



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 17/01775-100  
Arkivkode: 033  
Saksbehandler: Jorun Sandsmark  
Deres referanse:  
Dato: 17.12.2021

## Høring - Forslag til ny opplæringslov

### DEL I INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Det vises til høringsnotat datert 26.08. 2021

KS avgir høringsuttalelse til forslag til ny opplæringslov. Høringsuttalelsen er to-delt: en overordnet del, inkludert innspill til de fire spørsmålene KD ikke har tatt stilling til, og en del med kommentarer til enkeltforslag og enkeltparagrafer som både gjelder innhold og utforming.

De viktigste konklusjonene og forslagene i høringsnotatet som KS støtter er:

- At det ikke er formulert forslag til lovregulering av et generelt forsvarlighetskrav.
- At det ikke er formulert forslag til lovregulering om fysisk inngrep.
- At departementet fastslår allerede i kapittel 1 i lovteksten at kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for grunnopplæringen og uttaler i høringsnotatet betydningen av sammenheng mellom ansvar og myndighet.
- Lovregulering av fullføringsrett til videregående opplæring.

De viktigste konklusjonene og forslagene i høringsnotatet som KS ikke støtter er:

- Flytting av formålsbestemmelsen om tilpasset opplæring fra formålskapitlet i gjeldende lov til en pliktbestemmelse i § 11-1. En flytting vil innebære uønsket økning i dokumentasjons- og rapporteringsbyrden.
- Videreføring av at statsforvalteren i håndhevingsordningen i skolemiljø saker skal fatte vedtak om hva skolene skal gjøre. Dette er blant annet i strid med nærhetsprinsippet i kommunelovens § 2-2, andre ledd. Ordningen er også problematisk i forhold til nyere tenkning om mobbing og skolemiljø.
- Lovregulering av organiseringen av skoledemokratiet (§ 10-5). KS mener dette er unødvendig i forhold til både nærhets- og forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2-.
- Det generelle antallet pliktbestemmelser. Ordlyden i mange av bestemmelsene er lite brukervennlige fordi det er uklart at dette er pliktbestemmelser som utløser internkontroll og tilsyn. Det er foreslått nye pliktregler med en generell tilsynshjemmel uten at det er foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering, og en vurdering av kostnytte.
- Forslag til bestemmelser som kan leses som at det er andre enn kommunen eller fylkeskommunen som er pliktsubjekt.

- og fylkeskommunen som er pliktsubjekter.
- Utredningen av de økonomiske og administrative konsekvensene. Dette dreier seg både om konkrete nye rettigheter og konsekvenser for internkontroll og tilsyn av pliktbestemmelser generelt.

## **Innholdsfortegnelse**

Del I Innledning og sammendrag

Del II Hovedkommentarer

1. Generelle merknader
  - 1.1 Forholdet til kommuneloven
  - 1.2 Ansvar og pliktbestemmelser
  - 1.3 Bruk av lovregulering
  - 1.4 Tilsyn
  - 1.5 Dokumentasjon og rapportering
  - 1.6 Oppbygningen av loven
2. Problemstillinger KD ikke har tatt stilling til
  - 2.1 Forsvarlighetskrav
  - 2.2 Fysisk inngrep
  - 2.3 Pedagogisk psykologisk tjeneste og lærlinger
  - 2.4 Fjernundervisning
3. Generell vurdering av personvernkonsekvenser
4. Noen enkeltforslag
5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Del III ØVRIGE INNSPILL

(Innspillene følger lovforslaget kronologisk).

6. Første delen – innleiande føresegner
7. Andre delen – grunnskoleopplæring
8. Tredje delen - vidaregåande opplæring
9. Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa
10. Femte delen – førebuande opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne
11. Sjette delen – privat opplæring, godkjenningsordningar og privatistordningar
12. Sjuande delen – forskjellige føresegner

## **DEL II HOVEDKOMMENTARER**

### **1. Generelle merknader**

Demokratiet er avhengig av tillit. Det gjelder både tillit til kommuner og fylkeskommuner som lokaldemokrati og tjenesteansvarlige, og til ansatte som utførere av tjenestene. Tillit til lokaldemokratiet vil i mange tilfeller være nødvendig for å oppnå målet om mer brukerrettet tid for kommunesektorens ansatte. Antall pliktbestemmelser har direkte konsekvenser for både det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og for hva de ansatte skal bruke tid og ressurser på. KS er derfor opptatt av at man har en kritisk gjennomgang av hva som ut fra nasjonale formål, trenger en lovregulering, og at nødvendige

reguleringer utformes på en måte som gjør det tydelig hvilke juridiske plikter som legges på kommunene og fylkeskommunene. Det vises til fastsatte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommuner og fylkeskommuner i kommuneloven § 2-2.

Etter KS' vurdering må antall pliktregler vurderes i forhold til prinsippene for rammestyring av kommunesektoren, og til nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet som er fastsatt i kommuneloven. Det følger av lovens § 2-2 at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Det følger videre av § 2-2 at «offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivå som er nærmest innbyggerne». Graden av detaljregulering som det legges opp til i forslaget, fratrar kommunen og fylkeskommunen muligheten til å velge løsninger som er tilpasset den enkelte kommune og fylkeskommune, med en realistisk oppfølging av loven. Ved at det legges opp til tilsyn av rettsreglene, flyttes også kompetanse fra kommunene og fylkeskommune til statsforvalter. KS mener at forslaget i sin nåværende form vil innebære en innskrenking av kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet på området, som ikke er i samsvar med de nevnte prinsippene. KS kan heller ikke se at det er godt begrunnet i høringsnotatet hvorfor disse prinsippene ikke er tillagt sterkere vekt. Forslaget til ny opplæringslov kan også ses i lys av regjeringens tillitsreform i offentlig sektor. Pliktregler med tilsyn er en driver for mer dokumentasjon og rapportering, noe som står i motsetning til regjeringens ønske om å gi ansatte i offentlig sektor mer tid og tillit.

### **1.1 Forholdet til kommuneloven.**

KS mener at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom og initiativfrihet, som er hjemlet i kommuneloven § 2-1, må tydeliggjøres i lovproposisjonen. Kommuneloven slår fast at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt som kan ta avgjørelser på eget initiativ og at det er begrensningene i selvstyret som må ha hjemmel i lov. KS mener også at vurderinger som er gjort i forhold til kommuneloven § 2-2 må tydeliggjøres i proposisjonen.

Det at kommunen og fylkeskommunen er rettssubjekter, innebærer for det første at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlige for oppgaver og plikter som er gitt gjennom opplæringsloven, og at det er kommuner og fylkeskommuner som har det juridiske, økonomiske og lokaldemokratiske ansvaret for at plikter og rettigheter i opplæringsloven blir fulgt. Dette går tydelig fram av forslag til ny § 1-4.

*Ansvaret for opplæringa.* KS vil understreke viktigheten av at dette ansvaret slås fast innledningsvis i loven. Ved utforming av de enkelte bestemmelsene i lovteksten er ansvars plasseringen i hovedsak fulgt opp, men det er fremdeles forslag der det står at «skolen skal» Eksempler blir gitt under kommentarer til de enkelte delene. I forslag til kapittel 28. *Ansvaret til kommunane og fylkeskommunane* foreslås en presisering av kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. KS mener prinsipielt at lovteksten konsekvent burde omtalt kommunen og fylkeskommunen, siden det er disse som er rettssubjekter. Subsidiert slutter KS seg til en presisering i forslag til kapittel 28. Den foreslåtte lovteksten i § 28-1, 1. ledd, 2. setning, og tilsvarende i § 28-2, er imidlertid utydelig, og synes bare å gjenta det som fremgår av § 1-4. KS mener at den presiseringen Opplæringslovutvalget foreslo, bør tas inn igjen i forslaget. I Opplæringslovutvalgets forslag ble det presisert at kommunens og fylkeskommunens ansvar omfatter alle plikter som det i lovteksten står at skolen, rektor og personalet i skolen har, blir oppfylt.

Departementet skriver i høringsnotatet (4.3.5.2.) om skille mellom juridisk og økonomisk ansvar på den ene siden og faglig ansvar på den andre siden. KS vil understreke at det faglige ansvaret er knyttet til et ansettelsesforhold og må utøves innenfor rammen av kommunens og fylkeskommunens juridiske, økonomiske og lokaldemokratiske ansvar. Dette bør tydeliggjøres i forarbeidene. KS vil til illustrasjon vise til ansvarsforholdet ved erstatningssaker. Erstatningssaker rettes mot kommunen/fylkeskommunen, der hovedregelen er at arbeidsgiver blir holdt ansvarlig for enkeltlæreres og enkeltskolers undervisning og enkeltrektorers skoleledelse.

Lovteksten kan noen steder gi inntrykk av at man skiller mellom kommunen/fylkeskommunen og skolen. Skolen er ikke et rettssubjekt, og ansvar og myndighet skal som hovedprinsipp legges til kommunestyret eller fylkestinget, som kan delegere til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov. Det vises konkret til § 13-2 der det heter at «Kommunen eller fylkeskommunen sjølv gjer vedtak om skolebytte». Hvem det her siktes til er uklart. «Selv gjør vedtak» vil vanligvis innebære en delegeringssperre. Det vil være uhensiktsmessig om vedtak om skolebytte ikke kan delegeres fra kommunestyret og fylkestinget til kommunedirektøren.

Departementet omtaler hovedregelen for ansvars plassering i pkt. 4.3.5.3. Departementet begrunner direkte delegering til rektor i loven med at kommunen og fylkeskommunen da slipper å delegere myndigheten. «Samtidig bør kommunens og fylkeskommunens styringsrett ikke innskrenkes, ettersom de fortsatt vil ha det overordnede ansvaret for beslutninger som tas». Konsekvensen er at man legger beslutningsmyndighet utenom kommunen og fylkeskommunen som har ansvar for at elevene får opplæringen de har rett til, og samtidig holder kommunen og fylkeskommunen ansvarlig. KS mener at delegeringsreglementet er kommunens og fylkeskommunens mulighet til å ha oversikt over sine plikter som de er ansvarlige for, og at det blant annet av den grunn ikke er grunnlag for å lage særskilte delegeringsordninger i skolen. Det gjelder på politisk nivå og på kommunedirektørnivå. Ved å holde seg til kommunelovens hovedprinsipp, pålegger man ikke kommuner og fylkeskommuner en delegeringsbyrde, men gir dem mulighet til å se sine forpliktelser i sammenheng. Det gjør også loven mer lesbar ved at det følger av ordlyden hvem som har ansvaret.

