



Kunnskapsdepartementet

Vår referanse: 17/01775-50
Arkivkode: 033
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse:
Dato: 17.06.2020

Hørings svar - forslag til ny opplæringslov (NOU 2019:23)

Det vises til høringsnotat datert 30.01.2020.

1. Generelle merknader til lovforslaget

I innledningen til NOU-en har Opplæringslovutvalget samlet sine forslag under tre hovedområder. Loven skal:

- Ivareta behovene til barn, unge og voksne for grunnopplæring
- Være brukervennlig og anvendbar for elever, foreldre/foresatte, lærere, skoleledere, andre som arbeider i skolen, kommune-/fylkeskommuneadministrasjon og -politikere. Direktorat, departement og Storting
- Plassere ansvar på riktig sted

KS mener at lovforslaget i hovedsak ivaretar barns, unges og voksnes rett til grunnopplæring, er brukervennlig og anvendbar for kommunesektoren og plasserer ansvar på riktig sted. Det er imidlertid en del overordnede problemstillinger som trenger videre drøfting og avklaring i det videre lovarbeidet og enkeltforslag som KS ikke støtter.

1.1. Forholdet til kommuneloven

KS mener at kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom og initiativfrihet, som er hjemlet i kommuneloven § 2-1, må tydeliggjøres i forarbeidene til framtidig opplæringslov. Kommuneloven slår fast at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt som kan ta avgjørelser på eget initiativ og at det er begrensninger i selvstyret som må ha hjemmel i lov. NOU-en mangler en fremstilling av initiativretten, herunder retten til å organisere, drifte og instruere i egen virksomhet. Konkret gjelder dette for eksempel hvordan initiativretten kan brukes som utgangspunkt for å drøfte og tydeliggjøre den myndigheten kommunene og fylkeskommunene har til å organisere for eksempel skoledemokratiet.

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 lokalpolitiske ansvaret for at plikter og rettigheter i opplæringsloven blir fulgt. Dette går tydelig fram av forslag til ny § 1-5. *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 ansvarsplasseringen i hovedsak fulgt opp, men det er fremdeles forslag der det står at «skolen skal». Eksempel på dette er forslag til kap. 11. «Skolemiljøet til elevene». Teksten reflekterer ikke hvem som faktisk har ansvar og man kan ikke ut fra alminnelig forståelse av lovens ordlyd se hvem som er ansvarlig.

I forslag til kap. 22. *Ansvar til kommunane og fylkeskommunane* foreslås en presisering om at det er henholdsvis kommunen og fylkeskommunen som har ansvar for at alle pliktene som skolen, rektor og personalet i skolen har, blir oppfylt. KS mener prinsipielt at lovteksten konsekvent burde omtalt kommunen og fylkeskommunen, siden det er disse som er rettssubjekter. Subsidiert slutter KS seg til presiseringen i forslag til kap. 22 der det presiseres at kommunens og fylkeskommunens ansvar omfatter at alle plikter som skolen, rektor og personalet i skolen har, blir oppfylt.

I tillegg er det viktige å understreke at det er avgrensninger i initiativfrihet som trenger hjemmel i lov, ikke hva kommunen og fylkeskommunen har lov til.

1.2. Rettighet, plikt og ansvar

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. Rettigheter, plikter og ansvar i loven dreier seg om juridiske forhold. Det profesjonelle ansvaret er det lærere og skoleledere som har, hver for seg og som deltakere i et profesjonsfellesskap. KS har i sine innspill til Opplæringslovutvalget vært tydelige på at dette profesjonelle ansvaret er viktig, og problematisert hvor egnet lovgivning er til å trekke opp grensen mellom kommunalt og profesjonelt skjøn. I og med at kommunen/fylkeskommunen har ansvaret for elevene, mener KS at det profesjonelle skjønn ikke kan ses uavhengig av dette ansvaret. Når KS har påpekt at kommuner og fylkeskommuner har ansvar, er dette derfor ikke for å frata lærere og skoleledere det profesjonelle ansvaret, eller for å gi uttrykk for mistillit til profesjonen, men for å tydeliggjøre hvem som til slutt sitter med ansvaret for at elevene får den opplæringen og det skolemiljøet de skal ha.

1.3. Forsvarlighetskrav

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

KS vil vise 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 hovedstyret utvalgets forslag om ikke å lovfeste slike ulovfestede prinsipper.

