIFU Rapport; 2016:46

Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I. & Hansen, V. W. (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren.* FoU-prosjekt 134039. ideas2evidence-rapport 12: 2014. Bergen: ideas2evidence

Hall, J. B. (2016). Nasjonalt tilsyn: Et skritt fra lovregulering til evaluering av innhold?. I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 279–296). Oslo: Universitetsforlaget

Harvoll, K. (2018). *Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer*. NIBR-rapport 2018: 5

Hattie, J. (2009). *Visible learning – A synthesis of 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge

Haugan, I. (2015). *Ikke lekser, men feil lekser er problemet*. Hentet fra https://forskning.no/sosiale-relasjoner-barn-og-ungdom-ntnu/ikke-lekser-men-feil-lekser-er-problemet/463765

Haugen, G. M. D., Kermit, P. S., Wik, S. E., Hjulstad, J. A. & Holkesvik, A. H. (2015). *Kunnskapsoversikt over forskningsfunn om læring hos barn og unge med hørselshemming*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Haugli, T. (2016). *Barns menneskerettigheter – Grunnloven, barnekonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.* I Bendiksen L.R.L. & Haugli T. (Red.), *Sentrale emner i barneretten* (s. 51). Oslo: Universitetsforlaget

Haukelien, H., Vike, H., Hagen, A. L. & Rudningen, G. (2011). *Frihet til likeverd: likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling.* Telemarksforskning: Rapport 281

Helgeland, G. (2018). *Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 : kommentarutgave* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Helse- og omsorgsdepartementet & Kunnskapsdepartementet. Rundskriv I-5/2008. *Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning*

Helse- og omsorgsdepartementet. (2019). *Høringsnotat om reguleringen av miljø og helse i barnehager og skoler.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-miljo-og-helse-i-barnehager-og-skoler/id2670278/?expand=horingsnotater

Helsedirektoratet. (2010). *Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Rapport IS-1798

Helsedirektoratet. (2015). *Nasjonale faglig retningslinje for mat og måltider i barneskole og SFO*. Hentet fra https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen

Helsedirektoratet. (2016). *Kartlegging av årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Rapport 10/2016

Helsedirektoratet. (2017). *Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Rapport 10/2017

Helsedirektoratet. (2018). *Statistikk om fysisk aktivitetsnivå og stillesitting*. Hentet fra https://www.helsedirektoratet.no/tema/fysisk-aktivitet/statistikk-om-fysisk-aktivitetsniva-og-stillesitting

Helsedirektoratet. Rundskriv IS-10/2015. *Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9*

Helsedirektoratet. Veileder IS-2073. *Miljø og helse i skolen*. Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Helsetilsynet. (2015). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*. Rapport 1/2015

Helsetilsynet. (2017a). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2016 med kommunale helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming*. Rapport 4/2017

Helsetilsynet. (2017b). *Oppsummering av det landsomfattande tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år*. Rapport 3/2017

Helsvig, K. G. (2014). *1814–2014 Kunnskapsdepartementets historie*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Hjelle, I. A. (2014). *Mindre tid til spisepause*. Hentet fra https://www.med.uio.no/imb/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2014/mindre-tid-til-spisepause.html

Hoaas, K. C. (2009). *Dropp leksene med loven i hånd*. Aftenposten. Hentet fra https://www.aftenposten.no/norge/i/8BQoA/dropp-leksene-med-loven-i-haand

Holm, V. N. & Møller, J. (2016). Tilsyn – En hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet? I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 263–278). Oslo: Universitetsforlaget

Holmboe, M. (2009). Politiattest for den som skal ha ansvar for barn og unge. *Tidsskrift for strafferett*, 9(4), 469–484

Holmboe, M. (2017). *Tale eller tie: Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*. Oslo: Gyldendal Juridisk

Holmboe, M. & Myhrer, T.-G. (2018). *Vandel: Om politiattester og vurdering av skikkethet.* Oslo: Universitetsforlaget

Holmboe, M., Leer-Salvesen, K. & Vatnar, S. K. B. (2019). Avverging av mishandling i nære relasjoner – en flerfaglig tilnærming. Del I. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 17(2), 114–130 https://www.ks.no/contentassets/b580cd01855f4f8f8335e85bc8c90981/pp-qb-erfaringer-med-ny-handhevingsordning.pdf

Høidahl H. & Flatebø E. (2016). *Prosjekt «Klart lovspråk». En kartlegging av hvordan forslag til ny opplæringslov virker i praksis.* Opinion. Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport_om_brukertesting_av_utkast_til_forslag_til_ny_opplaeringslov.pdf

Høstmælingen, N. (2012). *Internasjonale menneskerettigheter* (2. utgave). Oslo: Universitetsforlaget

Høstmælingen, N. (2016). Sivile rettigheter og friheter. Kapittel 6. I Høstmælingen, N., Kjørholt, E. S. & Sandberg, K. (Red.). *Barnekonvensjonen: barns rettigheter i Norge.* (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget

Idsøe, E.C. & Skogen, K. (2011). *Våre evnerike barn.* Kristiansand: Høyskoleforlaget

Innjord, F. (1996). *Hva er «vakkert»? – Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk.* Jussens Venner, 1996, s. 161–194

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2018). *Innvandrerbefolkningen i Norge.* Hentet fra: https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandrerbefolkningen-i-norge/

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2019). *Tilskudd til Jobbsjansen del B* (mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom) Hentet fra https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-jobbsjansen-mer-grunnskoleopplaring-til-innvandrerungdom/

Iversen, J. M. V. & Nyhus, O. H. (2018). *Ressurstildelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune*. SØF-rapport nr 02/17. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS

Iversen, J. M. V., Bonesrønning, H. & Nyhus, O. H. (2016). *Spesialundervisning i storbyene*.

SØF-rapport nr. 04/16, s. 9. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS

Jacobsen, S. E. (2018). *Evnerike barn kan bli ensomme.* Hentet fra https://forskning.no/barn-og-ungdom-skole-og-utdanning-sosiale-relasjoner/evnerike-barn-kan-bli-ensomme/1244246

Jahre, H. P. (1987). Disiplinærmyndighet. I Matheson, W. (Red.). *Norsk skolerett*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 322 flg

Jakhelln, H. (2011). *Problemnotat til Utdanningsdirektoratet i anledning spørsmålet om en rett til læreplass bør lovfestes for så vidt gjelder fag- og yrkesopplæringen og om arbeidslivets organisasjoner og andre aktørers rolle i denne sammenheng*. Vedlegg 3 til Utdanningsdirektoratets svar på oppdragsbrev 39–10. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/upload/sry/orienteringssaker/6.-juli-svar-pa-oppdragsbrev-39-10-rett-til-lareplass.pdf

Jakhelln, H. & Welstad, T. (Red.). (2012). *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole-og utdanningsrettens område.* Cappelen Damm akademisk

Jarl, M. (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups Utbildning AB

Jensen, K. (2008). *Nye utfordringer i kunnskapssamfunnet. Kunnskapsutvikling og faglig oppdatering hos lærere, sykepleiere, dataingeniører og revisorer*. I *Bedre skole*. 4–2008

Jenssen, E. S. & Lillejord, S. (2010). *Hvorfor tilpasset opplæring er så vanskelig*. I Bedre skole 2–2010

Johansen, L. M., Hamre, L., Rognstad, H., Børve, S. & Gulbrandsen H. (2019). *Bruk av tvang og makt i skolen. Kunnskapsinnhenting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet*. Deloitte rapport 2019

Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*

Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Høring – forslag til endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, tvangsekteskap, skyting mot politiet m.m.)*

Kartverket. (2019). *Fylkes- og kommuneoversikt*. Hentet 7. november 2019 fra https://www.kartverket.no/kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/

Kermit, P. S. (2018). *Hørselshemmede barns og unges opplæringsmessige og sosiale vilkår i barnehage og skole: Kunnskapsoversikt over nyere nordisk forskning.* NTNU Samfunnsforskning

Kitson, A., Harvey, G. & McCormack, B. (1998). *Enabling the implementation of evidence based practice: a conceptual framework*. BMJ Quality & Safety, 7(3), 149–158.

Kittelsaa, A. M., Kermit, P. S., Wik, S. E., Klingenberg, O. J. G. & Holkesvik, A. H. (2015). *Kunnskapsoversikt over forskningsfunn om læring hos barn og unge med synshemming*. NTNU Samfunnsforskning

Kitterød, R. H., Lyngstad, J., Lidén, H. & Wiik, K. A. (2015). *Praktiseres delt bosted for barn av andre foreldregrupper enn før.* Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå, 3

Kjer, M. G. & Jensen, V. M. (2018). *Skoleledernes oplevelse af styring, handlefrihed og pædagogisk ledelse i folkeskolereformens tredje år*. Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd (VIVE). Hentet fra https://www.vive.dk/media/pure/6872/1119747

KL, Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Uddannelses- og forskningsministeriet, Børne- og kulturchefforeningen, Skolelederforeningen og BUPL's lederforening. (2017). *Grunduddannelse af skoleledere – Fremtidige kompetencebehov og uddannelsestilbud*. Hentet fra https://www.uvm.dk/publikationer/folkeskolen/2017-grunduddannelse-af-skoleledere-fremtidige-kompetencebehov-og-uddannelsestilbud

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Rapport fra gjennomgang av samelovens språkregler*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016a). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Veileder H-2382

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016b). *Begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/481d29160c004349a7b74715d413cb80/tvisteloesning_hoeringsnotat.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016c, 26. februar). *Regionreformen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Målrettet plan 2017–2021. Videre innsats for kvensk språk*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Tildelingsbrev til fylkesmannsembetene 2019*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b, 8. februar). *Regjeringen vil ha nasjonal*

strategi for kunstig intelligens. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/KI-strategi/id2639883/ og https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-ha-nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2628523/

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019c). *Særlovgjennomgang om internkontroll. Oppfølging av ny kommunelov*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/80ef7287ba904c56b649964b8c08da31/horingsnotat_sarlovgjenomgang_internkontroll.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet, rundskriv H-26/05. *Forsøk i kommunar og fylkeskommunar*

Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). *Forsøk med differensiert oppgavefordeling*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/rapport_oppgavedifferensiering_okt07.pdf?id=2249251

Kompetanse Norge. (2018). *Nøkkeltall om voksnes utdanning og opplæring*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/nokkeltall/#ob=15271,15272

Kompetanse Norge. *Statistikkbanken*

KS. (2018a). *Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner: Erfaringer med ny håndhevingsordning for skolemiljø (opplæringsloven § 9 A-6)*

KS. (2018b, 17. oktober). *Hovedtariffavtalen for 1.5.2018–30.4.2020*. Hentet fra https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/hovedtariffavtalen/hovedtariffavtalen-1.5.2018–30.4.2020/

KS. E-post til Opplæringslovutvalget datert 16. november 2018. *Informasjon om kommunenes systemer for tildeling til skolene*

Kulturdepartementet. (2015). *Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2019*. Statens oppgaver og ansvar for utvikling av folkebibliotekene

Kulturdepartementet. (2019a). *Utkast til lov om språk (språklova)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/0be8836dbc0046daa6148a7776fb4275/spraklov-hoyringsnotat--siste-versjon-26.8..pdf

Kulturdepartementet. (2019b, 10. september). *Språkpolitikken*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/sprak-og-litteratur/innsiktsartikler/Sprakpolitikken/id762492/

Kulturdepartementet. (u.å.). *Arbeidet med Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023*. Hentet 9. november 2019 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/arbeidet-med-nasjonal-bibliotekstrategi-2020-2023/id2630490/

Kunnskapsdepartementet & Trondheim kommune (2016). *Avtale om overføring av skoledriften ved A. C. Møller skole fra Statped til Trondheim kommune*. Hentet fra http://www.statped.no/globalassets/avtale-om-overforing-av-skoledrift.pdf

Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet & Arbeids- og sosialdepartementet. *Oppdragsbrev 16–15: Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24*

Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus & Matmerk (u.å.). *Nasjonal veileder. Inn på tunet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/78cac2711a664d749fc425f0f835ea55/nasjonal-veileder-inn-paa-tunet-gaarden-som-laeringsarena-lav.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2014). *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen*

Kunnskapsdepartementet. (2015). *Tolkningsuttalelse av om skolefritidsordningens vedtekter er å regne som forskrifter*

Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Veiledning om organisering av elevene. Opplæringsloven § 8-2 m.m.* Veileder 04/2017

Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Framtid, fornyelse og digitalisering, Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017–2021*

Kunnskapsdepartementet. (2018a). *Tildelingsbrev for 2018 til Utdanningsdirektoratet, direktoratet for barnehage, grunnskole og IKT*

Kunnskapsdepartementet. (2018b, 14. desember). *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-/id2005356/

Kunnskapsdepartementet. (2018c, 15. november). *Jobbsjansen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/kd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/jobbsjansen/id2343473/

Kunnskapsdepartementet. (2018d, 28. februar). Kap. 225 post 64 *Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge*. Hentet fra https://www.udir.no/contentassets/2ea7c1cd44894738acff859b5e425641/retningslinjer-for-tilskudd-til-opplaring-til-barn-og-unge-som-soker-opphold-i-norge.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2019a). *Tildelingsbrev for 2019 til Utdanningsdirektoratet, direktoratet for barnehage, grunnopplæring og IKT*

Kunnskapsdepartementet. (2019b). *Forslag til endringer i opplæringsloven (fylkeskommunal plikt til å tilby karriereveiledning)* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/eb0e9e0f5afc407ca244b8c8921883a7/horingsnotat-endringer-i-opplaringslova-lovfesting-av-tilbud-om-karriereveiledning-i-fylkeskommunen.pdf

Kunnskapsdepartementet. Brev til Buskerud fylkeskommune datert 20. mai 2014: *Svar på henvendelse om kostnader til verneutstyr for elever i yrkesopplæringen på videregående skole*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Hordaland fylkeskommune datert 23. februar 2015: *Forsøk med å undervise i fag på engelsk*

Kunnskapsdepartementet. Brev til kommunene datert 29. januar 2018: *Informasjon om lærernormen*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Sametinget datert 13. mars 2017: *Vedrørende anmodning om endringer i opplæringslova og friskolelova*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Sivilombudsmannen datert 29. juni 2017: *Om regler for skoleskyss og delt bosted*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Utdanningsdirektoratet av 19. mai 2017: *Bruk av robot i undervisningen*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Utdanningsdirektoratet datert 13. september 2013: *Delegering av myndighet til Utdanningsdirektoratet etter opplæringsloven, privatskoleloven og forskrifter med hjemmel i disse lovene*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Utdanningsdirektoratet datert 16. september 2011: *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kap. 4A*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Utdanningsdirektoratet datert 8. november 2007: *Delegasjon av myndighet etter opplæringsloven § 12-2 om faglige råd*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Utdanningsdirektoratet, 26. april 2018: *Svar om det rettslige grunnlaget for skolemiljøtiltak*

Kunnskapsdepartementet. Brev til Vox datert 12. juni 2016: Statsbudsjettet 2016 Tildelingsbrev tillegg 04/2016 – *Modulstrukturert forberedende voksenopplæring*

Kunnskapsdepartementet. E-post til Kunnskapsdepartementet av 6. desember 2017: *Robot AV1*

Kunnskapsdepartementet. E-post til Utdanningsdirektoratet av 24. april 2019: *Presisering av oppdragsbrev 20–18 om oppfølging av den virtuelle matematikkskolen (DVM) og pilotering av Fleksibel opplæring*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 02–19: *Utvidelse av modulforsøkene for opplæring av voksne på videregående nivå*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 12–16: *Utvikle moduler for utvalgte lærefag og gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på videregående opplærings nivå*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 20–18: *Oppfølging av den virtuelle matematikkskolen og pilotering av Fleksibel opplæring*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 2019–014: *Styrke tegnspråk i barnehage og skole*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 30–17: *Utrede oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap etter krenkelser eller dårlig skolemiljø*

Kunnskapsdepartementet. Oppdragsbrev 33–17: *Forsterket tegnspråkopplæring i barnehagen og grunnopplæringen*

Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-14–03. *Ny lovbestemmelse om rett til gratis grunnskoleopplæring*

Kunnskapssenteret for utdanning. E-post til Opplæringslovutvalget datert 24. april 2018: *Angående vurdering av om det er grunnlag for å innhente en systematisk kunnskapsoversikt om hva som sikrer, eller bidrar til, at lover og forskrifter på opplæringsområdet blir etterlevd*

Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-15-07. *Informasjon om endringer i opplæringen i faget Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og om rett til fritak fra opplæring i skoleåret 2007/2008*

Leknes, S., Løkken, S. A., Syse, A. & Tønnessen, M. (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater* (SSB) Hentet fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivingene-2018

Lemante, J. (2018). *Hvilke suksesskriterier ligger bak innføringsskolen? En intervjustudie om hvordan lærere tilrettelegger for utvikling av ordforråd for nyankomne elever i innføringsskolen. (*Masteroppgave/UIS-HF-IGIS/2018). Universitet i Stavanger

Leo, U. (2016). *Rättslig reglering och profesjonella normer som påverkar rektorers ledarskap.* I Andenæs, K. & Møller, J. (Red.). *Retten i skolen.* Oslo: Universitetsforlaget

Lillejord, S., Børte, K., Ruud, E. & Morgan, K. (2017). «*Stress i skolen – en systematisk kunnskapsoversikt*». I Bedre Skole 1–2018

Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., Manger, T., Kirkebøen, L. J. & Sandsør, A. M. J. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning

Ling, R. & Vaage O. F. (2006). *Internett og mobiltelefon – ikke lenger bare for de få.* Hentet fra: https://www.ssb.no/a/histstat/ssp/ssp_200006.pdf

Lovdata.no. (2018). *Lover på nynorsk og bokmål.* Hentet fra https://lovdata.no/artikkel/lover_pa_nynorsk_og_bokmal/1856

Lund, Ø. (2019). «*Men det skjer ikke av seg sjøl likevel…». Utvidet brukerundersøkelse av det skolebaserte kompetanseutviklingsprogrammet SkoleVFL 1.0.* Septentrio Reports, (2). DOI: https://doi.org/10.7557/7.4681

Lyngstad, J., Kitterød, R. H. & Nymoen, E. H. (2014). *Hos mor, hos far eller delt bosted? Individuelle endringer i barns bo-ordning når foreldrene bor hver for seg.* Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/hos-mor-hos-far-eller-delt-bosted

Magtanvendelsesudvalget. (2015). *Betænkning nr. 1551 fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge*

Matheson, W. (Red.) (1987). *Norsk skolerett.* Universitetsforlaget, Oslo

Mathiesen, T. (2011). *Retten i samfunnet. En innføring i rettsosiologi.* Pax forlag

Mausethagen, S. (2015). *Læreren i endring? Om nye forventninger til lærerprofesjonen og lærerarbeidet.* Oslo: Universitetsforlaget

Mausethagen, S., Prøitz, T. S. & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling.* Fagbokforlaget

Mausethagen. S., Shavard, G., Knudsmoen. H., Lorentsen. M. & Osland, O. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen.* OsloMet

Medietilsynet. (2018). *Barn og medier-undersøkelsen 2018. 9 – 18-åringer om medievaner og opplevelser.* Hentet fra: http://www.medietilsynet.no/barn-og-medier/barn-og-medier-undersokelsen/

Mehlbye, J. & Nøhr, K. (2017). *Skolernes praksis i overholdelsen af de forvaltningsretlige regler og principper.* Hentet fra https://www.uvm.dk/publikationer/folkeskolen/2017-skolernes-praksis-i-overholdelsen-af-de-forvaltningsretlige-regler-og-principper

Miljøverndepartementet. (2001). Miljøutredninger etter utredningsinstruksen. Veileder T-1349

Moafi, H. (2012). *Første år med lovfestet gratis leksehjelp.* SSB Samfunnsspeilet, 2012/1. https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/forste-aar-med-lovfestet-gratis-leksehjelp

Molander, A. & Smeby J. C. (Red.), *Profesjonsstudier 2*, s. 44–54. Oslo: Universitetsforlaget

Molander, A. & Terum L. I. (Red.). (2008). *Profesjonsstudier.* Oslo: Universitetsforlaget

Molander, A. (2013). *Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring*

Mordal, S., Buland, T. & Mathiesen, I. H. (2018). *Det er bare snakk om hvilke briller man har på… En studie av rådgiving på barneskolen.* SINTEF: 2018:00501

Myking, S.M. (2018). *Rapport om digitale læremiddel i skulen med tanke på nynorsk.* Noregs Mållag

Myklatun, K.H. & Thorsnes, S.S. (2017). *Høyere prisvekst for SFO enn for barnehage.* Hentet fra: https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hoyere-prisvekst-for-sfo-enn-for-barnehage

Møller, J. & Karseth, B. (2016). Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring. I Andenæs K. & Møller J. (Red.). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 199–215). Oslo: Universitetsforlaget

Møller, J. & Ottesen, E. (2016). Et godt psykososialt miljø – rettslig regulering og yrkesetiske normer. I Andenæs, K. & Møller, J. (Red), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 182–198). Oslo: Universitetsforlaget

Møller, J. & Sivesind, K. (2016). Rektors blikk på opplæringslovens rettslig regulering. I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 161–181). Oslo: Universitetsforlaget

Møse E. (2002). *Menneskerettigheter (1. utg.)*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). (2019). *Erfaringsrapport om godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring*

Nationella centret för utbildningsutvärdering. (2018a, 14. mars 2018). *Omfattade utvärdering: lagen har effektiverat elevhälsan, men de korrigerande åtgärderna har inte minskat.* Hentet fra https://karvi.fi/sv/2018/03/14/omfattade-utvardering-lagen-har-effektiverat-elevhalsan-men-de-korrigerande-atgarderna-har-inte-minskat/

Nationella centret för utbildningsutvärdering. (2018b). *Utvärdering av arbetsro och en trygg lärmiljö inom grundläggande utbildning och gymnasieutbildning.* Hentet fra https://karvi.fi/sv/publication/utvardering-av-arbetsro-och-en-trygg-larmiljo-inom-grundlaggande-utbildning-och-gymnasieutbildning/

Nguyên-Duy, I. (2011). Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret? I Baldersheim H. & Smith E. (Red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre* (s. 184–212). Oslo: Abstrakt forlag

NIBR. (2012). *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?* Rapport 2012:26

Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaard, C.B., Hennestad, B.W., Wang, M.V., Martinsen, J., Vold, E.K., Paulsrud, P., Johnsen, T. (2018). *Inkluderende felleskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget

Nordrum, J. C. F. (2013). *Ny barnehagelov? NOU 2012: 1 Til barnas beste og Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage.* Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 11(2), 109–131

Nordrum, J. C. F. (2017). *Bedre regulering? Årsak–virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess – med eksempler fra miljøregulering av næringsvirksomhet. (*Doktoravhandling). Universitetet i Oslo

Norges Blindeforbund. (2010). *En skole for alle – også for svaksynte og blinde*. Hentet fra https://www.blindeforbundet.no/om-blindeforbundet/brosjyrer/en-skole-for-alle

Norges Døveforbund. (u.å.). *Om tegnspråk*. Hentet 2. desember 2019 fra https://www.doveforbundet.no/tegnsprak/hva

Novak, J. (2018). *Juridification of educational spheres: The case of Swedish school inspection.* (Doctoral dissertation). Acta Universitatis Upsaliensis

NTB Arkitekst AS. (2019). *Klart språk i opplæringsloven. Resultater fra brukertestingen*. Opplæringslovutvalget. 5. september 2019. (Presentasjon)

Nylenna, M. & Braut, G.S. (2019). *Folkehelse*. I Store medisinske leksikon. Hentet 7. november 2019 fra https://sml.snl.no/folkehelse

Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak*

OECD. (1988). *Vurdering av norsk utdanningspolitikk*

OECD. (2005). *Teachers Matter – Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD Publishing

OECD. (2008). *Improving School Leadership: Policy and Practice*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD. (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education Norway*. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/upload/5/oecd_evaluering.pdf

OECD. (2017). The Next Production Revolution: *Implications for Governments and Business (Rapport)*. Paris: OECD Publishing

Ogden, T. & Fixsen, D. L. (2014). *Implementation science: A brief overview and a look ahead.* Zeitschrift für Psychologie, 222(1), 4

Opetusministeriö (Undervisningsministeriet). (1998). *Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet, 14.12.1998/986.* Hentet fra http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980986

Oslo kommune. (2019). *Vennetur for elever med enkelttransport.* Hentet 1. november 2019 fra https://www.oslo.kommune.no/skole-og-utdanning/elevenes-velferd/skoleskyss/vennetur/

Proba samfunnsanalyse. (2014). *Undersøkelse av nynorsk som hovedmål*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Nynorsk-som-hovedmal/

Ramberg, P. J. (2013). *Er læreryrket en profesjon?* Lektorbladet, nr. 5, 2013, 12. årgang

Rambøll. (2006). *Kartlegging av kostnader til individuelt utstyr i videregående opplæring*

Rambøll. (2011). *Country background report for Denmark.* Hentet fra http://www.oecd.org/education/school/47747224.pdf

Rambøll. (2013). *Evaluering av årlige tilstandsrapporter. Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling.* Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/evaluering-av-arlige-tilstandsrapporter.pdf

Rambøll. (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf

Rambøll. (2017). *Kartlegging av digitale læremidler og læringsplattformer i utdanningssektoren.* Hentet fra https://no.ramboll.com/-/media/files/rno/publikasjoner/kartlegging-av-digitale-lremidler-og-lringsplattformer-i-utdan-

ningssektoren-for-difi30nov-2017-002.pdf?la=no

Rambøll. (2018). *Undersøgelse af hjemmeundervisning, fravær og børn uden for undervisningstilbud*. Rapport til Undervisningsministeriet

Rambøll. (2019). *Kartlegging av elevers individuelle utgifter til utstyr*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/kartlegging-av-kostnader-til-individuelt-utstyr-i-videregaende-opplaring/

Redd Barna, Elev- og lærlingombudet i Oslo, Troms, Oppland, Mobbeombudet i Rogaland, Hordaland, Buskerud, Oslo, Troms fylkeskommuner, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen & Voksne for barn. Brev til Kunnskapsdepartementet 10. april 2018: *Barns rett til å bli hørt når man har gjort noe ulovlig*

Redd Barna. (u.å.). *Barnekonvensjonen i kortversjon*. Hentet fra https://www.reddbarna.no/vaart-arbeid/barns-rettigheter/barnekonvensjonen-i-kortversjon

Regeringen. (2012). *Gør en god skole bedre – et fagligt løft af folkeskolen*. Hentet fra http://www.stm.dk/multimedia/G_r_en_god_skole_bedre__et_fagligt_l_ft_af_folkeskolen.pdf

Regeringskansliet. (2014). *Konventionen om barnets rättigheter. Med strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*

Regjeringen. (2018a). *Ny arbeidsgruppe mot tidstyver i skolen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-arbeidsgruppe-mot-tidstyver-i-skolen/id2622965/

Regjeringen. (2018b). *Helsesøster blir helsesykepleier*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/helsesoster-blir-helsesykepleier/id2610855/

Respons Analyse. (2018). *Nytt regelverk om skolemiljø. Kapittel 9A i opplæringsloven. Undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer som er skoleledere eller arbeidsplasstillitsvalgte i grunnskolen og videregående skole*. Hentet fra https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/lonn-og-arbeidsvilkar/fus/fus-2018/respons-analyse-skolemiljo.pdf

Ressursgruppe for nynorsk som hovudmål. (2013). *Sluttrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/rapportnynorskhovudmaal.pdf

Riksarkivet. (2010). *Arkivverket Riksarkivet. S-4F-10675 – Forsøksrådet for skoleverket*. Hentet fra: http://www.arkivportalen.no/contributor/no-a1450-01000000924842

Rogde, K., Federici, R. A., Vaagland, K. & Wollscheid, S. (2019). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2018*. NIFU Rapport; 2018:34

Rognhaug, B., Ebbesen, G. R., Sandsmark, J., Egelund, N. & Ramberg, K. (2014). *Utdanning og forskning i spesialpedagogikk – veien videre: rapport fra Ekspertgruppen i spesialpedagogikk*

Rose, L. E. (2011). Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet? I H. Baldersheim & E. Smith (Red.), *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre*. Oslo: Abstrakt forlag

Rui, J. P. (2014). *Forbudet mot dobbel strafforfølgning («ne bis in idem»)*. I Forhandlingene ved det 40. nordiske juristmøtet i Oslo 21.-22. august 2014 (Bind 1, s. 353–370). Oslo: De nordiske juristmøter

Runde, A. (2013). *Skoleeiers erstatningsansvar for mangelfull opplæring i offentlige skoler*, Lov og rett 2013, s. 428–447

Sametinget. (2011). *Sametingsmelding om opplæring og utdanning*

Sametinget. (2014). *Handlingsplan for utvikling av læremidler 2015–2018*. Hentet fra https://sametinget.no/Soek?search=handlingsplan

Samisk høgskole. (2015). *Samiske tall forteller 8 – Kommentert samisk statistikk 2015*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/c334a9446e6040f8b0c1e56933c0b874/samiske-tall-forteller-8_norsk.pdf

Samisk høgskole. (2017). *Samiske tall forteller 10 – Kommentert samisk statistikk 2017*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samiske-tall-forteller-10/id2582761/

Sandberg, K. (2016a). Barns rett til å bli hørt. Kapittel 5. I Høstmælingen N., Kjørholt E. S. & Sandberg, K. (Red.), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget

Sandberg, K. (2016b). *Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/3be8090f3c354f5eb821535142071c50/3.-barnets-beste-i-lovgivningen-kirsten-sandberg.pdf

Senter for IKT i utdanningen. (u.å.). *Kvalitetskriterier for digitale læringsressurser*. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2012/kvalitetskriterier-diglaring-no.pdf

Senter for økonomisk forskning (SØF). (2015). *Kostnader ved skoleskyss*. SØF-rapport nr. 03/15

Senter for økonomisk forskning (SØF). (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. SØF-rapport nr. 01/17

SFS 2213 – *Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring*

Sivesind, K., Skedsmo, G. & Hall, J.B. (2016): Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. I Andenæs, K. & Møller, J. (Red.). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 99–122). Oslo: Universitetsforlaget

Sivilombudsmannen. (2019). *Sivilombudsmannens høringsuttalelse om forslag til ny barnevernslov.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/96dcbd6d58df40959b67c99bf9627062/sivilombudsmannens-horingsuttalelse-om-forslag-til-ny-barnevernslovl809193.pdf?uid=Sivilombudsmannen

Sivilt samfunn i Norge. (2015). *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*

Sjaastad, J., Carlsten, T. C. & Wollscheid, S. (2016). *Får elevene den opplæringen de har krav på? Kartlegging av undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående opplæring.* NIFU Rapport; 2016: 26

Sjaastad, J., Siddiq, F., Ulriksen, R. & Tømte, C. (2017). *Den virtuelle matematikkskolen skoleåret 2016–2017. Evaluering av tilbudene DVM-U, DVM-Pluss og DVM-1T*. NIFU Rapport; 2017:15

Skedsmo, G. & Mausethagen. S. (2017*). Nye styringsformer i utdanningssektoren – spenninger mellom resultatstyring og faglig profesjonelt ansvar.* I Norsk Pedagogisk Tidsskrift, 2–2007, Årgang 101, s. 169–179. Oslo: Universitetsforlaget

Skedsmo, G. & Møller, J. (2016). Governing by new performance expectations in Norwegian schools. I Gunter, H., Hall, D., Serpieri R. & Grimaldi, E. (Red.). *New Public Management and the Reform of Education: European lessons for policy and practice, (s.* 53–65). London: Routledge

Skinningsrud T. (2012). *Fra reformasjonen til mellomkrigstiden. Framveksten av det norske utdanningssystemet* (Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø). Hentet fra https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5208/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Skoghøy, J. E. A. (2014). *Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven.* Jussens Venner, 49(5), s. 297–339

Skogvang, S. F. & Funderud, S. (2009). *Samerett*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Skolinspektionen. (2017a). *Statistik över regelbunden tillsyn 2016*

Skolinspektionen. (2017b). *Statistik över anmälningsärenden 2016*

Skolverket. (2012). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport nr. 362

Skolverket. (2018a). *Rätten att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*. Hentet fra https://www.skolverket.se/for-dig-som-ar.../elev-eller-foralder/elevers-rattigheter/ratten-att-utveckla-sitt-nationella-minoritetssprak

Skolverket. (2018b). *Barnkonsekvensanalys.* Hentet 4. mars fra https://www.skolverket.se/skolformer/forskola/kvalitet-i-forskolan/barnkonsekvensanalys-1.226730

Skolverket. (2019, 28. juni) *Läxor*. Hentet fra https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/laxor

Skolverket. *Statistik.* Hentet fra https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik

Sletten, M. A. & Bakken, A. (2016). *Psykiske helseplager blant ungdom–tidstrender og samfunnsmessige forklaringer.* En kunnskapsoversikt og en empirisk analyse. NOVA notat, 4, 16

Smith, C. (2006). *Samiske rettigheter i nordisk perspektiv.* Lov og rett, vol. 45, 6, side 321–386.

Solomon, Y. (2007). *Experiencing mathematics classes: Gender, ability and the selective development of participative identities.* International Journal of Educational Research, 46(1–2), 8–19

Språkrådet. (u.å.). *Målform i lover og forskrifter.* Hentet fra https://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/Malform-i-lover-og-forskrifter/

Språkrådet. E-post til Opplæringslovutvalget datert 17. juni 2019: *Svar på spørsmål om godkjente ordlister og ordbøker til skolebruk*

Språkrådets framtidsutval. (2018). *Språk i Noreg – kultur og infrastruktur.* Hentet fra https://sprakinorge.no/

Spurkland S. & Blikstad-Balas M. (2016) *De største utfordringene ved digitalisering av skolen.* Hentet fra: https://www.utdanningsnytt.no/debatt/2016/juli/de-storste-utfordringene-ved-digitalisering-av-skolen/

Statistikcentralen. (2018a, 11. juni). Hentet fra https://www.stat.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_en.html

Statistikcentralen. (2018b, 11. juni). Hentet fra https://www.stat.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tau_005_sv.html

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2009). *Hovedtall for utdanning.* Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa111/1_hovedtall.pdf

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018). *Samferdsel i kommuner og fylkeskommuner. 11843: 11843 Elever og skoleskyss, etter utdanningsnivå (F) 2015–2018.* Hentet fra https://www.ssb.no/statbank/table/11843/

Statped. (u.å.). *Syn.* Hentet 7. juni 2019 fra https://www.statped.no/syn/

Statped. (u.å.). *Omvendt undervisning.* Hentet fra: http://www.statped.no/fagomrader-og-laringsressurser/finn-laringsressurs/teknologitema/omvendt-undervisning/

Statped. (u.å.). *Tjenester innen tegnspråk*. Hentet 14. april 2019 fra https://www.statped.no/

Statskonsult. (2000). *Organisering av statlig tilsyn i Norge.* Notat 2000:8

Statsministerens kontor. (2019). *Granavoldenplattformen.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/

Steinkellner, A. (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* (SSB). Hentet fra https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen

Stokke, K. H., Throndsen, I., Lie, S. & Dale, E. L. (2008). *Evaluering av vurdering for læring. Underveisrapport fra følgeforskningen 'Evaluering av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag'*

Stortinget. (2018). *Formannskapslovene av 1837.* Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837

Storvik, M. (2018). *Utredning om behovet for rettslig grunnlag for bruk av ulik tvang og makt i skolen*. Utredning avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. mars 2018

Stray, J. H. & Sætra, E. (2015). *Samfunnsfagets demokratioppdrag i fremtidens skole – En undersøkelse av samfunnsfaglæreres opplevelse av fagets rammebetingelser og Ludvigsen-utvalgets utredninger.* Norsk pedagogisk tidsskrift, 99(06), 460–471

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. (2015). *Tilsynsberetning 2015.* Hentet fra https://www.stukuvm.dk/tilsyn/tilsynsplaner-og-tilsynsberetninger

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. (2016). *Tilsynsberetning 2016.* Hentet fra https://www.stukuvm.dk/tilsyn/tilsynsplaner-og-tilsynsberetninger

Svenska Kyrkan. (2018). *Barnkonsekvensanalys – Handbok.* Hentet fra https://internwww.svenskakyrkan.se/barnochunga/barnkonsekvensanalys

Sveriges Kommuner och Landsting. (2019). *Barnkonsekvensanalys.* Hentet fra https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/barnetsrattigheter/barnkonsekvensanalys.878.html

Sylwander, L. (2001). *Child Impact Assessments.* Hentet fra https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6728/pdf/6728.pdf

Syse, A. (2019). *Grunnlovsmessige og folkerettslige aspekter vedrørende retten til tilrettelagt undervisning for personer med behov for særskilt tilrettelegging av skoleundervisningen*

Teknologirådet. (2018). *Teknologi for livslang læring – fjernt, nært og simulert.* Hentet fra: https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/12/Teknologi-og-laering-1.pdf

Teknologirådet & Datatilsynet. (2015). *Personvern – tilstand og trender 2015. H*entet fra https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-personvern/rapporter/personverndagen-tilstand-trender-2015.pdf

Tennøe, T. (2012). *Teknologi må styrke læreren.* Hentet fra https://teknologiradet.no/teknologi-ma-styrke-laereren/

Thorsen, H. W. (2018). *Stortingsregjereri mot nye høyder*. Stat & Styring 01/2018

Thorshaug, K. & Svendsen, S. (2014). *Helhetlig oppfølging: Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon.* NTNU Samfunnsforskning AS

Thuen, H. (2017). *Den norske skolen: Utdanningssystemets historie.* Abstrakt forlag AS

TNS Gallup. (2008). *Lærer og forsking. Resultater fra en undersøkelse blant lærere i grunn- og videregående skole*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/larernes-syn-pa-forskning.pdf

Tromsø kommune. (2016). *Retningslinjer for elevpermisjon.* Hentet fra https://www.tromso.kommune.no/retningslinjer-for-elevpermisjon.5546379-327776.html

Tverberg, A. (2014). *Grunnloven og velferdsstatens menneskerettigheter.* Hentet fra http://grunnloven.lovdata.no/index.php/artikkel/Grunnloven %20og %20velferdsstatens %20menneskerettigheter

Tverrfaglig arbeidsgruppe. (2014). *CI – og hva så?* Rapport fra tverrfaglig arbeidsgruppe

Ullensaker kommune. (2016). *Permisjon fra undervisningen*. Hentet fra https://www.ullensaker.kommune.no/virksomheter/skolene-i-ul-

lensaker/infosider-skoler/permisjon-fra-undervisningen/

Undervisnings- och kulturministeriet. (2017). *Finnish education in a nutshel.* Hentet fra https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf

UNESCO. (2010). *World Data on Education*. Hentet fra http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Finland.pdf

Universell. (2008). *Universell utforming av læringsmiljø*. Hentet fra https://www.universell.no/fileshare/fileupload/352/Universell %20utforming %20av %20læringsmiljø.pdf

Utbildningsstyrelsen. (2014). *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014*, kap. 7.1. Hentet fra https://www.oph.fi/lagar_och_anvisningar/laroplans-_och_examensgrunder/grundlaggande_utbildningen

Utbildningsstyrelsen. E-post til Opplæringslovutvalget datert 30. oktober 2019: *Angående kvalitetssikring av tekster om Finland*

Utdannings- og forskningsdepartementet. Brev til Statens utdanningskontorer datert 25. august 2000. Referanse 00/6101

Utdanningsdirektoratet & KS. (u.å.). *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system»*. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/upload/tilsyn/5/veileder_forsvarlig_system.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2007a). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006*

Utdanningsdirektoratet. (2007b). *Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper*

Utdanningsdirektoratet. (2007c). *Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene for 2006*

Utdanningsdirektoratet. (2007d). *Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*

Utdanningsdirektoratet. (2007e). *Læreplan i morsmål for språklige minoriteter (NOR8-01)*

Utdanningsdirektoratet. (2008a). *Oppsummering og oppfølging av årsrapportene fra fylkesmennene for 2007 med hovedvekt på tilsynsområdet*

Utdanningsdirektoratet. (2008b). *Skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Skolefaglegkompetanse-i-kommuneadministrasjonen

Utdanningsdirektoratet. (2009a). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn*

Utdanningsdirektoratet. (2009b). Vedtak fra Utdanningsdirektoratet datert 20.mai 2009: *Opplæringstilbudet i ballett på ungdomstrinnet ved Ruseløkka skole i Oslo – Vedtak i klagesak*

Utdanningsdirektoratet. (2009c). *Veileder om reklame i skolen.* Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/5/veileder_reklame_i_skolen.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2010). *Vedtak – Den tyske skolen Max Tau – Godkjenning etter opplæringsloven §§ 2-12 og 3-11.* Vedtak 21. oktober 2010/saksnr. 2008/3630

Utdanningsdirektoratet. (2011). *Små kommuner og skoleeierrollen.* Temanotat 2011:1. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/sma_-kommuner.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2012a). *Oppsummering: Tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a. Oppsummering fra det felles nasjonale tilsynet i 2010 og 2011*

Utdanningsdirektoratet. (2012b). *Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene for 2011 på utdannings- og barnehageområdet*

Utdanningsdirektoratet. (2013a). *Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn i 2012*

Utdanningsdirektoratet. (2013b). *Læreplan i norsk (NOR1-05)*

Utdanningsdirektoratet. (2014a). *Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn i 2013*

Utdanningsdirektoratet. (2014b). *Oppsummering av tilsynet med friskoler for 2013*

Utdanningsdirektoratet. (2014c). *Grunnskoleopplæring i to kommuner*. Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Narskole-og-skolekretsgrenser/Grunnskoleopplaring-i-to-kommuner/

Utdanningsdirektoratet. (2014d) *Våre nasjonale minoriteter. Til ansatte i barnehager og skoler.* Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/laringsmiljo/nasjonale-minoriteter/nasjonale_minoriteter_udir.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2014e). *Veilederen Spesialundervisning.* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning/

Utdanningsdirektoratet. (2014f). *Opplæring og fraværende lærere.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/Opplaring-og-fravarende-larere

Utdanningsdirektoratet. (2014g). *Fylkeskommunens ansvar for tilbud om utdanningsprogram i eget fylke.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-oppla-

ringen/Fylkeskommunens-ansvar-for-tilbud-om-utdanningsprogram-i-eget-fylke/

Utdanningsdirektoratet. (2014h). *Nærskoleprinsippet og skolekretsgrenser.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Narskole-og-skolekretsgrenser/Narskoleprinsippet-og-skolekretsgrenser/

Utdanningsdirektoratet. (2014i). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i grunnskoleopplæringen*

Utdanningsdirektoratet. (2014j). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*

Utdanningsdirektoratet. (2014k). *Lekser.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Leksehjelp/Adgang-til-bruk-av-lekser

Utdanningsdirektoratet. (2015a). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*

Utdanningsdirektoratet. (2015b). *Rammeverk for samisk fjernundervisning.* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/samisk/rammeverk-for-fjernundervisning/

Utdanningsdirektoratet. (2015c). *Rapport om utviklingen i klager på standpunktkarakterer fra 2010–2015*

Utdanningsdirektoratet. (2015d). *Læreplan i kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE) (RLE1-02)*

Utdanningsdirektoratet. (2016a). *Årsrapport 2015*

Utdanningsdirektoratet. (2016b). *Tilsyn med veiledning skaper endring. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2015*

Utdanningsdirektoratet. (2016c). *Hva inneholder en slik rett til særskilt språkopplæring?* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/sarskilt-sprakopplaring/Hva-betyr-retten-til-sarskilt-sprakopplaring/

Utdanningsdirektoratet. (2016d). *Kvalitetskriterium i PP-tenesta.* Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/

Utdanningsdirektoratet. (2016e). *Utvidet tid i videregående opplæring for elever med spesialundervisning.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Utvidet-tid-i-videregaende-opplaring-for-elever-med-spesialundervisning-

Utdanningsdirektoratet. (2016f). *Kartlegging av opplæringstilbud til asylsøkere i alderen 6 til 18 år.* Rapport til Kunnskapsdepartementet (4. spørring)

Utdanningsdirektoratet. (2016g). *Begrepsdefinisjoner – minoritetsspråklige.* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/minoritetsspraklige--hva-ligger-i-begrepet/

Utdanningsdirektoratet. (2016h). *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*

Utdanningsdirektoratet. (2016i). *Skolebasert/virksomhetsbasert vurdering.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolebasertvirksomhetsbasert-vurdering/

Utdanningsdirektoratet. (2016j). *Veiledning. Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen--for-skoler-og-skoleeiere

Utdanningsdirektoratet. (2017a). *Prosjektrapport. Delprosjekt 6 Dialog og nettverk Nordland. Regelverk i praksis*

Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene 2016*

Utdanningsdirektoratet. (2017c). *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2016*

Utdanningsdirektoratet. (2017d). *Prosjektrapport. Regelverk i praksis 2014 – 2016. Hovedprosjekt*

Utdanningsdirektoratet. (2017e). *Retningslinjer for samarbeid – SRY, faglige råd og Udir.* Hentet fra https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/felles-for-fagopplaringen/retningslinjer-samarbeid-for-sry-faglige-rad-udir/

Utdanningsdirektoratet. (2017f). *Hva vet vi om lærertetthet?* Hentet fra http://tallogforskning.udir.no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/

Utdanningsdirektoratet. (2017g). *Skolens ansvar for elever som har behov for helse- og omsorgstjenester i skoletiden.* Hentet fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Skolens-ansvar-for-eleversom-har-behov-for-helse--og-omsorgstjenester-i-skoletiden

Utdanningsdirektoratet. (2017h). *Et lag rundt eleven – bruk av flerfaglig kompetanse i skolen*

Utdanningsdirektoratet. (2018a, 29. november). *Utdanningsspeilet 2018*

Utdanningsdirektoratet. (2018b). *Retningslinjer for utforming av nasjonale og samiske læreplaner for fag i LK20 og LK20S.* Hentet fra https:/

/www.udir.no/contentassets/d1739d700824c6386d1a1b41acb61c5/retningslinjer-for-utforming-av-nasjonale-og-samiske-lareplaner-for-fag-i-lk20-og-lk20s-fastsatt-av-kd-ny-11.10.2018-004.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2018c). *Oppsummering av fylkesmennenes årsrapporter 2017*

Utdanningsdirektoratet. (2018d, 5. desember). *Hva er skolebidragsindikatorer i videregående skole?* Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/informasjon-om-skolebidragsindikatorer-for-videregaende-skoler/

Utdanningsdirektoratet. (2018e). *Hovudfunn om fagval i vidaregåande 2017–18.* Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fagval-i-vidaregaande-opplaring-201718/

Utdanningsdirektoratet. (2018f). *Høring – forslag til endring i organisering av skoleåret i videregående opplæring*. Hentet fra https://www.udir.no/om-udir/hoyringar/#304

Utdanningsdirektoratet. (2018g, 11. september). *Hva er Veilederkorpset?* Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veilederkorps/hva-er-veilederkorpset/

Utdanningsdirektoratet. (2018h, 13. desember). *Statistikk om grunnskolen 2018/19*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/gsi-notat-grunnskole/

Utdanningsdirektoratet. (2018i, 26. november). *Hva er fagfornyelsen?* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/nye-lareplaner-i-skolen/

Utdanningsdirektoratet. (2018j). *Yrkesfaglige utdanningsprogram fra 2020.* Hentet fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/ny-tilbudsstruktur-og-nye-lareplaner-pa-yrkesfag/ny-tilbudsstruktur-i-fag–og-yrkesoplaringen/

Utdanningsdirektoratet. (2018k). *Høring – forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven for å iverksette lærertetthetsnorm i grunnskolen.* Hentet fra https://hoering.udir.no/Hoering/v2/205

Utdanningsdirektoratet. (2018l). *Hva vet vi om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning? (Statistikknotat 6/2018.)* Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/notat-om-spesialundervisning/

Utdanningsdirektoratet. (2018m). *Søk om tilskudd til skolebibliotek*. Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/lesestrategi/sok-om-tilskudd-til-skolebibliotek/

Utdanningsdirektoratet. (2018n). *Høring – Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.* Hentet fra https://www.udir.no/om-udir/hoyringar/#211

Utdanningsdirektoratet. (2018o). *Kvalitetskriterier for læremidler.* Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/kvalitetskriterier-for-laremidler/

Utdanningsdirektoratet. (2018p). *Tilskudd til utvikling av digitale læremidler til fagfornyelsen.* Hentet fra: https://www.udir.no/under-arbeid/tilskudd-til-utvikling-av-digitale-laremidler/

Utdanningsdirektoratet. (2018q). *Notat om læringsanalyse*. Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/profesjonsfaglig-digital-kompetanse/notat-om-laringsanalyse/

Utdanningsdirektoratet. (2019a, 26. februar). *Skolenedleggelser: Færre og større skoler i dag enn for ti år siden.* Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolenedleggelserfarre-skoler-og-storre-skoler-i-dag-enn-for-ti-ar-siden/

Utdanningsdirektoratet. (2019b). *Rapport, Felles nasjonalt tilsyn – 2014–2017*. https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017-/

Utdanningsdirektoratet. (2019c). *Fritt skolevalg – høring om forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven.* Hentet fra https://www.udir.no/om-udir/hoyringar

Utdanningsdirektoratet. (2019d, 22. mai). *Hva er skolebidragsindikatorer for grunnskolen?* Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/

Utdanningsdirektoratet. (2019e, 22. oktober). *Elever som slutter i løpet av skoleåret 2018–19*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elever-som-slutter-i-lopet-av-skolearet/

Utdanningsdirektoratet. (2019f, 26. april). *Kriterier for læremidler*. Hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/den-teknologiske-skolesekken/om-digitale-laremidler/kriterier-for-laremidler/

Utdanningsdirektoratet. (2019g, 15. mars). *Søkertall videregående opplæring for skoleåret 2019–2020 (analyse)*. Hentet fra https://

www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/sokertall-videregaende-opplaring-for-skolearet-2019-2020/

Utdanningsdirektoratet. (2019h, 8. oktober). *Fravær på 10. trinn for skoleåret 2018–19*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/fravar2/analyse-av-fravar-pa-10.-trinn-for-skolearet-2018-19/

Utdanningsdirektoratet. (2019i, 21. januar). *Saker meldt til fylkesmennene om skolemiljø*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/

Utdanningsdirektoratet. (2019j, 4. september*). Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018*. Hentet fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2018/

Utdanningsdirektoratet. (2019k). *Høring – endring av forskriftsbestemmelser i forskrift til opplæringsloven om krav til kompetanse for lærere i grunnopplæringen*. Hentet fra https://hoeringpublisering.udir.no/390

Utdanningsdirektoratet. (2019l, 20. august). *Fleksibel skolestart – forslag til modeller*. Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/fleksibel-skolestart–forslag-til-modeller/

Utdanningsdirektoratet. (2019m, 5. august). *Førsteinntak til videregående opplæring 2019–20*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/sokere-vgs/forsteinntak-til-videregaende-opplaring-2019-20/

Utdanningsdirektoratet. (2019n, 13. februar). *Tilpasset opplæring for elever med stort læringspotensial*. Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/stort-laringspotensial/

Utdanningsdirektoratet. (2019o, 19. juli). *Ungdom i oppfølgingstjenesten 2018–19 (analyse)*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/tall-fra-oppfolgingstjenesten-juni-2019/

Utdanningsdirektoratet. (2019p, 25. februar). *Skolegudstjenester*. Hentet fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/skolegudstjenester/

Utdanningsdirektoratet. (2019q, 13 februar). *Den virtuelle matematikkskolen (DVM)*. Hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag/matematikk/fagressurser-ungdomstrinnet/den-virtuelle-matematikkskolen/

Utdanningsdirektoratet. (2019r). *Oppsummering av fylkesmennenes årsrapporter 2018*

Utdanningsdirektoratet. (2019s, 28. februar). *Regler for muntlig eksamen*. Hentet fra https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/muntlig-eksamen/

Utdanningsdirektoratet. (2019t, 31. oktober). *Stor økning i antall voksne i videregående skole*. Hentet fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/voksne/stor-okning-i-antall-voksne-deltakere-i-videregaende-skoler/

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *SFO/AKS*. Hentet 7. november, 2019 fra https://www.udir.no/utdanningslopet/sfoaks/

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Statistikkportalen*

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) i skolen*. Hentet 1. august 2019 fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/ask/ASK-skole/

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Tall for fravær i videregående skole.* Hentet 7. november 2019 fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Veileder om ferdigheter og teknikker som blinde og sterkt svaksynte elever kan ha behov for å lære for å kunne delta i opplæringen på skolen og i aktiviteter i nærmiljøet*. Hentet 7. juni 2019 fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/blinde-sterkt-synshemmede/

Utdanningsdirektoratet. Brev til Aust-Agder fylkeskommune m.fl. datert 27. januar 2009: *Voksnes rett til videregående opplæring – Svar på spørsmål fremkommet på Vox' nettverkssamling*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Elevorganisasjonen datert 8. januar 2013: *Vedrørende oppfyllelse av minstetimetallet i fag*

Utdanningsdirektoratet. Brev til fylkeskommuner, fylkesmennene, kommuner, private grunnskoler, private skoler med rett til statstilskudd, rådgiverforum Norge, statlige skoler, universitet og høyskoler datert 29. juni 2009: *Anbefalt formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier for rådgivere*

Utdanningsdirektoratet. Brev til fylkesmennene datert 5. november 2013: *Delegasjon av myndighet etter opplæringsloven, privatskoleloven, voksenopplæringsloven og tvisteloven*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 01. oktober 2018: *Referanse 2018/12325. Vedlagt rapporten Samarbeid til barn og unges beste*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 17. april 2018: *Svar på oppdragsbrev 33–17 – fremme og forsterke tegnspråkopplæring*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 23. august 2018: *Svar på oppdragsbrev 30–17 Utredning av oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap etter krenkelser eller dårlig skolemiljø*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 31. mai 2013: *Utdanningsdirektoratets anbefaling – Forskriftsendringer inntak til videregående opplæring*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Norges Blindeforbund datert 21. februar 2013: *Rett til mobilitetsopplæring etter opplæringsloven § 4A-2*

Utdanningsdirektoratet. Brev til Statped Midt datert 15. oktober 2013: *Svar på spørsmål om punktskriftopplæring og voksnes rettigheter*

Utdanningsdirektoratet. E-post til Opplæringslovutvalget datert 15. januar 2019: *Opplysninger til Opplæringslovutvalget*

Utdanningsdirektoratet. E-post til Opplæringsutvalget datert 28. oktober 2019: *Tekst om arbeidet i klagenemndene for fag- og svenneprøve – Opplæringslovutvalget*

Utdanningsdirektoratet. E-post til Opplæringslovutvalget datert 18. november 2019: *Opplysninger til Opplæringslovutvalget*

Utdanningsdirektoratet. *Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)*. https://gsi.udir.no/

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-1-2008. *Forsvarlig svømme- og livredningsopplæring i Grunnskoleopplæringen*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-2-2008. *Voksnes rett til videregående*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-7-2008. *Ulykkesforsikring for elever, lærlinger og lærekandidater*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2009. *Retten til nødvendig rådgiving*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2010. *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2012. *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-3-2013. *Forsøk etter opplæringsloven § 1-5*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-5-2013. *Privat hjemmeundervisning*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-2-2018. *Trekkordning ved eksamen for grunnskole og videregående opplæring*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-1-2019. *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet*

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-2-2019. *Retten til skyss*

Utdanningsforbundet. (2008). *Evidens og evidensdebattens betydning for utdanningssystemet. Temanotat 6/2008*

Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen. (2010*). Rapport fra Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen*.

Vatn G., Eriksen P. F. & Fjørtoft H. (2015). *Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv* (Rapport) Trondheim: NTNU Institutt for språk og litteratur

Vestby, A. & Vestby, J. (2019). *Machine Learning and the Police: Asking the Right Questions*. Policing: A Journal of Policy and Practice. Hentet fra https://doi.org/10.1093/police/paz035

Vestergaard, J. (2014). *Magt anvendelse i folkeskolen*. Unge Pædagoger, nr. 3-2014, s. 3–15

Vibe N. & Hovdhaugen E. (2012). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2012*. NIFU Rapport 2012:21

Vibe, N. (2010). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU Rapport 40/2010

Viblemo T. E., Horrigmo A. M., Ervik M. R. & Flatnes A. (2015). *Hvordan fire lover forstås og virker i praksis* (Rapport). Kristiansand: Oxford Research AS

Välijärvi, J. & Sulkunen, S. (2016). The Principles and Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools. Niemi, I. H., Toom, A. & Kallioniemi, A. (Red.), *Miracle of Education* (s. 3–22). Rotterdam: Sense Publishers

Waagene, E., Vaagland, K., Larsen, E. H. & Federici, R. A. (2018). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2018*. NIFU. Rapport 2018:19

Waagene. E., Larsen. E., Vaagland. K. & Federici R. A. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*. NIFU. Rapport 2017:31

Waldum-Grevbo, K. S. & Haugland, T. (2015). *En kartlegging av helsesøsterbemanningen i skolehelsetjenesten*. I Sykepleien Forskning nr 4/2015

Weiss, N. (2013). *Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag*. Fafo-rapport 2013:47

Welstad, T. (2016). Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp. I Andenæs K. & Møller J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk,*

juss og politikk (s. 75–96). Oslo: Universitetsforlaget

Wendelborg, C. (2019). *Mobbing og arbeidsro i skolen: Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2018/19*. NTNU: Rapport 2019

Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A.-L., Valenta, M. & Bunar, N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge*. NTNU: Rapport 2018

Wilhelm, M. (1987). *Norsk skolerett.* Oslo: Universitetsforlaget

Østfold fylkeskommune. (2017). *Østfoldkontrakten – for flere læreplasser.* Hentet fra https://www.ostfoldfk.no/opplaring/opplaring-i-bedrift/larebedrift/ostfoldkontrakten/

Innspill til utvalget

Innspill som Opplæringslovutvalget har fått i perioden 2017–2019 finnes på forsiden til Opplæringslovutvalgets nettsted og under fanene referansegruppen og innspill fra andre. Se https://www.opplaringslovutvalget.no/

Referansegruppen

Barneombudet. *Barneombudets anbefalinger til opplæringslovutvalget – desember 2017*

Barneombudet. *Innspill til opplæringslovutvalget – referansegruppemøte 6.3.2018*

Barneombudet. *Barneombudets svar på forespørsel om behovet for regelstyring*

Barneombudet. *Tilpasset opplæring og spesialundervisning – innspill til opplæringslovutvalget*

Barneombudet. *Fra lov til virkelighet – bedre hjelp til elevene som trenger det mest*

Barneombudet. *Innspill til tekstutkast om utfordringer med regelstyringen og prinsipper for regelstyring*

Barneombudet & Trygg Trafikk. *Behov for å revidere Utdanningsdirektoratets rundskriv om skyss*

Elevorganisasjonen. *Opplæringslova. Elevorganisasjonens erfaringer*

Elevorganisasjonen. *Det er et demokratisk problem at elevene ikke kjenner sine rettigheter*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *Innspill til opplæringslovutvalget*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *Innspill til opplæringslovutvalget fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *Forenklet lovverk og direkte kobling*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *Innspill til tekstutkast om regelstyring*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *Minstetid til opplæring og tilpasset opplæring og spesialundervisning*

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). *SFO og samarbeid med foreldrene*

KS. *Utfordringer ved dagens regelstyring og gode prinsipper for regelstyring*

KS. *Kommentarer til åtte spørsmål fra opplæringslovutvalget*

KS. *Minstetid til opplæring*

KS. *Opplæringslovutvalget. Kommentarer til tekstutkast om utfordringer med regelstyring av grunnopplæringen*

Norsk Lektorlag. *Innspill til opplæringslovutvalget*

Norsk Lektorlag. *Økte elevrettigheter gir mindre tid til undervisning*

Norsk Lektorlag. *Innspill fra Norsk Lektorlag til opplæringsutvalget om minstetid til opplæring*

Norsk Lektorlag. *Innspill til opplæringsutvalget fra Norsk Lektorlag om tilpasset opplæring og spesialundervisning*

Sametinget. *E-post 31.05.2019 om Utvidelse av retten til opplæring på samisk*

Sametinget. *Tre hovedutfordringer med dagens regelstyring av grunnopplæringen fra et samisk perspektiv*

Skolelederforbundet. *Innspill fra Skolelederforbundet*

Skolelederforbundet. *Forespørsel til referansegruppen om behovet for regelstyring i opplæringssektoren*

Skolelederforbundet. *Innspill om hovedutfordringer*

Skolelederforbundet. *Innspill om åremålsstillinger*

Skolenes landsforbund. *Innspill til Opplæringslovutvalget fra Skolenes landsforbund.*

Skolenes landsforbund. *Kommentarer til tekstutkastet «Utfordringer ved regelstyringen av grunnopplæringen» fra Skolenes landsforbund*

Utdanningsforbundet. *Innspill til tekstutkast om utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen*

Utdanningsforbundet. *Bakgrunnsnotat om minstetid til opplæring: Innspill fra Utdanningsforbundet*

Utdanningsforbundet. *Bakgrunnsnotat om tilpasset opplæring og spesialundervisning: Innspill fra Utdanningsforbundet*

Utdanningsforbundet. *Utfordringer med dagens regelstyring – innspill fra Utdanningsforbundet*

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

Utdanningsforbundet. *Kapittel 9 A kan utfordre lærernes rettssikkerhet*
Utdanningsforbundet. *Brev til Opplæringslovutvalget. Manglende rett til utdanning for innsatte i fengslene og for enslige mindreårige med avslag på søknad om opphold*
Utdanningsforbundet. *Opplæringslovutvalgets sjekkliste om regelstyring – innspill fra Utdanningsforbundet*
Utdanningsforbundet. *Tilpasset opplæring og spesialundervisning utfordringer og behov for regelverksendringer*
Utdanningsforbundet. *Utfordringer i dagens regelverk innenfor fag- og yrkesopplæringen*

Andre

Abelia. Forum for Friskoler. *Opplæringsloven og internasjonale skoler godkjent under § 2-12*
Aksjon skolebibliotek. *Behov for skjerpet lovgivning for skolebibliotek*
Aksjon skolebibliotek. *Innspillsdokument til opplæringslovutvalget*
Byggenæringens landsforening. *Innspill til utvalget vedrørende visse forhold for yrkesfag*
Datatilsynet. *Barnas personvern er viktig*
Den Franske Skolen i Oslo. *Innspill til Opplæringslovutvalget fra Den Franske Skolen i Oslo*
Elev- og lærlingombudet i Vest-Agder fylkeskommune. *Opplæringslova – ti på topp og ti på bunn*
Faglig råd for elektrofag. *Uttalelse til opplæringslovutvalget*
Fagpolitisk utvalg i Østlandssamarbeidet. *Innspill fra fagpolitisk utvalg i østlandssamarbeidet til opplæringslovutvalget*
Fleksibel utdanning Norge. *Innspill fra Fleksibel utdanning Norge til Opplæringslovsutvalget*
Forandringsfabrikken. *Til Opplæringslovutvalget fra Forandringsfabrikken Kunnskapssenter*
Foreldrenettverket mot mobbing. *Innspill/ høring om opplæringsloven*
Friskolenes Kontaktforum & Friskoleforum. *Notat til opplæringslovutvalget fra friskoleorganisasjonene, 3. juli 2018.*
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). *Innspill til Opplæringslovutvalget*
Fylkesmannen i Rogaland. *Om ansvaret for opplæring – barn i institusjonar etter barnevernlova*
Fylkesmannen i Rogaland. *Oppmoding om å vurdere plikt for skolar til å utarbeide individuell plan*
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. *Korleis støtte opp om utvikling og læring?*
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. *Opplæringslovutvalget: Innspill om skoleskyss*
Isaac Norge. *Isaac Norge sine innspill til ny opplæringslov*
Joron Pihl. *Forslag til styrking av skolebibliotek i Opplæringsloven fra Joron Pihl*
Jostein Alberti-Espenes. *Innspill til opplæringslov, kap 9A*
Kjartan Espeland. *Innspill vedr. Opplæringslovens kapittel 9A, og hvordan den bør endres*
Kjersti E. Heitun Jørgensen. *Ny opplæringslov*
Kommunaldirektør Dagfinn Cock (Lørenskog kommune), rådgiver Gustav Weiberg-Aurdal (KS) og spesialrådgiver Jorun Sandsmark (KS). *Vi trenger en opplæringslov for en inkluderende og innovativ framtidsskole*
Landsorganisasjonen i Norge (LO). *Er det regler i loven som er uhensiktsmessige eller som det ikke er behov for? I tilfelle, hvilke?*
Leder og tidligere ledere av FUG. *Bekymring over Foreldreutvalget for grunnopplæringens (FUGs) utvikling over tid*
Lykkelige barn. *Hva er utfordringene med dagens regelverk?*
Melby-Lervåg, Monica. *Spesialundervisning og tilpasset opplæring: hva fungerer og hva er problematisk i lovverket?*
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). *Innspill til utvalget angående opplæringslovens §§ 2.-8 og 3.-12. Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter*
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring. *Like muligheter for alle? 8. oktober 2019*
Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO). *Innspill til opplæringslovutvalget om innhold i ny opplæringslov*
NHO-fellesskapet. *Innspill til Opplæringslovutvalget*
Nina Fjelde. *Opplæringslovutvalget bør se på inntak til videregående skole*
Noregs Mållag. *Ei ny opplæringslov må sikre nynorskelevane*
Noregs Mållag. *Fråsegn frå Noregs Mållag sitt landsmøte*
Noregs Mållag. *Synspunkt frå Norges Mållag om lovarbeidet vinteren 2018*
Norges Døveforbund. *Norges Døveforbunds innspill til ny opplæringslov*
Norges Døveforbund. *Opplæring i og på tegnspråk – hørselshemmede i grunnskolen*
Norsk Industri. *Innspill til Opplæringslovutvalget*
Norsk Målungdom. *Ei ny opplæringslov med betre språkpolitikk*
Norske Kveners Forbund. *Rett til opplæring i kvensk og i finsk*

Nydalen videregående skole. *Nydalen Videregående skoles innspill til ny opplæringslov*

Nynorsk kultursentrum. *Innspel til arbeidet med ny opplæringslov*

Odd Ivar Strandkleiv & Sven Oscar Lindbäck. *Forslag til endring av bestemmelsene om spesialundervisning m.m.*

Dr. Tony Burner. *Forslag til endring i opplæringslova*

Rolf B. Fasting & Nils Breilid (OsloMet). *KD-Opplæringslovutvalget*

Redd Barna. *Redd barnas innspill til Opplæringslovutvalget*

Rennesøy Mållag. *Innspel til arbeidet med reglar knytte til målformer i grunnskulen*

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY). *SRYs besvarelse – Opplæringslovutvalget*

Senter for flerspråklige barn og unge (FBU). *Innspill til utvalget ang opplæringsloven § 2-8 og 3-12, Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter*

Skogestad, I.V. *Digg læring – vår tanke om heilskapleg digital undervisning for alle*

Språkrådet. *Innspel frå Språkrådet om innføring av språklege rettar etter mønster frå mållova i ny opplæringslov*

Språkrådet. *Innspel frå Språkrådet til arbeidet med gjennomgang og vurdering av regelverket i grunnopplæringa*

Tove Glomset, Norges Døveforbund. *Opplæring i og på tegnspråk – hørselshemmede i grunnskolen*

Tromsø kommune. *Det var dette med de hattene da…*

Utdanningsavdelingen i Vestfold fylkeskommune. *Til opplæringsloven § 15-8 om samarbeid med kommunale tjenester*

Utdanningsdirektoratet. *Innspill til tekstutkast om utfordringer med regelstyring av grunnopplæringen*

Øivind Nordahl. *Grunnlovfestet ytringsfrihet og opplæring ifm. opplevde krenkelser*

Øystein Stette. *Kort innspill om en gruppe elever som bør sikres bedre rettigheter*

Vedlegg 1

Lovspeil – fra dagens lov til lovforslaget

Oversikten speiler bestemmelsene i dagens opplæringslov og forslaget til ny opplæringslov med hensyn til *hvilke forhold de enkelte reglene gjelder*. Speilingen sier for øvrig ingenting om innholdsmessige likheter eller forskjeller mellom dagens lov og forslaget til ny opplæringslov. Når det står «–» betyr det at det aktuelle forholdet ikke er foreslått regulert i forslaget til ny opplæringslov. Det kan for eksempel være fordi det er overflødig å regulere forholdet eller fordi det foreslås at reglene flyttes til forskrift.

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
Kapittel 1. Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.	
§ 1-1	§ 1-2
§ 1-2 første til tredje avsnitt	§ 1-1 andre avsnitt
§ 1-2 fjerde avsnitt	§ 22-3 andre avsnitt
§ 1-3	§ 10-1
§ 1-4	§ 10-2 tredje avsnitt
§ 1-5	§ 23-3
§ 1-6	§ 1-4 første avsnitt
Kapittel 2. Grunnskolen	
§ 2-1 første avsnitt	§§ 3-1 første avsnitt og 3-2 første avsnitt
§ 2-1 andre avsnitt første og andre setning	§ 3-1 andre avsnitt
§ 2-1 andre avsnitt tredje og fjerde setning	§ 3-2 andre avsnitt
§ 2-1 andre avsnitt femte setning	§ 3-2 tredje avsnitt
§ 2-1 tredje avsnitt første setning	§§ 3-1 første avsnitt og 3-2 første avsnitt første setning
§ 2-1 tredje avsnitt andre til fjerde setning	§ 3-4
§ 2-1 fjerde avsnitt første setning	§§ 3-1 første avsnitt og 3-2 første avsnitt første setning
§ 2-1 fjerde avsnitt andre setning	§ 3-2 tredje avsnitt
§ 2-1 femte avsnitt	§ 3-7
§ 2-2 første avsnitt	§ 1-4
§ 2-2 andre avsnitt første setning	§ 1-4
§ 2-2 andre avsnitt andre setning	–
§ 2-2 tredje avsnitt	§ 13-1 første avsnitt

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 2-2 fjerde avsnitt første og andre setning	§ 13-1 andre avsnitt
§ 2-2 fjerde avsnitt tredje setning	–
§ 2-2 femte avsnitt	–
§ 2-3 første og andre avsnitt	–
§ 2-3 tredje avsnitt første og andre setning	§ 1-4
§ 2-3 tredje avsnitt tredje setning	§ 3-3 andre avsnitt tredje setning
§ 2-3 fjerde avsnitt første setning	§ 2-2 andre avsnitt første setning
§ 2-3 fjerde avsnitt andre og tredje setning	–
§ 2-3 femte avsnitt	–
§ 2-3 a første avsnitt	–
§ 2-3 a andre til fjerde avsnitt	§ 13-7 tredje og fjerde avsnitt
§ 2-3 a femte avsnitt	§ 2-6
§ 2-3 a sjette avsnitt	–
§ 2-4 første avsnitt	§ 13-7 første og andre avsnitt
§ 2-4 andre og tredje avsnitt	–
§ 2-4 fjerde avsnitt første setning	§ 13-7 andre avsnitt
§ 2-4 fjerde avsnitt andre setning	–
§ 2-5 første avsnitt første og andre setning	§ 13-4 andre avsnitt
§ 2-5 første avsnitt tredje setning	§ 4-1 andre avsnitt andre setning
§ 2-5 andre avsnitt	–
§ 2-5 tredje avsnitt første og andre setning	§ 4-1 andre avsnitt
§ 2-5 tredje avsnitt tredje setning	–
§ 2-5 fjerde avsnitt	§ 4-1 tredje avsnitt
§ 2-5 femte avsnitt	§ 4-1 fjerde avsnitt
§ 2-5 sjette avsnitt	§ 4-1 første avsnitt
§ 2-5 sjuende avsnitt	–
§ 2-6	§§ 4-4 og 1-4
§ 2-7	§§ 4-3 og 1-4
§ 2-8 første til tredje avsnitt	§ 4-6
§ 2-8 fjerde avsnitt	–
§ 2-8 femte avsnitt	§ 4-7
§ 2-9. (Oppheva med lov 9 juni 2017 nr. 38.)	
§ 2-10. (Oppheva med lov 9 juni 2017 nr. 38.)	
§ 2-11	§ 3-2 fjerde og femte avsnitt
§ 2-12 første avsnitt	§ 20-1 første avsnitt første, andre og fjerde setning

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 2-12 andre og tredje avsnitt	§ 20-2
§ 2-12 fjerde avsnitt	§ 20-3
§ 2-12 femte avsnitt	§ 20-1 første avsnitt tredje setning
§ 2-13	§ 20-5
§ 2-14	§§ 4-5, 10-11 og 1-4
§ 2-15	§ 3-5
§ 2-16	–
Kapittel 3. Vidaregåande opplæring	
§ 3-1 første avsnitt første og andre setning	§ 6-1 første avsnitt første og andre setning
§ 3-1 første avsnitt tredje setning	§ 6-1 andre avsnitt tredje setning
§ 3-1 første avsnitt fjerde setning	–
§ 3-1 andre avsnitt	–
§ 3-1 tredje avsnitt	§ 6-1 tredje avsnitt første setning
§ 3-1 fjerde avsnitt	§ 6-5 første avsnitt
§ 3-1 femte avsnitt	§ 6-5 andre avsnitt
§ 3-1 sjette avsnitt første setning	§ 6-1 andre avsnitt andre setning
§ 3-1 sjette avsnitt andre setning	–
§ 3-1 sjuende avsnitt	–
§ 3-1 åttende avsnitt	§ 6-1 fjerde avsnitt
§ 3-1 niende avsnitt	§ 6-7
§ 3-1 tiende avsnitt	§ 6-1 tredje avsnitt tredje og fjerde setning
§ 3-1 ellevte avsnitt	§ 6-6
§ 3-1 tolvte avsnitt	§ 6-9
§ 3-2 første avsnitt	§ 1-4
§ 3-2 andre avsnitt	§ 13-1 første avsnitt
§ 3-2 tredje avsnitt første og andre setning	§ 13-1 andre avsnitt
§ 3-2 tredje avsnitt tredje setning	–
§ 3-2 fjerde avsnitt	–
§ 3-3 første avsnitt	§§ 6-2 første avsnitt og 1-4
§ 3-3 andre avsnitt	§ 6-2 andre avsnitt
§ 3-3 tredje avsnitt første og andre setning	§ 6-2 tredje avsnitt første setning
§ 3-3 tredje avsnitt tredje setning	§ 1-4
§ 3-3 fjerde avsnitt første setning	§ 6-2 tredje avsnitt andre setning
§ 3-3 fjerde avsnitt andre setning	§ 6-2 fjerde avsnitt
§ 3-3 femte avsnitt første setning	§ 6-2 tredje avsnitt tredje setning

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 3-3 femte avsnitt andre setning	–
§ 3-3 sjette avsnitt	–
§ 3-4 første avsnitt	§§ 6-2 fjerde avsnitt, 6-4 andre avsnitt og 1-4
§ 3-4 andre avsnitt første setning	§ 2-2 andre avsnitt første setning
§ 3-4 andre avsnitt andre og tredje setning	–
§ 3-4 tredje avsnitt	–
§ 3-4 a	§ 21-3
§ 3-5	§ 21-2
§ 3-6 første avsnitt første og andre setning	§ 9-4 første avsnitt
§ 3-6 første avsnitt tredje setning	–
§ 3-6 andre avsnitt	§ 9-4 andre avsnitt
§ 3-7. (Oppheva med lov 9 juni 2017 nr. 38.)	
§ 3-8. (Oppheva med lov 9 juni 2017 nr. 38.)	
§ 3-9	§§ 7-3 og 1-4
§ 3-10	§§ 7-4, 10-11 og 1-4
§ 3-11	§ 20-1 andre avsnitt
§ 3-12 første til tredje avsnitt	§ 7-5
§ 3-12 fjerde avsnitt	–
§ 3-12 femte avsnitt	§ 7-6
§ 3-13	–
Kapittel 4. Vidaregåande opplæring i bedrift	
§ 4-1 første avsnitt	–
§ 4-1 andre avsnitt	§ 8-1 andre avsnitt andre setning
§ 4-1 tredje avsnitt	§ 6-2 fjerde avsnitt
§ 4-2 første avsnitt	–
§ 4-2 andre avsnitt første setning	§ 8-4 første avsnitt
§ 4-2 andre avsnitt andre setning	§ 8-4 andre avsnitt andre setning
§ 4-2 tredje avsnitt første setning	§ 8-4 fjerde avsnitt
§ 4-2 tredje avsnitt andre setning	–
§ 4-2 fjerde og femte avsnitt	–
§ 4-3 første avsnitt første setning	§ 8-5 første avsnitt
§ 4-3 første avsnitt andre setning	–
§ 4-3 første avsnitt tredje og fjerde setning	§ 8-5 andre avsnitt
§ 4-3 andre avsnitt	–
§ 4-3 tredje avsnitt første og andre setning	§ 8-6 første avsnitt

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 4-3 tredje avsnitt tredje til femte setning	–
§ 4-3 tredje avsnitt sjette og syvende setning	§ 8-6 andre avsnitt
§ 4-3 fjerde avsnitt	§ 8-5 tredje avsnitt
§ 4-4 første avsnitt første setning	§ 8-10 første avsnitt
§ 4-4 første avsnitt andre og tredje setning	–
§ 4-4 første avsnitt fjerde setning	§ 8-10 første avsnitt
§ 4-4 andre avsnitt	§ 8-10 andre avsnitt
§ 4-4 tredje avsnitt	–
§ 4-4 fjerde avsnitt	§ 8-10 tredje avsnitt
§ 4-4 femte avsnitt	§ 8-8
§ 4-5 første og andre avsnitt	§ 8-2
§ 4-5 tredje avsnitt	§ 8-4 tredje avsnitt
§ 4-5 fjerde avsnitt	–
§ 4-6 første avsnitt	§ 8-2 første avsnitt tredje setning
§ 4-6 andre avsnitt første setning	§ 8-3 første avsnitt
§ 4-6 andre avsnitt andre setning	–
§ 4-6 tredje og fjerde avsnitt	§ 8-3
§ 4-6 femte til åttende avsnitt	–
§ 4-7	§ 8-11
§ 4-8 første avsnitt første setning	–
§ 4-8 første avsnitt andre setning	§ 8-9
§ 4-8 andre avsnitt	§§ 8-5 andre avsnitt og 8-9 andre avsnitt
§ 4-8 tredje avsnitt	§ 6-4 andre avsnitt første og andre setning
§ 4-8 fjerde avsnitt	§ 21-2 andre setning
§ 4-8 femte avsnitt	–
Kapittel 4A. Opplæring spesielt organisert for vaksne	
§ 4A-1 første avsnitt første setning	§ 17-1
§ 4A-1 første avsnitt andre setning	§ 18-1 første avsnitt andre setning
§ 4A-1 første avsnitt tredje setning	§ 18-1 andre avsnitt, § 18-3 andre avsnitt og § 18-10 andre avsnitt
§ 4A-1 andre avsnitt	§ 22-8
§ 4A-1 tredje avsnitt	§ 17-6
§ 4A-1 fjerde avsnitt	§ 17-7 første avsnitt
§ 4A-2 første avsnitt	§ 18-3 andre avsnitt bokstavene a, b og c
§ 4A-2 andre avsnitt	–

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 4A-2 tredje avsnitt	§ 18-3 andre avsnitt bokstavene a, b og c
§ 4A-3 første avsnitt første og andre setning	§ 17-2 første avsnitt
§ 4A-3 første avsnitt tredje setning	§ 18-1 andre avsnitt, § 18-3 tredje avsnitt og § 18-10 andre avsnitt
§ 4A-3 første avsnitt fjerde setning	§ 18-10 andre avsnitt
§ 4A-3 første avsnitt femte setning	§ 17-2 fjerde avsnitt
§ 4A-3 andre avsnitt	§ 17-3 tredje avsnitt
§ 4A-3 tredje avsnitt	–
§ 4A-3 fjerde avsnitt	§ 17-6
§ 4A-3 femte og sjette avsnitt	§ 17-5
§ 4A-3 sjuende avsnitt	§ 17-4
§ 4A-3 åttende avsnitt	§ 17-7 andre avsnitt
§ 4A-4 første avsnitt	§§ 22-1 til 22-6
§ 4A-4 andre avsnitt	§ 18-10 tredje avsnitt
§ 4A-4 tredje avsnitt	§ 18-1 tredje avsnitt første setning
§ 4A-4 fjerde avsnitt	§ 18-6 første avsnitt
§ 4A-4 femte avsnitt	§ 18-1 tredje avsnitt andre setning
§ 4A-5 første avsnitt	§ 18-4
§ 4A-5 andre avsnitt	–
§ 4A-6	§ 18-1 første avsnitt
§ 4A-7 første og andre avsnitt	§§ 19-1 og 19-2
§ 4A-7 tredje avsnitt	§ 19-3
§ 4A-7 fjerde avsnitt	§ 22-7
§ 4A-8	–
§ 4A-9 første avsnitt første setning	§ 18-9 første avsnitt
§ 4A-9 første avsnitt andre setning	–
§ 4A-9 andre og tredje avsnitt	§ 18-9 andre og tredje avsnitt
§ 4A-10	§§ 23-1 og 23-2
§ 4A-11	§ 23-3
§ 4A-12	§ 18-3 første avsnitt
§ 4A-13	–
Kapittel 5. Spesialundervisning	
§ 5-1	§§ 10-3, 10-9,10-10 og 1-4
§ 5-2. (Oppheva med lov 30 juni 2000 nr. 63.)	
§ 5-3 første avsnitt	§ 10-4 første avsnitt
§ 5-3 andre avsnitt	§ 10-5

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 5-3 tredje avsnitt	–
§ 5-3 fjerde avsnitt	§ 10-4 andre avsnitt
§ 5-4 første avsnitt	§ 10-2 første og andre avsnitt
§ 5-4 andre og tredje avsnitt	§ 10-4 tredje avsnitt
§ 5-5 første avsnitt første setning	10-4 andre avsnitt tredje setning
§ 5-5 første avsnitt andre og tredje setning	§ 10-7
§ 5-5 første avsnitt fjerde setning	–
§ 5-5 andre avsnitt	§ 10-8
§ 5-5 tredje avsnitt	§ 10-6 andre avsnitt
§ 5-6	§ 10-12
§ 5-7 (Oppheva med lov 17 juni 2016 nr. 65.)	
§ 5-8	–
§ 5-9	–
Kapittel 6. Samisk opplæring	
§ 6-1	§§ 4-2 første avsnitt og 7-2 første avsnitt
§ 6-2	§ 4-2
§ 6-3	§ 7-2
§ 6-4	§ 1-4 fjerde avsnitt
Kapittel 7. Skyss og innlosjering	
§ 7-1 første og andre avsnitt	§ 5-1 første, andre og tredje avsnitt
§ 7-1 tredje avsnitt	–
§ 7-1 fjerde og femte avsnitt	§ 5-3
§ 7-2 første avsnitt	§ 9-1 første, andre og fjerde avsnitt
§ 7-2 andre avsnitt	–
§ 7-2 tredje avsnitt	§ 9-3
§ 7-3	§§ 5-1 fjerde avsnitt og 9-1 tredje avsnitt
§ 7-4	§§ 5-2 og 9-2
§ 7-5 (Oppheva med lov 30 juni 2000 nr. 63.)	
§ 7-6 (Oppheva med lov 17 juni 2016 nr. 65.)	
Kapittel 8. Organisering av undervisninga	
§ 8-1 første avsnitt første og andre setning	§ 3-6
§ 8-1 første avsnitt tredje setning, andre og tredje avsnitt	–
§ 8-2	§ 13-2
§ 8-3	–
§ 8-4 (Oppheva med lov 27 juni 2003 nr. 69.)	

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
Kapittel 9. Leiing, funksjonar, utstyr og læremiddel i skolen	
§ 9-1 første avsnitt	§ 15-1
§ 9-1 andre avsnitt første til tredje setning	§ 15-1
§ 9-1 andre avsnitt fjerde setning	–
§ 9-1 tredje avsnitt	–
§ 9-2 første avsnitt	§§ 14-1 og 14-2
§ 9-2 andre avsnitt	§ 13-6
§ 9-3	–
§ 9-4	§ 13-5
§ 9-5	–
§ 9-6	–
§ 9-7	§§ 12-4 og 18-8
Kapittel 9 A. Elevane sitt skolemiljø	
§ 9 A-1	§ 11-1
§ 9 A-2	§ 11-2
§ 9 A-3	§ 11-3
§ 9 A-4	§§ 11-4, 2-1 og 2-2
§ 9 A-5	§ 11-5
§ 9 A-6	§§ 11-6, 2-1 og 2-2
§ 9 A-7	§ 11-7
§ 9 A-8	§ 2-4
§ 9 A-9	§ 2-6
§ 9 A-10	§ 2-5
§ 9 A-11	§ 12-2
§ 9 A-12	§ 12-3
§ 9 A-13	§ 11-8
§ 9 A-14	§ 11-9
§ 9 A-15 første avsnitt	–
§ 9 A-15 andre avsnitt	§ 11-10
§ 9 A-16	–
Kapittel 10. Personalet i skolen m.m.	
§ 10-1	§ 15-2
§ 10-2 første og andre avsnitt	§ 15-3 første og tredje avsnitt
§ 10-2 tredje avsnitt første setning	§ 15-2 andre avsnitt
§ 10-2 tredje avsnitt andre setning	§ 24-2 tredje avsnitt

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 10-2 fjerde avsnitt	§ 15-3 andre avsnitt
§ 10-3	–
§ 10-4	–
§ 10-5	–
§ 10-6	§ 15-2 andre avsnitt
§ 10-6a	§ 15-2 andre avsnitt
§ 10-7	–
§ 10-8	§ 15-6
§ 10-9	§ 15-7
§ 10-10	–
§ 10-11	§ 15-4
Kapittel 11. Organ for brukarmedverknad i skolen	
§ 11-1	§ 2-4
§ 11-1a	–
§ 11-2	§ 2-4
§ 11-3 (Oppheva med lov 27 juni 2003 nr. 69.)	
§ 11-4	§ 2-4
§ 11-5	§ 2-4
§ 11-5a	–
§ 11-6	§ 2-4
§ 11-7	–
§ 11-8	–
§ 11-9	–
§ 11-10	–
Kapittel 12. Organ knytte til fagopplæring i bedrift	
§ 12-1	–
§ 12-2	–
§ 12-3 første avsnitt	§ 6-8
§ 12-3 andre til sjuende avsnitt	–
§ 12-4	–
§ 12-5	–
§ 12-6	–
§ 12-7	–
Kapittel 13. Ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten	
§ 13-1 første og andre avsnitt	§ 22-1

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 13-1 tredje avsnitt første setning	–
§ 13-1 tredje avsnitt andre og tredje setning	§ 22-3 første og tredje avsnitt
§ 13-1 fjerde avsnitt	§ 22-9 andre avsnitt
§ 13-2	§ 22-4
§ 13-2 a	§ 22-6
§ 13-3 første til fjerde avsnitt første setning	§ 22-2
§ 13-3 fjerde avsnitt andre setning	§ 6-3 andre avsnitt
§ 13-3 femte avsnitt første setning	§ 6-3 første avsnitt
§ 13-3 femte avsnitt andre setning	–
§ 13-3 sjette avsnitt	§ 22-3 første og tredje avsnitt
§ 13-3 a	§ 22-5
§ 13-3b	§ 22-10
§ 13-3c	–
§ 13-3d	§ 2-3
§ 13-4	§ 22-7
§ 13-5	§ 5-6
§ 13-6	–
§ 13-7	§ 5-5
§ 13-7a	§ 5-4
§ 13-7 b	–
§ 13-8	§ 22-2 sjette avsnitt
§ 13-9	–
§ 13-10 første avsnitt	–
§ 13-10 andre avsnitt første setning	–
§ 13-10 andre avsnitt andre til fjerde setning	§ 22-9 første, tredje og fjerde avsnitt
Kapittel 14. Tilsyn m.m.	
§ 14-1	§ 23-2
§ 14-2	–
§ 14-3	§ 20-7
§ 14-4	§ 16-5
Kapittel 15. Bruk av forvaltningslova. Opplysningsplikt m.m.	
§ 15-1 første avsnitt	–
§ 15-1 andre avsnitt	§ 20-4
§ 15-1 tredje avsnitt	–
§ 15-2	§ 23-1

Opplæringsloven av 1998	Forslag til ny opplæringslov
§ 15-3	§ 16-2
§ 15-4	§ 16-1
§ 15-5	–
§ 15-6	§ 16-3
§ 15-7	§ 23-4
§ 15-8	–
§ 15-9	§ 16-4
Kapittel 16. Iverksetjing og overgangsreglar. Endringar i andre lover	
§ 16-1	§ 24-1
§ 16-2	§ 24-2

Vedlegg 2

Sjekkliste for lov- og forskriftsarbeid på opplæringsområdet

Boks 2.1 Om sjekklisten

Dette er en sjekkliste for arbeidet med lov- og forskriftsendringer på opplæringsområdet. Sjekklisten inneholder sentrale spørsmål som må vurderes på ulike trinn i regelverksarbeidet. Sjekklisten er et supplement til generelle regler og føringer for regelstyring som følger av blant annet kommuneloven §§ 2-1 og 2-2, utredningsinstruksen og Lovteknikk og lovforberedelse. For mer utfyllende redegjørelse av de sentrale vurderingene ved regelstyring på opplæringsområdet, se kapittel 12 i NOU-en.

Trinn 1: Skal det innføres regler?

1. Er problemet som regelen skal løse eller forhindre, utbredt eller alvorlig, eller er tiltaket som regelen pålegger, avgjørende for å nå formålet med grunnopplæringen?
2. Vil en rettslig regulering føre til ønsket handling eller tilstand?
3. Er rettslig regulering den beste måten å oppnå formålet?
4. Er det er viktig at det aktuelle forholdet er likt regulert i hele landet?
5. Er det nødvendig med egne regler utover generelle regler i andre lover?

Trinn 2: Hvordan skal reglene utformes?

1. Kan reglene utformes generelt og overordnet?
2. Er det tilstrekkelig å regulere målet eller resultatet?
3. Har man tilstrekkelig kunnskap til å stille krav om en bestemt framgangsmåte, organisering eller kompetanse?
4. Er det stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta behovene til barn, unge og voksne på sentrale områder?
5. Kan reglene utformes skjønnsmessig, og hva skal i så fall være grunnlaget for de skjønnsmessige vurderingene reglene legger opp til?
6. Pålegges plikter og krav den som kan og bør stilles til ansvar for oppfyllelsen?

Trinn 3: Skal reglene være i lov eller i forskrift?

1. Inneholder regelen en sentral plikt eller rettighet?
2. Gjelder regelen et tema hvor det er stort politisk engasjement eller politisk uenighet?
3. Er regelen generell og overordnet eller spesifikk og detaljert?
4. Vil en oppdeling mellom lov og forskrift gjøre regelverket unødvendig fragmentarisk?
5. Vet man hovedlinjene i hva som skal reguleres i forskrift?

Trinn 4: Hvordan skal reglene håndheves og implementeres?

1. Kan oppfyllelsen av reglene overprøves, f.eks. gjennom klage eller tilsyn?
2. Er det god nok tid før reglene trer i kraft til at alle aktørene kan gjøre seg kjent med reglene og integrere dem i sin virksomhet?
3. Er det vurdert hvilke informasjons- og implementeringstiltak som må til for at reglene skal etterleves?
4. Har alle aktørene gode nok rammebetingelser til å kunne etterleve reglene?
5. Er det laget en plan for evaluering av reglene?

Kommentarer til trinnene

Trinn 1

Før det lages nye regler eller gjøres regelendringer, må det først vurderes om det er nødvendig. Dersom ikke alle spørsmålene i listen kan besvares bekreftende, bør man som hovedregel ikke innføre nye regler. Det må både vurderes om det er nødvendig for staten å gripe inn og om regler er riktig virkemiddel. Det må også vurderes om det er nødvendig med egne regler i tillegg til regler i generelle lover som kommuneloven og forvaltningsloven. Se nærmere om vurderingene i kapittel 12.2 i NOU-en.

Trinn 2

Når det er besluttet at det skal innføres regler, må det vurderes hvordan reglene skal utformes. Spørsmålene i listen gir et utgangspunkt for vurderingene som må gjøres. Det skal alltid vurderes om det er tilstrekkelig med overordnet, generell og eventuelt skjønnsmessig regulering som gir kommunen handlingsrom, samtidig som det alltid må vurderes hvor detaljerte reglene må være for å ivareta hensynet til barn, unge og voksne på sentrale områder. Se nærmere om vurderingene i kapittel 12.3 til 12.6 i NOU-en.

Trinn 3

Når det er besluttet at det skal innføres regler og det er besluttet hva slags regler som skal innføres, må man ta stilling til om reglene skal plasseres i lov eller i forskrift. Spørsmålene i listen gir et utgangspunkt for vurderingene som må gjøres. Det må vurderes om reglene er overordnede, sentrale eller av andre grunner bør løftes til Stortinget, og dermed hører hjemme på lovs nivå, eller om reglene er mer spesifikke og detaljerte, og dermed hører bedre hjemme i forskrift. Det må også tas hensyn til at regelverket ikke bør bli unødvendig fragmentarisk. Se nærmere om vurderingene i kapittel 12.7 i NOU-en.

Trinn 4

Når det er besluttet at det skal innføres regler, hvordan reglene skal utformes og hvor reglene skal plasseres, må det vurderes hva som skal til for at formålet med reglene oppnås. Spørsmålene i listen gir et utgangspunkt for vurderingene som må gjøres. Det skal alltid vurderes om og hvordan reglene skal kunne håndheves og hva slags implementeringstiltak som er nødvendig. I tillegg må det lages en plan for evaluering av reglene. Se nærmere om vurderingene i kapittel 12.8 og 55 i NOU-en.

Norges offentlige utredninger 2018

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern
NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:
NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:
NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven
NOU 2018: 10 Nye prospektregler
NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I
NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:
NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:
NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Melkeveien Design

Trykk: 07 Media AS – 12/2019

MILJØMERKET TRYKKERI
07 MEDIA – 2041 0379