## **1.2 Ansvar og pliktbestemmelser**

I forbindelse med henvisningen til kommuneloven, er det viktig for KS at ny opplæringslov og forarbeidene til denne er tydelig på forholdet mellom rettigheter, plikter og ansvar. For å gjøre loven brukervennlig og anvendbar, bør det fremgå tydelig av lovteksten hva som er plikter. Omskrivninger av typen «sørge for» og «krav til» skaper både uklarhet om innhold i regelen og for hvilke konsekvenser bestemmelsene har for internkontroll og tilsyn.

Lovteksten bør gjennomgås med tanke på hvordan pliktbestemmelsene er utformet. Som nevnt brukes ulike formuleringer der plikt, rett og ansvar for, er de mest klare. I tillegg brukes formuleringer som avgjøre, legge til rette, sørge for, følge med på og kommunen kan gi eller kommunen kan la. Det er for eksempel uklart om det er en pliktbestemmelse eller rettighetsbestemmelse eller om det er noen saksbehandlingsregler som gjelder når kommunen kan la et barn begynne på skolen det året det fyller fem år (§ 2-4).

KS mener det er viktig å være tydelig på hva som er pliktbestemmelser fordi kommunens og fylkeskommunens plikter vil være gjenstand både for internkontroll i henhold til kommuneloven kapittel 25 og for tilsyn i henhold til forslag til § 29-2 og kommunelovens kapittel 30. Uklarhet om hva som er plikter vil dermed gi uklarhet om hva som omfattes av internkontroll og tilsyn.

## **1.3 Bruk av lovregulering**

Bruk av lovregulering handler både om hva som skal reguleres ved juridiske styringsvirkemidler, hva som skal i henholdsvis lov og forskrift, og hvordan lovtekster og forskriftstekster utformes.

I tråd med sitt mandat foreslo Opplæringslovutvalget føringer for innholdet i forskriftsreguleringer. En av føringene var at generelle regler bør være i lov, mens spesifikke og detaljerte regler bør fastsettes i forskrift. Oppdelingen bør unngås dersom reglene blir unødvendig fragmentariske.

Utvalget skrev i innledningen til NOU-en at regler ofte brukes som et virkemiddel for å ivareta mange gode formål. KS har i ulike høringer problematisert tiltroen til hvilke endringer i holdninger og handlinger

man kan oppnå gjennom lovregulering. Endringer i kultur og praksis lar seg i liten grad lovregulere. KS har også påpekt at man i liten grad utreder konsekvenser for kommunesektoren som helhet og i liten grad vurderer den samlede effekten på kommunesektorens mulighet til å fylle sin rolle og sine samlede oppgaver.

Departementet bør i den videre behandlingen i større grad vurdere lovens mange pliktbestemmelser i forhold til det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven. Forholdsmessighetsprinsippet stadfester at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. I lovmerknaden er dette utdypet slik: «Etterlevelse av dette prinsippet innebærer at det foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre vurderes. Eventuelle begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig. Vurderinger etter bestemmelsen kan være aktuell i ulike situasjoner. I og med at det gjelder et lovkrav for å gi oppgaver og plikter til kommunene og fylkeskommunene vil forholdsmessighetsprinsippet særlig være rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog selvsagt slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet. Prinsippet kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak. Vurderinger av prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket. Det må også være nødvendig for å nå målet. Fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.» (Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)).

KS mener at utformingen av lovparagrafene spriker i forhold til grad av detaljering, og at noen av dem fremstår slik Opplæringslovutvalget skriver, som en liste over mange gode formål. Det gjelder for eksempel forslag til § 24-1 *Samarbeid og samordning*.

Selv om departementet ikke har tatt stilling til regulering av fjernundervisning, vil KS likevel vise til Opplæringslovutvalget forslag til bestemmelse om fjernundervisning og forslaget i Prop. 145 L (2002-2921) § 8-4 om det samme. KS' kommentarer til Prop. 145 L var i hovedsak knyttet til lovtekstens utforming. Lovteksten var for lang og svært detaljert. Dette gjør ikke lovteksten mer presis og brukervennlig. Den bryter etter KS' mening med norsk lovgivningstradisjon. KS er bekymret for hvilke konsekvenser denne typen lovregulering vil få både når det gjelder lengde, detaljering, presisjon, lesbarhet og dermed også brukervennlighet. KS tror ikke regeletterlevelsen øker ved denne type lovgivning sammenlignet med alminnelig lovgivningsteknikk. KS foretrekker i samsvar med alminnelige lovgivningstradisjon i Norge, mest mulig presist angitt korte formulerte lovtekster. Omtale i forarbeidene brukes for å supplere lovteksten, og man kan benytte veiledere for utfyllende informasjon, selv om veiledere ikke vil være rettslig bindende. KS mener det heller ikke er mulige å fange opp alle ulike situasjoner som måtte oppstå, slik man gjennom forslaget til lovtekst synes å ha til intensjon å gjøre. Det er også ønskelig at visse spørsmål overlates til forvaltningen og profesjonen å ta stilling til gjennom faglige funderte vurderinger.

KS viser også til at Opplæringslovutvalgets mandat innebar å foreslå føringer for innholdet i lov- og forskriftsregulering. Et av forslagene, som KS støttet, var at generelle regler bør være i lov, mens spesifikke og detaljerte regler bør fastsettes i forskrift dersom man ønsker å gi rettslig normerende regler. KS mener derfor at teksten i forslaget til § 14-4 må redigeres og at det må vurderes hvorvidt deler av lovteksten eventuelt bør gis i forskrift, hvorvidt supplerende kommentarer kan gis som lovkommentarer i forarbeidene, og om det er mer formålstjenlig å bruke veiledere til supplerende informasjon. KS mener at forslag til lovtekst bryter med de prinsipper for lovgivningsteknikk som Opplæringslovutvalget pekte på. KS vil videre peke på hvilke konsekvenser denne typen lovregulering får for internkontroll og tilsyn.

Det all grunn til å se på hvilke konsekvenser bruk av juridiske styringsvirkemidler og utformingen av disse har for tillitsbygging mellom stat og kommunesektor og innad i kommunesektoren.

#### **1.4 Tilsyn**

Statlig tilsyn er et inngripende styrings- og kontrollvirkemiddel som krever særskilt begrunnelse. KS kan ikke se at Kunnskapsdepartementet har fulgt opp Kommunal og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer». Kunnskapsdepartementet bør i den videre behandlingen vurdere alle eventuelle tilsynsbestemmelser opp mot det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven.

KS mener at det bør angis nærmere hvilke bestemmelser i opplæringsloven hvor det er behov for statlig tilsyn. Det bør foretas en nærmere vurdering av hvilke bestemmelser som er av en slik nasjonal betydning at det er behov for tilsyn, og ikke generelt gi adgang til tilsyn på enhver lovbestemmelse og forskriftsbestemmelse. Det må i særlig grad vurderes om det skal føres tilsyn med nye pliktbestemmelser. I veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer» heter det at: «statlig tilsyn med kommunene skal bare innføres der det anses som et nødvendig virkemiddel etter en risiko- og vesentlighetsvurdering, og en vurdering av kostnytte. Tilsyn med kommuneplikter skal følge prosessreglene i kommuneloven og tilsynshjemmelen i særloven skal være utformet som en kompetanseregulering og angi hvilke bestemmelser i loven det skal kunne føres tilsyn med.» Det er utdypet i kommentaren til retningslinjene at «...tilsynsbestemmelsen skal angi på paragraf eller kapittelnivå hvilke bestemmelser i eller hvilket område av loven som det kan føres tilsyn med. En slik konkretisering skal bidra til å målrette tilsynet ved å identifisere hvilke konkrete kommuneplikter som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Der det vurderes å innføre nye hjemler for tilsyn, skal det gjøres en vurdering av risiko for regelverksbrudd og konsekvenser av regelverksbrudd. Det skal også gjøres en vurdering av kostnytte av bruk av tilsyn som virkemiddel.» Det skal altså vurderes om tilsyn er rett virkemiddel. I en vurdering av virkemidler avgrenset til regeletterlevelse, må nytten av tilsyn vurderes opp mot andre statlige virkemidler for regeletterlevelse. I Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin undersøkelse av statlig tilsyn med kommunene (2020), kommer det fram at respondentene både i kommunene og hos statsforvalterne mener at for regelverksetterlevelse, er veiledning et nyttigere virkemiddel enn tilsyn.

#### **1.5 Dokumentasjon og rapportering**

KS mener at både hva som lovreguleres og hvordan dette gjøres, må ses i sammenheng med bestemmelsene om internkontroll og tilsyn i både opplæringsloven og kommuneloven. I henhold til § 25-1 i kommuneloven skal kommuner og fylkeskommuner «ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen». Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året (§ 25-2). Dette innebærer at kommunedirektøren må ha rutiner, prosedyrer og dokumentasjon på at plikter og rettigheter blir overholdt.

Erfaringer fra Felles nasjonalt tilsyn med opplæringslovens kapittel 9A, viser at pliktbestemmelsene utløser mye dokumentasjonsarbeid. Ut fra et internkontrollperspektiv er det viktig å vurdere hvilke krav til dokumentasjon og rapportering en lovregulering vil innebære. Et eksempel er forslaget om en plikt til å ha en forsvarlig vikarordning som skal dekke vanlig og forventet fravær (§ 17-7). En lovregulering innebærer at noen må avklare hva som er vanlig og forventet fravær, som blant annet avhenger av sammensetningen av lærerkollegiet og årstid, og hvordan det skal dokumenteres og rapporteres at fraværet faller innenfor eller utenfor vikarordningen. I tillegg reiser det også spørsmål om forskjellen på en «forsvarlig vikarordning» og en «vikarordning», og hvordan denne forskjellen skal dokumenteres.

## 1.6 Oppbygning av loven

Departementet har for en del temaer valgt å dele loven inn etter skolenivå: grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. KS ser på den ene siden at det kan være hensiktsmessig. På den andre siden innebærer det at noen av temaene blir unødig oppstykket og det blir mange gjentakelser og lange tekster. Dette gjelder særlig språk og skyss, der bestemmelser for et nivå i noen tilfeller har konsekvenser for andre nivåer eller i praksis vil henge sammen. Videre bestemmelser om overganger mellom barnehage – grunnskole – videregående opplæring.

KS ber departementet vurdere om en mer tematisk inndeling på tvers av skolenivåer kan være mer hensiktsmessig for deler av bestemmelsene. Det bør også vurderes om andre tjenester som SFO, oppfølgingstjeneste, PPT og ev. kulturskole, bør samles i ett kapittel.

Noen kapitler bærer også preg av å være oppsamlingskapitler. Dette kommenteres under de enkelte delene.