Med utgangspunkt i Forvaltningslovutvalgets vurdering, mener KS det er en svakhet ved Opplæringslovutvalgets utredning at den legger til grunn at det finnes et ulovfestet forsvarlighetskrav og at det bare gjelder å skrive noe inn i loven som allerede finnes. Utvalget unnlater 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 hvilke 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. Det 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 vil det også være viktig at man i det videre lovarbeidet vurderer forsvarlighetskravet i forhold til tilsyn og vurderer hva et tilsyn med et eventuelt forsvarlighetskrav skal innebære, hvor langt inn i kommunens/fylkeskommunens og profesjonens handlingsrom og skjønn fylkesmannen 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.

1.4 Dokumentasjon og rapportering

Reguleringen av kommunens og fylkeskommunens handlefrihet vil i lovteksten oftest stå som plikter for kommunen og fylkeskommunen og rettigheter for elevene.

Kommunedirektørens internkontrollansvar er regulert i kommuneloven kap. 25. I henhold til § 25-1 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.

Utvalget har foreslått en plikt til å ha en forsvarlig vikarordning som skal dekke vanlig og forventet fravær. Ut fra et internkontrollperspektiv er det viktig å vurdere hvilke krav til dokumentasjon og rapportering en lovregulering vil innebære. En lovregulering innebærer også at noen må avklare hva som er vanlig og forventet fravær, som blant annet avhenger av demografi og årstid, og hvordan det skal dokumenteres og rapporteres at fraværet faller innenfor eller utenfor vikarordningen.

Et annet eksempel er knyttet til universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning). I mange tilfeller vil grensegangen mellom forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring være problemfri, men det vil også være mange grensetilfeller der det vil være behov for utredninger før man vet hvilken gruppe eleven bør tilhøre. Der det lovfestes plikter i forhold til elever som trenger forsterket innsats, vil dette kreve utredning og dokumentasjon for de valgene man gjør, også ut fra et rettssikkerhetsperspektiv både for eleven og kommunen/fylkeskommunen. Det må for eksempel kunne begrunnes hvorfor kommunen mener eleven trenger forsterket innsats og ikke individuelt tilrettelagt opplæring. Foreldre som er uenige med den beslutningen kommunen har tatt, vil ha rett til en begrunnelse for valget som er gjort for barnet deres, uavhengig av rettighet eller ikke. Hensikten med å gi noen elever et tilbud uten sakkyndig vurdering, hindrer ikke at kommunen må ha prosedyrer, rutiner og dokumentasjon for å kunne følge opp sitt ansvar.

KS mener at man i det videre lovarbeidet må drøfte hvilke konsekvenser lovregulering får for krav om rutiner, prosedyrer, dokumentasjon og rapportering som ligger i kommunedirektørens internkontroll og fylkesmannens tilsyn. En generell forsvarlighetsregel vil med stor sannsynlighet øke disse kravene ytterligere. Det er problematisk at dette ikke er nærmere vurdert i utredningen sett i lys av diskusjonen om og arbeidet med tidsbruk i skolen. Jo mer som lovreguleres i form av rettigheter og plikter, jo mer tid vil det gå med til å dokumentere at elevene får sin rett og kommunene og fylkeskommunene gjøre sin plikt. KS mener derfor man bør være varsom med å innføre pliktregler som genererer ytterligere krav til dokumentasjon og rapportering.

1.5 Bruk av lovregulering

Utvalget skriver 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.

Utvalget foreslår en plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen (aktivitetsplikt) der kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærerne følger med på elevenes utvikling og sørge for at lærerne melder fra til rektor. Utfordringen er ikke et ønske om at kommuner og fylkeskommuner er tett på sine skoler, at rektor er en god leder for sine lærere og at lærerne følger opp sine elever. Utfordringen er hva som skjer dersom dette lovreguleres, hvilke konsekvenser det får for kommunedirektørens internkontroll og hva det skal føres tilsyn med. Dersom man legger et generelt forsvarlighetskrav på toppen av en eventuell aktivitetsplikt, vil dette ytterligere understreke kravet om dokumentasjon og rapportering. KS mener at en lovfestet aktivitetsplikt ikke er veien å gå for å utvikle bedre skoler til beste for elevene. Tid og krefter som bør brukes på at lærere følger opp elever, skoleledere følger opp og støtter lærere og kommunen/fylkeskommunen følger opp og støtter skolelederne, vil i stedet måtte brukes til å dokumentere at alle gjør sin plikt. En lovfestet aktivitetsplikt bør også vurderes i forhold til om dette er en god måte å bygge tillit på.

Det er viktig å se sammenhengen mellom handlingsrom, tillit og lovregulering. For KS vil det være viktig å påpeke at man ikke både kan få alle sine gode ønsker lovregulert og samtidig be om mer handlingsrom og tillit.

2 Merknader til enkeltparagrafer

Del 1 Innledende regler/føresegner

KS støtter forslaget om at kommuners og fylkeskommuners ansvar for grunnopplæringen blir tydeliggjort innledningsvis i loven (§ 1-5). Dette bidrar til tydelig ansvars plassering, som er ytterligere utdypet i kap. 22, og større mulighet for at dette ligger til grunn for forståelse av andre bestemmelser.

KS støtter ikke et lovfestet forsvarlighetskrav for grunnopplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven. Det vises til drøftingen av dette i pkt. 1.3.

KS støtter forslaget om egne bestemmelser om elevens beste, elevens rett til å medvirke og plikt til å delta § 2-1 og § 2-2

Når det gjelder forslaget om regulering av skoledemokrati og skoleregler (§ 2-4, § 2-5), støtter KS forslaget om at kommuner og fylkeskommuner selv skal organisere elevenes og foreldrenes medvirkning i skoledemokratiet. For KS er det viktig å understreke at bestemmelsene om skoledemokrati og skoleregler må ses i sammenheng med og vurderes ut fra kommunelovens kapittel 5 *Kommunal organisering. Folkevalgte organer.*

I lovforslaget står det at elever og foreldre skal delta i styringen av skolen. KS mener det er nødvendig å problematisere hva som ligger i «styring». I utgangspunktet er all kommunal myndighet lagt til kommunestyret og fylkestinget. I den grad andre organer i kommunen eller fylkeskommunen skal delta i formell styring av skolen, er dette avhengig av at kommunestyret eller fylkestinget har opprettet egnede organer og eventuelt har delegert beslutningsmyndighet til disse. For KS er det viktig å presisere dette slik at man ikke skaper forventninger om formell styring som det ikke er grunnlag for. I gjeldende lov er samarbeidsutvalg/skoleutvalg rådgivende organer for rektor, med mindre de har fått delegert myndighet fra kommunestyret/fylkestinget.

KS har i sitt folkevalgtprogram definert styring som det å prioritere og fatte vedtak, vedta egnede virkemidler og følge opp og kontrollere iverksettingen av vedtakene. Folkevalgt ledelse er forstått som å fronte kommunene, være visjonær, strategisk og innovativ, sette dagsorden og formulere mål, finne løsninger på utfordringer, skape oppslutning om løsninger og bygge, utvikle og styrke lokalsamfunnet.

Ved å legge ansvaret for skoledemokratiet til kommunene og fylkeskommunene mener KS at man kan se skoledemokratiet i sammenheng med øvrige utvalg og råd i kommunen og gjennom dette bidra til en revitalisering for deltakelse og medvirkning. Det kan invitere til drøftinger om hvordan man best legger til rette for deltakelse i styring og ledelse og hvilke organer som er best egnet i den enkelte kommune og fylkeskommune for å fremme elevers, ansattes og foreldres deltakelse og dermed mulighet til påvirkning i utviklingen av skolen og lokalsamfunnet.

Del 2 Grunnskoleopplæring

Når det gjelder overgang mellom grunnskole og videregående skole, vises det til KS høringsuttalelse til NOU 2019:25 *Med rett til å mestre.*

KS støtter ikke forslaget om å endre reglene om skolekretser fra en kan-bestemmelse til en skal-bestemmelse. Særlig i kommuner med stor mobilitet i befolkningen, er det viktig å opprettholde den fleksibiliteten som ligger i gjeldende opplæringslov § 8-1.

Når det gjelder forslaget om at samiske elever utenfor forvaltningsområdet gis rett til opplæring på samisk i minst to fag dersom minst tre elever i kommunen ber om det (§ 4-2), må dette kostnadsberegnes. KS mener også at forslaget må vurderes i forhold til muligheten for å rekruttere lærere som har nødvendig kompetanse både for ansettelse og undervisning.

Del 3 Videregående opplæring

Når det gjelder lovutvalgets forslag om at elever som har fullført videregående opplæring uten å bestå, gis en ny sjanse knyttet til voksenopplæring (§ 6-1), vises det til høringen til NOU 2019:25 *Med rett til å mestre.*

KS støtter målet om at fylkeskommunene ved planlegging og utbygging av videregående skoler skal vektlegge samfunnets kompetansebehov og tilgjengelige læreplasser (jfr. gjeldende lov § 13-3). Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å lovfeste dette. Samme regulering forslås å gjelde opplæringen for voksne elever. Det er ikke sikkert det er samsvar mellom fremtidig kompetansebehov og de til enhver tid tilgjengelige læreplasser. Disse to kravene kan også være vanskelige å kombinere med at elevene fortsatt skal ha rett til ett av tre utdanningsprogram.

KS støtter forslaget om at organ knyttet til fagopplæring i bedrift, gjeldende kap. 12, ikke lenger lovreguleres i opplæringsloven, og som en konsekvens av dette at det heller ikke skal være plikt til å ta imot vervet.

Del 4 Fellesregler for grunnskolen og videregående opplæring

Kapittel 10: Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Tilpasset opplæring (TPO) omfatter både ordinær opplæring og spesialundervisning, og er en godt innarbeidet betegnelse og begrep. KS mener derfor det bør være gode grunner til å endre betegnelsen til universell opplæring.

For KS vil det være viktig å peke på at tilpasset opplæring er en formålsbestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner en plikt til å tilpasse opplæringen til elevenes forutsetninger så godt som mulig. Opplæringen omfatter mer enn bare selve undervisningen. Skolene skal jevnlig vurdere om planlegging, organisering og gjennomføring fører til at har et tilfredsstillende læringsutbytte. En problemstilling er om universell opplæring der omtalen knyttes til universell utforming, impliserer utvidede rettigheter for elevene og plikter for kommunene og fylkeskommunene.

KS har i utgangspunktet ingen sterke synspunkter på oppdelingen av gjeldende § 5-1 i fire ulike paragrafer: Rett til individuelt tilrettelagt opplæring, rett til personlig assistanse, rett til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler og rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet. KS mener forslaget om universell opplæring må ses i sammenheng med de andre forslagene i samme kapittel. Når det gjelder rett til fysisk tilrettelegging, vises det til gjeldende lov § 9A-7 om det fysiske miljøet. Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres. Utvalget skriver at elevene vil ha rett til fysiske tilrettelegging også etter likestillings og diskrimineringsloven § 21, men at retten til fysisk tilrettelegging slik utvalget foreslår, går noe lenger enn likestillings- og diskrimineringsloven fordi forslaget ikke har begrensninger om at kravet ikke skal innebære en uforholdsmessig byrde. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 gir særrett til elever med funksjonsnedsettelse, mens opplæringsloven § 9a-7 (ny § 11-7) gjelder alle elever. Bestemmelsene i de to lovene overlapper til en viss grad i dag og utvalget foreslår at det skal de fortsatt gjøre.

KS mener at det å knytte universell opplæring sammen med universell utforming generelt og fysisk tilrettelegging uten begrensning som ligger i uforholdsmessig byrde, innebærer betydelige økte plikter for kommunesektoren. KS kan vanskelig se at forslaget ligger innenfor mandatets ramme om at forslagene ikke skal innebære vesentlige merkostnader i forhold til den kostnadsutviklingen som følger av någjeldende bestemmelser og praksis. En eventuell lovregulering må kostnadsberegnes, og kan uansett ikke gjennomføres uten full finansiering av kommunenes merkostnader.

KS mener at dersom det skal være en egen bestemmelse i opplæringsloven om personlig assistanse, må forholdet til Pasient- og brukerrettighetsloven og Helse og omsorgstjenesteloven avklares. Når det gjelder fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, ser ikke KS behov for å endre dagens lovverk, og en endring vil medføre konsekvenser også for andre brukere. KS støtter ikke en rett til fysisk tilretteleggelse knyttet til et krav om universell utforming. KS støtter heller ikke et krav om rett til tilgjengelighet uten forbeholdet om forholdsmessig byrde.

Forvaltningsloven har saksbehandlingsregler for både enkeltvedtak og andre vedtak. KS har i innspill til utvalget stilt spørsmålstegn ved behovet for særlige saksbehandlingsregler i opplæringsloven ut over saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Dersom man opprettholder særlige saksbehandlingsregler for individuelt tilrettelagt opplæring, mener KS det kan være hensiktsmessig å skille mellom rettigheter og plikter som krever sakkyndig vurdering fra PPT og de andre rettighetene. KS støtter ikke en lovfestet aktivitetsplikt, jfr. pkt. 1.5.

Dersom forsterket innsats utvides til å gjelde alle fag og alle årstrinn (§ 10-2), mener KS at dette ikke er i tråd med utvalgets mandat om at forslaget ikke skal innebære vesentlige merkostnader i forhold til den kostnadsutviklingen som følger av gjeldende lov og praksis. En eventuell utvidelse må kostnadsberegnes og fullfinansieres.

KS støtter forslag om at det i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring kan gjøres unntak fra kompetansekravene for tilsetting og undervisning, dersom det vil gi eleven bedre opplæring (§ 10-6). KS støtter en endring i PPTs mandat slik at dette utvides til å samarbeide med skolene og hjelpe til med kompetanse- og organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringen for alle elever, ikke bare elever med særskilte behov (§ 10-12). KS mener at en tjeneste med et helhetsperspektiv på skolens opplæring, i større grad kan bidra til utvikling av skolen. KS mener imidlertid at en slik utvidelse både reiser spørsmål om kompetanseprofilen i PPT og rekrutteringsutfordringer. Det er også viktig å se en eventuell utvidelse i sammenheng med oppfølgingen av stortingsmeldingen *Tett på*, særlig kompetansehevingen om spesialpedagogikk og inkluderende opplæring og endringene i Statped's mandat. KS mener forslaget ikke lar seg gjennomføre uten vesentlige merkostnader.

Kapittel 11. Skolemiljøet til elevene

Når det gjelder håndhevingsordningen for skolemiljø saker, støtter KS forslaget om at fylkesmannen som hovedregel skal fatte et opprettingsvedtak og ikke et vedtak om hva skolen skal gjøre, dersom han finner at aktivitetsplikten er brutt (§ 11-6). KS mener dette er en bedre ordning for både elever, foreldre, ansatte i skolene og kommuner/fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for elevenes skolemiljø, også der aktivitetsplikten er brutt. Ordningen vil gi større muligheter for å bruke kommunens og fylkeskommunens helhetlige kompetanse og å involvere skolens ansatte i arbeidet med skolemiljø sakene. Dette innebærer igjen en bedre mulighet til å rette fokus mot klasse miljøet og de sosiale prosessene som foregår i elevgruppen, og at lærere og medelever i større grad kan involveres i tiltak som iverksettes. Ordning vil gi mulighet for å ivareta synspunkter som er kommet fram i evalueringen av gjeldende ordning.

I denne sammenheng er det viktig for KS å påpeke hvordan utvalgets forslag vil gjøre det enklere for skolene og kommunene/fylkeskommunene å arbeide i tråd med andre ordens perspektiv på mobbing. I andre ordens perspektiv ser man mobbing som en sosial prosess der tiltak ikke rettes mot enkeltindivider, men mot kontekstuelle faktorer i sosiale enheter som barnehager og skoler eller enkeltgrupper og klasser. For å gjøre dette må ansatte og elever som «vet hvor skolen trykker» være en del av både å analysere utfordringene og finne og gjennomføre løsninger.

Kapittel 12. Skadeforebygging og ordenstiltak

Det foreslås en egen bestemmelse om skadeforebygging. Skolene skal arbeide skadeforebyggende og ansatte skal kunne gripe inn fysisk overfor elever for å opprettholde ro og orden eller for å avverge skade. § 12-1. KS mener det er en fordel å avklare de rettslige rammene for dette, og at dette kan gi bedre rettsvern og rettssikkerhet for alle parter. KS ser behovet både for å regulere forhold rundt skadeforebygging både av hensyn til elever og ansatte og deltar gjerne i et videre arbeid med problemstillingen.

Kapittel 14. Rådgivning

KS mener at forslaget om en utvidet rett til rådgivning reiser ulike spørsmål. For det første er det uklart om dette kun dreier seg om plikter for kommunen og fylkeskommunen, eller om det også innebærer rettigheter for elevene. KS oppfatter at «sørge for» er en pliktbestemmelse. Når dette etterfølges av «elevene skal få» kan dette tolkes som en rettighet, med de konsekvenser det innebærer. KS mener at en eventuell lovtekst må tydeliggjøre hva slags bestemmelse dette er. Generelt vil KS peke på at stadig flere pliktbestemmelsen legger betydelig press på kommunale ressurser og handlingsrom, som også kan redusere muligheten for å ivareta andre sentrale plikter og rettigheter etter opplæringsloven.

Når det gjelder rådgivning om utdanning og yrkesvalg støtter KS ikke forslag til bestemmelse om at elevene skal få rådgivning på den skolen de går på. Dette er en uheldig og unødvendig inngripen i kommunens og fylkeskommunenes rett til selv å organisere sin virksomhet. Ut fra lokale forhold må kommunen og fylkeskommunen selv kunne organisere hvor og hvordan rådgivningen gis. Det vil være ulike lokale forutsetninger for å gi slik rådgivning, og i en del tilfeller, for eksempel ved utfordringer med å rekruttere kvalifiserte rådgivere, vil et samarbeid om tjenesten være hensiktsmessig.

Lovutvalgets forslag om utvidet rett til rådgivning om sosiale og personlige forhold innebærer ulike nye plikter for kommuner og fylkeskommuner. Det gjelder en utvidelse til også å omfatte rådgivning om personlige forhold, at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine dersom de ønsker det og en plikt til å sørge for at også lærlinger omfattes av plikten. KS mener at utvidelsen av hva og hvem rådgivningen skal omfatte, har administrative og økonomiske konsekvenser. En utvidelse til også å omfatte personlige forhold, selv om dette i mange tilfeller kan være vanskelig å skille fra sosiale forhold, reiser spørsmål om hvilken kompetanse fylkeskommunene, kommunene og skolene må ha tilgang til. Dette omfatter både hvilken kompetanse man tenker at lærere må ha med de konsekvenser dette må få både for grunnopplæringen og for etter- og videreutdanningen i læreryrket, og for hvilke andre yrkesgrupper/utdanninger kommuner og fylkeskommuner må prioritere å ha tilgang til. Videre skaper dette uklare grenser mot andre helse- og sosialtjenester i kommunene.

KS mener at både utvidelsen av hva og hvem, forholdet mellom rettigheter og plikter, samt reguleringer av hvordan rådgivningen skal organiseres, vil ha administrative og økonomiske konsekvenser som må utredes.

KS støtter forslaget om å endre bestemmelsen om tilgang til skolebibliotek til tilgang til bibliotek (§ 13-6). KS mener resten av forslaget om tilgjengelighet og tilrettelegging, er unødvendig.

Kapittel 15. Personalet i skolen

KS støtter forslaget om ansettelses- og kompetansebestemmelsene for lærere videreføres (§§ 15-2 og 15-3.). Utvalget foreslår at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringen (§ 15-4). Med lærere forstås lærere som oppfyller kompetansekravene (har lærerutdanning), midlertidig ansatte og ansatte på vilkår, det vil si alle som er ansatt etter forslag til § 15-2. Under denne forutsetningen, støtter KS forslaget om ansvar for opplæringen. Forutsetningen er avgjørende for å sikre at det er praktisk mulig å gjennomføre undervisning ved fravær og rekrutteringsutfordringer.

I kommentaren til § 15-2 skriver utvalget at formuleringen om at kompetansekravene skal være oppfylt ved tiltredelsestidspunktet og at dette åpner for tilsetting av lærerstudenter som ikke har fått vitnemål ved tilsettingstidspunktet. KS er uenig i den siste formuleringen fordi det også innenfor gjeldende lov og i vanlig praksis i arbeidslivet, er kompetanse ved tiltredelsestidspunktet som gjelder. Dersom det skal være tilsettingstidspunktet som er gjeldende, vil det innebære at ingen sisteårselever, -lærlinger eller -studenter kan tilsettes i stilling før vitnemål foreligger medio juli det året de avslutter utdanningen sin.

KS støtter utvalgets forslag om avvikling av bestemmelsen i opplæringsloven om lærernorm, som begrunnes med at den er rigid og ikke gir nødvendig handlingsrom for tilpasning til ulike behov blant elevene og til lokale forhold. Utvalget foreslår at bestemmelsen om lærernorm erstattes av et krav om at lærer som hovedregel skal være til stede i opplæring (§ 15-4), krav om forsvarlig vikarordning (§ 15-5), utvidet forsterket innsats (§ 10-2) og forsvarlig opplæring (§ 1-3). KS understreker viktigheten av at man i det videre lovarbeidet vurderer lærernormen i forhold til de andre reguleringene som foreslås, slik at man ikke ender opp med både lærernorm og de bestemmelsene lovutvalget mener bør erstatte denne. Det vil i så fall gjøre planlegging, organisering og gjennomføring av opplæringen enda mer rigid og frata både kommuner/fylkeskommuner og profesjonen nødvendig handlingsrom.

For KS er det viktig at lærere har ansvar for og som hovedregel er til stede i undervisningen. En «hovedregel» gir rom for tolkning. Erfaringen med «til vanlig» i gjeldende bestemmelse om inndeling av elever i grupper, viser at dette fort blir en fast/rigid standard, som ikke åpner for profesjonelt og lokalt handlingsrom. I det videre lovarbeidet er det viktig å underbygge hovedregelen og det profesjonelle og lokale handlingsrommet, slik at ikke dette forsvinner og at det heller ikke gjøres til gjenstand for rigide dokumentasjons- og rapporteringskrav verken som en del av kommunedirektørens internkontroll, tilsyn eller generelle rapporteringsrutiner.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om fjernundervisning som et unntak fra bestemmelsen om at læreren som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringen. Våren 2020 har etter KS' mening gitt oss erfaringer ikke bare med fjernundervisning som unntak, men som hovedregel. For KS er det viktig at man i det videre lovarbeidet tar vare på de erfaringene lærere, skoleledere, kommuner og fylkeskommuner har høstet generelt og ikke minst i forhold til sårbare elever. Det vil være viktig å ikke bare se på fjernundervisning som en nødløsning, men som en normalordning med mulighet for innovasjon til beste for elevenes læring.

En god vikarordning er en del av god ledelse både på kommune-/fylkeskommune- og skolenivå. Det er selvfølgelig i både skoleeiers og skoleleders interesse å ha en så god vikarordning som mulig. Et lovpålegg vil ikke i seg selv bidra til at det blir flere vikarer med eller uten relevant kompetanse. Hva som skal defineres som vanlig og forventet fravær vil variere fra skole til skole, fra årstid til årstid. KS mener at forslaget er unødvendig og vil, dersom det blir vedtatt, medføre mer tid brukt til dokumentasjon og rapportering uten at elevene nødvendigvis får bedre opplæring.

Når det gjelder forsterket innsats og forsvarlig opplæring, vises det til henholdsvis pkt. 1.3. og 1.4. KS støtter forslaget om at særskilt kvalifisert personale kan gi individuelt tilrettelagt opplæring og at dette skal fremgå av enkeltvedtaket (§ 10-6).

Utvalget foreslår at bestemmelsene om plikt til å delta i arbeidet med individuell planer og samarbeid med kommunale tjenester, tas ut av loven og at disse bestemmelsene samles i en egen lov eller forskrift som samarbeid. KS ønsker ikke en egen særlov.

Del 5 Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

KS forutsetter at forslaget om rett for voksne samiske elever til opplæring i og på samisk, kostnadsberegnes (§ 18-2).

Utvalget foreslår at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne elever, skal organiseres som er særskilt tilbud for voksne (§ 18-10). Begrunnelsen for dette er at opplæringen ikke skal organiseres sammen med opplæringen for barn og unge. KS mener at forslaget er en unødvendig både fordi dette hører inn under kommunesektorens frihet til selv å organisere sin virksomhet og fordi dette allerede i all hovedsak er gjeldende praksis.

Del 6 Privat opplæring, godkjenning og privatistordninger

Utvalget foreslår å endre reglene om hjemmeopplæring fra en bestemmelse om at kommunene har plikt til å føre tilsyn med denne, til en bestemmelse der foreldre må søke om og kommunen kan godkjenne grunnskoleopplæring i hjemmet dersom opplæringen oppfyller kravene i læreplanverket og utdanningstilbudet er forsvarlig (§ 20-5). Utvalget legger til grunn at kommunen ikke skal innhente mer informasjon fra foreldre enn det som er nødvendig for å sannsynliggjøre at opplæringen vil være i samsvar med minimumskravene i loven. Hjemmeopplæringen kan ikke starte opp før kommunen har svart i form av et enkeltvedtak. KS ser argumentasjonen om at en godkjenningsordning kan bidra til bedre kontinuitet i opplæringen for eleven ved at det må godtgjøres et opplæringstilbud i forkant av hjemmeundervisning, i stedet for at kommunen må etterspørre dette i etterkant i form av tilsyn, som kanskje har som konsekvens at hjemmeopplæringen ikke bør fortsette.

For KS er det viktig å understreke at en eventuell godkjenningsordning verken innebærer flere forpliktelser for hjemmeopplæringen enn dagens regler og at hva som defineres som nødvendig informasjon om hjemmeopplæringen fra hjemmenes side, holdes på et minimum.

Del 7 Sluttregler

I og med at lovteksten ikke er konsekvent når det gjelder ansvars plassering, mener KS at presiseringen av at kommunen og fylkeskommunen også har ansvar for de pliktene som lovteksten legger på skolen, rektor og personalet i skolen, er viktig (§§ 22-1 og 22-2). KS hadde foretrukket at lovteksten var konsekvent ut fra at verken skolen, rektor eller ansatte i skolen er rettssubjekter. Et unntak er videreføring av personlig straffeansvar i skolemiljø saker.

Når det gjelder forslaget om å ikke videreføre fylkeskommunens plikt til å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak (gjeldende lov § 13-3c), viser KS til at dette må ses i sammenheng med den rollen fylkeskommunene er tiltenkt i kompetansepolitikken.

KS støtter ikke et lovfestet krav om skolefaglig kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. Dette er en inngripen i kommunens og fylkeskommunenes rett til selv å organisere sin administrasjon. Alle fylkeskommunene har benyttet seg av organiseringsfriheten og på eget initiativ sørget for skolefaglig kompetanse i sine administrasjoner.

KS støtter forslaget om å flytte forskriftsbestemmelsen om skolebasert vurdering til opplæringsloven (forskrift til opplæringsloven § 2-1). Skolebasert vurdering er viktig for utviklingen av skolene både for den enkelte skoler og for kommunene og fylkeskommunene.

Utvalget foreslår å videreføre en tilsynsbestemmelse (§ 23-2) med henvisninger til kommunelovens bestemmelser om internkontroll og tilsyn. KS forutsetter at det er loven og ikke ulike tolkninger av den som skal være grunnlag for tilsyn.

Utvalget foreslår å flytte bestemmelsen om kommunenes plikt til å ha et musikk- og kulturskoletilbud til kulturloven. Et argument mot flytting er at forankringen i opplæringsloven bidrar til å sikre og forsterke samarbeidet mellom opplæringstilbudene. Dette er også en hensiktsmessig kopling i lys av at skolene har et dannelsesoppdrag, i tillegg til et utdanningsoppdrag. I strategien for praktiske og estetiske fag, er kulturskolen en avgjørende aktør for å oppfylle strategiens mål og intensjoner. På denne bakgrunn er det være hensiktsmessig å beholde bestemmelsen om kulturskolen i opplæringsloven.

3 Forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen

Opplæringslovutvalgets mandat innebar at de skulle forslå forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen.

Utvalget har lagt følgende til grunn for forskriftshjemlene:

- Generelle regler bør være i lov, mens spesifikke og detaljerte regler bør fastsettes i forskrift. Oppdelingen bør unngås dersom reglene blir unødvendig fragmentariske
- Dobbelregulering i lov og forskrift bør unngås
- 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 rettsklarhet hos brukerne.

KS støtter disse prinsippene og vil i tillegg påpeke at forskrifter heller ikke bør være for detaljerte. Når forskrifter utformes, er det viktig å vurdere hvordan rettigheter og plikter skal følges opp i kommunedirektørens internkontroll og hva som skal være gjenstand for tilsyn. Det bør vurderes hva som er mulig og ønskelig å dokumentere og hva lærere, skoleledere, kommune- og fylkeskommune-administrasjoner skal bruke tid og andre ressurser til. Det bør også vurderes om veiledninger er en bedre styringsform enn for detaljerte forskrifter.

4 Overordnede prinsipper for regelstyring av grunnopplæringsområdet.

I tråd med mandatet har Opplæringslovutvalget foreslått en sjekkliste for lov og forskriftsarbeid på opplæringsområdet med følgende trinn:

- Skal det innføres regler
- Hvordan skal reglene utformes
- Skal reglene være i lov eller forskrift
- Hvordan skal reglene håndheves og implementeres.

KS mener det er uheldig at det lages sektorvise prinsipper for regelstyring av ulike kommunale/fylkeskommunale tjenesteområder. Det bør være felles regler for de ulike tjenestelovene som bygger på de generelle prinsippene i kommuneloven og Veileder for statlig styring av kommunesektoren.

Når det gjelder de foreslåtte prinsippene, mangler disse henvisning til kommunelovens overordnede prinsipper om kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre og Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret (kommuneloven §§ 2-1 og 2-2).

5 Sluttkommentar

KS vil påpeke at det i NOU-en kap. 43.3.2. forekommer en feilframstilling av KS synspunkt. KS har ikke på noe tidspunkt ment at ordet «etikk» bør slettes fra gjeldene lov § 2-4. Feilen skyldes at utvalget har feil-lest en kommentar om nødvendigheten av hele § 2-4 dersom faget *kristendom, religion, livssyn og etikk* er et ordinært skolefag.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Områdedirektør Interessepolitikk

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD