



## Saksframlegg

Dokumentnr.: 17/01775-44

Saksbehandler: Jorun Sandsmark

Dato: 29.04.2020

|         |               |            |
|---------|---------------|------------|
| Sak nr. | Behandles av: | Møtedato   |
|         | Hovedstyret   | 18.05.2020 |

### **HØRING - NOU 2019: 23 NY OPPLÆRINGSLOV**

#### Forslag til vedtak

Hovedstyret gir administrasjonen fullmakt til å skrive høringsuttalelse med følgende føringer:

KS mener at:

- Det er positivt å gi større lokalt handlingsrom for å utforme medvirkningsordninger for elever og foresatte.
- Lærernormen må avvikles, for å gi større rom for å bruke læreresurssene i tråd med lokale behov, støttes.
- Å innføre aktivitetsplikt og forsvarlighetskrav vil medføre en uheldig administrativ merbelastning som binder opp ressurser som heller bør benyttes i elevrettet arbeid.
- Ansvar for å utforme tiltak innen håndhevingsordningen i skolemiljøsaker må flyttes fra fylkesmannen til kommunen og fylkeskommunen, i tråd med utvalgets forslag
- Utvidelse av lovkrav som forsterket innsats og utvidet mandat for PPT- tjenesten er ressurskrevende og forutsetter fullfinansiering fra statens side. Det må advares mot å lovfeste krav som ikke kan oppfylles på grunn av rekrutteringsutfordringer.
- Kulturskolene må fortsatt forankres i opplæringsloven.
- I det videre lovarbeidet må både økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene til endringer i kommunenes og fylkeskommunenes plikter og oppgaver vurderes nøye.

#### Saksframstilling

Opplæringslovutvalget avga sin utredning, NOU 2019:23 Ny opplæringslov, 13. desember 2019.

Kunnskapsdepartementet har sendt utredningen på høring med høringsfrist 1. juli 2020.

#### **1. Opplæringslovutvalget**

Opplæringslovutvalget har hatt følgende i sitt mandat:

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

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

Formålsparagrafen i gjeldende opplæringslov skal videreføres. Det samme gjelder ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune. I sitt arbeid skulle utvalget ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner skulle legges til grunn for utvalgets arbeid. Videre skulle utvalget ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov og at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse. Forslaget skal ikke innebære vesentlige merkostnader for stat eller kommunesektor i forhold til den kostnadsutviklingen som følger av gjeldende lov og praksis.

I innledningen til NOU-en har utvalget samlet sine forslag under disse tre hovedområdene:  
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 har sittet i referansegruppa til opplæringslovutvalget.

## **2. Sentrale lovforslag og administrasjonens vurdering av disse**

Administrasjonen 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 innad i kommunene og fylkeskommunene. I det videre redegjøres det for noen enkeltforslag som administrasjonen mener det er særlig viktig å kommentere i høringsvaret.

### **Skoledemokrati**

Utvalget foreslår at bestemmelsene om brukermedvirkningsorganer (samarbeidsutvalg/skoleutvalg, skolemiljøutvalg, FAU og elevråd) tas ut av loven og erstattes med en bestemmelse der kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at elever og foreldre skal delta i styringen av skolen. Elevene skal fortsatt ha rett til å velge elevråd (§ 2-4). Administrasjonen anbefaler at KS støtter forslaget. Ved å plassere ansvaret i kommuner og fylkeskommuner kan skoledemokratiet ses i sammenheng med øvrige utvalg og råd i kommunen og bidra til en revitalisering for deltakelse og medvirkning. For KS er det viktig å understreke at bestemmelsene om skoledemokrati og skoleregler må ses i sammenheng med kommunelovens kapittel 5 Kommunal organisering. Folkevalgte organer, og at hva som ligger i styringsbegrepet klargjøres.

Utvalget foreslår videre at Foreldreutvalget For Grunnopplæringen (FUG) ikke lenger skal reguleres i loven, hvilket Foreldreutvalget for barnehage (FUB) heller ikke er. Administrasjonen anbefaler at vi peker på verdiene av slike organ, men at en lovforankring ikke er nødvendig.

### **Lærernorm og kompetansekrav**

Utvalget foreslår å ta ut bestemmelsene om lærernorm fordi forslag til andre bestemmelser vil være mer målrettet for å oppnå det samme resultatet. Utvalget mener at lærernormen er for rigid og ikke gir nødvendig handlingsrom. De bestemmelsene som skal erstatte lærernormen, er 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).

Utvalget foreslår videre at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringen (§ 15-4). Forslaget må ses i sammenheng med videreføring av tilsetningskravene for lærere (§ 15-2) og kompetansekravene for undervisning (§ 15-3). Også personer som ikke fyller kravene kan tilsettes midlertidig eller på vilkår i lærerstillinger.

KS støttet ikke lovregulering av lærernorm og kompetansekrav fordi man mente det la for sterke føringer på kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom til å bruke tilgjengelige ressurser på en best mulig måte i organiseringen av opplæringen. Administrasjonen anbefaler at KS primært fastholder dette standpunktet. Det bør understrekes at det uansett ikke må innføres regler som i sum gir sterkere føringer for ressursbruk enn dagens regler, ved at man for eksempel både viderefører bestemmelsene om lærernorm og i tillegg innfører krav om for eksempel vikarordning.

#### **Universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring. Aktivitetsplikt. PPT**

Utvalget foreslår å endre betegnelsene på tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialundervisning til henholdsvis universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring. Forsterket innsats utvides til å omfatte alle fag og årstrinn. Utvalget foreslår videre en aktivitetsplikt for å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen slik at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærerne følger med på elevenes utvikling og vurderer om de har fått tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærere melder fra til rektor om manglende utbytte og sørge for at elever som blir hengende etter blir gitt forsterket innsats (§§ 10-1 og 10-2).

Administrasjonen mener at dette vil innebære administrativt merarbeid, blant annet med dokumentasjon og å føre internkontroll og tilsyn med at bestemmelsen følges opp. KS bør påpeke at slike lovkrav neppe er egnet til å fremme formålet om å sikre god opplæring, men tvert imot binder opp ressurser til administrativt arbeid som heller bør benyttes til elevrettet arbeid og oppfølging.

Gjeldende mandat til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) omfatter å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge opplæringen bedre for elever med særlige behov. Utvalget foreslår at PPTs mandat utvides til å samarbeide med skolene og hjelpe til med kompetanse- og organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringen for alle elever.

Administrasjonen anbefaler at KS påpeker at en utvidelse av forsterket innsats vil kreve betydelige økte ressurser, som må fullfinansieres. Det må herunder forutsettes at det utdannes tilstrekkelig antall lærere som kan dekke rekrutteringsbehovet som et slikt krav innebærer.

KS støttet et tilsvarende forslag om utvidelse av PPTs mandat i høringen til Djupedalutvalget<sup>1</sup>. Administrasjonen anbefaler at KS støtter og samtidig påpeker at forslaget vil være ressurskrevende og at oppgaven i så fall må fullfinansieres.

#### **Skolemiljøsaker**

Utvalget foreslår å endre håndhevingsordningen i skolemiljøsaker som er meldt til fylkesmannen. (gjeldende kap. 9A) Dersom fylkesmannen har avgjort at aktivitetsplikten ikke er oppfylt, skal fylkesmannen som hovedregel ikke skal fatte vedtak om hva skolene og kommunene/fylkeskommunene skal gjøre, men pålegge kommunen/fylkeskommunen å rette forholdet. Forslaget er i tråd med KS' innspill til opplæringslovutvalget som blant annet bygger på i KS' FoU-prosjekt «Håndhevingsordningen for skolemiljøsaker». Forslaget vil bidra til mer treffsikre tiltak i skolemiljøsaker og gi større muligheter for å bruke kommunens og fylkeskommunens helhetlige kompetanse og å involvere skolens ansatte i arbeidet med sakene.

#### **Kulturskoler**

Utvalget foreslår å flytte bestemmelsen om kommunenes plikt til å ha et musikk- og kulturskoletilbud til Kulturloven. Begrunnelsen er at dette vil sikre en tydelig forankring i kultursektoren og at tilbudet ikke er en del av grunnopplæringen og derfor ikke hører hjemme i opplæringsloven.

---

<sup>1</sup> NOU 2015:2 Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Administrasjonen mener det er gode argumenter for å hjemle tilbudet i begge lovene. Et tilleggsargument for flytting til Kulturloven, er at musikk- og kulturskolen kan bidra til større kommunalt fokus på kulturområdet som et viktig kommunalt anliggende. 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. En fortsatt forankring i opplæringsloven kan også anses å være i tråd med KS sin målsetting om å se kulturskolene som et ledd i en helhetlig samfunnsutvikling.

Administrasjonen anbefaler at musikk- og kulturskolen fortsatt hjemles i opplæringsloven.

### **Videregående opplæring**

Utvalget foreslår at elever som har avsluttet 10. trinn i grunnskolen uten å ha fullført grunnskoleopplæringen, skal ha rett til et års grunnskoleopplæring ved en videregående skole (§ 3-1). Det vises til vurdering av dette egen hovedstyresak om Liedutvalgets innstilling (NOU 2019: 25 - Med rett til å mestre).

### **Samisk språk**

Utvalget foreslår at samiske grunnskoleelever som bor utenfor det samiske forvaltningsområdet skal ha rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever i kommunen krever det, mens det i dag er en forutsetning at 10 elever krever dette (§ 4-2). Forslaget vil medføre noe økte utgifter og vil føre økt behov for lærere som kan gi opplæring på de samiske språkene. Dette vil fordre både en økt satsing på rekruttering av lærerstuderenter og kompetanseutvikling i skolen. Utvalget foreslår derfor at regelen først trer i kraft noe fram i tid.

Administrasjonen anbefaler at KS støtter forslaget om utsettelse og at det konsekvensutredes for kommunesektoren.

### **Nye plikter for kommunene og fylkeskommunene**

Utvalget foreslår at en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen (§ 2-2).

Utvalget foreslår at elevenes rett til rådgivning utvides til også å omfatte personlige forhold og at retten også gjelder lærlinger (§ 14-2). Dette vil kreve økt kompetanse og ressurser.

Gjeldende regler for hjemmeopplæring innebærer at opplæringsansvaret ivaretas av foresatte, og en tilsynsplikt for kommunen. Utvalget foreslår i tillegg en kommunal godkjenningsordning der foreldre kan søke kommunen om selv å kunne gi egne barn grunnskoleopplæring hjemme (§ 20-5).

Begrunnelsen for forslaget er at en godkjenningsordning vil gi 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. Covid-19 har gitt nye erfaringer om organisering av undervisningen og forholdet mellom elevenes rett og plikt til opplæring. Administrasjonen anbefaler at disse erfaringene tas med i det videre lovarbeidet slik at det finnes gode juridiske og praktiske løsninger som ivaretar både elevenes rettigheter og plikter og kommunenes juridiske ansvar og handlingsrom.

Generelt vil administrasjonen påpeke at 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. Det profesjonelle ansvaret er viktig.

I og med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for elevene, kan likevel ikke det profesjonelle skjønnets leve uavhengig av dette ansvaret. Det er viktig at ansvaret plasseres tydelig hos kommuner og fylkeskommuner for å tydeliggjøre hvem som til slutt sitter med ansvaret for at elevene får den opplæringen og det skolemiljøet de skal ha.

Bestemmelsene om skolekretser i kommunene foreslås endret fra at kommunene kan vedta forskrift om dette til at kommunene må vedta slik forskrift (§ 3-6). Administrasjonen vurderer at endringer i skolekretser uansett vil få så stor politisk oppmerksomhet lokalt at hvorvidt en beslutning formaliseres gjennom en forskrift eller ikke neppe har så stor praktisk betydning for innbyggerdialog og den politiske beslutningsprosessen. På prinsipielt grunnlag kan det likevel påpekes at det er uheldig å detaljstyre hvordan en slik beslutning skal formaliseres.

### **Forsvarlighetskrav**

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter loven skal være forsvarlig. Begrunnelsen er at dette er et ulovfestet krav som utvalget ønsker å lovfeste. I KS' høring til Forvaltningslovutvalgets utredning støttet hovedstyret forvaltningslovutvalgets forslag om ikke å lovfeste slike ulovfestede prinsipper (sak 19/48). Administrasjonen anbefaler at KS ikke støtter opplæringslovutvalgets forslag. Forslaget vil skape betydelig merarbeid i form av dokumentasjon og rapportering og bryte med prinsippet om internkontroll i kommunene og fylkeskommunene.

### **Fjernundervisning**

I tilknytning til forslaget om at lærere som hovedregel skal være til sted i opplæringen, foreslår utvalget en unntaksbestemmelse om fjernundervisning dersom elever og lærere kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler og at opplæringen er trygg og forsvarlig (§ 13-3). Administrasjonen anbefaler at KS støtter forslaget. På bakgrunn av erfaringene med Covid-19 bør muligheten for fjernundervisning og rammer for denne ytterligere utredes.

## **3. Administrative og økonomiske konsekvenser**

Det fremgår av Opplæringslovutvalgets mandat at lovforslaget ikke skal innebære vesentlige merkostnader for stat eller kommunesektor i forhold til den kostnadsutviklingen som følger av gjeldende lov og praksis. Utvalget påpeker at deres oppgave har vært å vurdere regelstyringen av grunnopplæringen, og at de i tråd med mandatet ikke har fremmet forslag som vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

Utvalget påpeker at å vedta og implementere en ny opplæringslov vil i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser, uavhengig av innholdet i loven.

Utvalget har ikke vurdert forslagene sine i forhold til internkontrollbestemmelsene i kommuneloven.

Administrasjonen mener at flere av forslagene vil ha både økonomiske og administrative konsekvenser, og vil påpeke dette i høringssvaret til Kunnskapsdepartementet. Det er også viktig å se sammenhengen mellom handlingsrom, tillit og lovregulering og det er vanskelig både å få alle sine gode ønsker lovregulert og samtidig be om mer tillit og handlingsrom.

Lasse Hansen

Helge Eide