## 2. Problemstillinger KD ikke har tatt stilling til

### 2.1 Forsvarlighetskrav

KS er fornøyd med at det ikke er formulert forslag til lovregulering av et generelt forsvarlighetskrav.

Opplæringslovutvalget foreslo at det skal lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig. Utvalget mente at det gjelder et slikt ulovfestet prinsipp i dag, og at man for å være tydelig, skrev dette eksplisitt inn i opplæringsloven. Utvalget skrev at «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». Utvalget mente at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet, men at det som hovedregel ikke bør føres generelle tilsyn. Utvalget mente at det må være full prøvingsadgang slik at fylkesmannen kan prøve fullt ut om opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven er forsvarlig.

KS viser til at Forvaltningslovutvalget som har foreslått ny forvaltningslov (NOU 2019:5 Ny forvaltningslov), mente at det er et omstridt spørsmål om det finnes et generelt, ulovfestet forsvarlighetskrav. Forvaltningslovutvalget ønsket ikke å lovfeste dette som rettslig norm fordi det vil være uklart hva innholdet er i forhold til alle andre rettslige krav. En problemstilling er om forsvarlighetskravet vil gjelde oppå de andre kravene i loven. Det vil si at det ikke vil være nok å tolke/etterleve krav til internkontroll, saksbehandling, rettigheter og plikter, men det må også vurderes om alt er gjort på en forsvarlig måte. KS støttet i høring til Forvaltningslovutvalgets utredning, utvalgets forslag om ikke å lovfeste slike ulovfestede prinsipper.

Med utgangspunkt i Forvaltningslovutvalgets vurdering, mente KS at det er en svakhet ved Opplæringslovutvalgets utredning at den la til grunn at det finnes et ulovfestet forsvarlighetskrav og at det bare gjelder å skrive noe inn i loven som allerede finnes. Utvalget unnlot dermed å drøfte på en god måte, hvorvidt det bør lovfestes et forsvarlighetskrav i opplæringsloven og eventuelle konsekvenser av en lovfesting.

KS vil, i likhet med Forvaltningslovutvalget, påpeke at det er umulig å nærmere angi hva som ligger i dette kravet ved siden av saksbehandlingsregler og rettigheter som allerede er fastsatt. KS mener at et forsvarlighetskrav ikke gir merverdi for kvaliteten i skole og annen virksomhet som er regulert i loven. Et

generelt forsvarlighetskrav vil påvirke kommunedirektørens internkontroll. Dette kan føre til nye krav om rutiner og dokumentasjon som kommer i tillegg til de som følger av andre plikter for også å dokumentere at forsvarlighetskravet er oppfylt. For eksempel er det foreslått en plikt til forsterket innsats. Et forsvarlighetskrav innebærer at kommunene og fylkeskommunene må ha rutiner, prosedyrer, dokumentasjon og rapportering på at plikten blir etterlevd, og for at dette er forsvarlig. KS vil påpeke at dette kan innebære en betydelig byråkratisering og administrativ merbelastning for lærere og skoleledere, som vil ta tid og ressurser fra elevrettet arbeid.

For KS er det viktig å vurdere et forsvarlighetskrav i forhold til hva et tilsyn med et eventuelt forsvarlighetskrav skal innebære, hvor langt inn i kommunens/fylkeskommunens og profesjonens handlingsrom og skjønn statsforvalteren skal vurdere hva som er forsvarlig. Erfaring viser at et tilsyn som er svært konkret og går langt inn i det lokale, det vil si både det lokaldemokratiske og profesjonelle, skjønnet. Dette blir mer byråkrati og fokus på tolkning av lovregler. Dette innebærer en uheldig rettsliggjøring av profesjonelt og faglig skjønn som KS vil advare mot.

## **2.2 Fysisk inngrep**

KS er fornøyd med at det ikke er formulert forslag til lovregulering om fysisk inngrep.

KS registrerer at det blant ansatte i skolene kan være ønsker om en lovregulering, fordi man er usikker på hva man har lov til å gjøre. Et spørsmål er om en lovregulering vil ta bort eller redusere usikkerheten, eller om det er andre virkemidler som kan være vel så hensiktsmessige.

Etter KS' vurdering er ulempene ved å forsøke å lovfeste regler om fysisk inngrep større enn de fordeler slik regulering eventuelt vil ha. KS foreslår derfor at innholdet i reglene om nødverge og nødrett omtales i forarbeidene, men at man som nevnt ikke formulerer dette i lovtekst.

For KS er det viktig å se på hvilke andre bestemmelser som ligger til grunn i det pedagogiske forholdet mellom elever og lærere/ansatte. I utgangspunktet ligger skolens verdigrunnlag slik dette er formulert i skolens formålsparagraf, kanskje først og fremst i 2. ledd: «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.» (forslag til § 1-2). Dette er presisert i forslag til § 12-2 og § 12-3 som gir alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring, og at skolen ikke skal godta krenkende atferd verken fra eller overfor elever. Forslag til § 12-3 inneholder et krav om å arbeide «jevnt og trutt» for at alle elevene har det trygt og godt og er etter KS mening dekkende også for å forebygge behovet for fysisk inngrep i den grad det lar seg forebygge.

KS mener det vil være utfordrende å lovregulere hvorvidt ansatte på skolene skal ha lov til å gripe inn fysisk overfor elever. Skillet mellom det departementet beskriver som fysisk inngrep begrunnet i oppdrager- og omsorgsansvar og fysisk inngrep som ikke er begrunnet i dette ansvaret, vil i mange tilfeller være umulig å trekke. Grensen mellom hva som er fysisk inngrep i en avverge-situasjon og hva som er straff vil også være flytende. Både elevens og den ansattes subjektive opplevelse vil spille inn. Det vil fort bli spørsmål om den ansattes intensjon, som vanskelig verken kan styres eller etterprøves.

Det vil være vanskelig å lovregulere problemstillingen ut over svært generelle bestemmelser. Situasjoner som oppstår vil være kontekstavhengige, hva som skjer der og da, i hvilken sammenheng, med hvem og hvilken kjennskap og forhold de ansatte har til elevene. I høringsnotatet beskrives ulike situasjoner hver for seg, mens de i hverdagen ofte opptrer sammen og overlapper hverandre. KS anser det også som umulig i lovs form å angi en utfyllende liste over hvilke fysiske inngrep en ansatt skal kunne bruke. Det vil uansett måtte bli på et overordnet nivå og som eksempler.



KS mener at det ligger i både formålsparagraf, bestemmelsene om trygt og godt skolemiljø og om krenkelser, at fysiske inngrep skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Utfordringen er at det i mange situasjoner vil være tilnærmet umulig å vurdere i forkant hva som tilfredsstillende disse kriteriene. Erfaringer kan bidra til bedre forutsigbarhet om hva som kan være nødvendig av antall, varighet og skånsomhet, men ofte vil en vurdering av om inngrepet var skånsomt i forhold til den aktuelle situasjonen, måtte gjøres i etterpåklokskapens lys.

Spørsmålet om ansatte skal kunne gripe inn fysisk i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning, reiser spørsmål om hvem sin opplevelse av at undervisningen forstyrres eller ødelegges, som skal legges til grunn. Det er uklart om hver enkelt elev i klassen/gruppa kan hevde at undervisningen forstyrres eller er dette lærerens vurdering. Spørsmålet om å gripe inn for å hindre at situasjonen eskalerer, betinger at man har et erfaringsgrunnlag å bygge på. Dersom man har det, bør det være et profesjonelt og etisk anliggende å ikke ha en «vente og se»-holdning. Dette får også konsekvenser for «vesentlig skade» på eiendom. Noen ganger vil skadeomfanget være klart umiddelbart, andre ganger vil en eskalering av situasjonen medføre økt skade. Det vil alltid ligge en antagelse om hva som kan komme til å skje, dersom man skal vurdere både «eskalering» og «vesentlig».

Grunnen til at man eventuelt må gripe inn fysisk gjentatte ganger, kan ha ulike årsaker. KS støtter verken alternativ 1 om individuelt tilrettelagt opplæring (etter forslag til § 11-6), eller alternativ 2 å lovfeste plikt til å utarbeide en aktivitetsplan for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø (etter forslag til § 12-2 og parallell til skriftlig plan i § 12-4, fjerde ledd). Forutsetningen for individuelt tilrettelagt opplæring, er at eleven trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. KS ønsker ikke å utvide forutsetningen til å omfatte behov for gjentagende fysisk inngrep som ikke trenger å ha noe å gjøre med utbytte av opplæringen. KS mener at aktivitetsplikten som er hjemlet i forslag til kapittel 12, inkludert plankravet, er dekkende og at det ikke trengs en særlig lovgivning knyttet til gjentatte ganger. KS mener at dette snarere kan uthule det overordnede kravet om trygt og godt skolemiljø.

KS merker seg at man i høringsnotatet ofte skriver at de ansatte må vurdere om det er nødvendig med fysisk inngrep, eller om det er mulig å anvende mindre inngripende tiltak. For KS kan det se ut som man undervurderer handlingstvungen i skolen. Realiteten vil ofte være at det ikke er tid til å vurdere alternativer, men at situasjoner krever handling der og da. Man kan selvfølgelig forberede seg og reflektere over mulige scenarier, og hvordan man bør reagere i disse, men virkeligheten har en tendens til å overgå planer og forberedelser. For KS er det viktig å stille spørsmålet om hva det er mulig å forutsi og planlegge for, og hvor mye vil være avhengig av den ansattes etiske og profesjonelle «ryggmargsrefleks».

KS mener at skadepotensialet ikke kan være begrunnelse for at en eventuell lovregulering ikke skal omfatte psykisk skade. Skadepotensialet ved enkelthendelser av psykisk vold kan være like skadelig som fysisk skade ved fysisk vold. Skaden er som regel bare mindre synlig. I tillegg kommer at psykisk vold er skadelig fordi den i andre sammenhenger nettopp ikke lar seg tid- og stedfeste. Påpekningen i høringsnotatet om at skolen skal iverksette tiltak, vanskelig gjøres av at både volden og skaden ikke er umiddelbart synlig. Både forebygging og tiltak er allerede hjemlet bestemmelsen om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (forslag til kapittel 12).

Dersom fysisk inngrep skal lovreguleres, bør en lovregulering omfatte adgang til å avverge fysisk skade på personer eller eiendom. Det samme gjelder grovt fornædrende oppførsel. Hva som vil være grovt og hva som er fornædrende vil være avhengig av både elevens egen oppførsel og hvordan situasjonen oppfattes av elevene rundt. Prinsipielt mener KS at å forhindre at en elev nedverdiger seg selv, også dersom man fysisk må stoppe eller fjerne eleven, hører inn under yrkesetikken som må bygge på skolens formålsparagraf.

KS kan se at det vil være et behov for å dokumentere hendelser der fysisk inngrep har vært nødvendig. Dette gjelder både elevens og den ansattes rettssikkerhet. Skoleledelse og foreldre bør orienteres på hensiktsmessig måte. Alvorlige tilfeller bør meldes til kommunens/fylkeskommunens administrative ledelse.

KS forutsetter at risikovurdering og nødvendige prosedyrer og rutiner, dokumentasjon og rapportering, inngår i kommunens og fylkeskommunens internkontroll.

Departementet skriver at «skolene må ha en profesjonell og faglig tilnærming til krevende situasjoner. God klasseledelse er det viktigste for å opprettholde ro og orden i undervisningssituasjonen. Dette handler om lærerens kompetanse til å utvikle strukturer, rutiner og en kultur for læring i klassen. Det er godt dokumentert at lærerens arbeid som leder av en klasse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for læringsmiljøet. I tillegg er nok ansatte med rett kompetanse viktig for å holde ro i klassen. Dette legger til rette for trygge og gode skolemiljøer og gode relasjoner mellom elevene og mellom elever og lærere.» KS vil peke på at skolens undervisning er det som først og fremst kan skape tilhørighet og trygge og gode skolemiljøer. Klasseledelse kan ikke løsrives fra undervisning. Faglig, sosial og emosjonell læring skjer samtidig, enten det er planlagt eller ikke.

Oppsummert mener KS at man bør unngå å lovregulere rett til fysisk inngrep. Alternativt kan det skrives inn en konkretisering av at kapittel 12 også regulerer fysisk inngrep og konkretisering av hva og hvordan dette skal forstås, enten i lovmerknad, proposisjon eller i forskrift. I tillegg til å bruke bestemmelsen om godt og trygt skolemiljø, vil også en henvisning til internkontroll bidra til en bevisstgjøring i kommunen/fylkeskommunene og på skolene om nødvendigheten av risikovurdering og hvilke prosedyrer, rutiner, dokumentasjon og rapportering som er nødvendig som følge av denne vurderingen.

Til slutt vil KS understreke at en elev som det må gripes fysisk inn overfor, er en del av en klasse/gruppe av andre elever som også har rett til et trygt og godt skolemiljø. Ofte vil det være en avveining mellom en eller få elever og andre enkeltelever eller hele klasser/grupper, slik at elevs rettigheter står mot hverandre. KS er også opptatt av at ansatte/lærere ikke skal settes i en situasjon der deres profesjonsetiske vurdering og handlinger blir tilsidesatt og frykten for å bli anklaget for krenkelser enten fra elever eller andre ansatte, preger samhandlingen med elevene.

### **2.3. PPT og lærlinger**

Med utgangspunkt i fullføringsreformen mener KS at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) også bør omfatte lærlinger. I likhet med departementet mener vi at det ikke er realistisk at PPT skal drive systemrettet arbeid rettet mot lærebedriftene. Forslaget til § 11-13 bør justeres tilsvarende. En utvidelse av PPTs oppgaver vil ha konsekvenser for kapasitet og kompetanse i PPT. KS forutsetter at dette tas med i beregningen av økonomiske og administrative konsekvenser.

### **2.4. Fjernundervisning**

KS mener at fjernundervisning må brukes i et innovativt øyemed for å gi elever god opplæring, og til noe mer enn av elevene bruker digitale læremidler.

KS mener at økonomi kan være en god grunn til å gi fjernundervisning. Økonomiske årsaker vil ofte ligge til grunn for at kommunen/fylkeskommunen ikke kan tilby fag. Elevgrunnlaget er for lite til at det lar seg gjøre, selv om skolen kan ha kompetent lærer. Ved å kunne tilby fjernundervisning, vil elevene kunne tilbys flere valgmuligheter.

## **3. Vurdering av personvernkonsekvenser for utvalgte digitale løsninger**

KS mener det er behov for å vurdere lovregulering av at nasjonale myndigheter i samarbeid med kommunesektoren gis i oppdrag å kunne gjennomføre generelle vurderinger av personvernkonsekvenser for utvalgte digitale løsninger som brukes i opplæringen.

Det er i kapittel 12 i høringsnotatet gitt en redegjørelse om hvilke krav den nye opplæringsloven skal stille til læremidler. Det vises videre til forslag til lovregulering av behandling av personopplysninger i § 25-1, og omtalen i høringsnotatet kapittel 52.

Når det gjelder bruk av digitale læremidler og de krav som følger av personvernforordningen art. 35, ber KS departementet nærmere utrede i hvilken grad de plikter som i dag påligger kommuner ved innføring av utvalgte nye digitale hjelpemidler heller kan legges på nasjonale myndigheter til avlastning av kommuner.

Personvernforordningen art. 35 stiller krav til en vurdering av hvilke konsekvenser den planlagte behandlingen vil ha på personopplysningsvernet (også kjent som personvernkonsekvensvurderinger - DPIA eller PVK) dersom det er sannsynlig at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil det medføre en høy risiko for den registrertes rettigheter og friheter. Behandling av personopplysninger om sårbare registrerte (f.eks. barn) medfører høyere risiko, og det kreves i utgangspunktet en vurdering av personvernkonsekvenser ved slik behandling.

Prosesser knyttet til vurderinger av personvernkonsekvenser skal etter personopplysningsloven gjennomføres av hver enkelt behandlingsansvarlig (skoleeier) for alle digitale tjenester skoleeier tar i bruk og som behandler personopplysninger om elevene.

Det er stor variasjon i hvor mange digitale løsninger som er i bruk i den enkelte kommune, men undersøkelser KS har gjort viser at kommunene i gjennomsnitt har tatt i bruk over hundre ulike læringsressurser. Kommunesektoren har gitt klare tilbakemeldinger om at forvaltning og vurdering av digitale løsninger for skolen er krevende og omfattende. Kommuner har bedt KS om å se på muligheter for å løse deler av denne oppgaven på nasjonalt nivå.

I Personvernforordningens art. 35, 10 åpnes det for at dersom det er utført en generell vurdering av personvernkonsekvenser, er skoleeier unntatt forpliktelsene i artikkel 35, nr. 1-7. Det vil kunne redusere en svært omfattende arbeidsmengde og frigjøre tid til hver enkelt skoleeiers restrisikovurdering i egen kommune, samt fullstendig vurdering for de systemer som ikke faller inn under fellesvurderinger. Det vil sikre tilstrekkelig god kvalitet og eierskap til dokumentasjon og kvalitet i egne styringssystemer.

Åpningen for unntak i Personvernforordningen art. 35, 10 er til stede dersom følgende kriterier er oppfylt samtidig:

- Behandlingen har et rettslig grunnlag i henhold til art. 6 nr. 1 bokstav c) eller e)
- Nevnte rett regulerer den eller de spesifikke behandlingsaktivitetene
- Det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser som en del av en generell konsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelse av nevnte rettslige grunnlag

Med bakgrunn i dette foreslår KS at det nærmere vurderes hvorvidt det i ny opplæringslov skal åpnes for at det skal gis i oppdrag til nasjonalt myndighetsnivå å kunne gjennomføre generelle vurderinger av personvernkonsekvenser for utvalgte digitale løsninger som brukes i opplæringen. KS mener det må utredes nærmere hvordan en slik oppgave kan forvaltes av nasjonale myndigheter i samarbeid med kommunesektoren, men at en hjemmel for slik bestemmelse bør gis i ny opplæringslov. Det bør primært

vurderes felles nasjonale tekniske sikkerhetsvurderinger og generelle personvernkonsekvensvurderinger av utvalgte enkelttjenester eller grupper av tjenester som har likhetstrekk.

Det understrekes at dette ikke skal være en godkjenningsordning, men en kvalitetssikring av utvalgte/forhåndsvalgte digitale løsninger til bruk i opplæringen som gir tilstrekkelig og fremtidsrettet handlingsrom for å oppfylle krav i personvernloven, opplæringsloven og læreplanverket.

En regulering i lov og forskrift kan for eksempel gjøres slik:

*Nytt 6. ledd til § 25-1 Behandling av personopplysninger:*

... «Departementet kan utføre en generell vurdering av personvernkonsekvenser for digitale læremidler, verktøy eller ressurser etter personopplysningsloven artikkel 35, nr. 10.»

Ny § 22A-6 i nåværende forskrift til opplæringsloven:

*§ 22A-6. Generell vurdering av personvernkonsekvenser for digitale løsninger/tenester for bruk i opplæringa*

«Dersom det for ein digital teneste/løysing/læringsteknologi etter opplæringslova § 25-1 sjette ledd er utført ein generell vurdering av personvernkonsekvensar, er skoleeiger etter Personvernforordninga artikkel 35 nr. 10 unntatt forpliktingar i artikkel 35, nr. 1-7. Utdanningsdirektoratet utarbeider, på oppdrag frå departementet, generelle vurderingar av personvernkonsekvensar for digitale tenester/løysingar/læringsteknologiar for bruk i opplæringa og kunnjer disse.»

#### **4. Noen sentrale enkeltforslag**

KS støtter forslaget om å utvide retten til videregående opplæring for ungdom slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, jfr høring til NOU 2019: 25 Med rett til å mestre. (§ 5-1)

KS støtter lovregulering av at det skal være et skoledemokrati, men mener det bør være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å fastsette organiseringen av ulike brukermedvirkningsorganer i tråd med kommunelovens bestemmelser. En lovregulering er unødvendig i forhold til både nærhets- og forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2. (§ 10-5)

KS mener at formålsbestemmelsen om tilpasset opplæring (forslag til § 11-1), må flyttes tilbake til formålkapitlet. En formålsbestemmelse er i seg selv ikke en rettsregel som det kan føres tilsyn med. Når regler om tilpasset opplæring formuleres som en egen pliktbestemmelse, vil dette derimot være en rettsregel som det kan føres tilsyn med, forutsatt at slik tilsynshjemmel gis.

KS støtter ikke lovregulering av at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærerne følger med på elevenes utvikling og vurderer om de har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (§ 11-1). Dette innebærer selvfølgelig ikke at KS mener at kommunen/fylkeskommunen ikke skal kunne følge opp sitt ansvar slik dette er angitt i § 1-4, men at en lovregulering i form av «sørge for» er en pliktbestemmelse som vil aktivisere både kommunelovens internkontrollbestemmelse og tilsynsbestemmelse. Dette innebærer at kommunen/fylkeskommunen skal risiko-vurdere, ha rutiner og prosedyrer og kunne dokumentere og rapportere at lærerne følger med på. KS er svært bekymret for at dette kan ende i et dokumentasjonskrav til lærere som står i kontrast til både ønsket om mindre tid til nettopp dette og en tillitsreform. Slik teksten nå er formulert vil den gjelde alle timer i alle fag i alle klasser. KS mener oppfølgingen av skolene og dermed lærerne i større grad bør baseres på ledelse mer enn styring. Kompetanseheving for skoleledere, utvikling av profesjonsfellesskap og veiledningsmateriell vil etter KS' mening være bedre egnet og også mer i tråd med å bygge tillit.

KS støtter ikke forslaget om å videreføre statsforvalterens håndhevingskompetanse (§ 12-6). KS støtter forslaget til Opplæringslovutvalget om at statsforvalteren skal fatte et opprettingsvedtak. Begrunnelsen for dette er både nærhetsprinsippet i kommuneloven og forståelsen av mobbing og dermed hva som er relevante tiltak. Vi viser i den forbindelse både til UNESCOs arbeid med ny mobbedefinisjon, til ny avtale i Partnerskap mot mobbing og til nyere forståelse av mobbing som sosiale prosesser og ikke knyttet til personlige forhold hos enkeltelever. Konsekvensene av disse er at tiltak i mye større grad må ta utgangspunkt i det sosiale miljøet mobbingen foregår i, som statsforvalteren verken kan eller skal ha tilstrekkelig kunnskap om til å kunne fatte enkeltvedtak mot kommunen.

##### **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementets vurdering er at lovforslaget samlet ikke innebærer en strammere styring av kommunene og fylkeskommunene enn dagens lov. KS deler ikke helt denne vurderingen. Når antallet pliktbestemmelser økes, vil, selvfølgelig avhengig av hvor omfattende de konkrete pliktbestemmelsene er, styringen av sektoren øke. Mye av styringen fremkommer dessuten ikke direkte av lovforslaget, men gjennom økt dokumentasjons- og rapporteringsbyrde både i forhold til internkontroll og tilsyn. Dette vil i særlig grad være en konsekvens at et generelt forsvarlighetskrav. Det vises også til pkt 2.2 om ansvars- og pliktbestemmelser.

KS savner gjennomgående en vurdering av bruk av andre styringsvirkemidler enn de juridiske. Det vises for eksempel til vår omtale av sørge for-forslag til § 11-1. Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, Utforming av lover og forskrifter pkt. 9 om Bemanning, faglige kompetansekrav og lederkrav mv. Samtlige fylkeskommuner har i dag skolefaglig kompetanse over skolenivå fordi de ser behovet for dette, uten at dette er lovregulert i gjeldende lov. KS stiller derfor spørsmål ved behovet for å lovregulere dette bemannings- og kompetansekravet. Prinsipielt gjelder det samme for kommunene (forslag til § 17-11, første ledd).

Flere av forslagene innebærer direkte økte kostnader for kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder ikke minst innføring av fullføringsreformen i videregående opplæring og nye rettigheter knyttet til opplæring tilrettelagt for voksne.

Når det gjelder videregående opplæring for voksne må det forventes at en større andel av målgruppen framover vil være voksne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet. KS mener at slike koblinger i for liten grad er omtalt i høringsnotatet, og mener drøftingene av forventede økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene, ville kunne få et annet utfall dersom dette hadde blitt hensyntatt. KS vil påpeke at mange kommuner opplever betydelig inntektssvikt knyttet til kommunal voksenopplæring som følge av lav innvandring. Dette påvirker også kommunens samlede mulighet til å tilby en mer individuelt tilpasset grunnskoleopplæring for voksne.

KS mener at både kostnader til fullføringsreformen og merkostnader til opplæring tilrettelagt for voksne er stipulert for lavt.

Dersom man på nasjonalt nivå får utført generelle vurdering av personvernkonsekvenser for en del av de digitale løsningene som brukes i skolesektoren, vil det redusere en svært omfattende arbeidsmengde og frigjøre tid til hver enkelt skoleeiers rest-risikovurdering i egen kommune. En slik innretning vil gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, både kvantitative og kvalitativt. Imidlertid må det avsettes ressurser og personell til å opprette en slik funksjon hos en egnet nasjonal aktør.

KS mener at forslaget til lovregulering av PPT ikke nødvendigvis frigjør ressurser (kapittel 11 i lovforslaget). KS støtter ikke umiddelbart antagelsen om at mengden sakkyndige vurderinger, vil gå ned. Elevenes rettigheter, som kan kreve at det fattes et enkeltvedtak etter forvaltningsloven definisjon av hva som er et enkeltvedtak, henger ikke nødvendigvis sammen med forslaget om å vri ressursbruken. Det

vises videre til omstruktureringen av Statped. Forslaget om ikke å kreve sakkyndig vurdering fra PPT dersom elevene bare har bruk for personlig assistanse og/eller fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, innebærer ikke nødvendigvis en reduksjon i PPTs sakkyndighetsarbeid. Forholdene som er omtalt, henger ofte sammen med behovet for individuelt tilrettelagt opplæring, og skal dermed inngå i vurderingen.

KS vil særlig påpeke forslaget til § 11-5 Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler. Uten forbeholdet om «uforholdsmessig byrde», kan dette bli svært kostbart for kommunene og fylkeskommunen.

KS vil påpeke de indirekte kostnadene knyttet til selve det å lovregulere og utformingen av lovtekstene, som kommer som følge av krav til internkontroll og tilsyn. Som eksempel viser vi til egenvurderingsverktøyet RefLex, som statsforvalteren skal be kommunen/fylkeskommunen og skolene å fylle ut hvis egenvurdering inngår i tilsynet. RefLex har 27 spørsmål med tilhørende dokumentasjon, til rektor om gjeldende § 9A-4 om skolens aktivitetsplikt, og det er bare en bestemmelse. Dette tar tid og ressurser. Både i diskusjonen om tidsbruk i skolen og en tillitsreform, er det vesentlig å se sammenhengen mellom lovreguleringen og hvilke forventninger regulering medfører til rutiner og prosedyrer, dokumentasjon og rapportering. Et generelt forsvarlighetskrav, der det vil være uklart hva mer som skal til for at noe er forsvarlig, vil øke ressurser som må brukes til internkontroll.

Tilbakemeldinger fra kommunesektoren og KS' foreløpige vurderinger indikerer at anslåtte kostnader i høringsforslaget er undervurdert. KS forutsetter å bli involvert i kvalitetssikring av kostnadsanslag (kostnadsberegninger) før lovproposisjonen legges fram.

### **DEL III ØVRIGE INNSPILL**

Kommentarene nedenfor følger kapitlene i selve lovforslaget.

#### **6. Første delen – innleiende føresegner**

Det vises til pkt. 2.1. om ansvarsplassering og til pkt. 4 om formålsbestemmelsen

#### **7. Andre delen – Grunnskoleopplæring**

KS mener at andre delen bør gjennomgås med tanke på å flytte deler av teksten til forskrift eller veileder.

##### **Kapittel 2 Rett og plikt til grunnskoleopplæring**

KS støtter forslaget om at det ikke trengs sakkyndig vurdering av PPT for utsatt eller tidlig skolestart. KS mener at teksten bør omformuleres slik at det blir tydeligere hva «la» er i juridisk forstand, og hvilken saksbehandling som dermed skal ligge til grunn. I lovkommentaren står det at utsatt eller tidlig skolestart forutsetter søknad fra foreldre, eventuelt samtykke dersom kommunen tar initiativ. KS ber departementet vurdere om dette bør inn i selve lovteksten for å klargjøre endret saksbehandling av disse sakene.

##### **Kapittel 3 Val av skriftspråk og særskilte språkrettar i grunnskoleopplæringa**

KS mener kapittel 3 bør ses i sammenheng med kapittel 6 og deler av kapitlene 15 og 19, som alle omhandler samme tema. Vi antar at hensikten med oppdelingen er å skille grunnskole, videregående skole og voksenopplæring, men vi ber departementet vurdere å slå sammen bestemmelsene til et felles kapittel for alle tre målgruppene med en kortere lovtekst.

KS forutsetter at utvidelsen av retten til å tilhøre en egen skriftspråkgruppe slik at den gjelder ut 10. trinn, kostnadsberegnes, også i forhold til eventuell fjernundervisning og skyss.

KS mener for eksempel at det vil være hensiktsmessig å skrive sammen bestemmelser knyttet til samisk i ett kapittel uavhengig av skolenivå. Det er skiller mellom kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, skille mellom om man er same eller ikke i eller utenfor forvaltningsområdet, og skille mellom rettigheter og plikter for henholdsvis grunnskole og videregående skole. Departementet bes vurdere om en samskriving på tvers av skolenivå kan gjøre teksten mer brukervennlig for så vel elever og foreldre som kommuner og fylkeskommuner.

Departementet foreslår at kommunene i det samiske forvaltningsområdet kan gi forskrifter om at elevene skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter i samisk og opplæring om samisk kultur. Formuleringen «grunnleggende ferdigheter i samisk» er uklar i forhold til at læreplanverket definerer fem grunnleggende ferdigheter: lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. KS forutsetter at det er disse fem grunnleggende ferdighetene som det skal gis opplæring i og på samisk.

KS forutsetter at kostnader knyttet til at elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk gis rett til opplæring også på samisk, kostnadsberegnes. Videre forutsetter KS at dersom det vedtas en plikt for kommunene til å tilby opplæring i et samiskspråklig miljø dersom opplæringen ellers gis som fjernundervisning (§ 14-4), så gjøres slike miljø tilgjengelig, også økonomisk, for aktuelle kommuner.

KS mener det er viktig å se bestemmelsen om rett til opplæring i kvensk og finsk, der kravet om minst tre elever frafalles, må ses i sammenheng med bestemmelsen om fjernundervisning og kommunenes mulighet til å ha kvalifiserte lærere. De økonomiske og administrative kostnadene, også til eventuell fjernundervisning, må utredes.

#### **Kapittel 4 Skyss, leksehjelp, SFO, skoletur og overgang barnehage – skole**

Kapitlet framstår som en oppsamling av svært ulike bestemmelser. KS foreslår at det også her bør vurderes om felles tema bør reguleres samlet på tvers av skoleslag/målgruppe. En mulighet er å se kapittel 4 i sammenheng med kapittel 9, og med kapittel 21 og samle alle skyssbestemmelser i ett kapittel, bestemmelser om overganger i ett kapittel og andre tjenester, som SFO, OT, PPT (og ev. Kulturskole) i ett kapittel. Det vil innebære at kommuner og fylkeskommuner ikke får hvert sitt kapittel i hver sin del. På den andre siden kan det bidra til å tydeliggjøre sammenheng i hele opplæringsløpet og en kortere lovtekst.

KS støtter ikke forslaget om å lovregulere skoletur med overnatting. Både forholdsmessighets- og nærhetsprinsippet tilsier at dette bør være et lokalt og profesjonelt anliggende.

### **8. Tredje delen – videregående opplæring**

#### **Kapittel 5 Rett til videregående opplæring**

I henhold til gjeldende opplæringslov § 3-3, 5. ledd, skal fylkeskommunen dersom den ikke kan formidle opplæring i bedrift til de som ønsker det, gi opplæring i skole. KS oppfatter forslaget om å innføre rett til lære plass eller et annet tilbud på videregående opplæring trinn 3, som presisering av gjeldende rett, det vil si ingen faktisk endring i fylkeskommunens plikter. KS støtter i utgangspunktet forslaget om å ikke begrense antall omvalg. KS vil peke på at dette kan få konsekvenser både for kapasiteten til Oppfølgingstjenesten, for rådgivning (forslag til § 16-2) og karriereveiledning (forslag til § 26-2). KS støtter videre forslaget om å innføre at de mellom 19 og 24 år får rett til å velge om de vil ha opplæring organisert for ungdom eller voksne. Vi mener det vil være hensiktsmessig ut fra å kunne tilpasse opplæringen til unge voksne.

#### **Kapittel 6 Val av skriftspråk og særskilte språkrettar i den videregående opplæringa**

KS oppfatter at forslaget til § 6-2 om rett til opplæring i samisk, hører nøye sammen med forslag til § 3-2 og bør samskrives for oversiktens skyld, og fordi rettigheten etter § 6-2, avhenger av retten etter § 3-2. Forslaget innebærer en utvidelse av retten knyttet til elever utenfor samisk forvaltningsområde og til om elevene faktisk har hatt undervisning i grunnskolen. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vises til kommentaren under grunnskoleopplæringa om mulige endringer i strukturen i loven.

### **Kapittel 7 Opplæring i bedrift**

Når det gjelder hvor vidt opplæringskontorene skal godkjennes som lærebedrifter eller ikke (§§ 7-5 og 7-6) ser KS at fylkeskommunene har ulike synspunkter på dette. KS støtter i utgangspunktet alternativ 2 der opplæringskontorene kan godkjennes som lærebedrift.

### **Kapittel 8 Organ knytt til fag- og yrkesopplæringa**

Dersom organ knyttet til fag- og yrkesopplæringen skal reguleres i opplæringsloven, støtter KS forenklingen som er foreslått ved at det tas inn regler om organer, men at oppgaver reguleres i forskrift, noe som etter KS mening vil være i tråd med lovutvalgets synspunkter på forholdet mellom lov og forskrift.

### **Kapittel 9 Skyss, bustad, oppfølgingsteneste og overgang frå grunnskole til vidaregåande opplæring**

Det vises til det som er sagt ovenfor om eventuell samskriving basert på tema på tvers av skoleslag.

Når det gjelder overgangstilbud for elever (forslag til §§ 9-6 og 9-7), vises det til KS høring til NOU 2019: 25 Med rett til å mestre. KS støttet Lied-utvalgets forslag om at ungdom med rett til videregående opplæring, som har svake faglige forutsetninger skal få et innføringsfag som kan kombineres med oppstart i videregående opplæring. KS mener at fylkeskommunene må ha handlingsrom til å organisere dette i samsvar med lokale og regionale forutsetninger.

KS støtter forslaget om at oppfølgingstjenestens målgruppe omfatter personer til og med 24 år (§ 9-4). Forslaget må ses på som en konsekvens av den utvidede retten i § 5-1.

## **9. Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa for barn og unge**

### **Kapittel 10: Det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati og skolereglar**

KS støtter ikke lovregulering av muligheten til å gi lekser (§ 10-6). For det første bryter det med grunnprinsippet om at det er begrensningene i handlingsrommet som skal ha hjemmel i lov, ikke hva kommunen/fylkeskommunen har lov til å gjøre. For det andre tilhører vurderingen av om det skal gis lekser eller ikke primært profesjonen og deretter til lokale drøftinger på skole og kommune/fylkeskommune-nivå.

I § 10-7 foreslås det at skolereglene skal inneholde regler om elevenes rettigheter og plikter. KS forutsetter at det i skolereglene ikke skal gjentas alle rettigheter og plikter elevene har i opplæringsloven, men at dette må være rettigheter og plikter som det ligger innenfor det kommunale og fylkeskommunale handlingsrommet å fastsette.

### **Kapittel 11 Arbeidet for å sikre at elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa**



KS ønsker å videreføre betegnelsen «tilpasset opplæring». Bruk av betegnelsen «Tilpasset opplæring» vil også kunne forhindre sammenblanding av «universell opplæring» og «universell utforming», og eventuelle utvidede rettigheter for elevene og plikter for kommunen og fylkeskommunen.

Plasseringen av formålsbestemmelsen om «tilpasset opplæring» i formålskapitlet blir enda viktigere dersom man endrer betegnelsen til «universell opplæring».

KS støtter ikke lovreguleringen av eneundervisning i §§ 11-2 og 11-3. Det vises til kommentaren til § 10-6 om hva som skal lovreguleres. Organiseringen av undervisningen for elever og på skolen, er profesjonens, skoleledelsen og lærernes, oppgave og ansvar.

KS mener i utgangspunktet at delingen av gjeldende § 5-1 i tre ulike bestemmelser kan være hensiktsmessig.

§ 11-5 må ses i sammenheng med § 12-7. Videre bør bestemmelsen ses i sammenheng med Barnehageloven § 37 der plikten til tilrettelegging ikke omfatter tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen, og Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 der plikten ikke gjelder utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. KS forutsetter at et tilsvarende forbehold tas inn i opplæringsloven. ». I og med at overskriften er «vedtak om», kan det være hensiktsmessig at det i teksten står vedtak og ikke avgjer.

Dersom spesialundervisning skal få ny betegnelse, foretrekker KS Individuelt tilpasset opplæring. Dette vil tydeliggjøre at tilpasset opplæring er det overordnede formålet og at dersom elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av den generelt tilpassede opplæring, må den tilpasses individuelt og at dette får noen juridiske konsekvenser.

KS mener at slik både gjeldende § 5-3 og forslag til § 11-7 er utformet, gjør det uklart hva som er grunnen til at det må fattes et enkeltvedtak og at vedtaket får en mer pedagogisk enn juridisk begrunnelse. KS ber derfor departementet vurdere formuleringen i § 11-7 som tydeliggjør at dersom den tilpassede opplæringen krever avvik fra gjeldende rettigheter og plikter, skal det fattes enkeltvedtak om avvikene, jfr. definisjonen på enkeltvedtak i forvaltningsloven. Et eksempel kan være: «Dersom tilpasning av opplæringen krever avvik fra rettigheter eller plikter, skal det fattes enkeltvedtak om disse. Dette kan gjelde avvik fra læreplan, tilhørighet til klasse og nærskoleprinsippet, og/eller lærerkompetanse (jfr. forslag til § 11-9). Før kommunen eller fylkeskommunen vedtar om en elev skal få individuelt tilpasset opplæring, skal det innhentes en sakkyndig vurdering av PPT

I høringsnotatet kapittel 1.3 står det at man fjerner kravet om sakkyndig vurdering fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten før vedtak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, tidlig eller utsatt skolestart, opplæring i og på norsk tegnspråk og opplæring i punktskrift mv. Det fremgår imidlertid av forslag til § 11-7, at dersom eleven i tillegg til individuelt tilrettelagt opplæring også trenger det som er foreslått regulert i §§ 11-4 og 11-5, så skal den sakkyndige vurderingen gi en helhetlig vurdering av hvilken tilrettelegging eleven trenger. Etter KS' erfaring er behovet for både personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler og individuelt tilrettelagt opplæring vel så ofte regelen som unntaket. Dette innebærer at kravet om sakkyndig vurdering i realiteten ikke bortfaller for mange saker.

Dersom man endrer ordlyden i § 11-7 slik at det som er juss kommer tydeligere fram, bør § 11-8 endres tilsvarende.

KS støtter forslaget om kompetansekrav for den som skal gi individuelt tilpasset opplæring (§ 11-9) under forutsetning av at dette fremgår tydelig av enkeltvedtaket etter § 11-7. KS ber departementet vurdere om bestemmelsen bør flyttes til kapittel 17 om personalet i skolen

KS mener at forslag til § 11-11 må ses i sammenheng med de generelle bestemmelsene om vurdering §§ 2-3 og 5-4, samt § 17-11, 3. og 4. ledd. Elever med individuelt tilrettelagt opplæring omfattes av vurderingsforskriften med mindre det gjøres eksplisitt unntak fra dette i enkeltvedtaket etter § 11-7. Slik dette fremstår nå, kan det virke som om § 11-11 er et generelt unntak fra de rettighetene til vurdering og dokumentasjon elevene har etter §§ 2-3 og 5-4. Det samme gjelder at de pliktene kommunen og fylkeskommunen har til å sørge for at skolene jevnlig vurderer om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til at målene i læreplanverket (inkludert avvik fra dette hjemlet i enkeltvedtaket etter § 11-7), ikke gjelder for individuelt tilrettelagt opplæring. KS mener at særbestemmelsen i § 11-11 bør unngås.

Når det gjelder § 11-13, bør det som nevnt ovenfor, vurderes å samle bestemmelser om ulike tjenester i et eget kapittel. Teksten i selve paragrafen bør redigeres og kortes ned. Det er uklart hva som menes med organisasjonsutvikling i forhold til «samarbeide med og støtte skolene», «støtte og rettleie», og hva som er forskjellen på disse som krever gjentakelse. Jfr. også ovenstående punkt 3-3.

### **Kapittel 12 Skolemiljøet til elevane.**

KS oppfatter at kapittel 12 stort sett er en videreføring av gjeldende kapittel 9A, med presiseringen av statsforvalterens vurdering av aktivitetsplikten i håndhevingsordningen.

KS viser også til Hurdalplattformen som omtaler elevers og ansattes rettssikkerhet. De ansattes rettssikkerhet gjelder etter KS' oppfatning, to problemstillinger. Den ene er knyttet til forholdet mellom gjeldende § 9A-5 og Arbeidsmiljølovens bestemmelser om reaksjonsformer overfor arbeidstakere. KS mener at en regulering av dette ikke hører hjemme i opplæringsloven, men at saksforholdet bør omtales i proposisjonen. KS kommer tilbake med innspill om dette i lovmedvirkningsprosessen. Det andre forholdet er knyttet til statsforvalterens vedtak. KS får tilbakemeldinger fra kommunene om pålegg knyttet til bestemte ansatte og at påleggene også kan gå langt ut over det som kjennes riktig at en lærer skal kunne pålegges. Problemstillingen berører også forholdet til kommunen som arbeidsgiver ved at statsforvalteren overstyrer arbeidsgivers styringsrett.

KS mener at bestemmelsen om det fysiske miljøet (§ 12-7) må ses i sammenheng med § 11-5. I fjerde ledd foreslås det at skolen skal behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. De fleste forhold knyttet til det fysiske miljøet, er lovhjemlet andre steder enn i opplæringsloven, og vil som hovedregel ikke være delegert fra kommunestyret til rektor. Det må derfor være tydelig i lovteksten at det er kommunen som skal behandle saken, og at det dermed er opp til kommunen selv å bestemme hvordan de vil organisere dette.

KS ønsker å rette fokus mot det digitale skolemiljøet. Digitaliseringen berører både det psykososiale og det fysiske miljøet.

### **Kapittel 13. Ordenstiltak**

Kapitlet omhandler bortvisning og skolebytte og hvem som kan fatte vedtak om hva. KS mener man her bør følge kommunelovens formuleringer for å tydeliggjøre eventuelle delegeringssperre. I § 13-1, første ledd er det kommunestyret og fylkestinget som kan fastsette bortvisningsregler i skolereglene. Her er det ikke foreslått noen delegeringssperre slik at vedtakskompetansen kan delegeres etter kommunelovens vanlige regler. I andre ledd legges vedtakskompetansen direkte til rektor med sperre mot videre delegering (rektor sjølv), samtidig som det åpnes for at kommunen i sitt delegeringsreglement kan gi rektor kompetanse til å delegere visse vedtak til lærerne.

I § 13-2, tredje ledd må bestemmelsen om at kommunen og fylkeskommunen selv vedtar skolebytte, endres. For det første er det uklart hvem «kommunen/fylkeskommunen selv» er. I kommuneloven brukes

kommunestyret eller fylkestinget selv, og «selv» er en sperre mot at vedtakskompetansen kan delegeres til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. KS forutsetter at det ikke er meningen at disse vedtakene skal til kommunestyret eller fylkestinget. Det vises til det som er sagt under pkt. 2.1 om forholdet til kommuneloven. Formuleringen i § 13-2 understreker viktigheten av at det er kommunen/fylkeskommunen som er rettssubjekt og at man ikke lager et skille mellom kommunen/fylkeskommunen og skolen som om de er to ulike forvaltningsnivåer og rettssubjekter.

#### **Kapittel 14 Organiseringa av opplæringa og reglar for livssynsopplæringa**

KS støtter ikke forslaget om et forholdstall mellom antall lærere og elever eller en forskriftshjemmel om dette (§ 14-3). Opplæringslovutvalget foreslo å fjerne lærernormen og erstatte den med følgende reguleringer:

- et krav om at læreren som hovedregel er til stede i all opplæring
- et krav om forsvarlig vikarordning
- styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold
- 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
- et krav om forsterket innsats, som vil gjelde alle trinn i grunnopplæringen
- et generelt forsvarlighetskrav, som kan være gjenstand for tilsyn

Som KS fryktet, foreslås det nå både en bestemmelse om lærernorm, og de fleste av forslagene som skulle erstatte denne. Dette gjelder krav om forsvarlig vikarordning, styrking av rådgivning og kompetansebestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring. Kravet om forsterket innsats er moderert fra alle trinn, til 1.-4 trinn og videregående opplæring. To av kravene har ikke departementet tatt stilling til: tilstedeværelse/fjernundervisning og et generelt forsvarlighetskrav. Ved å beholde krav om lærernorm, understrekes etter KS' mening argumentasjonen for ikke å ha et generelt forsvarlighetskrav, og for å bruke en eventuell fjernundervisningsbestemmelse til å understøtte innovasjon i organiseringen av opplæring. Se for øvrig pkt. 3.5.

Når det gjelder fjernundervisning (§14-4) vises det til pkt. 3.5 i høringsvaret.

KS mener at opplæringsloven ikke trenger egne regler for livssynsopplæringen (§§ 14-5 og 14-7). Loven har en formålsparagraf der det fremgår klart hvilke verdier skolen skal bygge på og en paragraf i kapittel 14 om at opplæringen ikke skal være forkynnende virker i beste fall malplassert. Det er uklart om forslag til § 14-5 er å forstå som en pliktregel. Dersom det trengs en lovregulering, kan den alternativ plasseres sammen med reklameforbud og forbud mot ansiktsdekkende plagg (Kapittel 27). Dersom man skal gi bestemmelser om fag, hører dette hjemme sammen med bestemmelse om læreplanverket og utdanningstilbudet (§ 1-3). I og med at man har valgt å ta ut bestemmelser om hvilke fag det skal undervises i, virker det mot sin hensikt å trekke fra ett av fagene. Det bidrar fort til at det blir et fag som ikke er som alle andre fag. Noe som vel var hensikten at det skulle være. Det kan også fort virke som at det bare er i dette faget emnene skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte. For KS er dette viktige demokratiske verdier som skal gjennomsyre alle fag, og som er hjemlet i lovens § 1-1.

#### **Kapittel 15 Opplæringspråk, læremidler og skolebibliotek.**

Kapittel 15 bør ses i sammenheng med språkkapitlene og kapitlene 26 og 27.

KS mener at de delene av kapittel 15 som omhandler språk, bør ses i sammenheng med og vurderes skrevet inn i et felles kapittel om språk. KS stiller spørsmål ved om man bør regulere i opplæringsloven hvilket talemål elevene kan bruke.

Bestemmelsen om skolebibliotek, bør ses i sammenheng med andre tjenester som hjemles i loven, for eksempel kulturskole. KS stiller også spørsmål ved hva som ligger i at biblioteket skal være særskilt tilrettelagt for skolen til forskjell fra at det skal være tilrettelagt.

### **Kapittel 16 Rådgivning.**

§ 16-2 er koblet sammen med kapittel 12 i merknaden til § 16-2. KS ber departementet vurdere en mer eksplisitt sammenkopling. Det legges til grunn at de sosiale og personlige forholdene skal ha virkning på hvordan eleven har det på skolen. Aktivitetsplikten gir pålegg både om å undersøke og gjennomføre tiltak, KS mener derfor det vil være hensiktsmessig at man i lovkommentaren også kommenterer forholdet til aktivitetsplikten.

KS anser forslaget om fylkeskommunen skal sørge for at de som har opplæring i bedrift, har tilgang til rådgivning, må ses i sammenheng med den utvidede retten til videregående opplæring. KS støtter forslaget

Plikten til at rådgivningen skal skje på skolen elevene går på og omfanget av hva det skal rådgis om, har økonomiske og administrative konsekvenser, både i forhold til kapasitet og kompetanse.

### **Kapittel 17 Personalet i skolen, skolefaglig kompetanse og kvalitetsutvikling.**

Prinsipielt følger krav om riktig og nødvendig kompetanse i skolen inn under det ansvaret kommunene og fylkeskommunene har fått i § 1-4. I Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner står følgende:

9. Bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav mv.

Når kommuner og fylkeskommuner er gitt en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Regler om bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav bør ikke innføres.

Innenfor rammen av at dette likevel reguleres i opplæringsloven, foreslår KS at første ledd av § 17-8 flyttes fram til begynnelsen av kapitlet. Det vil være en konkretisering av 1-4, og innledningsvis slå fast at det som kommer etterpå, er kommunens og fylkeskommunens ansvar. Slik det står nå kommer alle delkravene først og så kommer kommunens og fylkeskommunens ansvar etterpå og i en paragraf om videre faglig utvikling slik at det kan se ut som det kun er dette som faller inn under kravet til kommunen og fylkeskommunen om riktig og nødvendig kompetanse i skolen.

KS støtter ikke et lovfestet krav om videreutdanning for nytilsatte rektorer (§ 17-1). KS støtter forslaget om at rektor kan lede flere skoler. Når det gjelder selve utformingen av et eventuelt lovkrav, vises det til pkt. 1.2 om utformingen av pliktbestemmelser.

KS støtter forslaget om å videreføre krav om kompetanse for å bli tilsatt som lærer (§ 17-2), og at det legges til rette for at dersom det ikke finnes kvalifiserte søkere kan det tilsettes midlertidig eller på vilkår. Dette er helt nødvendig for at skolene skal kunne gi elevene undervisning og for å holde skolehverdagen i gang.

KS mener det er unødvendig å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet (§ 17-4) i opplæringsloven. Dette er et ulovfestet prinsipp som gjelder i hele offentlig sektor.

KS støtter ikke lovfesting av krav om forsvarlig vikarordning (§ 17-7). KS mener at det å ha en vikarordning faller inn under kravet om riktig og nødvendig kompetanse i skolen (§ 17-8). Dessuten vises både i pkt. 2.1 om forsvarlighetskrav og til pkt. 8. kapittel 14 om lærernorm.

KS støtter ikke forslaget om å lovregulere en plikt til å gi studenter fra universitet og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen (§ 17-10), selv om dette er lovregulert i Barnehageloven. Det vises i den forbindelse til arbeidet i Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling (NFLP) om praksisopplæringen. Forumet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til rammer for ansvarsfordeling og samarbeid om praksisopplæring i lærerutdanningene mellom lærerutdanningsinstitusjonene og vanlige barnehage- og skoleeier og praksisbarnehager og -skoler. Rammene skal bidra til et nært og gjensidig/forpliktende samarbeid mellom aktørene, og til at alle lærerstudenter får praksisopplæring av god kvalitet og skal omfatte prinsipper for ansvar og samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene, skole- og barnehagemyndighet/eiere, studenter, lærerprofesjonen, barnehager og skoler.

KS støtter ikke forslaget om å lovregulere krav om skolefaglig kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. Jfr. pkt. 5.

KS mener at § 17-11 bør flyttes til kapittel 28 Ansvaret til kommunen og fylkeskommunen, da det er en konkretisering av kommunens og fylkeskommunens ansvar over skolenivå. KS ber departementet vurdere to endringer i tredje ledd. Den første er om det også bør henvises til lovens bestemmelse om formålet med opplæringen (§ 1-2). Den andre er om det bør føyes til at vurderingen også skal omfatte skolemiljøet. Sistnevnte kan både bidra til kommunens/fylkeskommunens og skolens kontinuerlige arbeid med skolemiljøet og til at faglig, sosial og emosjonell læring blir sett i sammenheng. En lovregulering kan for eksempel gjøre slik:

«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for/har plikt til å påse at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå formålet med opplæringa som er fastsett i § 1-2, måla som er fastsette i læreplanverket og til å gje elevanes eit trygt og godt skolemiljø.»

#### **10. Femte delen - førebuaende opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne**

KS mener det er viktig å se opplæring av voksne etter henholdsvis opplæringsloven og integreringsloven i sammenheng.

#### **Kapittel 18 Rett til førebuaende opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne.**

KS støtter forslaget om å innføre rett til realkompetansevurdering også for voksne som deltar i grunnskoleopplæring. Når det gjelder utvidet rett til vidaregåande opplæring for voksne slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, vises det til KS høring til NOU 2019: 25 Med rett til å mestre:

Fylkeskommunen må gis rett til å ramme inn voksnes rett til re-kvalifisering til yrkeskompetanse som det er behov for i arbeidsmarkedet, jfr, fylkeskommunenenes kompetansepolitiske rolle.

KS oppfatter at rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud som leder fram til sluttkompetanse, er en konsekvens av retten til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

KS ber departementet vurdere å plassere §§ 18-4 og 18-6 sammen, slik at både hva som er likt og det som er forskjellig blir tydeligere. De som har oppnådd yrkeskompetanse kan ta enten ett nytt yrkesfag eller påbygg til studiekompetanse. De som har oppnådd studiekompetanse har rett til ny sluttkompetanse innenfor ett yrkesfag.

#### **Kapittel 19 Innhaldet i og organiseringa av den førebuaende opplæringa og den vidaregåande opplæring for vaksne**

En eventuell rett til opplæring i samisk for samer, må konsekvensutredes i forhold til administrative og økonomiske kostnader og muligheten for å kunne gjennomføre plikten. Det samme gjelder rett til opplæring i tegnspråk og punktskrift, særskilt språkopplæring i forberedende opplæring for voksne og forsterket opplæring i norsk for voksne deltagere i videregående opplæring fram til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.

KS mener at forslaget om individuelt tilrettelagt opplæring for voksne (§ 19-5) følger av den utvidede retten til opplæring. KS støtter forslaget om å gi fylkeskommunen mulighet til å vurdere ressursbruk.

Det vises til det som er sagt ovenfor om sammenslåing av kapitler som omhandler det samme, for eksempel språk og skyss, på tvers av grunnskole, videregående opplæring og opplæring særskilt tilrettelagt for voksne. Slik lovforslaget fremstår er kapitlene om voksenopplæring, nærmest en lov i loven. Det kan være hensiktsmessig dersom voksne enkelt skal finne bestemmelser som gjelder dem, men mindre hensiktsmessig for kommuner og fylkeskommuner som må se de ulike tilbudene i sammenheng. Eksempler på paragrafer som kan ses i sammenheng på tvers av hvem opplæringstilbudet er rettet mot er §§ 19-11, 19-12, 19-13 og 19-14.

Vi antar at det er feil henvisning til § 11-9 i forslag til § 19-5 2 ledd b).

## **Kapittel 20 Medverknad, skolemiljø, lokale reglar og anna i opplæring for vaksne**

KS er opptatt av at også voksne skal ha et trygt og godt læringsmiljø. Slik bestemmelsen er utformet i § 20-2, gir den klare hentydninger til kapittel 12. Ansvaret for å arbeide jevnt og trutt med for et godt og trygt læringsmiljø er her lagt forbilledlig til kommunen og fylkeskommunen, som det også bør gjøres i § 12-3. Forbindelsen til kapittel 12 kan både bidra ved å gi innhold til, men også bidra til å gjøre bestemmelsen uklar. Det virker som om man innfører deler av aktivitetsplikten i § 12-4. KS forutsetter at det også her skal følges opp i internkontroll. KS registrer at det ikke følger med en straffebestemmelse for alle som arbeider i voksenopplæringen, slik det gjør alle som arbeider i skolen (§ 12-9).

I forslag til § 19-2 kan kommunen og fylkeskommunen benytte andre rettssubjekter til å gi voksenopplæringen. Det fremgår av kommentaren at kommunen/fylkeskommunen fortsatt har ansvaret for at voksne deltakere får opplæring i samsvar med loven. KS forutsetter at dette også gjelder krav til læringsmiljøet i § 20-2, og at kommunen/fylkeskommunen må ha rutiner og prosedyrer for hvordan dette skal følges opp overfor andre rettssubjekter.

## **Kapittel 21 Skyss, reisefølge og losji for deltakarar i opplæring for vaksne**

Det vises til det som er sagt ovenfor om sammenslåing av kapitler og paragrafer som omhandler samme tema uavhengig av skoleslag.

## **11. Sjette delen – privat opplæring, godkjenningsordningar og privatistordningar**

### **Kapittel 22 Privat opplæring**

KS mener at overskriften ikke vil oppleves dekkende for innholdet. Det bør både i overskriften og i strukturen skilles mellom privat opplæring i form av private skoler som krever godkjenning av departementet og der opplæringsplikten og -retten ivaretas av skolen, og privat opplæring i hjemmet der foreldre selv ivaretar opplæringsplikten og – retten. KS foreslår at overskriften til sjette del endres slik at denne todeling kommer tydelig fram, og at §§ 22-5 og 22-6 enten flyttes til et nytt og eget kapittel under del 6, eller flyttes til kapittel 28, avhengig av hvilket brukerperspektiv som legges til grunn.

### **Kapittel 23 Godkjenningsordningar og privatistordningar**

KS mener at dele av teksten i § 23-3 bør vurderes flyttet til forskrift.

## **12. Sjuande delen – forskjellige føresegner**

KS ber departementet vurdere kapittelstrukturen, muligheten for å dele opp delen og/eller sortere de ulike temaene og kapitlene annerledes.

### **Kapittel 24 Samordning, samarbeid, opplysningsplikt og anna**

Når det gjelder § 24-1, vises det til kommentaren under § 14-4. Bestemmelsen er for lang og detaljert til en lovtekst. Paragrafen legger også oppgaver og ansvar til kommunale virksomheter, mens dette er kommunens og fylkeskommunens ansvar. Paragrafen er inkonsekvent i forhold til femte delen i selve lovforslaget, ved at det her er en bestemmelse som gjelder voksne deltakere, mens strukturen ellers i lovforslaget, er en egen del for disse.

KS foreslår at § 24-4 tas ut, fordi dette er regulert i Barnelova § 32. Dersom § 24-4 opprettholdes, ber KS departementet vurdere rekkefølgen mellom §§ 24-4 og 24-5, slik at det blir tydeligere at Barnelova § 32 også gjelder der barneverntjenesten har overtatt omsorgen.

Slik KS leser forslaget omfatter «anna» rett til å ta avgjørelser. Når man i overskriften velger å ta med innholdet i tre av fem paragrafer, bør man også vurdere å bytte ut «anna» med en innholdsrelevant betegnelse.

### **Kapittel 25 Behandling av personopplysninger og plikt til å delta i evalueringar**

Det vises til pkt 3.

### **Kapittel 26 Kulturskole, karriererettleiing og ulykkesforsikring og kapittel 27 Forbud mot ansiktsdekkjande plagg, reklameforbod og alkoholforbod.**

Både kapittel 26 og 27 fremstår for KS som oppsamling av diverse. Det vises til tidligere kommentar om å samle tjenester som ikke er direkte skole, under et kapittel.

Plasseringen av § 26-2 Karriererettleiing og § 26-3 Ulykkesforsikring dreier seg også om brukerperspektiv, og KS mener det bør vurderes å flytte disse til kapittel 28 *Ansvar til kommunen og fylkeskommunen*.

Når det gjelder § 26-1 savner KS en klargjøring av hvordan deler av kapittel 12, (nulltoleranse og forebygging) som gjøres gjeldende for kulturskolen, skal gjennomføres i praksis ut fra organiseringen av kulturskolene i kommunene. Pliktbestemmelsen innebærer internkontroll og tilsyn. KS forutsetter at risikovurderingen må ta utgangspunkt i hva som er hensiktsmessig ut fra lokal organisering av kulturskolen.

### **Kapittel 27 Forbud mot ansiktsdekkjande plagg, reklameforbod og alkoholforbod.**

KS ber departementet vurdere om §§ 27-2 og 27-3 skal flyttes til kapittel 28 fordi kommunen og fylkeskommunen er «hovedbrukere» av disse to bestemmelsene, i motsetning til § 27-1.

### **Kapittel 28 Ansvar til kommunen og fylkeskommunen**

KS mener at Opplæringslovutvalgets utdyping av det kommunale og fylkeskommunale ansvaret bør tas inn i lovteksten. Dersom man i lovteksten ikke konsekvent skriver kommune/fylkeskommune, må det fremgå av lovteksten hva som er kommunens og fylkeskommunens ansvar selv om det står skole eller rektor i ulike paragrafer. Den foreslåtte teksten i §§ 28-1 og 28-2 klargjør ikke dette. KS vil påpeke at kommunene og fylkeskommunene også har et administrativt og ikke minst et (lokal)demokratisk ansvar for at retten til opplæring blir oppfylt.

Når det gjelder § 28-7 Ansvar for skyss, reisefølge, tilsyn og losji, er dette fjerde gang temaet omtales i lovteksten. KS ber departementet vurdere om det er mulig å skrive noe av dette sammen.

## **Kapittel 29 Klageinstans, tilsyn og forsøk**

KS støtter alternativ forslag 1 til klageregler, hvor nevnte alternativ krever at det må vurderes særskilt hvorvidt det skal være statlig klagebehandling. Den alminnelige regel etter forvaltningsloven § 28 er at kommuner og fylkeskommuner behandler klagesak. Det må særskilt vurderes hvorvidt det er behov for statlig klagebehandling knyttet til hvert enkeltvedtak. Det følger også av kommuneloven § 2-2 og de prinsipper som gjelder i forholdet mellom statlige myndigheter og kommuner og fylkeskommuner. KS kan ikke støtte alternativ 2 som i sin alminnelighet med de få unntak som er gjort som legger klagebehandlingen til statlig myndighet.

Når det gjelder tilsyn, vises det til pkt. 3.

KS mener at § 29-3 Forsøksvirksomhet ikke hører sammen med klageinstans og tilsyn. Tematisk kan bestemmelsen høre sammen med kapittel 14 om organiseringen av opplæringen. Alternativt kan den flyttes til et utvidet kapittel 28 om kommunens og fylkeskommunens ansvar.

Helge Eide  
Områdedirektør

Trond Kalhagen  
fung. avdelingsdirektør

Mottakere:  
Kunnskapsdepartementet - KD

Kopi:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD