



Høringsnotat

Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

26. august 2021

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Sammendrag | 38 |
| 1.1 | En ny opplæringslov skal avløse dagens lov | 38 |
| 1.2 | Bakgrunnen for dette høringsnotatet..... | 38 |
| 1.3 | Hovedinnholdet i departementets forslag til en ny opplæringslov | 39 |
| 1.3.1 | De største endringene departementet foreslår | 39 |
| 1.3.2 | Spørsmål departementet ikke har tatt stilling til ennå | 40 |
| 1.3.3 | Endringer i språk og struktur..... | 41 |
| 1.4 | Hvem som påvirkes av loven og endringene i den | 41 |
| 1.5 | Hva endringene kan bety for kommunenes og fylkeskommunenes rettslige handlefrihet | 42 |
| 1.6 | Hva endringene vil bety for kommunene og fylkeskommunene økonomisk | 44 |
| 1.7 | Andre tiltak fra regjeringen for å gi muligheter for alle gjennom opplæring | 44 |
| 2 | Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven | 45 |
| 2.1 | Innledning | 45 |
| 2.1.1 | Forslaget til ny lov skal erstatte dagens opplæringslov..... | 45 |
| 2.1.2 | Departementet ønsker synspunkter og innspill | 45 |
| 2.2 | Lovforslaget | 46 |
| 2.2.1 | Forslag til ny opplæringslov..... | 46 |
| 2.2.2 | Forslag til endringer i friskoleloven | 46 |
| 2.3 | Arbeidet med forslag til ny opplæringslov | 46 |
| 2.3.1 | Høringsmøter..... | 46 |
| 2.3.2 | Konsultasjoner med Sametinget..... | 48 |
| 2.3.3 | Kvalitetssikring av lovteksten | 48 |
| 2.4 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser | 48 |
| 3 | NOU 2019: 23 <i>Ny opplæringslov</i> | 48 |
| 3.1 | Opplæringslovutvalget..... | 48 |
| 3.2 | Høringssvarene til NOU 2019: 23 | 49 |
| 3.2.1 | Interessen for utredningen har vært stor..... | 49 |
| 3.2.2 | Hovedinntrykket fra høringen | 49 |
| 3.2.3 | Forslag som har stor støtte | 49 |
| 3.2.4 | Forslag som har møtt motstand | 50 |
| 4 | Retningslinjer for regelstyring..... | 50 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.1 | Innledning | 50 |
| 4.2 | Regler, instruksjoner og veiledninger med betydning for regelstyring | 51 |
| 4.2.1 | Kommuneloven | 51 |
| 4.2.2 | Veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner | 51 |
| 4.2.3 | Utredningsinstruksen..... | 52 |
| 4.2.4 | Veilederen Lovteknikk og lovforberedelse | 52 |
| 4.3 | Retningslinjer for regelstyring av grunnskolen og den videregående opplæringen | 53 |
| 4.3.1 | Innledning..... | 53 |
| 4.3.2 | Sentrale retningslinjer for regelstyringen | 53 |
| 4.3.3 | I hvilke tilfeller er det nødvendig å bruke nasjonale regler? | 54 |
| 4.3.4 | I hvilke tilfeller skal det være individuelle rettigheter? | 55 |
| 4.3.5 | Hvem skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet? | 55 |
| 4.3.6 | Er det handlinger, framgangsmåter eller målet med reglene som skal reguleres? | 56 |
| 4.3.7 | Hvordan skal reglene fordeles mellom lov og forskrift?..... | 56 |
| 5 | Lovstruktur og lovspråk..... | 57 |
| 5.1 | Innledning | 57 |
| 5.2 | Lovstrukturen..... | 57 |
| 5.2.1 | Ny innholdsmessig oppbygning av loven | 57 |
| 5.2.2 | Dagens opplæringslov | 57 |
| 5.2.3 | Opplæringslovutvalgets vurdering og forslag | 58 |
| 5.2.4 | Departementets vurdering | 58 |
| 5.3 | Lovspråket..... | 59 |
| 6 | Bruk av skjønnsmessige regler | 59 |
| 6.1 | Innledning | 59 |
| 6.2 | Hva er skjønn? | 60 |
| 6.3 | Inndelinger av skjønnsmessige vurderinger..... | 60 |
| 6.3.1 | Inndeling etter grunnlag | 60 |
| 6.3.2 | Inndeling etter grad av frihet – lovbundet skjønn og forvaltningsskjønn | 60 |
| 6.4 | Kontroll med skjønnsmessige regler..... | 61 |
| 6.5 | Departementets forslag | 62 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.6 | Departementets vurdering | 63 |
| 7 | Formålet med loven, hva og hvor loven gjelder og formålet med opplæringen.... | 65 |
| 7.1 | Innledning | 65 |
| 7.2 | Formålet med loven | 65 |
| 7.2.1 | Dagens regler..... | 65 |
| 7.2.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 65 |
| 7.2.3 | Departements forslag..... | 66 |
| 7.2.4 | Departementets vurdering | 66 |
| 7.3 | Hva og hvor loven gjelder..... | 66 |
| 7.3.1 | Dagens regler..... | 66 |
| 7.3.2 | Opplæringslovutvalget forslag | 67 |
| 7.3.3 | Departementets forslag..... | 67 |
| 7.3.4 | Departementets vurdering | 67 |
| 7.4 | Formålet med opplæringen | 68 |
| 7.4.1 | Dagens regler..... | 68 |
| 7.4.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 68 |
| 7.4.3 | Departementets forslag..... | 68 |
| 7.4.4 | Departementets vurdering | 69 |
| 8 | Utdanningstilbudet..... | 69 |
| 8.1 | Innledning | 69 |
| 8.2 | Dagens regler | 69 |
| 8.2.1 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 69 |
| 8.3 | Opplæringslovutvalgets forslag | 72 |
| 8.4 | Departementets forslag | 72 |
| 8.5 | Departementets vurdering | 73 |
| 8.5.1 | Lovfeste at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudstrukturen | 73 |
| 8.5.2 | Videreføre forskriftshjemler om læreplanverket og tilbudstrukturen..... | 74 |
| 8.5.3 | Loven bør ikke omhandle bestemte fag, emner og aktiviteter | 75 |
| 8.5.4 | Rett til individuell vurdering og dokumentasjon..... | 75 |
| 8.5.5 | Hvor mange timer elevene skal ha | 77 |
| 9 | Krav om forsvarlig opplæring | 79 |

| | | |
|--------|--|----|
| 9.1 | Innledning | 79 |
| 9.2 | Dagens regler | 79 |
| 9.2.1 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 79 |
| 9.2.2 | Rettspraksis | 80 |
| 9.2.3 | Andre lover..... | 80 |
| 9.3 | Opplæringslovutvalgets forslag | 81 |
| 9.4 | Departementets forslag | 81 |
| 9.5 | Departementets vurdering | 81 |
| 9.5.1 | Er det behov for å lovfeste et forsvarlighetskrav?..... | 81 |
| 9.5.2 | Hva bør eventuelt være omfattet av et lovfestet forsvarlighetskrav?..... | 83 |
| 9.5.3 | Hva vil et lovfestet forsvarlighetskrav innebære? | 84 |
| 10 | Opplæringsspråk og talemål..... | 85 |
| 10.1 | Innledning..... | 85 |
| 10.2 | Dagens regler..... | 85 |
| 10.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 85 |
| 10.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 86 |
| 10.5 | Departementets forslag..... | 86 |
| 10.6 | Departementets vurdering | 86 |
| 10.6.1 | Lovfesting av opplæringsspråket i Norge | 86 |
| 10.6.2 | Regulering av talemål..... | 88 |
| 11 | Bokmål og nynorsk i opplæringen | 88 |
| 11.1 | Innledning..... | 88 |
| 11.2 | Dagens regler..... | 88 |
| 11.2.1 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 88 |
| 11.2.2 | Andre lover..... | 90 |
| 11.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 90 |
| 11.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 90 |
| 11.5 | Departementets forslag..... | 91 |
| 11.6 | Departementets vurdering | 92 |
| 11.6.1 | Hovedkonklusjoner og begrepsavklaring..... | 92 |
| 11.6.2 | Kommunen skal fastsette hovedmålet ved hver skole | 92 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 11.6.3 | Videreføre rådgivende folkeavstemninger om skriftspråk..... | 93 |
| 11.6.4 | Videreføre valg av skriftspråk i læremidler og i skriftlige arbeider..... | 94 |
| 11.6.5 | Videreføre retten til særskilte skriftspråkgrupper | 94 |
| 11.6.6 | Innføre særskilte skriftspråkgrupper på ungdomstrinnet | 95 |
| 11.6.7 | Generelt krav om opplæring i både bokmål og nynorsk | 96 |
| 11.6.8 | Fortsatt fritak fra opplæring for noen elevgrupper..... | 96 |
| 12 | Læremidler | 97 |
| 12.1 | Innledning..... | 97 |
| 12.2 | Dagens regler..... | 97 |
| 12.2.1 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 97 |
| 12.2.2 | Likestillings- og diskrimineringsloven..... | 98 |
| 12.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 98 |
| 12.4 | NOU 2019: 3 og Granavolden-plattformen | 99 |
| 12.5 | Departementets forslag..... | 99 |
| 12.6 | Departementets vurdering | 99 |
| 12.6.1 | Om betegnelsene læremidler, læringsressurser og verktøy..... | 99 |
| 12.6.2 | Videreføre parallellitetskravet med unntak | 100 |
| 12.6.3 | Samle parallellitetskravet og unntakene i loven..... | 100 |
| 12.6.4 | Parallellitetskravet bør bare omfatte læremidler | 100 |
| 12.6.5 | Ikke videreføre departementets hjemler til å gi forskrift og å gjøre unntak | 101 |
| 12.6.6 | Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle parallellitetskravet | 101 |
| 12.6.7 | Krav til skriveprogrammer, rettskriving i læremidler og godkjente ordlister og ordbøker | 102 |
| 12.6.8 | Ikke lovfeste krav til lesebøkene i norsk..... | 103 |
| 12.6.9 | Ikke videreføre krav om å følge læreboknormalen | 104 |
| 12.6.10 | Ikke videreføre generelle krav om utstyr i skolene | 104 |
| 12.6.11 | Ikke videreføre statens plikt til å utarbeide læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring..... | 104 |
| 12.6.12 | Følge opp forslag om krav om fagfelleverderte læremidler | 105 |
| 13 | Elevens beste | 105 |
| 13.1 | Innledning..... | 105 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 13.2 | Dagens regler..... | 105 |
| 13.2.1 | Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser | 105 |
| 13.2.2 | Opplæringsloven | 106 |
| 13.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 106 |
| 13.4 | Departementets forslag..... | 106 |
| 13.5 | Departementets vurdering | 107 |
| 13.5.1 | Lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen bestemmelse | 107 |
| 13.5.2 | Om innholdet i prinsippet om barnets beste..... | 107 |
| 14 | Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser | 109 |
| 14.1 | Innledning..... | 109 |
| 14.2 | Dagens regler..... | 109 |
| 14.2.1 | Barnekonvensjonen | 109 |
| 14.2.2 | Opplæringsloven | 109 |
| 14.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 109 |
| 14.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m. | 110 |
| 14.5 | Departementets forslag..... | 111 |
| 14.6 | Departementets vurdering | 111 |
| 14.6.1 | Videreføre elevenes plikt til å være aktivt med i opplæringen | 111 |
| 14.6.2 | Elever med fravær skal følges opp (oppfølgingsplikt)..... | 112 |
| 14.6.3 | Skolen skal kunne pålegge elevene lekser | 113 |
| 15 | Samarbeid mellom skolen og foreldrene..... | 114 |
| 15.1 | Innledning..... | 114 |
| 15.2 | Dagens regler..... | 115 |
| 15.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 115 |
| 15.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m. | 115 |
| 15.5 | Departementets forslag..... | 115 |
| 15.6 | Departementets vurdering | 116 |
| 15.6.1 | Fortsatt regulering av skolens samarbeid med foreldrene..... | 116 |
| 15.6.2 | Hva plikten til samarbeid innebærer | 117 |
| 15.6.3 | Bruk av tolk i samarbeidet | 117 |
| 15.6.4 | Vurdere om det er behov for å regulere samarbeidet i forskrift..... | 118 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 16 | Elevenes medvirkning og skoledemokratiet | 118 |
| 16.1 | Innledning..... | 118 |
| 16.2 | Dagens regler..... | 118 |
| 16.2.1 | Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser | 118 |
| 16.2.2 | Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven | 120 |
| 16.2.3 | Andre lover..... | 121 |
| 16.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 121 |
| 16.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 121 |
| 16.5 | Departementets forslag..... | 122 |
| 16.6 | Departementets vurdering | 122 |
| 16.6.1 | Elevenes rett til å ytre seg og bli hørt..... | 122 |
| 16.6.2 | Regulere skoledemokratiet for elevene og foreldrene..... | 124 |
| 16.6.3 | Bestemmelser om organer for brukermedvirkning | 126 |
| 17 | Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester | 128 |
| 17.1 | Innledning..... | 128 |
| 17.2 | Dagens regler..... | 128 |
| 17.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 129 |
| 17.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 129 |
| 17.5 | Departementets forslag..... | 130 |
| 17.6 | Departementets vurdering | 130 |
| 17.6.1 | Overgangen fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen | 130 |
| 17.6.2 | Videreføre tverrfaglig samarbeid | 131 |
| 18 | Organiseringen av opplæringen | 131 |
| 18.1 | Innledning..... | 131 |
| 18.2 | Dagens regler..... | 131 |
| 18.2.1 | Skoleåret og skole- og feriedager..... | 131 |
| 18.2.2 | Forholdstall mellom antall lærere og antall elever (lærernorm) | 132 |
| 18.2.3 | Gruppestørrelse | 132 |
| 18.2.4 | Inndeling i grupper | 133 |
| 18.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 135 |
| 18.4 | NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp..... | 135 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 18.5 | Departementets forslag..... | 136 |
| 18.6 | Departementets vurdering | 137 |
| 18.6.1 | Skoleåret og skole- og feriedager..... | 137 |
| 18.6.2 | Videreføre forskriftshjemmel for forholdstall mellom antall lærere og antall elever (lærernormer)..... | 138 |
| 18.6.3 | Videreføre krav om gruppestørrelse..... | 138 |
| 18.6.4 | Inndeling i grupper | 139 |
| 19 | Hvilken skole elevene skal gå på | 142 |
| 19.1 | Innledning..... | 142 |
| 19.2 | Dagens regler..... | 142 |
| 19.2.1 | Rett til å gå på den skolen som ligger nærmest, eller den skolen i nærmiljøet som eleven sogner til | 142 |
| 19.2.2 | Lokal forskrift om skolekretser | 143 |
| 19.2.3 | Avtale mellom kommuner om at et område i en kommune sogner til en skole i nabokommunen | 143 |
| 19.2.4 | Søknad om å gå på en annen skole enn den nærmeste..... | 144 |
| 19.2.5 | Unntak fra retten til å gå på den nærmeste skolen | 144 |
| 19.2.6 | Elever i videregående opplæring..... | 145 |
| 19.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 145 |
| 19.4 | Departementets forslag..... | 145 |
| 19.5 | Departementets vurdering | 146 |
| 19.5.1 | Alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet | 146 |
| 19.5.2 | Kommunene kan fastsette lokal forskrift om skolekretser..... | 146 |
| 19.5.3 | Hva kommunene skal legge vekt på ved tildeling av skoleplass | 147 |
| 19.5.4 | Unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full..... | 147 |
| 19.5.5 | Lokale forskrifter om skolekretser må ikke kunngjøres i Norsk Lovtidend | 148 |
| 19.5.6 | Departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring | 148 |
| 20 | Fjernundervisning..... | 148 |
| 20.1 | Innledning..... | 148 |
| 20.2 | Dagens regler..... | 149 |
| 20.2.1 | Opplæringsloven | 149 |
| 20.2.2 | Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)..... | 149 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 20.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 150 |
| 20.4 | Kunnskapsgrunnlaget | 150 |
| 20.5 | Departementets forslag..... | 153 |
| 20.6 | Departementets vurderinger | 154 |
| 20.6.1 | Behovet for lovendringer | 154 |
| 20.6.2 | I hvilke tilfeller det skal kunne gis fjernundervisning..... | 154 |
| 20.6.3 | Vilkår om gode grunner | 155 |
| 20.6.4 | Krav om at fjernundervisning må være trygt og pedagogisk forsvarlig | 157 |
| 20.6.5 | Krav om at kommunene og fylkeskommunene må godtgjøre at vilkårene er oppfylt | 159 |
| 20.6.6 | Krav om effektiv kommunikasjon..... | 160 |
| 20.6.7 | Særlig om individuelt tilrettelagt opplæring | 161 |
| 20.6.8 | Hvor mye av opplæringen kan være fjernundervisning | 161 |
| 20.6.9 | Hvor elevene skal få opplæring gjennom fjernundervisning | 162 |
| 20.6.10 | Hjemmel til å regulere nærmere i forskrift..... | 164 |
| 20.6.11 | Forholdet til andre regler i opplæringsloven | 164 |
| 20.6.12 | Særlig om lærerens rolle | 166 |
| 20.6.13 | Særlig om personvernutfordringer ved bruk av fjernundervisning.... | 166 |
| 20.6.14 | Ansvar for opplæringen..... | 170 |
| 21 | Tilpasset eller universell opplæring | 170 |
| 21.1 | Innledning..... | 170 |
| 21.2 | Dagens regler..... | 171 |
| 21.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 171 |
| 21.2.2 | Opplæringsloven | 171 |
| 21.2.3 | Likestillings- og diskrimineringsloven..... | 172 |
| 21.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 172 |
| 21.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget mv. | 173 |
| 21.4.1 | NOU 2016: 14 Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial | 173 |
| 21.4.2 | Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO | 173 |
| 21.4.3 | Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden | 173 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 21.5 | Departementets forslag..... | 174 |
| 21.6 | Departementets vurderinger | 174 |
| 21.6.1 | Forslaget om å endre betegnelse til universell opplæring | 174 |
| 21.6.2 | Plikt til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen | 179 |
| 21.6.3 | Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn | 180 |
| 21.6.4 | Intensiv opplæring for elever i videregående opplæring..... | 182 |
| 21.6.5 | Elever med stort potensial for læring | 185 |
| 22 | Individuell tilrettelegging av opplæringen | 185 |
| 22.1 | Innledning..... | 185 |
| 22.2 | Dagens regler..... | 186 |
| 22.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 186 |
| 22.2.2 | Opplæringsloven | 187 |
| 22.2.3 | Andre regelverk..... | 189 |
| 22.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 189 |
| 22.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m. | 190 |
| 22.4.1 | Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO | 190 |
| 22.4.2 | Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner..... | 191 |
| 22.4.3 | Ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging | 191 |
| 22.4.4 | Fagrapport fra Barneombudet om spesialundervisning | 191 |
| 22.5 | Departementets forslag..... | 192 |
| 22.6 | Departementets vurderinger | 192 |
| 22.6.1 | Endre betegnelsen «spesialundervisning» til «individuell tilrettelagt opplæring» | 192 |
| 22.6.2 | Dele opp retten til spesialundervisning i tre rettigheter | 194 |
| 22.6.3 | Individuell tilrettelagt opplæring..... | 195 |
| 22.6.4 | Om innholdet i retten til personlig assistanse..... | 198 |
| 22.6.5 | Regulere retten til fysisk tilrettelegging | 199 |
| 23 | Alternativ og supplerende kommunikasjon..... | 199 |
| 23.1 | Innledning..... | 199 |
| 23.2 | Dagens regler..... | 200 |
| 23.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 200 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 23.4 | Departementets forslag..... | 200 |
| 23.5 | Departementets vurderinger | 201 |
| 23.5.1 | Videreføre særskilte bestemmelser om ASK | 201 |
| 23.5.2 | Hva bestemmelsene om ASK gir rett til..... | 201 |
| 23.5.3 | Videre utredning om tilleggstimer til opplæring i ASK..... | 202 |
| 24 | Pedagogisk-psykologisk tjeneste..... | 202 |
| 24.1 | Innledning..... | 202 |
| 24.2 | Dagens regler..... | 202 |
| 24.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 203 |
| 24.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget mv. | 203 |
| 24.4.1 | Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO | 203 |
| 24.4.2 | Ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-utvalget) | 204 |
| 24.4.3 | Veiledende kvalitetskriterier til PP-tjenesten..... | 204 |
| 24.5 | Departementets forslag..... | 205 |
| 24.6 | Departementets vurderinger | 205 |
| 24.6.1 | Videreføre krav om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste | 205 |
| 24.6.2 | Tydeliggjøre PP-tjenestens oppgaver..... | 206 |
| 24.6.3 | Krav til kvaliteten på tjenestene PP-tjenesten skal levere..... | 208 |
| 24.6.4 | Fjerne krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen og fylkeskommunen fatter vedtak | 209 |
| 24.6.5 | PP-tjenestens rolle i forbindelse med opplæring i bedrift..... | 214 |
| 25 | Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk | 216 |
| 25.1 | Innledning..... | 216 |
| 25.2 | Dagens regler..... | 217 |
| 25.2.1 | Opplæringsloven | 217 |
| 25.2.2 | Integreringsloven..... | 218 |
| 25.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 219 |
| 25.4 | Forslag fra Liedutvalget | 219 |
| 25.5 | Departementets forslag..... | 220 |
| 25.6 | Departementets vurderinger | 220 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 25.6.1 | Behov for tydeligere rammer | 220 |
| 25.6.2 | Videreføre retten til særskilt språkopplæring..... | 221 |
| 25.6.3 | Presisere lovteksten ytterligere..... | 222 |
| 25.6.4 | Videreføre plikten til kartlegging av elevens norskkunnskaper før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring | 222 |
| 25.6.5 | Videreføre vurdering av elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen | 223 |
| 25.6.6 | Videreføre at opplæring i morsmål kan legges til en annen skole | 223 |
| 25.6.7 | Videreføre mulighet for innføringsopplæring | 224 |
| 26 | Opplæring i og på norsk tegnspråk | 225 |
| 26.1 | Innledning..... | 225 |
| 26.2 | Dagens regler..... | 226 |
| 26.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 226 |
| 26.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 227 |
| 26.5 | Departementets forslag..... | 227 |
| 26.6 | Departementets vurderinger | 227 |
| 26.6.1 | Om hørselshemming bør være vilkår for rett til opplæring i og på norsk tegnspråk | 227 |
| 26.6.2 | Økt fleksibilitet i tilgangen til opplæring i norsk tegnspråk i grunnskolen | 228 |
| 26.6.3 | Retten til å gå på nærskolen | 229 |
| 26.6.4 | Rett til opplæring i tegnspråk for flere elever i videregående opplæring | 230 |
| 26.6.5 | Om elever selv bør velge opplæring i og på norsk tegnspråk fra 8. trinn | 230 |
| 27 | Opplæring i og på de samiske språkene | 230 |
| 27.1 | Innledning..... | 230 |
| 27.2 | Dagens regler..... | 231 |
| 27.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 231 |
| 27.2.2 | Sameloven | 231 |
| 27.2.3 | Opplæringsloven | 231 |
| 27.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 233 |
| 27.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 233 |
| 27.4.1 | Riksrevisjonen om samiske elevers rett til opplæring i og på samisk | 233 |
| 27.4.2 | NOU 2016: 18 Hjertespråket..... | 234 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 27.5 | Departementets forslag..... | 235 |
| 27.6 | Departementets vurderinger | 235 |
| 27.6.1 | Videreføre retten til opplæring i og på samisk..... | 235 |
| 27.6.2 | Rett til opplæring i samisk for ikke-samiske elever i videregående opplæring som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen | 235 |
| 27.6.3 | Opplæring i samisk i et samiskspråklig miljø for å sikre trygg og forsvarlig opplæring | 236 |
| 27.6.4 | Opplæring via alternative opplæringsformer også innenfor forvaltningsområdet | 238 |
| 27.6.5 | Skal samiske elever utenfor forvaltningsområdet få rett til opplæring i samisk? | 239 |
| 27.6.6 | Ikke videreføre hjemmel til forskrift om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk..... | 241 |
| 27.6.7 | Ikke lovfeste rett til læremidler på samisk | 241 |
| 27.6.8 | Ikke lovfeste informasjonsplikt om retten til opplæring i og på samisk..... | 242 |
| 28 | Opplæring i kvensk og finsk | 242 |
| 28.1 | Innledning..... | 242 |
| 28.2 | Dagens regler..... | 242 |
| 28.2.1 | Norges folkerettslige forpliktelser..... | 242 |
| 28.2.2 | Opplæringsloven | 243 |
| 28.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 243 |
| 28.4 | Andre utredninger og kunnskapsgrunnlag | 243 |
| 28.4.1 | Regjeringens politikk for opplæring i kvensk eller finsk..... | 243 |
| 28.4.2 | Utdanningsdirektoratet har utredet konsekvensene av å utvide retten til opplæring i kvensk eller finsk | 244 |
| 28.5 | Departementets forslag..... | 245 |
| 28.6 | Departementets vurderinger | 245 |
| 28.6.1 | Om retten til opplæring i kvensk eller finsk bør avhenge av antallet elever som ønsker slik opplæring..... | 245 |
| 28.6.2 | Om retten til opplæring i kvensk eller finsk bør utvides til hele landet..... | 247 |
| 28.6.3 | Regulere muligheten til å benytte alternative opplæringsformer i loven..... | 249 |
| 28.6.4 | Opplæring i kvensk eller finsk i videregående opplæring..... | 250 |
| 29 | Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet | 250 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 29.1 | Innledning..... | 250 |
| 29.2 | Dagens regler..... | 251 |
| 29.2.1 | Norges folkerettslige forpliktelser..... | 251 |
| 29.2.2 | Opplæringsloven | 251 |
| 29.2.3 | Andre regelverk..... | 251 |
| 29.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 252 |
| 29.4 | Departementets forslag..... | 252 |
| 29.5 | Departementets vurdering | 252 |
| 29.5.1 | Videreføre retten til opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet | 252 |
| 29.5.2 | Hvor regelen skal plasseres | 252 |
| 29.5.3 | Om opplæring i mobilitet | 253 |
| 29.5.4 | Om ADL-trening | 254 |
| 30 | Elevenes skolemiljø..... | 254 |
| 30.1 | Innledning..... | 254 |
| 30.2 | Dagens regler..... | 255 |
| 30.2.1 | Opplæringsloven | 255 |
| 30.2.2 | Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. | 256 |
| 30.2.3 | Barnehageloven..... | 256 |
| 30.2.4 | Andre lover..... | 256 |
| 30.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 257 |
| 30.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 257 |
| 30.5 | Departementets forslag..... | 259 |
| 30.6 | Departementets vurdering | 260 |
| 30.6.1 | I hovedsak videreføre reglene om elevenes skolemiljø | 260 |
| 30.6.2 | Virkeområde, rett til et trygt og godt skolemiljø, nulltoleranse og forebyggende arbeid | 260 |
| 30.6.3 | Forslag til endringer i aktivitetsplikten og håndhevingsordningen.... | 261 |
| 31 | Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene..... | 267 |
| 31.1 | Innledning..... | 267 |
| 31.2 | Dagens regler..... | 267 |
| 31.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 267 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 31.2.2 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 268 |
| 31.2.3 | Straffeloven | 269 |
| 31.2.4 | Forskrift om bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjoner | 270 |
| 31.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 271 |
| 31.4 | Møter med flere aktører om forslagene..... | 271 |
| 31.5 | Departementets forslag..... | 271 |
| 31.6 | Departementets vurdering | 272 |
| 31.6.1 | Bør opplæringsloven inneholde regler om adgangen til å bruke fysisk makt mot elever? | 272 |
| 31.6.2 | Hvilke fysiske inngrep bør en eventuell lovregulering omfatte? | 272 |
| 31.6.3 | Skal ansatte kunne gripe inn fysisk i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning? | 274 |
| 31.6.4 | Skal ansatte kunne gripe inn fysisk mot elever for å hindre skade på personer eller eiendom?..... | 275 |
| 31.6.5 | Hvilke fysiske inngrep bør ansatte kunne bruke for å hindre skade på personer eller eiendom?..... | 278 |
| 31.6.6 | Hvilke andre vilkår bør være oppfylt for å kunne gripe inn fysisk? .. | 279 |
| 31.6.7 | Tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot elever gjentatte ganger..... | 279 |
| 31.6.8 | Bør loven presisere at skolen skal arbeide forebyggende? | 281 |
| 31.6.9 | Bør det være et krav om at skolen skal dokumentere og melde fra om hendelser med fysiske inngrep? | 282 |
| 32 | Skoleregler og ordenstiltak..... | 284 |
| 32.1 | Innledning..... | 284 |
| 32.2 | Skoleregler | 284 |
| 32.2.1 | Dagens regler..... | 284 |
| 32.2.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 285 |
| 32.2.3 | Departementets forslag..... | 285 |
| 32.2.4 | Departementets vurderinger | 285 |
| 32.3 | Bortvisning | 288 |
| 32.3.1 | Dagens regler..... | 288 |
| 32.3.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 288 |
| 32.3.3 | Departementets forslag..... | 288 |
| 32.3.4 | Departementets vurderinger | 289 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 32.4 | Pålagt skolebytte | 291 |
| 32.4.1 | Dagens regler..... | 291 |
| 32.4.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 292 |
| 32.4.3 | Departementets forslag..... | 292 |
| 32.4.4 | Departementets vurderinger | 292 |
| 32.5 | Forbud mot ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og ansatte i skolen | 295 |
| 32.5.1 | Dagens regler..... | 295 |
| 32.5.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 296 |
| 32.5.3 | Departementets forslag..... | 297 |
| 32.5.4 | Departementets vurderinger | 297 |
| 33 | Opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen..... | 298 |
| 33.1 | Innledning..... | 298 |
| 33.2 | Dagens regler..... | 298 |
| 33.2.1 | Fritak fra aktiviteter i opplæringen..... | 298 |
| 33.2.2 | Opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk | 299 |
| 33.2.3 | Læreplan i KRLE – fagets relevans og sentrale verdier..... | 299 |
| 33.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 299 |
| 33.4 | Departementets forslag..... | 300 |
| 33.5 | Departementets vurdering | 300 |
| 33.5.1 | Videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen og å gi elever i videregående opplæring en tilsvarende rett | 300 |
| 33.5.2 | Forbudet mot forkynning skal gjelde all opplæring | 301 |
| 33.5.3 | Kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte | 302 |
| 33.5.4 | Videreføre målene for KRLE-faget i loven..... | 302 |
| 33.5.5 | Videreføre reglene om fritak i en egen bestemmelse | 302 |
| 34 | Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre..... | 303 |
| 34.1 | Innledning..... | 303 |
| 34.2 | Dagens regler..... | 303 |
| 34.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 304 |
| 34.4 | Departementets forslag..... | 304 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 34.5 | Departementets vurdering | 304 |
| 35 | Rett og plikt til grunnskoleopplæring..... | 305 |
| 35.1 | Innledning..... | 305 |
| 35.2 | Dagens regler..... | 305 |
| 35.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 305 |
| 35.2.2 | Opplæringsloven | 305 |
| 35.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 307 |
| 35.4 | Departementets forslag..... | 308 |
| 35.5 | Departementets vurdering | 308 |
| 35.5.1 | Inndeling av lovbestemmelsene | 308 |
| 35.5.2 | Retten til grunnskoleopplæring | 309 |
| 35.5.3 | Plikten til grunnskoleopplæring | 309 |
| 35.5.4 | Utsatt og tidlig skolestart..... | 313 |
| 35.5.5 | Videreføre gratisprinsippet..... | 314 |
| 35.5.6 | Videreføre foreldrenes straffansvar..... | 314 |
| 36 | Privat grunnskoleopplæring i hjemmet | 314 |
| 36.1 | Innledning..... | 314 |
| 36.2 | Dagens regler..... | 315 |
| 36.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 315 |
| 36.2.2 | Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven | 315 |
| 36.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 316 |
| 36.4 | Departementets forslag..... | 316 |
| 36.5 | Departementets vurdering | 317 |
| 36.5.1 | Utgangspunkt | 317 |
| 36.5.2 | Hvilken betegnelse som bør brukes i loven | 317 |
| 36.5.3 | Hvor opplæringen skal foregå | 317 |
| 36.5.4 | Hvilke krav det bør stilles til opplæringen..... | 318 |
| 36.5.5 | Hvordan sikre at barna får oppfylt sin rett til opplæring? | 319 |
| 36.5.6 | Forholdet til skolens aktivitetsplikt i saker om skolemiljø..... | 321 |
| 37 | Skyss, reisefølge og losji..... | 322 |
| 37.1 | Innledning..... | 322 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 37.2 | Dagens regler..... | 322 |
| 37.2.1 | Skyss mellom hjemmet og skolen..... | 322 |
| 37.2.2 | Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss..... | 324 |
| 37.2.3 | Kommunenes adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skyss når en elev får innvilget søknad om skolebytte | 324 |
| 37.2.4 | Ansaret for skyss, reisefølge og tilsyn | 325 |
| 37.2.5 | Losji..... | 326 |
| 37.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 327 |
| 37.4 | Departementets forslag..... | 327 |
| 37.5 | Departementets vurdering | 328 |
| 37.5.1 | Videreføre retten til skoleskyss i all hovedsak..... | 328 |
| 37.5.2 | Skyss mellom hjemmet og skolen..... | 328 |
| 37.5.3 | Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss..... | 329 |
| 37.5.4 | Skyss til og fra flere hjem | 329 |
| 37.5.5 | Hvor langt skyssretten gjelder..... | 329 |
| 37.5.6 | Losji..... | 331 |
| 37.5.7 | Om vedtaksmyndigheten kan delegeres | 331 |
| 37.5.8 | Bør kommunene ha adgang til å stille vilkår om egenbetaling for skyss til en annen skole enn den eleven sogner til? | 332 |
| 38 | Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebibliotek og kulturskole | 334 |
| 38.1 | Innledning..... | 334 |
| 38.2 | Skolefritidsordningen | 334 |
| 38.2.1 | Dagens regler..... | 334 |
| 38.2.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 334 |
| 38.2.3 | Departementets forslag..... | 335 |
| 38.2.4 | Departementets vurdering | 335 |
| 38.3 | Leksehjelp | 338 |
| 38.3.1 | Dagens regler..... | 338 |
| 38.3.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 338 |
| 38.3.3 | Departementets forslag..... | 338 |
| 38.3.4 | Departementets vurdering | 339 |
| 38.4 | Skolebibliotek..... | 342 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 38.4.1 | Dagens regler..... | 342 |
| 38.4.2 | Utvalgets forslag | 342 |
| 38.4.3 | Departementets forslag..... | 342 |
| 38.4.4 | Departementets vurderinger | 342 |
| 38.5 | Kulturskole | 344 |
| 38.5.1 | Dagens regler..... | 344 |
| 38.5.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 344 |
| 38.5.3 | Departementets forslag..... | 344 |
| 38.5.4 | Departementets vurdering | 344 |
| 39 | Rådgivning | 346 |
| 39.1 | Innledning..... | 346 |
| 39.2 | Dagens regler..... | 346 |
| 39.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 347 |
| 39.4 | Departementets forslag..... | 348 |
| 39.5 | Departementets vurdering | 348 |
| 39.5.1 | Om loven skal ha regler om rådgivning, og hvordan de skal utformes | 348 |
| 39.5.2 | Plikt til å sørge for at elever får den rådgivningen de har behov for.. | 349 |
| 39.5.3 | Elevene skal ha tilgang til rådgivning på den skolen de går på | 350 |
| 39.5.4 | To bestemmelser om rådgivning | 350 |
| 39.5.5 | Utdannings- og yrkesrådgivning | 350 |
| 39.5.6 | Rådgivning om sosiale og personlige forhold..... | 352 |
| 39.5.7 | Tilgang på rådgivning for dem som får opplæring i bedrift..... | 355 |
| 39.5.8 | Ikke behov for å gi forskrift om rådgivning | 356 |
| 40 | Rett til videregående opplæring | 357 |
| 40.1 | Innledning..... | 357 |
| 40.2 | Dagens regler..... | 357 |
| 40.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 357 |
| 40.2.2 | Opplæringsloven | 357 |
| 40.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 361 |
| 40.4 | Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden | 362 |
| 40.5 | Departementets forslag..... | 363 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 40.6 | Departementets vurderinger | 364 |
| 40.6.1 | Utvidet rett til videregående opplæring..... | 364 |
| 40.6.2 | Videreføre to regelsett for videregående opplæring for ungdom og for voksne | 365 |
| 40.6.3 | Personer mellom 19 og 25 år skal få større fleksibilitet til å velge mellom videregående opplæring for ungdom eller voksne | 365 |
| 40.6.4 | Fremdeles to bestemmelser om vilkårene for rett til videregående opplæring for henholdsvis ungdom og voksne | 367 |
| 40.6.5 | Den enkeltes overgang fra opplæring for ungdom til opplæring for voksne | 367 |
| 40.6.6 | Vilkår for rett til videregående opplæring for ungdom og voksne..... | 368 |
| 40.6.7 | Innføre rett til yrkesfaglig rekvalifisering | 371 |
| 40.6.8 | Videreføre muligheten for kommunene og fylkeskommunene til å tilby mer grunnskoleopplæring til elever som har rett til videregående opplæring for ungdom | 371 |
| 40.6.9 | Om det skal innføres krav om et visst omfang grunnskoleopplæring for å fullføre grunnskolen | 372 |
| 40.6.10 | Plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud fram til tiltaket i Meld. St 21 (2020–2021) er ferdig utredet og fulgt opp..... | 373 |
| 40.6.11 | Innføre rett til ubegrenset antall omvalg frem til 19 år | 375 |
| 40.6.12 | Ikke videreføre fylkeskommunenes plikt til å tilby annen opplæring ved behov | 376 |
| 40.6.13 | Inntaksregler i videregående opplæring | 376 |
| 40.6.14 | Hva fylkeskommunen skal legge vekt på i planleggingen av det videregående opplæringstilbudet (dimensjonering)..... | 378 |
| 40.6.15 | Påbygging til generell studiekompetanse | 379 |
| 40.6.16 | Videreføre gratisprinsippet i videregående opplæring | 380 |
| 40.6.17 | Grunnkompetansebegrepet og regulering av hva den videregående opplæringen består av | 381 |
| 41 | Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge | 382 |
| 41.1 | Innledning..... | 382 |
| 41.2 | Dagens regler..... | 382 |
| 41.2.1 | Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser..... | 382 |
| 41.2.2 | Opplæringsloven | 383 |
| 41.2.3 | Utlendingsloven | 384 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 41.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 384 |
| 41.4 | Departementets forslag..... | 385 |
| 41.5 | Departementets vurdering | 385 |
| 41.5.1 | Hvor lenge retten til opplæring skal vare for ungdom mellom 16 og 18 år som får endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse | 385 |
| 41.5.2 | Forslaget om å endre tidspunktet for opphør av rettigheter når man passerer 18 år | 388 |
| 42 | Videregående opplæring i bedrift..... | 389 |
| 42.1 | Innledning..... | 389 |
| 42.2 | Dagens regler..... | 389 |
| 42.2.1 | Opplæringsloven | 389 |
| 42.2.2 | Arbeidsmiljøloven..... | 392 |
| 42.2.3 | Likestillings- og diskrimineringsloven..... | 392 |
| 42.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 392 |
| 42.4 | Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og til fremtiden | 394 |
| 42.5 | Departementets forslag..... | 394 |
| 42.6 | Departementets vurdering | 395 |
| 42.6.1 | Fellesbetegnelser og opplæringsordninger..... | 395 |
| 42.6.2 | Særregler i opplæringsloven eller reguleringen gjennom arbeidsrettslige regler og forvaltningsloven? | 397 |
| 42.6.3 | Heving av lærekontrakt | 398 |
| 42.6.4 | Rettigheter og plikter for dem som får opplæring i bedrift | 400 |
| 42.6.5 | Rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve..... | 401 |
| 42.6.6 | Godkjenning av lærebedrifter mv. | 403 |
| 42.6.7 | Opplæringskontorer..... | 405 |
| 42.6.8 | Fylkeskommunens ansvar og oppgaver | 413 |
| 42.6.9 | Yrkesopplæringsnemndas innflytelse | 415 |
| 43 | Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne | 416 |
| 43.1 | Innledning..... | 416 |
| 43.2 | Dagens regler..... | 417 |
| 43.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 419 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 43.4 | Meldinger til Stortinget | 421 |
| 43.4.1 | Meld. St. (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet..... | 421 |
| 43.4.2 | Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden | 421 |
| 43.5 | Departementets forslag..... | 422 |
| 43.6 | Departementets vurdering | 424 |
| 43.6.1 | Regulering av opplæring for voksne i opplæringsloven | 424 |
| 43.6.2 | Navn på opplæringstilbudet og deltagerne..... | 425 |
| 43.6.3 | Rett til grunnskoleopplæring for voksne..... | 425 |
| 43.6.4 | Rett til videregående opplæring for voksne | 427 |
| 43.6.5 | Rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon..... | 433 |
| 43.6.6 | Innføre regler om ulike former for tilpasninger til den voksnes behov | 435 |
| 43.6.7 | Formålet med og faglig innhold i opplæringen for voksne | 435 |
| 43.6.8 | Videreføre krav om tilpasset opplæring | 437 |
| 43.6.9 | Bokmål og nynorsk i opplæringen | 438 |
| 43.6.10 | Individuell tilrettelegging av opplæringen | 439 |
| 43.6.11 | Videreføre rett til individuell tilrettelegging for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter | 441 |
| 43.6.12 | Videreføre bestemmelsen om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) | 442 |
| 43.6.13 | Lovfeste rett til opplæring i og på samisk | 442 |
| 43.6.14 | Egne regler om særskilt språkopplæring og særskilt norskopplæring for voksne | 443 |
| 43.6.15 | Egne regler om tegnspråk og punktskrift for voksne | 444 |
| 43.6.16 | Videreføre regler om organisering av opplæringstilbudet | 444 |
| 43.6.17 | Videreføre regler om gratis opplæring | 444 |
| 43.6.18 | Innføre krav om aktiv deltagelse og regulere adgang til permisjon... | 445 |
| 43.6.19 | Lokale regler, bortvisning og forbud mot ansiktsdekkende plagg | 445 |
| 43.6.20 | Innføre plikt til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg | 446 |
| 43.6.21 | Innføre regler om læringsmiljø og medvirkning | 447 |
| 43.6.22 | Kompetansekrav for lærere i opplæringen for voksne | 448 |
| 43.6.23 | Skyss, reisefølge og losji for voksne | 449 |
| 43.6.24 | Innføre krav til politiattest i grunnskoleopplæring for voksne..... | 450 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 43.6.25 | Innfører ikke krav om kontaktlærer | 451 |
| 43.6.26 | Andre regler som gjelder for voksne..... | 451 |
| 44 | Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen..... | 452 |
| 44.1 | Innledning..... | 452 |
| 44.2 | Dagens regler..... | 452 |
| 44.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 452 |
| 44.4 | Meldinger til Stortinget | 452 |
| 44.5 | Departementets forslag..... | 453 |
| 44.6 | Departementets vurdering | 453 |
| 44.6.1 | Plikt for kommunene og fylkeskommunene til å samarbeide om at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen ... | 453 |
| 44.6.2 | Ikke tilsvarende plikt for andre overganger i skoleløpet..... | 455 |
| 45 | Oppfølgingstjenesten..... | 456 |
| 45.1 | Innledning..... | 456 |
| 45.2 | Dagens regler..... | 456 |
| 45.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 457 |
| 45.4 | Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m..... | 458 |
| 45.4.1 | Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet...458 | |
| 45.4.2 | Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden | 458 |
| 45.5 | Departementets forslag..... | 458 |
| 45.6 | Departements vurdering | 459 |
| 45.6.1 | Utvide målgruppa til og med 24 år..... | 459 |
| 45.6.2 | Endringer i hva som skal være regulert i henholdsvis lov og forskrift | 459 |
| 45.6.3 | Utrede nærmere om oppfølgingstjenesten skal ha plikt til å jobbe forebyggende | 460 |
| 45.6.4 | Ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder for ungdommer som har mistet retten til opplæring..... | 460 |
| 46 | Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder som er oppnevnt av staten | 460 |
| 46.1 | Innledning..... | 460 |
| 46.2 | Dagens regler..... | 461 |
| 46.2.1 | Norges folkerettslige forpliktelser..... | 461 |
| 46.2.2 | Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven | 461 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 46.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 462 |
| 46.4 | Departementets forslag..... | 463 |
| 46.5 | Departementets vurdering | 463 |
| 46.5.1 | Fortsatt lovregulering av Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) | 463 |
| 46.5.2 | Fortsatt lovregulering av Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), faglige råd for fag- og yrkesopplæringen og læreplangrupper for fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift | 464 |
| 46.5.3 | Fortsatt lovregulering av klagenemnder for fag- og svenneprøver | 465 |
| 46.5.4 | Ikke lenger plikt til å være medlem av organer, råd og nemnder..... | 465 |
| 47 | Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler | 465 |
| 47.1 | Innledning..... | 465 |
| 47.2 | Dagens regler..... | 466 |
| 47.2.1 | Privatister | 466 |
| 47.2.2 | Praksiskandidater | 466 |
| 47.2.3 | Godkjenning av utenlandsk fagopplæring..... | 466 |
| 47.2.4 | Mellomstatlige avtaler om private videregående skoler | 467 |
| 47.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 467 |
| 47.4 | Departementets forslag..... | 467 |
| 47.5 | Departementets vurdering | 468 |
| 47.5.1 | Privatister | 468 |
| 47.5.2 | Praksiskandidater | 468 |
| 47.5.3 | Godkjenning av utenlandsk fagopplæring..... | 469 |
| 47.5.4 | Fortsatt mulig å godkjenne skoler på grunnlag av mellomstatlige avtaler om private videregående skoler | 470 |
| 48 | Personalet i skolen..... | 471 |
| 48.1 | Innledning..... | 471 |
| 48.2 | Dagens regler..... | 471 |
| 48.2.1 | Generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling | 471 |
| 48.2.2 | Krav til ledelse i skolen..... | 472 |
| 48.2.3 | Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt som lærer..... | 472 |
| 48.2.4 | Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag..... | 472 |
| 48.2.5 | Kontaktlærer..... | 473 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 48.2.6 | Krav om utlysning og valg mellom søkere | 473 |
| 48.2.7 | Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår..... | 473 |
| 48.2.8 | Undervisningspersonalet ved leirskoler | 474 |
| 48.2.9 | Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer | 474 |
| 48.2.10 | Flerfaglig kompetanse i skolen og helsesykepleier..... | 474 |
| 48.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 475 |
| 48.4 | Departementets forslag..... | 476 |
| 48.5 | Departementets vurdering | 477 |
| 48.5.1 | Videreføre generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling... | 477 |
| 48.5.2 | Krav til ledelse i skolen..... | 478 |
| 48.5.3 | Plikt til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse..... | 482 |
| 48.5.4 | Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt som lærer | 486 |
| 48.5.5 | Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag..... | 488 |
| 48.5.6 | Videreføre kravet om kontaktlærer | 489 |
| 48.5.7 | Utlysning av stillinger og valg mellom søkere..... | 489 |
| 48.5.8 | Ikke videreføre kravet om tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår .. | 491 |
| 48.5.9 | Undervisningspersonalet ved leirskoler | 491 |
| 48.5.10 | Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer | 492 |
| 48.5.11 | Flerfaglig kompetanse i skolen og helsesykepleier..... | 496 |
| 49 | Politiattest og vandelskontroll..... | 498 |
| 49.1 | Innledning..... | 498 |
| 49.2 | Dagens regler..... | 498 |
| 49.2.1 | Opplæringsloven | 498 |
| 49.2.2 | Politiregisterloven | 499 |
| 49.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 499 |
| 49.4 | Representantforslag 113 S (2019–2020)..... | 499 |
| 49.5 | Departementets forslag..... | 500 |
| 49.6 | Departementets vurdering | 500 |
| 49.6.1 | Videreføre reguleringen og utvide personkretsen | 500 |
| 49.6.2 | Videreføre krav til politiattest for andre som oppholder seg midlertidig på skolen | 501 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 49.6.3 | Ikke krav til botid i Norge for den som skal framlegge politiattest ... | 502 |
| 49.6.4 | Utvide hvilke straffebud skal tas med på en politiattest..... | 503 |
| 49.6.5 | Seksuelle overgrep mot mindreårige: videreføre forbud mot ansettelse | 504 |
| 49.6.6 | Videreføre krav om konkret vurdering hvis politiattesten viser andre lovbrudd | 504 |
| 50 | Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon | 504 |
| 50.1 | Innledning..... | 504 |
| 50.2 | Dagens regler..... | 505 |
| 50.2.1 | Opplæringsloven | 505 |
| 50.2.2 | Helsepersonelloven og spesialisthelsetjenesteloven | 505 |
| 50.3 | Departementets forslag..... | 506 |
| 50.4 | Departementets vurderinger | 506 |
| 50.4.1 | Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og søsken til innlagte i helseinstitusjon | 506 |
| 50.4.2 | Hvordan ansvaret for opplæring skal innrettes og avgrenses..... | 508 |
| 51 | Ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten | 509 |
| 51.1 | Innledning..... | 509 |
| 51.2 | Dagens regler..... | 509 |
| 51.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 510 |
| 51.4 | Departementets forslag..... | 511 |
| 51.5 | Departementets vurdering | 511 |
| 51.5.1 | Innføre hovedregel om ansvarsdeling | 511 |
| 51.5.2 | Ikke videreføre plikt til å stille ressurser til rådighet | 512 |
| 51.5.3 | Videreføre ansvar for opplæring, unntaksmulighet og plikt til karriereveiledning..... | 512 |
| 52 | Behandling av personopplysninger | 513 |
| 52.1 | Innledning..... | 513 |
| 52.2 | Dagens regler..... | 513 |
| 52.3 | Departementets forslag..... | 514 |
| 52.4 | Departementets vurdering | 514 |
| 53 | Kravet om å sørge for ulykkesforsikring..... | 515 |
| 53.1 | Innledning..... | 515 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 53.2 | Dagens regler..... | 515 |
| 53.2.1 | Opplæringsloven | 515 |
| 53.2.2 | Annet regelverk | 516 |
| 53.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 516 |
| 53.4 | Departementets forslag..... | 516 |
| 53.5 | Departementets vurdering | 516 |
| 53.5.1 | Videreføre regelen og inkludere dem som har læretid i bedrift | 516 |
| 54 | Internkontroll og kvalitetsutvikling..... | 518 |
| 54.1 | Innledning..... | 518 |
| 54.2 | Dagens regler..... | 518 |
| 54.2.1 | Plikt til å ha internkontroll | 518 |
| 54.2.2 | Plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling..... | 519 |
| 54.2.3 | Krav om å ha skolefaglig kompetanse | 519 |
| 54.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 519 |
| 54.4 | Departementets forslag..... | 520 |
| 54.5 | Departementets vurdering | 520 |
| 54.5.1 | Noen av utvalgets forslag er allerede vedtatt | 520 |
| 54.5.2 | Videreføre regler om internkontroll | 521 |
| 54.5.3 | Nytt og mer generelt krav om kvalitetsutvikling | 521 |
| 54.5.4 | Videreføre krav om informasjon, uten krav til form eller drøfting.... | 521 |
| 54.5.5 | Videreføre krav om at hver skole skal vurdere kvalitet | 522 |
| 54.5.6 | Brukermedvirkning i arbeidet med internkontroll, kvalitetsvurdering og kvalitets sikring..... | 523 |
| 54.5.7 | Videreføre krav om å ha skolefaglig kompetanse, også i fylkeskommunen | 523 |
| 55 | Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger fra folkeregisteret, m.m..... | 525 |
| 55.1 | Innledning..... | 525 |
| 55.2 | Pålegg til fylkeskommunene om å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak..... | 526 |
| 55.2.1 | Dagens regler..... | 526 |
| 55.2.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 526 |
| 55.2.3 | Departementets forslag..... | 526 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 55.2.4 | Departementets vurdering | 526 |
| 55.3 | Statlig råd og veiledning | 527 |
| 55.3.1 | Dagens regler..... | 527 |
| 55.3.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 527 |
| 55.3.3 | Departementets forslag..... | 527 |
| 55.3.4 | Departementets vurdering | 527 |
| 55.4 | Bruk av forvaltningsloven..... | 527 |
| 55.4.1 | Dagens regler..... | 527 |
| 55.4.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 528 |
| 55.4.3 | Departementets forslag..... | 528 |
| 55.4.4 | Departementets vurdering | 528 |
| 55.5 | Innhenting av opplysninger fra folkeregisteret | 531 |
| 55.5.1 | Dagens regler..... | 531 |
| 55.5.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 531 |
| 55.5.3 | Departementets forslag..... | 531 |
| 55.5.4 | Departementets vurdering | 531 |
| 55.6 | Tilskudd fra staten..... | 532 |
| 55.6.1 | Dagens regler..... | 532 |
| 55.6.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 532 |
| 55.6.3 | Departementets forslag..... | 532 |
| 55.6.4 | Departementets vurdering | 532 |
| 55.7 | Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig..... | 532 |
| 55.7.1 | Dagens regler..... | 532 |
| 55.7.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 533 |
| 55.7.3 | Departementets forslag..... | 533 |
| 55.7.4 | Departementets vurdering | 533 |
| 55.8 | Deltagelse i evalueringer og informasjonsinnhenting..... | 534 |
| 55.8.1 | Dagens regler..... | 534 |
| 55.8.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 534 |
| 55.8.3 | Departementets forslag..... | 534 |
| 55.8.4 | Departementets vurdering | 534 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 56 | Klageadgang og klageinstans | 535 |
| 56.1 | Innledning..... | 535 |
| 56.2 | Dagens regler..... | 535 |
| 56.2.1 | Forvaltningsloven og opplæringsloven | 535 |
| 56.2.2 | Hva det kan klages over | 536 |
| 56.2.3 | Hvem som har klagerett | 536 |
| 56.2.4 | Hvem som er klageinstans..... | 537 |
| 56.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 538 |
| 56.4 | Departementets forslag..... | 538 |
| 56.5 | Departementets vurdering | 539 |
| 56.5.1 | Selvstendig klagerett fra 8. trinn for opplæring i og på samisk, i kvensk eller finsk og opplæring i og på tegnspråk..... | 539 |
| 56.5.2 | Hvem bør være klageinstans? | 539 |
| 57 | Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres | 547 |
| 57.1 | Innledning..... | 547 |
| 57.2 | Dagens regler..... | 547 |
| 57.2.1 | Norges internasjonale forpliktelser | 547 |
| 57.2.2 | Forvaltningsloven og opplæringsloven | 548 |
| 57.2.3 | Andre lover..... | 548 |
| 57.3 | Dagens praksis..... | 549 |
| 57.4 | Departementets forslag..... | 550 |
| 57.5 | Departementets vurdering | 550 |
| 57.5.1 | Internasjonale forpliktelser og barnets beste | 550 |
| 57.5.2 | Er det behov for en mekanisme for å følge opp når et enkeltvedtak ikke gjennomføres? | 550 |
| 57.5.3 | Bør en mekanisme for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak være lovfestet? | 552 |
| 57.5.4 | Ulike modeller for oppfølging når enkeltvedtak ikke gjennomføres | 552 |
| 58 | Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner | 558 |
| 58.1 | Innledning..... | 558 |
| 58.2 | Dagens regler..... | 558 |
| 58.2.1 | Lokalt selvstyre | 558 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 58.2.2 | Statlig tilsyn etter opplæringsloven og kommuneloven..... | 559 |
| 58.2.3 | Saksbehandlingsregler ved tilsyn..... | 560 |
| 58.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 560 |
| 58.4 | Departementets forslag..... | 561 |
| 58.5 | Departementets vurdering | 561 |
| 58.5.1 | Om det er behov for statlig tilsyn..... | 561 |
| 58.5.2 | Hvilke rammer det skal være for tilsynet..... | 562 |
| 58.5.3 | Hvilke plikter skal det føres tilsyn med?..... | 564 |
| 58.5.4 | Hvem skal føre tilsyn?..... | 566 |
| 59 | Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.) | 567 |
| 59.1 | Innledning..... | 567 |
| 59.2 | Dagens regler..... | 567 |
| 59.2.1 | Pålegg | 567 |
| 59.2.2 | Tvangsmulkt..... | 568 |
| 59.2.3 | Administrative sanksjoner..... | 568 |
| 59.2.4 | Straff..... | 569 |
| 59.2.5 | Erstatning | 569 |
| 59.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 570 |
| 59.4 | Departementets forslag..... | 570 |
| 59.5 | Departementets vurdering | 570 |
| 60 | Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen | 572 |
| 60.1 | Avgjørelser på vegne av eleven når barnevernstjenesten har overtatt omsorgen | 572 |
| 60.1.1 | Dagens regler..... | 572 |
| 60.1.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 573 |
| 60.1.3 | Departementets forslag..... | 573 |
| 60.1.4 | Departementets vurdering | 573 |
| 60.2 | Skoleanlegg og alkoholforbud | 574 |
| 60.2.1 | Dagens regler..... | 574 |
| 60.2.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 574 |
| 60.2.3 | Departementets forslag..... | 574 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 60.2.4 | Departementets vurdering | 575 |
| 60.3 | Reklame i skolen | 576 |
| 60.3.1 | Dagens regler..... | 576 |
| 60.3.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 577 |
| 60.3.3 | Departementets forslag..... | 578 |
| 60.3.4 | Departementets vurdering | 578 |
| 60.4 | Skoletur med overnatting | 580 |
| 60.4.1 | Dagens regler..... | 580 |
| 60.4.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 580 |
| 60.4.3 | Departementets forslag..... | 580 |
| 60.4.4 | Departementets vurdering | 580 |
| 60.5 | Praksisplasser i skolen..... | 581 |
| 60.5.1 | Dagens regler..... | 581 |
| 60.5.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 581 |
| 60.5.3 | Departementets forslag..... | 581 |
| 60.5.4 | Departementets vurdering | 582 |
| 60.6 | Forsøk..... | 583 |
| 60.6.1 | Dagens regler..... | 583 |
| 60.6.2 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 584 |
| 60.6.3 | Departementets forslag..... | 585 |
| 60.6.4 | Departementets vurderinger | 585 |
| 61 | Private grunnskoler som ikke får statsstøtte..... | 585 |
| 61.1 | Innledning..... | 585 |
| 61.2 | Dagens regler..... | 586 |
| 61.2.1 | Norges internasjonale forpliktelser | 586 |
| 61.2.2 | Opplæringsloven | 586 |
| 61.3 | Opplæringslovutvalgets forslag..... | 587 |
| 61.4 | Departementets forslag..... | 587 |
| 61.5 | Departementets vurderinger | 588 |
| 61.5.1 | Behovet for regulering og reguleringsform..... | 588 |
| 61.5.2 | Når godkjenningen til private grunnskoler som ikke er i drift, faller bort | 589 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 61.5.3 | Private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har | 589 |
| 61.5.4 | Kravet om opplæringen i kristendom, religion og livssyn og om fritak fra aktiviteter m.m. skal gjelde tilsvarende for de private grunnskolene | 589 |
| 61.5.5 | Fjernundervisning..... | 590 |
| 61.5.6 | Internkontroll..... | 591 |
| 61.5.7 | Bestemmelser som ikke lenger skal gjelde for private grunnskoler... | 591 |
| 62 | Friskoleloven..... | 591 |
| 62.1 | Utdanningstilbudet | 592 |
| 62.1.1 | Dagens regler..... | 592 |
| 62.1.2 | Departementets forslag og vurdering | 592 |
| 62.2 | Krav om forsvarlig opplæring..... | 593 |
| 62.2.1 | Dagens regler..... | 593 |
| 62.2.2 | Departementets forslag og vurdering | 593 |
| 62.3 | Det beste for eleven..... | 593 |
| 62.3.1 | Dagens regler..... | 593 |
| 62.3.2 | Departementets forslag og vurdering | 594 |
| 62.4 | Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser | 594 |
| 62.4.1 | Dagens regler..... | 594 |
| 62.4.2 | Departementets forslag og vurdering | 594 |
| 62.5 | Elevenes medvirkning og skoledemokratiet | 595 |
| 62.5.1 | Dagens regler..... | 595 |
| 62.5.2 | Departementets forslag og vurdering | 595 |
| 62.6 | Fjernundervisning..... | 596 |
| 62.6.1 | Dagens regler..... | 596 |
| 62.6.2 | Departementets forslag og vurdering | 596 |
| 62.7 | Intensiv opplæring for elever i videregående opplæring..... | 597 |
| 62.7.1 | Dagens regler..... | 597 |
| 62.7.2 | Departementets forslag og vurdering | 597 |
| 62.8 | Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk | 598 |
| 62.8.1 | Dagens regler..... | 598 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 62.8.2 | Departementets forslag og vurdering | 598 |
| 62.9 | Opplæring i og på norsk tegnspråk | 599 |
| 62.9.1 | Dagens regler..... | 599 |
| 62.9.2 | Departementets vurdering | 599 |
| 62.10 | Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet | 599 |
| 62.10.1 | Dagens regler..... | 599 |
| 62.10.2 | Departementets vurdering | 600 |
| 62.11 | Fritak fra aktiviteter i opplæringen..... | 600 |
| 62.11.1 | Dagens regler..... | 600 |
| 62.11.2 | Departementets forslag og vurdering | 600 |
| 62.12 | Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre..... | 601 |
| 62.12.1 | Dagens regler..... | 601 |
| 62.12.2 | Departementets forslag og vurdering | 601 |
| 62.13 | Inntak til frittstående videregående skoler | 602 |
| 62.13.1 | Dagens regler..... | 602 |
| 62.13.2 | Departementets forslag..... | 604 |
| 62.13.3 | Departementets vurderinger | 604 |
| 62.14 | Overgang fra grunnskole til videregående opplæring | 606 |
| 62.14.1 | Dagens regler..... | 606 |
| 62.14.2 | Departementets forslag og vurdering | 606 |
| 62.15 | Personalet i skolen..... | 607 |
| 62.15.1 | Dagens regler..... | 607 |
| 62.15.2 | Departementets forslag og vurdering | 607 |
| 62.16 | Politiattest og vandelskontroll..... | 607 |
| 62.16.1 | Dagens regler..... | 607 |
| 62.16.2 | Departementets forslag og vurdering | 607 |
| 62.17 | Forslag om å lovfeste definisjonen på begrepene «vertskommune» og «vertsfylke»..... | 608 |
| 62.17.1 | Dagens regler..... | 608 |
| 62.17.2 | Departementets forslag og vurdering | 608 |
| 62.18 | Forslag om å oppheve overflødige presiseringer om regler som ikke gjelder voksne | 608 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 62.18.1 | Dagens regler..... | 608 |
| 62.18.2 | Departementets forslag og vurdering | 609 |
| 62.19 | Forslag om å tilføye henvisninger til bestemmelser i friskoleloven som gjelder skoler godkjent etter kapittel 6A..... | 609 |
| 62.19.1 | Dagens regler..... | 609 |
| 62.19.2 | Departementets forslag og vurdering | 609 |
| 63 | Økonomiske og administrative konsekvenser..... | 610 |
| 63.1 | Innledning..... | 610 |
| 63.2 | Utdanningstilbudet | 611 |
| 63.3 | Krav om forsvarlig opplæring | 611 |
| 63.4 | Opplæringspråk og talemål..... | 612 |
| 63.5 | Bokmål og nynorsk i opplæringen | 612 |
| 63.6 | Læremidler | 612 |
| 63.7 | Elevens beste | 613 |
| 63.8 | Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser | 613 |
| 63.9 | Samarbeid mellom skolen og foreldrene..... | 613 |
| 63.10 | Elevenes medvirkning og skoledemokratiet | 613 |
| 63.11 | Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester..... | 613 |
| 63.12 | Organiseringen av opplæringen | 613 |
| 63.13 | Hvilken skole elevene skal gå på | 613 |
| 63.14 | Fjernundervisning..... | 614 |
| 63.15 | Tilpasset eller universell opplæring | 614 |
| 63.16 | Individuell tilrettelegging av opplæringen | 614 |
| 63.17 | Alternativ og supplerende kommunikasjon..... | 614 |
| 63.18 | Pedagogisk-psykologisk tjeneste..... | 614 |
| 63.19 | Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk | 615 |
| 63.20 | Opplæring i og på norsk tegnspråk | 615 |
| 63.21 | Opplæring i og på de samiske språkene | 615 |
| 63.22 | Opplæring i finsk og kvensk | 616 |
| 63.23 | Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet | 616 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 63.24 | Elevenes skolemiljø..... | 616 |
| 63.25 | Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene..... | 617 |
| 63.26 | Skoleregler og ordenstiltak..... | 617 |
| 63.27 | Opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen..... | 617 |
| 63.28 | Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre..... | 617 |
| 63.29 | Rett og plikt til grunnskoleopplæring..... | 617 |
| 63.30 | Privat grunnskoleopplæring i hjemmet | 618 |
| 63.31 | Skyss, reisefølge og losji..... | 618 |
| 63.32 | Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebibliotek og kulturskole | 618 |
| 63.33 | Rådgivning | 618 |
| 63.34 | Rett til videregående opplæring | 619 |
| 63.34.1 | Utvidet rett til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse | 619 |
| 63.34.2 | Rett til yrkesfaglig rekvalifisering for dem som har studie- eller yrkeskompetanse fra før | 620 |
| 63.34.3 | Retten til påbygging til generell studiekompetanse | 620 |
| 63.34.4 | Omvalg i videregående opplæring | 621 |
| 63.34.5 | Overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring..... | 621 |
| 63.35 | Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 som ikke har oppholdstillatelse i Norge | 621 |
| 63.36 | Innføre en rett til lære plass eller et annet opplæringstilbud i videregående nivå 3 | 621 |
| 63.37 | Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne ... | 622 |
| 63.37.1 | Rett til særskilt språkopplæring i grunnskoleopplæring for voksne .. | 622 |
| 63.37.2 | Rett til forsterket opplæring i norsk i videregående opplæring for voksne | 622 |
| 63.37.3 | Individuelt tilrettelagt opplæring for voksne i videregående opplæring | 622 |
| 63.37.4 | Rett til skyss for de mellom 19 og 25 år som velger videregående opplæring for voksne | 622 |
| 63.37.5 | Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sørge for rådgivning for voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring..... | 623 |
| 63.38 | Overgang fra grunnskolen til videregående opplæring | 623 |
| 63.39 | Oppfølgingstjenesten..... | 624 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 63.40 | Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder oppnevnt av staten | 624 |
| 63.41 | Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler..... | 624 |
| 63.42 | Personalet i skolen..... | 624 |
| 63.43 | Politiattest og vandelskontroll..... | 625 |
| 63.44 | Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn som er pårørende til søsken eller foreldre som er innlagt på helseinstitusjon | 625 |
| 63.45 | Ansvar til kommunene, fylkeskommunene og staten | 626 |
| 63.46 | Behandling av personopplysninger | 626 |
| 63.47 | Krav om å sørge for ulykkesforsikring | 626 |
| 63.48 | Internkontroll og kvalitetsutvikling..... | 626 |
| 63.49 | Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger m.m. | 627 |
| 63.50 | Klageadgang og klageinstans | 627 |
| 63.51 | Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres | 627 |
| 63.52 | Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner | 627 |
| 63.53 | Reaksjoner overfor kommuner, fylkeskommuner og ansatte i skolen... | 627 |
| 63.54 | Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring..... | 628 |
| 63.55 | Private grunnskoler som ikke får statsstøtte..... | 628 |
| 63.56 | Friskoleloven..... | 628 |
| 64 | Merknader til lovforslaget..... | 628 |
| 64.1 | Merknader til forslaget til ny opplæringslov | 628 |
| | Første delen – innleiande føresegner | 628 |
| | Andre delen - grunnskoleopplæring..... | 631 |
| | Tredje delen – vidaregåande opplæring | 652 |
| | Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa | 675 |
| | Femte delen – førebuande opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne | 735 |
| | Sjette delen – privat opplæring, godkjenningsordningar og privatistordningar | 749 |
| | Sjuande delen – forskjellige føresegner | 754 |
| | Åttande delen – sluttføresegner | 775 |
| 64.2 | Merknader til forslaget til endringer i friskoleloven | 775 |

1 Sammendrag

1.1 En ny opplæringslov skal avløse dagens lov

I dette høringsnotatet og i det vedlagte lovforslaget presenterer Kunnskapsdepartementet sitt forslag til ny opplæringslov, altså en ny lov for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Dagens opplæringslov er 23 år gammel, og over tid har den blitt svært omfattende, oppstykket og detaljert. Formålet med den nye loven er å få en oppdatert opplæringslov som er mer tilgjengelig, og som er bedre tilpasset dagens og framtidens samfunn og hverdag i opplæringssektoren i Norge.

Kunnskapsdepartementet ønsker at opplæringsloven skal være et godt rammeverk som sikrer alle en opplæring av høy kvalitet, uansett hvor de bor i landet, og hvilke ønsker og behov de har. Kunnskap til alle gir også muligheter til alle. Dette er viktig for hvert enkelt menneske, men også for et samfunn med høy tillit, små forskjeller og høy sosial mobilitet.

Opplæringsloven er en av landets viktigste lover. Den regulerer skolehverdagen til over 850 000 barn og unge og arbeidsdagen til over 95 000 lærere i skolene. Det samme gjelder hverdagen til alle som har læretid i bedrift, og alle voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. I tillegg påvirker opplæringsloven hverdagen til tusenvis av ansatte i kommuner, fylkeskommuner, staten og det private, og griper inn i livet til foreldre, besteforeldre, andre familiemedlemmer og privatpersoner.

I høringsnotatet foreslår departementet også endringer i friskoleloven. Endringene er ment å samordne opplæringsloven og friskoleloven. Dette er viktig for elevene og de ansatte i landets om lag 350 friskoler og for dem som samhandler med disse skolene.

1.2 Bakgrunnen for dette høringsnotatet

I 2019 la opplæringslovutvalget fram utredningen *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Det kom inn over 700 høringsinnspill til utvalgets utredning og lovforslag. Høringsnotatet som departementet nå legger fram, tar utgangspunkt i disse. I tillegg har departementet gjennomført flere høringsmøter som har gitt verdifulle innspill, blant annet et eget møte med elever.

I høringsnotatet følger departementet også opp regjeringens politikk på flere felter. Blant annet er det forslag i høringsnotatet som følger av stortingsmeldingene Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* og Meld. St. 18 (2020–2021) *Opplæringsloven – Kunst og kultur for, med og av barn og unge*, og Stortingets behandling av disse meldingene.

Det pågår en konsultasjonsprosess med Sametinget om de delene av lovforslaget som direkte vil kunne berøre samiske interesser.

1.3 Hovedinnholdet i departementets forslag til en ny opplæringslov

1.3.1 De største endringene departementet foreslår

Mange av dagens regler fungerer godt, og departementet foreslår å videreføre disse i den nye loven. I tillegg foreslår departementet nye regler og endringer i eksisterende regler.

Dette er de viktigste endringene departementet foreslår i den nye loven:

Forslag som gjelder både for grunnskoleopplæring og videregående opplæring

- å lovfeste at det skal være elevråd valgt av elevene ved alle grunnskoler og videregående skoler, med mindre elevene velger å organisere seg på en annen måte (se kapittel 16)
- å innføre en plikt til å følge opp elever som har høyt fravær (se kapittel 14)
- å presisere at statsforvalteren ikke må vurdere alle delene av aktivitetsplikten når det tas stilling til saker gjennom håndhevingsordningen for skolemiljø saker (se kapittel 30)
- å presisere at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal støtte og veilede skolene i deres arbeid med forebygging og tidlig innsats (se kapittel 24)
- å fjerne 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. (se kapittel 24)
- å innføre en ny lovregel om at personer med en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnede til å ivareta behovet til eleven, men som ikke er lærere, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring når det er fastsatt i elevens enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (se kapittel 22)
- å presisere at elever som har bodd kort tid i Norge, har rett til morsmålsopplæring med mindre det er åpenbart unødvendig (se kapittel 25)
- å presisere at dersom eleven får opplæring i samisk gjennom fjernundervisning, skal kommunen og fylkeskommunen tilby eleven en del av opplæringen i et samiskspråklig miljø når det er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig (se kapittel 27)
- å lovfeste at kulturskolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser og arbeide for å fremme et trygt og godt skolemiljø (se kapittel 38.5)

Forslag som gjelder bare for grunnskoleopplæringen

- å utvide retten til å tilhøre en egen skriftspråkgruppe slik at den gjelder ut 10. trinn (se kapittel 11)
- å utvide dagens regler slik at alle elever med kvensk eller norskfinsk bakgrunn som går på skole i Troms og Finnmark fylke, har rett til opplæring i kvensk eller finsk i grunnskolen (se kapittel 28)
- å innføre en meldeplikt for foreldre som vil drive privat grunnskoleopplæring i hjemmet, og pålegge kommunene en plikt til å føre tilsyn innen tre måneder etter at opplæringen har startet (se kapittel 36)

Forslag som gjelder bare for den videregående opplæringen

- å utvide retten til videregående opplæring for ungdom slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse (se kapittel 40)
- å innføre rett til læreplass eller et annet tilbud på videregående opplæring trinn 3 (se kapittel 42)
- å oppheve dagens begrensning på ett omvalg slik at ungdom i videregående opplæring får rett til et ubegrenset antall omvalg fram til søknadsfristen for inntak det kalenderåret de fyller 19 år (se kapittel 40)
- å innføre at de mellom 19 og 24 år får rett til å velge om de vil ha opplæring organisert for ungdom eller voksne (se kapittel 40)
- å innføre en plikt til å tilby intensiv opplæring til elever i videregående opplæring som står i fare for ikke å bestå fag (se kapittel 21)
- å innføre at elever som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, har rett til opplæring i samisk i den videregående opplæringen (se kapittel 27)
- å innføre plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring, men som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i, fullføre og bestå videregående opplæring (se kapittel 40)
- å innføre en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at de som har læretid i bedrift, får tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold (se kapittel 39)
- å utvide oppfølgingstjenestens målgruppe til å omfatte personer til og med 24 år (se kapittel 45)

Forslag som gjelder både for forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne (se kapittel 43)

- å utvide retten til videregående opplæring for voksne slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse
- å innføre at voksne deltagere har rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud som leder fram til sluttkompetanse
- å innføre rett til opplæring i samisk for samer i forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne, og på samisk i forberedende opplæring for voksne samer når det er nødvendig for å sikre forsvarlig opplæring
- å innføre rett til opplæring i norsk tegnspråk og punktskrift for voksne deltagere med hørsels- og synshemming
- å innføre rett til individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne deltagere i videregående opplæring, men mer begrenset enn for barn og unge
- å innføre rett til særskilt språkopplæring i forberedende opplæring for voksne
- å innføre rett til forsterket opplæring i norsk for voksne deltagere i videregående opplæring fram til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen

1.3.2 Spørsmål departementet ikke har tatt stilling til ennå

I tillegg til konkrete forslag til endringer er det også flere steder i høringsnotatet at departementet hører spørsmål åpent. Det betyr at departementet ikke har tatt stilling, men ønsker å få høringsinstansenes synspunkter før departementet lander på en konklusjon i saken. Eksempler på dette er spørsmålet om det skal innføres et generelt forsvarlighetskrav i opplæringsloven (se kapittel 9), regler om bruk av fysiske inngrep

mot elever (se kapittel 31), hvilken rolle den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal spille i forbindelse med opplæring i bedrift (se kapittel 24), og om det skal stilles krav om at en lærer som hovedregel skal være til stede i opplærings situasjonen (kapittel 48).

1.3.3 Endringer i språk og struktur

I arbeidet med en ny opplæringslov har departementet vært opptatt av at reglene skal være enkle å finne, å forstå og å følge. Departementet har derfor gjort endringer i både strukturen og språket i loven. Lovteksten har blitt til i et samarbeid med Språkrådet. Målet har vært å utarbeide en presis og brukervennlig lov. Arbeidet er en del av regjeringens satsing Klart lovspråk.

1.4 Hvem som påvirkes av loven og endringene i den

Elever, de som har læretid i bedrift, og voksne deltagere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring påvirkes i det daglige direkte av innholdet i opplæringsloven, og dermed også av endringer i den. I tillegg påvirkes de som har plikter etter loven og skal levere de tjenestene og tilbudene loven regulerer. Dette er i hovedsak landets kommuner og fylkeskommuner.

Norsk grunnskole og videregående opplæring styres gjennom opplæringsloven og av de beslutningene som fattes av lokalpolitikere i landets kommuner og fylkeskommuner innenfor de rammene som opplæringsloven setter. Opplæringsloven, læreplanene og andre forskrifter, i tillegg til arbeidsavtaler m.m., setter rammene for den enkelte skoles, kommunes og fylkeskommunes virksomhet og mulighet til å bestemme over sitt opplæringstilbud.

Det er et nasjonalt mål å gi kommunene og fylkeskommunene gode rammevilkår og styrke dem både som tjenesteytere, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. Opplæringsloven er et verktøy for å oppnå dette. Loven gir kommunene og fylkeskommunene betydelig handlingsrom med tanke på hvordan de vil organisere sine skoler og sitt opplæringstilbud. Innenfor lovens minimumskrav gir opplæringsloven, blant annet gjennom ulike skjønsmessige bestemmelser, kommunene og fylkeskommunene handlingsrom til å velge gode løsninger lokalt. I tillegg har de handlefrihet på områdene som ikke er lovregulert gjennom rettigheter eller plikter. Kommunene kan for eksempel tilby gratis skolefritidsordning eller kulturskole selv om opplæringsloven gir dem rett til å ta betalt. Fylkeskommunene kan for eksempel velge å tilby alle elever busskort selv om ikke alle elevene har rett til gratis skyss etter loven. Kommunene og fylkeskommunene kan også velge å tilby mer enn det loven krever dersom de har mulighet til å prioritere det. For eksempel kan de lokalt velge å tilby elevene flere timer med undervisning enn læreplanverkets fag- og timefordeling setter som minimum.

1.5 Hva endringene kan bety for kommunenes og fylkeskommunenes rettslige handlefrihet

Opplæringslovutvalget pekte i sin utredning, NOU 2019: 23, på at kommunene og fylkeskommunene opplever at de gjennomgående er for stramt styrt på opplæringsområdet. Utvalgets forslag til ny opplæringslov inneholdt likevel strengere regulering av kommunene og fylkeskommune på områder der utvalget mente det er nødvendig for å ivareta hensynet til barn, unge og voksne i grunnopplæringen. På andre områder mente utvalget at større fleksibilitet og bedre tilpasning til lokale forhold vil være til det beste for elevene, og foreslo endringer som var ment å gi økt handlingsrom til kommunene og fylkeskommunene. I høringen av NOU 2019: 23 var det imidlertid flere høringsinstanser som løftet fram argumenter mot konkrete forslag til regler som utvalget mente at burde fjernes.

Endringene departementet foreslår i dette høringsnotatet, er av ulik karakter og vil i ulik grad påvirke kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom. Forslagene om å fjerne kravet om sakkyndig vurdering før vedtak om personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, tidlig eller utsatt skolestart, opplæring i og på norsk tegnspråk og opplæring i punktskrift mv. (se kapittel 26 m.fl.) innebærer en deregulering, det vil si en endring som reduserer kommunenes og fylkeskommunenes forpliktelser etter loven og gir dem større handlingsrom. Det samme gjelder forslaget om å ikke videreføre statens adgang til å pålegge fylkeskommunene å delta i statens veilednings- og kvalitetsutviklingstiltak (se kapittel 55.2). Å oppheve dette kravet vil gi kommunene og fylkeskommunene større handlefrihet. Andre forslag er formulert som nye plikter for kommunene og fylkeskommunene. Eksempler på dette er å lovfeste at kulturskolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser og arbeide for å fremme et trygt og godt skolemiljø (se kapittel 38.5) og plikt til å tilby intensiv opplæring til elever i videregående opplæring som står i fare for ikke å bestå fag (se kapittel 21). Videre er noen endringer formulert som rettigheter for elevene eller de som har læretid i bedrift. Eksempler på dette er å utvide retten til å gå i egen skriftspråkgruppe til og med 10. trinn (se kapittel 11) og rett til rådgivning for de som har læretid i bedrift (se kapittel 39).

Både plikter for kommunene og fylkeskommunene og rettigheter for elever eller andre betyr at staten styrer kommunene og fylkeskommunene og begrenser deres handlefrihet. Nye plikter for kommunene og fylkeskommunene kan også legge økt press på kommunenes og fylkeskommunenes ressurser og dermed muligheten deres til å ivareta andre sentrale plikter og krav etter loven. Noen forslag pålegger plikter til andre enn kommuner og fylkeskommuner, og er ment å sikre at kommuner og fylkeskommuner kan utføre sine oppgaver som tjenesteytere og myndighetsutøvere. Et eksempel på dette er forslaget om at det skal være en meldeplikt for foreldre som vil drive privat grunnskoleopplæring i hjemmet (se kapittel 36).

Staten har forpliktet seg til bare å innskrenke kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom gjennom lov og bare i tilfeller der det er forholdsmessig og nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette går fram av prinsippene og retningslinjene for statlig styring

av kommuner og fylkeskommuner. Gjennom høringsnotatet begrunner departementet nærmere hvordan disse vilkårene og andre prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner er oppfylt.

Departementet mener at forslaget til ny opplæringslov samlet sett ikke innebærer en strammere styring av kommunene og fylkeskommunene enn dagens lov. Det er imidlertid ikke mulig å gi en presis beskrivelse av hvordan lovforslaget samlet sett påvirker den nasjonale styringen av sektoren for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Dette skyldes blant annet at det er stor forskjell mellom kommuner og fylkeskommuner og hvordan disse styres. I tillegg inneholder høringsnotatet flere temaer der departementet legger fram alternativer eller hører spørsmål åpent.

Det er forslag i høringsnotatet som ikke tidligere har vært formulert så tydelig som plikter for kommunene og fylkeskommunene. Det gjelder kanskje særlig innenfor videregående opplæring. Pliktene som foreslås, er en oppfølging av Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, som Stortinget sluttet seg til våren 2021. Mange av forslagene til nye plikter må likevel i stor grad ses på som videreføring og justeringer av dagens regelverk og praksis. Et eksempel på dette er en lovfestet plikt til å følge opp elever med fravær. Denne plikten har langt på vei ligget underforstått i regelverket ettersom kommunene og fylkeskommunene har hatt ansvar for å sørge for at elever oppfyller sin plikt til opplæring. Et annet eksempel er å utvide dagens regler slik at alle elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn som går på skole i Troms og Finnmark fylke, har rett til opplæring i kvensk eller finsk i grunnskolen (se kapittel 28). Dette er allerede praktisert og finansiert fra statens side.

Andre forslag innebærer å fjerne, forenkle eller redusere plikter, mindre statlig kontroll og større handlingsrom for kommunene og fylkeskommunene. For eksempel foreslår departementet at statsforvalteren ikke lenger skal vurdere alle delene av aktivitetsplikten når det tas stilling til saker gjennom håndhevingsordningen for skolemiljøsaker (se kapittel 30). Forslaget om å utvide retten til videregående opplæring gir et større ansvar for fylkeskommunene. Samtidig er ikke hensikten at den nye retten skal føre til at fylkeskommunenes tilbud om videregående opplæring blir styrt mer detaljert av staten. I høringsnotatet er det også presisert hvilke skjønsmessige vurderinger som kan overprøves gjennom statlig tilsyn, og hvilke som ikke kan det. At dette blir presisert, kan redusere usikkerhet knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes rettslige handlingsrom og spare ressurser for flere av de som bruker loven. Et enklere og klarere regelverk generelt kan også ha samme effekt.

Departementet er gjennomgående opptatt av å styre gjennom overordnede lovkrav og ikke detaljerte plikter. Dette kommer til uttrykk både i høringsnotatet og lovforslaget. Der kommunene og fylkeskommunene ilegges plikter, er det som regel en plikt om å sikre et bestemt resultat eller en overordnet form for aktivitet. Eksempler på dette er den nye regelen om tilfredsstillende utbytte av opplæringen (se kapittel 21). Slik får kommunene og fylkeskommunene fleksibilitet og handlingsrom til å finne de best egnede løsningene lokalt.

1.6 Hva endringene vil bety for kommunene og fylkeskommunene økonomisk

Som pekt på er endringene departementet foreslår i dette høringsnotatet, av ulik karakter og vil i ulik grad påvirke kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom. De foreslåtte endringene vil også kunne påvirke kommunenes og fylkeskommunenes prioritering av ressurser.

Departementets forslag anslås å ha en samlet merkostnad på mellom 680 og 760 millioner kroner ut over det som er bevilget i statsbudsjettet for 2021, se kapittel 63 om økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er hovedsakelig økte kostnader for kommunene og fylkeskommunene, som samlet er anslått å være om lag 50–70 millioner kroner for kommunene og om lag 630–690 millioner kroner for fylkeskommunene. Størsteparten av de økte kostnadene for fylkeskommunene er knyttet til forslag til regelendringer som er en del av oppfølgingen av Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Departementet understreker at de totale kostnadene er usikre. Rekkevidden av flere av forslagene avhenger av og dimensjoneres ut fra hvor mye ressurser som settes av til oppgaven. Kostnader knyttet til eventuelle lovendringer som høres åpent i dette høringsnotatet, kommer i tillegg.

Endringer i oppgaver og regler for kommunesektoren skal følges av endringer i budsjettet. Kommunene og fylkeskommunene skal tilføres eller trekkes i midler i samsvar med anslåtte mer- eller mindreutgifter. Departementet tar forbehold om at endringene som foreslås i høringsnotatet, kun kan gjennomføres hvis det er budsjettmessig dekning. Forslag om bevilgninger vil følges opp i de årlige statsbudsjettene.

Departementet ønsker å bruke høringen til å få inn konkret tilbakemelding om hvilke økonomiske og andre konsekvenser forslaget vil ha, og imøteser høringsinstansenes synspunkter på dette.

1.7 Andre tiltak fra regjeringen for å gi muligheter for alle gjennom opplæring

Regelverket kan ikke alene sikre opplæring av høy kvalitet eller løse ulike utfordringer som for eksempel frafall, mobbing i skolen, ekskludering, utenforskap mv.

Departementet og regjeringen gjennomfører og har gjennomført en rekke andre tiltak for en grunnskole og videregående opplæring som gir kunnskap og muligheter til alle. Særlig tydelig og viktig har det vært med en satsing på lærerne og deres kompetanse. Siden 2013 har nærmere 50 000 lærere fått tilbud om videreutdanning. Denne satsingen gjør mange dyktige lærere enda bedre og gjør at elevene kan lære enda mer. I 2021 bevilges det 1,6 milliarder for å gi lærere og skoleledere tilbud om videreutdanning. Siden 2015 har regjeringen dessuten bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen. Forrige skoleår, 2020–2021, var det færre elever per lærer i offentlige skoler enn på noe annet tidspunkt de siste tjue årene. I tillegg er det iverksatt kompetansetiltak for ansatte og ledere i barnehager og skoler og for barnehage- og skoleeiere slik at de blir enda bedre til

å bygge trygge og gode barnehage- og skolemiljøer og til å forebygge, avdekke og håndtere mobbing.

Gjennom godt regelverk, høy kompetanse og tilstrekkelige bevilgninger legger regjeringen til rette for at grunnskolen og den videregående opplæringen skal ha høy kvalitet og gi den enkelte og samfunnet nødvendige forutsetninger for framtidig nyskaping og bærekraftig utvikling.

2 Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

2.1 Innledning

2.1.1 Forslaget til ny lov skal erstatte dagens opplæringslov

Kunnskapsdepartementet sender med dette forslag til ny lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova) på høring. I tillegg foreslår departementet endringer i friskoleloven, lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar, som i all hovedsak er en følge av forslaget til ny opplæringslov. Forslaget til ny opplæringslov er ment å erstatte dagens opplæringslov, lov 17. juli 1998 knr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

Departementets forslag til ny opplæringslov bygger på opplæringslovutvalgets utredning NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* og de over 700 høringsuttalelsene som kom inn til denne. Forslag til tiltak fra regjeringen i stortingsmeldingene Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, Meld. St. 18 (2020–2021) *Opplæringsloven – Opplevelse, skape, dele. Kunst og kultur for, med og av barn og unge* og Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* har blitt fulgt opp i arbeidet med forslag til ny lov.

Departementet har gått gjennom alt det materielle innholdet i dagens lov, lovens innholdsmessige oppbygning og språket i loven. Forslaget til ny opplæringslov regulerer de samme områdene som i dagens lov, men forslaget har en ny struktur sammenliknet med loven som ennå gjelder. Departementet har lagt stor vekt på at en ny opplæringslov skal være så lett som mulig for brukerne å lese og orientere seg i, og reglene er utformet med sikte på å oppfylle målet om klart språk i offentlig forvaltning og i lovgivningen.

2.1.2 Departementet ønsker synspunkter og innspill

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget til ny opplæringslov og endringene i friskoleloven. Alle som ønsker det, kan sende inn høringsuttalelse. Dette gjelder også privatpersoner og aktører som ikke er oppgitt på adresselisten for denne høringen. Departementet ber om at det framgår klart av høringssvaret hvilke paragrafer i lovutkastet eller hvilke kapitler i høringsnotatet høringsuttalelsen gjelder.

2.2 Lovforslaget

2.2.1 Forslag til ny opplæringslov

Departementets forslag til ny opplæringslov følger som vedlegg til høringsnotatet.

2.2.2 Forslag til endringer i friskoleloven

Departementet foreslår endringer i friskoleloven som i all hovedsak er en følge av forslaget til ny opplæringslov. Forslaget til endringer følger som vedlegg til høringsnotatet.

2.3 Arbeidet med forslag til ny opplæringslov

2.3.1 Høringsmøter

2.3.1.1 Innledning

I arbeidet med NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* gjennomførte opplæringslovutvalget over 50 innspillmøter med inviterte organisasjoner, fagmiljøer, enkeltpersoner og andre som ønsket å gi innspill. Til selve utredningen og forslaget fra utvalget kom det inn over 700 høringsuttalelser.

Departementet har også hatt en rekke høringsmøter høsten og vinteren 2020 med sentrale aktører i utdanningssektoren om utvalgte temaer. I tillegg har departementet hatt et eget høringsmøte med elever. Hensikten med høringsmøtene var å sikre en åpen prosess og et enda bedre beslutningsgrunnlag for departementets høringsnotat med forslag til ny opplæringslov. Møtene skal også på sikt bidra til implementeringen av loven.

2.3.1.2 Møter med inviterte aktører

Departementet har gjennomført digitale høringsmøter om følgende temaer:

- Krav om forsvarlig opplæring
- Skoledemokrati og brukermedvirkning
- Universell opplæring og individuell tilrettelegging
- Sakkyndige vurderinger og PP-tjenestens mandat og oppgaver
- Klageadgang og klageinstans
- Kompetansekrav, faglig ansvar for opplæringen og vikarordning
- Grunnskoleopplæring i hjemmet
- Skadeforebygging

Disse temaene ble valgt fordi de var kontroversielle i høringen, eller fordi det var behov for ytterligere innspill til departementets arbeid. Relevante aktører ble spesielt invitert, og det var viktig å legge til rette for gode diskusjoner ved ikke å ha for mange deltagere.

Aktører som var invitert til ett eller flere høringsmøter, var ADHD Norge, Barneombudet, Elevorganisasjonen, Forandringsfabrikken, Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), KS, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk

hjemmeundervisningsforbund, Norsk Lektorlag, Norsk Psykologforening, Samarbeidsforumet for funksjonshemmede organisasjoner (SAFO), Skolelederforbundet, Samfunnsviterne, Skolenes landsforbund, Unge funksjonshemmede, Utdanningsforbundet og utvalgte statsforvaltere, kommuner og skoler.

Høringsmøtene har vært svært nyttige for departementet. Det kom inn mange gode innspill og forslag som departementet har brukt videre i arbeidet med forslaget til ny opplæringslov. Innspill fra høringmøtene inngår også i departementets kunnskapsgrunnlag og vurderinger i enkelte kapitler i høringsnotatet.

Underveis i arbeidet har departementet også hatt dialog med andre departementer, Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, helseforetak, fylkeskommuner og kommuner. Departementet og statsråden har også fått innspill om videregående opplæring gjennom besøk og møter i forbindelse med Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.

2.3.1.3 Høringsmøte med elever

Departementet har avholdt et eget høringmøte med elever. I underkant av 30 barn og unge deltok i det digitale høringmøtet, ledet av kunnskaps- og integreringsministeren. Deltagerne fordelte seg slik: to elever fra hvert fylke, to elever valgt ut av Sametinget, to elever valgt ut av Unge funksjonshemmede og to av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og to representanter fra Elevorganisasjonen. De fleste deltagerne var i alderen 11–15 år. Elevene hadde forberedt seg godt og delte fritt meningene sine om skolehverdagen og godt læringsmiljø, skoledemokrati og elevmedvirkning og gode lærere og erfaringer med vikarer. I tillegg fikk elevene komme med synspunkter på et valgfritt tema som de mente var viktig for å lage en best mulig opplæringslov.

Innspillene i møtet viste blant annet at elevene foretrekker ulike arbeidsmåter i skolen, at de fleste ønsker å medvirke i å velge arbeidsform og samarbeidspartnere, og at de er avhengige av variasjon i undervisningen. Å få være med på å medvirke og bestemme både faglig og sosialt ble trukket fram som viktig både for god læring og trivsel. Flere av elevene snakket om at det er viktig å få si meningen sin om flere ting på skolene enn de får i dag, men at det ofte bør være opp til læreren å bestemme ved å vurdere alle innspillene. Det var enighet om at den faglige kompetansen til lærerne og vikarene er viktig. Samtidig er det vel så viktig at lærere har evnen til å se den enkelte eleven og har kunnskap om sosiale relasjoner, å lede en klasse og å skape et trygt og godt læringsmiljø. Hvor godt vikaren kjenner til klassen, lærestoffet og arbeidsmåter ble trukket fram som viktig for å få godt utbytte av timene med vikar. Flere elever var også opptatt av psykisk helse og tilgangen på helsesykepleiere, digital undervisning under utbruddet av covid-19 og god tilpasning av opplæringen til hver enkelt elev. Departementet har tatt med flere konkrete innspill fra møtet med elevene i arbeidet med den nye loven.

2.3.2 Konsultasjoner med Sametinget

Departementet har startet konsultasjoner med Sametinget om forslagene i ny opplæringslov som direkte vil kunne påvirke samiske interesser. Konsultasjonene vil fortsette fram til forslaget til ny opplæringslov skal legges fram for Stortinget.

2.3.3 Kvalitetssikring av lovteksten

Departementet har brukt Språkrådet som rådgiver i arbeidet med lovteksten. Språkrådet har gjennomgått lovutkastet grundig underveis i arbeidet og kommet med skriftlige innspill. Språkrådet har sett både på setningsbygning, ordvalg og logisk sammenheng i lovtekstene, påpekt uklarheter i tekstene og foreslått endringer som kan lette forståelsen.

2.4 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Grunnloven inneholder flere bestemmelser som er sentrale for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Særlig gjelder det § 104 (barns rettigheter) og § 109 (retten til opplæring). En omtale av disse reglene og betydningen av dem finnes i NOU 2019: 23, kapittel 7.2.

Det er flere internasjonale konvensjoner som er relevante for norsk lovgivning om opplæring. I NOU 2019: 23, kapittel 7.3, er en kortfattet oversikt over de viktigste konvensjonene. Forpliktelser i internasjonale konvensjoner som har betydning for opplæringsfeltet, er omtalt i høringsnotatet under de temaene der det er relevant.

3 NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

3.1 Opplæringslovutvalget

Regjeringen oppnevnte 22. september 2017 et utvalg som fikk i oppgave å utrede og vurdere behovet for rettslig regulering av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen (grunnopplæringen). Utvalgets mandat var å foreslå ny opplæringslov og overordnende prinsipper for regelstyringen av grunnopplæringen. Utvalget leverte sin utredning NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* til daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner 13. desember 2019.

Opplæringslovutvalget skulle ifølge mandatet foreslå prinsipper for regelstyringen på opplæringsområdet, og utvalget har redegjort for når og hvordan regler – det vil si lov eller forskrift – bør brukes som virkemiddel på opplæringsområdet. Prinsippene skal bidra til at regelverket over tid skal fungere som et godt og effektivt virkemiddel i styringen av grunnopplæringen.

Opplæringslovutvalget peker på at det samlede regelverket på opplæringsområdet oppleves som omfattende, fragmentert og sammensatt. Det over 20 år siden forrige

helhetlige gjennomgang av regelverket for grunnskolen og videregående opplæring, og i snitt er opplæringsloven blitt endret mer enn én gang hvert år siden den var ny i 1998. Utfordringene med dagens regelverk var et viktig grunnlag for opplæringslovutvalgets vurderinger av hvilke prinsipper som bør gjelde for regelstyringen.

Sammendrag av utvalgets lovforslag finnes i NOU 2019: 23, kapittel 1.

3.2 Høringssvarene til NOU 2019: 23

3.2.1 Interessen for utredningen har vært stor

Opplæringslovutvalgets utredning NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* hadde høringsfrist 1. juli 2020, og var stor interesse for utredningen. Over 700 hørings svar kom inn. Svarene er publisert på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Utredningen er omfattende, og svært få av høringsinstansene har derfor uttalt seg om hele utvalgets forslag. Mange uttaler seg om sentrale deler av lovforslaget, og noen er opptatt av kun ett eller noen få av lovens temaer.

3.2.2 Hovedinntrykket fra høringen

Hovedinntrykket er at mange kommuner, fylkeskommuner og store organisasjoner i hovedsak støtter utvalgets forslag til ny opplæringslov. Noen kommuner peker blant annet på at opplæringslovutvalget på en grundig måte har utredet og vurdert bruken av regler i styringen av opplæringsfeltet. Det trekkes også fram at viktige avklaringer som er framkommet gjennom tolking, er tatt inn i forslaget til ny opplæringslov, og at det er positivt. Det er delte meninger om det er behov for dobbeltreguleringer i opplæringsloven og om forholdet mellom statlig styring og det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

Det er særlig stor interesse for forslagene som sorterer under hovedtemaet inkluderende opplæring. Det samme gjelder utvalgets forslag til regler om skoledemokratiet.

3.2.3 Forslag som har stor støtte

Utvalgets forslag om å åpne opp for mer fjernundervisning er blant forslagene som har fått støtte fra flertallet av dem som uttaler seg (se kapittel 20.3). Videre støtter et stort flertall av høringsinstansene utvalgets forslag om at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og for alle elever på alle trinn (se kapittel 21.3) Forslaget om å skille ut personlig assistanse og fysisk tilrettelegging som egne rettigheter, og forslaget om å utvide den pedagogisk-psykologiske tjenestens mandat får også støtte blant dem som har uttalt seg om forslagene (se kapittel 22.3). Videre er mange høringsinstanser positive til utvalgets forslag om å utvide rådgivning til å omfatte lærlinger og at rådgivningen skal gjelde sosiale og personlige forhold (se kapittel 39.3).

Utvalget har foreslått å i hovedsak videreføre retten til videregående opplæring for ungdom (se kapittel 40.3). Få høringsinstanser har motforestillinger til dette, men en rekke av instansene har samtidig uttrykt støtte til Liedutvalgets forslag i NOU 2019: 25 *Med rett*

til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring som går lenger i å utvide retten til videregående opplæring. Opplæringslovutvalget foreslo å innføre rett til videregående opplæring for voksne for dem som har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått (se kapittel 40.3). Mange har gitt innspill til forslaget, og de aller fleste støtter forslaget.

3.2.4 Forslag som har møtt motstand

Det er enkelte forslag som har møtt tydelig motstand. Blant annet har utvalgets forslag om å fjerne lovkravet om at det skal være bestemte brukerorganer i skolen, fått kritikk av foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved mange skoler (se kapittel 16.3). Videre har mange enkeltpersoner gitt innspill om at de ikke støtter utvalgets forslag om å innføre krav til forhåndsgodkjenning når foreldre ønsker å starte opp grunnskoleopplæring i hjemmet (se kapittel 36.3). Også utvalgets forslag om ikke å regulere opplæringskontorene har møtt motstand fra mange høringsinstanser (se kapittel 42.3). Det samme gjelder utvalgets forslag om ikke å videreføre reguleringen av enkelte statlige oppnevnte utvalg og råd (se kapittel 46.3).

4 Retningslinjer for regelstyring

4.1 Innledning

Opplæringslovutvalget har redegjort for når og hvordan regler – det vil si lov eller forskrift – bør brukes som virkemiddel i grunnskolen og den videregående opplæringen. Utgangspunktet er de generelle retningslinjene om regelstyring som allerede finnes i

- kommuneloven §§ 2-1 og 2-2
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
- Justis- og beredskapsdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse

Som et supplement til de generelle retningslinjene har utvalget utarbeidet en sjekkliste med fire trinn som kan brukes i lovarbeidet. Sjekkliste for regelarbeid har for øvrig også vært forslått tidligere, blant annet av lovstrukturutvalget i NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket*.

De fire trinnene i opplæringslovutvalgets sjekkliste er disse:

- Trinn 1: Skal det innføres regler?
- Trinn 2: Hvordan skal reglene utformes?
- Trinn 3: Skal reglene være i lov eller forskrift?
- Trinn 4: Hvordan skal reglene håndheves og implementeres?

For å vurdere hvilke prinsipper som bør gjelde, har opplæringslovutvalget stilt følgende spørsmål:

- I hvilke tilfeller er det nødvendig å bruke regler?
- I hvilke tilfeller skal det være individuelle rettigheter?
- Hvem skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet?
- Er det målet, handlingen eller framgangsmåten som skal reguleres?
- Hvordan skal reglene fordeles mellom lov og forskrift?
- Når og hvordan skal det brukes skjønsmessige regler?
- I hvilke tilfeller skal det kunne ilegges reaksjoner?

4.2 Regler, instruksjer og veiledninger med betydning for regelstyring

4.2.1 Kommuneloven

Hver kommune og fylkeskommune er eget rettssubjekt, og oppgaver som pålegges kommuner og fylkeskommuner, må ha hjemmel i lov eller forskrift. Dette kalles gjerne legalitetsprinsippet og følger av kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt andre setning.

Sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret finnes i kommuneloven § 2-2. Ifølge bestemmelsen bør det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke begrenses mer enn det som er *nødvendig* for å ivareta nasjonale mål. Videre følger det av bestemmelsen at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Det følger også av bestemmelsen at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, bør kommunene og fylkeskommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Kommuneloven § 2-2 er formulert slik at prinsippene er bør-bestemmelser. I merknaden til paragrafen i Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* presiseres det at dette ikke er alminnelige plikter eller absolutte krav som pålegges nasjonale myndigheter, men at det er prinsipper som gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet, men som ikke innebærer noen rettslig skranke.

4.2.2 Veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (2020) inneholder retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, se veilederens punkt 3.3.

I veilederen står det at hensynet til nasjonale mål som utjevning, likeverdige tjenester og rettssikkerhet kan begrunne unntak fra retningslinjene. Det skal i hvert tilfelle avveies mellom nasjonale mål som tilsier statlig styring, og hensyn som tilsier lokal handlefrihet og kommunalt selvstyre.

Videre følger det av veilederen at dersom et generelt regelverk (for eksempel forvaltningsloven) ivaretar et bestemt hensyn, er det ikke behov for egne prosessregler i særlovgivningen for å sikre eller tydeliggjøre det samme hensynet. Det følger også av

veilederen at ansvaret for en oppgave eller plikt på et særlovsområde skal legges til *kommunen* eller til *fylkeskommunen*, ikke til bestemte organer i kommunen.

Individuelle rettigheter anses som en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet. Når det utformes individuelle rettskrav, skal det ifølge veilederen alltid oppgis ett eller flere nasjonale hensyn som tilsier en slik tilnærming.

Den statlige regelstyringen av kommunene bør ifølge veilederen være minst mulig inngripende. At reglene er minst mulig inngripende, innebærer at reglene i størst mulig grad overlater til kommunen å løse en oppgave.

Videre peker veilederen på enkelte andre typer regler som bør unngås eller begrenses. Blant annet nevnes

- regler om bestemte organer i kommuner
- regler om bestemte måter å løse en oppgave på
- regler om intern delegering
- bemanningsnormer, faglige kompetansekrav, lederkrav mv.
- særskilte saksbehandlingsregler

4.2.3 Utredningsinstruksen

Instruks om utredning av statlige tiltak (2016), også kalt utredningsinstruksen, gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for departementene og de underliggende virksomhetene deres. Utredningsinstruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon og er bindende for statens regelverksarbeid.

Utredningsinstruksen kan kun fravikes etter særskilt vedtak.

Utredningsinstruksen inneholder minimumskrav til et beslutningsgrunnlag. Ifølge utredningsinstruksen punkt 2-1 skal staten blant annet vurdere *hvilke* tiltak som er relevante, og hva som er de positive og negative virkningene av tiltakene. Dette kan gjøres svært enkelt eller mer omfattende og grundig, avhengig av omfanget av tiltaket.

Regulering i lov eller forskrift er et eksempel på et tiltak. Andre aktuelle eller alternative tiltak er blant annet økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter eller tilskudd, og pedagogiske virkemidler, for eksempel veiledning og informasjon.

4.2.4 Veilederen Lovteknikk og lovforberedelse

Det følger av utredningsinstruksen punkt 4-1 at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse Veiledning om lov og forskriftsarbeid* (2000).

I veilederen punkt 1.2 er det slått fast at valget av virkemiddel alltid skal bygge på en bevisst vurdering, og at en oppgave ikke bør forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.

I veilederen punkt 2.2.3 er det redegjort for relevante hensyn i valget mellom lov og forskrift. Utgangspunktet er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta

stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket.

Ifølge veilederen kan tekniske detaljregler ofte med fordel plasseres i forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg mot en avgrenset brukergruppe (fagpersonale).

4.3 Retningslinjer for regelstyring av grunnskolen og den videregående opplæringen

4.3.1 Innledning

Dagens regler, instruksjer og veiledninger signaliserer at staten skal være tilbakeholden med å bruke regler som styringsvirkemidler, og at staten så langt som mulig, bør bruke andre, mykere virkemidler. Som opplæringslovutvalget viser til, er dagens regelverk for grunnskolen og den videregående opplæringen komplekst, og de gjeldende retningslinjene om regelstyring følges ikke alltid. Departementet ser derfor nytten i å konkretisere hvilke retningslinjer som skal legges til grunn for regelstyring av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen (ofte kalt grunnopplæringen).

4.3.2 Sentrale retningslinjer for regelstyringen

Departementet har utarbeidet en liste med de mest sentrale retningslinjene for regelstyring av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, basert på dagens regler, instruksjer og veiledninger om regelstyring, og opplæringslovutvalgets redegjørelse. Retningslinjene har vært utgangspunktet for utformingen av forslaget til ny opplæringslov.

1. Staten kan pålegge kommuner og fylkeskommuner oppgaver kun gjennom lov og forskrift. Dette følger av legalitetsprinsippet, og kan ikke fravikes.
2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Regler bør derfor brukes for tiltak som er avgjørende for å nå sentrale mål i grunnopplæringen, som læring, dannelse og et trygt og godt skolemiljø. Regler bør også brukes for å bidra til likhet og likeverd.
3. Særreguleringer – det vil si egne regler i opplæringsloven som avviker fra regler i generelle lover, som forvaltningsloven – og dobbeltreguleringer – det vil si regler som har det samme innholdet som regler i samme eller en annen lov – bør unngås.
4. Individuelle rettigheter bør bare brukes i tilfeller hvor det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner.
5. Kommunen og fylkeskommunen bør som hovedregel være pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven, ikke skolen, rektor, lærer eller andre ansatte.
6. Kompetansekrav og organisering av oppgavene i kommunen og fylkeskommunen bør normalt ikke reguleres. Kompetansekrav bør begrenses til den pedagogiske virksomheten.
7. Generelle og prinsipielt viktige regler bør fastsettes i lov. Detaljerte regler bør fastsettes i forskrift.

8. Regelverket skal utformes slik at det skal være så enkelt som mulig å finne fram til hvilke regler som gjelder for den enkelte, og reglene skal være så lette som mulig å forstå.

Når disse retningslinjene for regelstyring skal brukes på konkrete problemstillinger, kan det oppstå flere dilemmaer. For det første kan det være et ønske om detaljert regulering blant annet for å oppnå lik praksis, kontra et ønske om et regelverk som ikke er for omfattende og detaljert. For det andre handler det om hvem som skal bestemme hva, for eksempel hva Stortinget skal bestemme gjennom lov, hva departementet skal bestemme gjennom forskrift, og hva som skal overlates til kommunene og fylkeskommunene å bestemme.

Et grunnleggende spørsmål er hvilket virkemiddel som er best for å nå målet man ønsker å oppnå. Vil en lovendring eller en ny lovregel løse problemet? Dersom lov eller forskrift skal brukes, skal staten deretter ta stilling til hvordan reglene skal utformes, blant annet om det skal fastsettes individuelle rettigheter. Det må også vurderes om det er nødvendig med egne regler i tillegg til regler i generelle lover som kommuneloven og forvaltningsloven.

4.3.3 I hvilke tilfeller er det nødvendig å bruke nasjonale regler?

4.3.3.1 Nasjonale regler bør bare for å nå nasjonale mål

Det følger av kommuneloven § 2-2 første avsnitt at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Med dette som utgangspunkt mener departementet at nasjonale regler bør brukes for tiltak som er avgjørende for å nå målene for grunnskolen og den videregående opplæringen. Læring, danning og et trygt og godt skolemiljø er eksempler på slike mål.

4.3.3.2 Nasjonale regler bør brukes for å bidra til likhet og likeverd

Nasjonale regler kan være nødvendig når det er viktig med like regler over hele landet. Det følger av veilederen om statlig styring punkt 3.3 og 4.2 at hensynet til blant annet rettssikkerhet, likeverdige tjenester og å sikre hensynet til nasjonale minoriteter kan begrunne statlig regelstyring som begrenser friheten til kommunene og fylkeskommunene.

4.3.3.3 Særreguleringer, dobbeltreguleringer og presiseringer bør unngås

Særregulering skal forstås som regler for opplæringssektoren som avviker fra generelle sektorovergripende regler om det samme forholdet. Med *dobbeltregulering* menes regler som har det samme innholdet som regler i samme lov eller i et annet regelverk.

Ifølge veilederen for statlig styring bør det ikke fastsettes særregler om forhold som er regulert i sektorovergripende regelverk, med mindre det er nødvendig av hensyn til rettssikkerhet eller et av de andre hensynene som kan begrunne nasjonale regler.

Særregulering kan forsterke sektortenkningen og bidra til å svekke de sektorovergripende lovene, som forvaltningsloven og kommuneloven.

Dobbeltregulering bør unngås fordi det kan føre til rettsuklarhet og inkonsekvens i regelverket.

Staten bør også være varsom med å gjøre lovendringer for å oppklare rettsklarhet, og det bør alltid vurderes om rettsklarhet kan avklares med andre tiltak, som veiledning og kompetansetiltak. Mange presiseringer i loven for å avklare rettsklarhet kan føre til hyppige endringer i regelverket og et stort regelomfang.

4.3.4 I hvilke tilfeller skal det være individuelle rettigheter?

4.3.4.1 Individuelle regler bør bare brukes når det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner

Departementet legger til grunn at opplæringsloven og forskriftene til loven i størst mulig grad bør inneholde generelle regler som dekker alle – uavhengig av individuelle forutsetninger.

Veilederen for statlig styring punkt 3.3 nr. 13 åpner samtidig for at individuelle rettigheter kan være nødvendig for å sikre tjenestetilbud og rettssikkerhet til særskilt utsatte grupper. Det er derfor større grunn til å bruke individuelle rettigheter jo nærmere man er kjernen i grunnopplæringen. Fordelen med individuelle rettigheter bør veies opp mot potensielle ulemper, som at det kan gå ut over innsatsen mot fellesskapet eller være tidkrevende og byråkratisk.

Individuelle rettigheter kan være nødvendige for å oppnå likeverdighet uavhengig av funksjonsnivå og bakgrunn.

4.3.5 Hvem skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet?

4.3.5.1 Kommunen og fylkeskommunen bør være pliktsubjekt i opplæringsloven

Departementet legger til grunn at det må være sammenheng mellom myndighet og ansvar. Med ansvar menes økonomisk og juridisk ansvar. Den som skal være pliktsubjekt, må kunne stilles til ansvar av rettighetshaver, håndhevingsmyndighetene eller domstolen.

Kommunestyret og fylkestinget er øverste ansvarlige i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen, og også juridisk og økonomisk ansvarlige for opplæringen. Den klare hovedregelen bør derfor være at kommunen og fylkeskommunen er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven, jf. veilederen om statlig styring.

Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og den kan dermed ikke ha myndighet eller ansvar. *Skolen* kan etter departementets vurdering likevel brukes som pliktsubjekt i loven for oppgaver som naturlig skjer på skolenivå. Det må da framgå av loven eller forarbeidene at det er kommunen og fylkeskommunen som rettslig sett har myndighet og ansvar for å oppfylle kravene i regelverket.

4.3.5.2 Rektorer, lærere og andre ansatte bør som hovedregel ikke være pliktsubjekter i opplæringsloven og forskrifter til loven

Departementet mener det bør skilles mellom juridisk og økonomisk ansvar på den ene siden og faglig ansvar på den andre. Departementet legger til grunn at rektorer, lærere og andre ansatte som hovedregel ikke bør være pliktsubjekter i opplæringsloven og

forskriften til loven. Lærere og rektorer rår ikke over alle de nødvendige virkemidlene og vil dermed bare kunne være ansvarlige for sitt bidrag.

Ansatte kan likevel være pliktsubjekter der det er meningen at den ansatte skal ha et personlig ansvar for å passe på og beskytte elevene, og det handler om noe mer enn å bidra til at kommunen oppfyller opplæringsansvaret overfor elevene. Ansvaret for å gi elevene den opplæringen de skal ha, bør derimot ikke plasseres på den enkelte rektoren eller læreren i loven.

4.3.5.3 Myndigheten til å fatte vedtak bør som hovedregel legges til kommunen eller fylkeskommunen

Departementet mener at myndigheten til å ta beslutninger etter opplæringsloven som hovedregel bør legges til kommunen eller fylkeskommunen. Det vil da være opp til kommunestyret å beslutte om myndigheten skal delegeres til for eksempel rektor.

Det kan likevel være aktuelt å legge beslutningsmyndigheten etter loven direkte til rektor hvis det er åpenbart at en avgjørelse må skje på skolenivå. Ved å plassere beslutningsmyndigheten direkte hos rektor slipper kommunene og fylkeskommunene å delegerer myndighet. Samtidig bør kommunens og fylkeskommunens styringsrett ikke innskrenkes, ettersom de fortsatt vil ha det overordnede ansvaret for beslutningene som tas.

4.3.6 Er det handlinger, framgangsmåter eller målet med reglene som skal reguleres?

4.3.6.1 Kompetansekrav og organisering av oppgavene i kommunen bør normalt ikke reguleres

Ifølge veilederen om statlig styring bør regler om bestemte organer i kommuner og fylkeskommuner unngås eller begrenses. Organisering av oppgavene i kommunene og fylkeskommunene og kompetansekrav bør derfor normalt ikke reguleres. Regulering av organisering kan føre til at oppmerksomheten rettes mot organiseringen, ikke oppgaven eller målet. Departementet legger derfor til grunn at kompetansekrav bør begrenses til den pedagogiske virksomheten, som er skolens hovedoppgave.

4.3.7 Hvordan skal reglene fordeles mellom lov og forskrift?

4.3.7.1 Sentrale plikter og rettigheter skal reguleres i lov

Det klare utgangspunktet er at sentrale plikter og rettigheter skal reguleres i lov. Med sentrale plikter og rettigheter menes regler som i stor grad griper inn i privates og kommuners og fylkeskommuners rettsstilling, og regler som har betydning for mange elever eller stor betydning for enkelte elever.

Dersom en regel har stor betydning, kan det tale for at den plasseres i loven selv om regelen bare er aktuell for få personer. Dersom det er stor politisk uenighet om et tema, kan dette også tyde på at temaet er så viktig at det bør reguleres i lov framfor forskrift.

Generelle regler bør være i lov, mens spesifikke og detaljerte regler bør fastsettes i forskrift, blant annet for at loven ikke skal bli for omfangsrik. Oppdeling mellom lov og forskrift bør unngås dersom det gjør reglene unødvendig fragmentariske, for eksempel dersom det bare er et noen få bestemmelser om temaet i forskriften.

Dobbeltregulering i lov og forskrift bør unngås for å redusere det totale omfanget og risikoen for misforståelser og feil. Å gjenta lovregelen i forskriften kan gi bedre sammenheng for leseren, men det samme kan oppnås med for eksempel henvisninger i regelverket, god formidling av reglene og god veiledning.

Forskriftshjemler bør bare vedtas når man vet hovedlinjene i hva som skal reguleres i forskrift. Demokratiske hensyn tilsier at Stortinget ikke bør overføre myndighet som det er uklart hvordan skal brukes. Å gi forskriftshjemler for «sikkerhets skyld» kan bli en hvilepute som forhindrer at regelverket er godt nok gjennomtenkt. Ubrukte forskriftshjemler kan dessuten skape rettsuklarhet hos brukerne.

5 Lovstruktur og lovspråk

5.1 Innledning

Det er et mål at lovforslaget skal være oversiktlig og ha et klart og godt språk. Lovforslaget har en ny innholdsmessig oppbygning sammenliknet med dagens lov. Målet er at det skal være enkelt å finne frem til hvilke regler som gjelder for den enkelte. Lovtekstene er utformet slik at reglene skal være så lette som mulig å forstå.

5.2 Lovstrukturen

5.2.1 Ny innholdsmessig oppbygning av loven

Forslaget til ny opplæringslov har en ny innholdsmessig oppbygning (struktur) sammenliknet med dagens lov.

Hvordan loven bør deles inn i kapitler, eventuelt også i deler, og hvor regler med forskjellig innhold bør plasseres, handler om lovens interne struktur. Oppbygningen av en lov har mye å si for hvor tilgjengelig loven er for dem som skal lese og bruke den. I tillegg har også innholdet, omfanget og språket betydning for hvor brukervennlig en lov er.

5.2.2 Dagens opplæringslov

Dagens lov inneholder 18 kapitler og har en blanding av kapitler inndelt etter opplæringstype eller særskilte temaer.

Loven inneholder fire kapitler etter opplæringstype: grunnskoleopplæring (kapittel 2), videregående opplæring (kapittel 3), videregående opplæring i bedrift (kapittel 4) og grunnskole-opplæring og videregående opplæring for voksne (kapittel 4A). Hvert av disse fire kapitlene inneholder bestemmelser som bare gjelder den enkelte opplæringstypen. I

tillegg er det elleve kapitler med særskilte temaer (kapitlene 5 til og med 14). Loven har også et kapittel om bruk av forvaltningsloven (kapittel 15), et innledende kapittel (kapittel 1) og et avsluttende kapittel (kapittel 16).

De elleve kapitlene med særskilte temaer inneholder paragrafer som gjelder både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Noen paragrafer i disse kapitlene gjelder for begge opplæringstypene, og noen paragrafer gjelder bare grunnskoleopplæring eller bare videregående opplæring. Atter andre paragrafer inneholder en blanding av regler, der enkelte avsnitt i paragrafen gjelder grunnskoleopplæring, og enkelte avsnitt gjelder videregående opplæring.

5.2.3 Opplæringslovutvalgets vurdering og forslag

Opplæringslovutvalget mener at strukturen i dagens lov er lite oversiktlig, og at det derfor kan være utfordrende å finne fram i loven. Det kan være vanskelig å få oversikt over hva som gjelder for de ulike opplæringstypene.

Utvalget mener at den mest hensiktsmessige inndelingen av loven er en kombinasjon av inndeling etter lovens hovedområder (opplæringstypene) i egne deler og samling av regler som er identiske for disse hovedområdene (fellesregler), i en egen del. Fellesreglene inneholder regler som er like for både grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen.

Utvalgets forslag til lov står i kapittel 2 og begrunnelsen for lovforslagets struktur står i kapittel 13 i NOU 2019: 23.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i opplæringslovutvalgets vurdering av strukturen og foreslår å dele opplæringloven inn i disse delene:

- Første del – innledende bestemmelser
- Andre del – grunnskoleopplæring
- Tredje del – videregående opplæring
- Fjerde del – fellesregler for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen for barn og unge
- Femte del – forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne
- Sjette del – privat opplæring, godkjennings- og privatistordninger
- Sjuende del – forskjellige bestemmelser
- Åttende del – avsluttende bestemmelser

Det sentrale med forslaget til ny lovstruktur er at bestemmelsene som bare gjelder grunnskoleopplæring (andre del), bare gjelder videregående opplæring (tredje del), og bare gjelder forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne (femte del), er samlet i egne deler. I tillegg er det en del med regler som er felles for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge (fjerde del), en del om privat opplæring, godkjennings- og privatistordninger (sjette del) og en del med bestemmelser som ikke naturlig hører hjemme i noen av de andre delene (sjuende del).

Sjuende del inneholder blant annet et kapittel om kommunens og fylkeskommunes ansvar og ett kapittel om klageinstans, tilsyn og forsøk. Lovforslaget inneholder også en innledende del (første del) og en del med sluttbestemmelser (åttende del).

Andre og tredje del er bygget opp etter tema og på samme måte, med ett kapittel om retten til opplæring, ett kapittel om valg av skriftspråk og særskilte språkrettigheter i opplæringen og ett kapittel med regler som ikke angår selve opplæringen. I tillegg har delen om videregående opplæring ett kapittel om opplæring i bedrift og ett kapittel om organer knyttet til fag- og yrkesopplæringen.

Formålet med å samle fellesreglene i en egen del er å gi en samlet framstilling av regler som gjelder *både* for grunnskoleopplæringen og for den videregående opplæringen, og å unngå duplisering av paragrafer. Noen få bestemmelser om særskilte språkrettigheter er likevel duplisert i lovforslaget for å samle samme typen bestemmelser under henholdsvis delen om grunnskoleopplæring og delen om videregående opplæring.

En fordel med denne inndelingen er at det er enklere enn med dagens lov å finne fram til hvilke regler som gjelder gjennom opplæringsløpet.

5.3 Lovspråket

Det har vært et mål for departementet å forenkle lovteksten slik at den blir mer oversiktlig, brukervennlig og lettere å lese enn dagens lov. Opplæringslovutvalget har kartlagt språklige utfordringer med dagens lov og pekt på flere utfordringer med den språklige utformingen og oppbygningen av loven som gjelder i dag. Disse utfordringene er beskrevet i NOU 2019: 23, kapittel 9.3.

I arbeidet med å lage en så brukervennlig lovtekst som mulig, har departementet fått hjelp fra Språkrådet, se kapittel 2.3.3.

I kapitlene om departementets vurderinger omtaler departementet viktige språklige endringer i forbindelse med de aktuelle bestemmelsene. Mindre endringer i språket, eller endringer i setningsstrukturen sammenliknet med dagens lov, omtales ikke. I valget mellom ulike språklige alternativer som stort sett betyr det samme, har departementet som hovedregel brukt det alternativet som ligger nærmest allmennspråket. Departementet har blant annet fulgt opplæringslovutvalgets forslag om å erstatte *ledd* med *avsnitt* og *punktum* med *setning*, se NOU 2019: 23 kapittel 13.4.

6 Bruk av skjønsmessige regler

6.1 Innledning

Dagens opplæringslov inneholder mange skjønsmessige regler. Disse reglene krever vurderinger fra personer med ulik fagbakgrunn og gir forvaltningen varierende grad av fleksibilitet og frihet ved valg av løsninger. Opplæringslovutvalget har vurdert behovet for skjønsmessige regler og foreslått retningslinjer for når og hvordan slike regler skal brukes.

Det er flere fordeler med skjønnsmessige regler, men praksis har vist at det også kan være stor usikkerhet knyttet til bruken av, kontrollen med og overprøvingen av skjønnsmessige bestemmelser. Målet med denne teksten er at den skal klargjøre departementets forståelse av skjønnsmessige regler, være en rettesnor for når og hvordan departementet bruker slike regler, og bidra til å redusere uklarheter og misforståelser hos de som skal forholde seg til regelverket. Teksten er også ment å gi veiledning ved oppfølging av denne type regler etter at den nye loven er vedtatt.

6.2 Hva er skjønn?

I juridisk teori er skjønn beskrevet og inndelt på ulike måter. Skjønn har ikke et fast og presist innhold, men er et uttrykk for vurderinger som den som skal bruke regelen, må gjøre for å komme til et resultat. Rammen for skjønn kan variere og fastsettes ofte i lovt teksten, men selve vurderingene må gjøres ved hjelp av andre faktorer, både i og utenfor lovens ordlyd. En rettsregel kan bestå av informasjon om hvem regelen gjelder for, i hvilke tilfeller den gjelder, og hva som er følgen av at regelen gjelder. I noen tilfeller er hele regelen skjønnsmessig utformet, men ofte er bare deler av regelen skjønnsmessig.

Bestemmelsen om skoleskyss for elever i grunnskolen er et eksempel på at vilkåret er basert på skjønnsmessige vurderinger, mens resultatet ikke beror på skjønn. «Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda», jf. opplæringsloven § 7-1 første avsnitt tredje setning.

Et eksempel på en regel hvor både vilkår for at bestemmelsene kommer til anvendelse, og at resultatet beror på skjønnsmessige vurderinger, er opplæringslovens § 2-11 som sier: «Når det er forsvarleg, kan kommunen etter søknad gi den enkelte eleven permisjon [...]». Kommunen må utøve skjønn både for å komme fram til om det under de gitte omstendighetene er «forsvarleg» å gi permisjon, og for å vurdere om adgangen til å gi eleven permisjon i så fall skal benyttes.

6.3 Inndelinger av skjønnsmessige vurderinger

6.3.1 Inndeling etter grunnlag

Skjønnsmessige bestemmelser peker på ulike vurderingsgrunnlag. Vurderingene kan være av ulik karakter: Juridiske, yrkesfaglige, tekniske, pedagogiske, taktiske, medisinske eller økonomiske, eller vurderingene kan være lokale, politiske eller moralske. Disse eksemplene gir ikke en uttømmende beskrivelse av mulige vurderingsgrunnlag.

Vurderingene kan ta utgangspunkt i konkrete betraktninger fra sak til sak, men kan også baseres på faglige og rettslige standarder på ulike områder. Innholdet i slike standarder kan variere over tid.

6.3.2 Inndeling etter grad av frihet – lovbundet skjønn og forvaltningsskjønn

Skjønnsmessige bestemmelser kan peke på ulike grader av frihet. Vurderingene kan være knyttet til skjønnsmessige ord og uttrykk i lovt teksten, for eksempel urimelig, tilstrekkelig,

forsvarlig, tilfredsstillende, vanlig, særlig og nødvendig. I slike tilfeller må vurderingene i varierende grad foretas ut fra en målestokk som ligger utenfor loven.

Bestemmelsene kan gi forvaltningen ulik grad av valgfrihet når det gjelder resultatet. Selv om vilkårene kan være skjønnsmessige, kan loven klart peke på et bestemt resultat. Et eksempel på det siste er opplæringsloven § 2-3a første avsnitt andre setning: «Elevar skal etter skriftleg melding frå foreldra få fritak frå dei delar av undervisninga ved den enkelte skolen som dei ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av ein annan religion eller tilslutning til eit anna livssyn, eller som dei på same grunnlag opplever som støytande eller krenkjande.»

I noen tilfeller åpner bestemmelsene for at forvaltningen kan velge mellom bestemte løsningsalternativer. Andre ganger stiller loven forvaltningen fritt i valg av løsning. Loven åpner for at et forvaltningsorgan *kan* gi tillatelse til en type virksomhet, eller innvilge en søknad. Et eksempel på det siste er opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt, som bestemmer at en elev etter søknad kan tas inn på en annen skole enn den eleven sogner til. Kommunen står da fritt til å innvilge eller avslå søknaden. I enkelte tilfeller står forvaltningsorganet fritt til å velge om det skal, eller ikke skal, bruke sin tildelte myndighet. Opplæringsloven § 1-6 og andre forskriftshjemler i loven er eksempler på slik regulering: «Kongen i statsråd kan gi forskrifter for å fylle ut dei overordna måla og prinsippa for opplæringa.»

I rettspraksis og juridisk teori er det etablert et skille mellom lovbundet skjønn på den ene siden og forvaltningsskjønn/diskresjonært skjønn eller fritt skjønn på den andre. Regelen om fritak fra aktiviteter på grunn av religiøs overbevisning er et eksempel på et lovbundet skjønn. Regelen om søknad om skolebytte i opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt viser en bestemmelse som inneholder et forvaltningsskjønn. Forvaltningens skjønnsmessige vurdering består i det siste eksempelet av å velge en løsning som ligger innenfor de rammene lovbestemmelsen stiller opp.

Departementet er enig i utvalgets presisering av at uttrykket *fritt skjønn* om forvaltningsskjønn kan være misvisende, fordi forvaltningen aldri står fullstendig *fritt* i sine vurderinger. I dette høringsnotatet brukes derfor uttrykkene lovbundet skjønn og forvaltningsskjønn.

6.4 Kontroll med skjønnsmessige regler

En av konsekvensene ved å bruke skjønnsmessige regler er at man i større eller mindre grad overlater til forvaltningen å definere det nærmere innholdet i rettsregelen, og resultatet i den konkrete saken. Dette har betydning for tolkingen av rekkevidden av og innhold i både rettigheter og forpliktelser etter loven.

Både graden av frihet og grunnlaget for vurderinger er viktig når det skal fastlegges hva som kan kontrolleres fullt ut av tilsynsmyndighetene og domstolen, og for hva som ikke, eller i begrenset grad, kan bli overprøvd.

I saker som omfatter lovbundet skjønn, kan domstolen og tilsynsmyndigheten overprøve forvaltningsorganets skjønnsutøvelse fullt ut. I avgjørelser som forutsetter forvaltningsskjønn, er domstolens og tilsynsmyndighetens prøvelsesadgang mer begrenset.

Der kommunene eller fylkeskommunene har utøvd forvaltningsskjønn, kan domstolen og tilsynsmyndigheten kun kontrollere at kommunene eller fylkeskommunene har holdt seg innenfor de rammene lovgiver har stilt opp for skjønnsutøvelsen. Domstolen og tilsynsmyndigheten vurderer da at avgjørelsen bygger på korrekt saksbehandling, at riktig faktum er lagt til grunn, og at det ikke foreligger brudd på de ulovfestede prinsippene om saklighet, likhet og forsvarlighet, og at resultatet ikke er åpenbart urimelig. Så lenge kommunene eller fylkeskommunene har holdt seg innenfor disse rammene, kan ikke domstolen og tilsynsmyndigheten sette seg i kommunenes eller fylkeskommunenes sted, og erstatte den konkrete vurderingen som kommunene eller fylkeskommunene har gjort.

Skillet mellom lovbundet skjønn og forvaltningsskjønn har ikke samme betydning ved behandling av klagesaker. Hovedregelen ved klagebehandling er at klageinstansen kan prøve alle sider av vedtaket, også forvaltningsskjønnet. Der staten er klageinstans, skal det med noen unntak legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når forvaltningsskjønnet prøves. Klageinstansens kompetanse kan også være avgrenset i den konkrete bestemmelsen.

Om en enkeltbestemmelse peker på et lovbundet skjønn eller et forvaltningsskjønn, avhenger først og fremst av en tolking av bestemmelsens ordlyd, lovens formål, forarbeidene til loven og andre rettskilder.

Rettspraksis har gitt noen føringer for skillet mellom lovbundet skjønn og forvaltningsskjønn. Hvis lovgiver bevisst har utformet vage vurderingstemaer, eller dersom lovbestemmelsen inneholder faglige, politiske eller lokale vurderingsmomenter, trekker dette i retning av at det er et forvaltningsskjønn. Det innebærer at domstolen ikke vil, eller vil være tilbakeholden med, å overprøve vurderingene. Bildet er likevel ikke entydig. Dersom bestemmelsene er særlig inngripende, eller på annen måte har stor rettssikkerhetsmessig betydning for parten, er det et argument for at domstolen likevel overprøver vurderingene.

6.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at disse premissene skal ligge til grunn når departementet skal vurdere om, og i hvilken grad, skjønnsmessige elementer skal inn i lovteksten, og hvordan skjønnsmessige elementer kan overprøves:

- Skjønnsmessige bestemmelser bør brukes der det er hensiktsmessig at regelens nærmere innhold styres av faglig kunnskap og erfaring, eller fastlegges med tilpasninger til lokale forhold eller konkrete behov. Momenter som taler i mot bruk av skjønn er disse:
 - risiko ved valg mellom ulike løsninger er høy
 - likebehandling og forutsigbarhet er viktig

- risiko for at økonomisk motivasjon kan svekke sentrale mål og grunnleggende rettigheter
- Det skal framgå av lovteksten eller lovens forarbeider hvilke vurderinger bestemmelsen peker på, og om vurderingene kan kontrolleres av tilsynsmyndigheten og domstolen. Dette innebærer å gi tydelig uttrykk for hva som er ment å være lovbundet skjønn, og hva som er ment å være forvaltningsskjønn.
- Momenter som hensynet til barnets beste, hvor inngripende avgjørelsen er, rettssikkerhetshensyn og økonomiske motiver er relevante i avgjørelsen av spørsmålet om faglige vurderinger kan overprøves.

6.6 Departementets vurdering

Opplæringslovutvalget har oppsummert utfordringene med bruk av skjønnsmessige regler i NOU 2019: 23, kapittel 9.6:

Erfaringer viser at skjønnsmessige ord og uttrykk skaper usikkerhet. Det er usikkerhet om hva som menes, hvem som skal vurdere, og om vurderingene kan overprøves av statlige myndigheter. Det er særlig to spenningsforhold. Det ene er i hvilken grad staten kan overprøve kommunens vurderinger i tilsyn. Det andre spenningsforholdet er mellom faglig-pedagogiske hensyn og andre hensyn.

Departementet viser til at denne usikkerheten kan ha flere konsekvenser, blant annet ulik eller manglende etterlevelse av regelverket. I avsluttende merknader fra FNs barnekomité til Norge i 2018 blir dette sagt om det generelle tjenestetilbudet til barn:

Komiteen merker seg med tilfredshet tjenestene som tilbys av lokale myndigheter, men anbefaler at parten øker sin innsats for å avskaffe regionale forskjeller i tjenestetilbudet, og at eventuelle planer eller tiltak for å øke lokale myndigheters selvstyre ledsages av klare retningslinjer for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten.

Når ny opplæringslov skal vedtas, er det viktig at den er treffsikker slik at de ulike aktørene vet hvilke forpliktelser og rettigheter de har. Videre er det viktig å sørge for at loven er lett å forstå og mulig å etterleve. Det er derfor viktig å ta alvorlig de utfordringene som aktørene har synliggjort gjennom undersøkelser, rapporter og innspill til opplæringslovutvalget.

En annen utfordring ved dagens opplæringslov som blir løftet av opplæringslovutvalget, er at aktørene som forholder seg til loven, mener regelverket er for detaljert og omfangsrikt, og at det endres for ofte.

Departementet mener det er gode grunner som taler for å kunne gi enkelte bestemmelser med ulik grad av skjønn, og samtidig imøtekomme utfordringene som utvalget har skissert.

På landets mange skoler oppstår det ulike problemstillinger hver dag. Departementet mener det ikke er realistisk at opplæringsloven og dens forskrifter kan utformes så konkret og nyansert at bestemmelsene gir gode løsninger på alle problemstillinger og situasjoner som kan oppstå. I mange tilfeller er det ikke lovgiver, men personene som er nær situasjonen, som har best forutsetninger for å komme til gode resultater. Et regelverk uten

skjønnsmessige regler vil bli både omfangsrikt og detaljert. Det må trolig også endres oftere for å gi løsninger på nye problemstillinger.

Skjønnsmessige regler skaper nødvendig fleksibilitet i regelverket. Den som skal bruke reglene, får rom til å finne den beste løsningen ut fra faktorer som bransjestandarder eller faglige standarder, lokale forhold, ressurser, meldte behov eller andre forutsetninger. Praksis kan også lett tilpasses en eventuell endring og utvikling av de nevnte faktorene over tid. Skjønnsmessige regler vil bidra til lokalt handlingsrom, noe som samsvarer med overordnede føringer om statlig styring av kommunene og fylkeskommunene. En bevisst bruk av slike regler kan være et nyttig og dynamisk styringsverktøy sammen med klageregler og effektive veilednings- og tilsynsmekanismer.

Opplæringslovutvalget mener den nye opplæringsloven må klargjøre hva som skal være grunnlaget for skjønnsutøvelsen. Det bør framgå om vurderingene som skal gjøres skal være rettslige eller om vurderingene for eksempel skal bygge på faglige vurderinger som tilsynsmyndigheten og domstolen ikke skal kunne overprøve (også kalt profesjonsskjønn eller profesjonelt skjønn). Utvalget framhever at i skolehverdagen og opplærings situasjonen er det mange pedagogiske spørsmål. For å ivareta elevene på best mulig måte, bør disse spørsmålene vurderes ut fra et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Loven bør da legge opp til faglige vurderinger. Det er større grunn til å legge opp til faglige vurderinger jo nærmere opplærings situasjonen man kommer.

Opplæringslovutvalget legger til grunn at allmenne vurderinger normalt er lovbundet skjønn som kan overprøves fullt ut av tilsynsmyndigheten og domstolen (se kapittel 6.3.2). Faglige vurderinger kan være lovbundet skjønn eller forvaltningsskjønn. At profesjonsutøverne i skolen har best forutsetninger for å foreta faglige vurderinger, taler for at slike vurderinger som hovedregel bør være et forvaltningsskjønn der tilsynsmyndigheten og domstolen har begrenset adgang til å overprøve vurderingen. Hensynet til rettssikkerheten til barn, unge og voksne kan likevel tale for at også faglige vurderinger bør kunne prøves delvis eller fullt ut av tilsynsmyndigheten og domstolen.

Departementet er enig med utvalget i at det bør klargjøres hvilke vurderingsgrunnlag de ulike bestemmelsene peker på, og om disse kan kontrolleres av tilsynsmyndigheten og overprøves av domstolen. Slike avklaringer bør gjøres i lovteksten der dette er mulig. Det vil løse utfordringen med at den som skal bruke loven, normalt ikke har tilgang på andre rettskilder enn selve lovteksten. Alle avklaringer kan likevel ikke gå fram av lovbestemmelsen, og forarbeidene må kunne tas i bruk for å sikre at vurderingsgrunnlaget blir klarest mulig. I forarbeidene bør det gå tydelig fram hva som er lovgivers formål med bestemmelsen, og hvilke hensyn som ligger bak reguleringen. Dette vil kunne redusere noe av den usikkerheten som finnes i dag om innholdet i plikter og rettigheter og hva som kreves for å oppfylle disse.

Videre er departementet enig med utvalget i at det på grunnskolens og den videregående opplærings område ofte er nødvendig med ulike faglige vurderinger. Slike vurderinger er forankret i faglige standarder eller normer som utvikles gjennom erfaring, diskusjon og interesseavveining innenfor et fagmiljø, og der også relevant forskning kan spille inn.

Disse faglige standardene og normene må iblant utvikles som ledd i bruken av rettsreglene. Den som skal bruke lovbestemmelsen, må i slike tilfeller vurdere og avveie faglige argumenter, sammen med lovens ordlyd og andre relevante rettskilder.

Departementet støtter utvalget i at allmenne vurderinger normalt er lovbundet skjønn som statsforvalteren og domstolene kan prøve fullt ut. Departementet mener at det ikke kan stilles opp en hovedregel for faglige vurderinger i grunnskolen og den videregående opplæringen. I mange tilfeller vil faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring være det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i et skjønnsmessig begrep. Dette er vurderinger som kommunen, fylkeskommunen og statsforvalteren har særskilt kompetanse og erfaring med. Departementet legger til grunn at domstolene vil være tilbakeholdne med å sette forvaltningens vurderinger til side slike tilfeller. Dette kan stille seg annerledes dersom kommunen, fylkeskommunen og statsforvalteren har lagt til grunn etiske hensyn og mer allmenne samfunnsnormer, som ikke krever faglig og pedagogisk kompetanse og erfaring. Hvilke faglige vurderinger som tilhører lovbundet skjønn eller forvaltningsskjønn, bør lovgiver ta aktivt stilling til ved utformingen av de ulike bestemmelsene. Dersom lovteksten eller forarbeidene ikke inneholder en slik vurdering, kan ikke dette tas til inntekt for at skjønnet skal være forvaltningsskjønn. Hvert element som inneholder skjønn, må da vurderes. Hvor inngripende avgjørelsen er, rettssikkerhetshensyn og økonomiske motiver er momenter som må inngå i den konkrete helhetsvurderingen.

7 Formålet med loven, hva og hvor loven gjelder og formålet med opplæringen

7.1 Innledning

Departementet mener at loven bør inneholde en egen bestemmelse om formålet med loven og foreslår en slik bestemmelse i lovens innledende del. I dette kapitlet drøfter departementet hvordan en slik bestemmelse bør utformes. I kapitlet vurderer departementet også om det bør gjøres noen språklige endringer i bestemmelsen om formålet med opplæringen og i bestemmelsen om virkeområdet for loven.

7.2 Formålet med loven

7.2.1 Dagens regler

Opplæringsloven inneholder ingen egen bestemmelse om formålet med loven.

7.2.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår en egen bestemmelse om hva som er formålet med loven. Utvalgets begrunnelse for forslaget står i NOU 2019: 23, kapittel 14.2.

7.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste en egen bestemmelse om hva som er formålet med loven, se forslaget til § 1-1 første avsnitt.

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med opplæringslovutvalget at en bestemmelse om formålet med loven først og fremst må være informativ. Bestemmelsen vil også gi leseren en kortfattet innføring i hva loven handler om. Selv om den rettslige betydningen av en bestemmelse om formålet med loven er svært begrenset, mener departementet at det bør fastsettes at lovens formål er å legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt miljø.

7.3 Hva og hvor loven gjelder

7.3.1 Dagens regler

7.3.1.1 Opplæringsloven

Virkeområdet til opplæringsloven er fastsatt i § 1-2. I første avsnitt i bestemmelsen er det fastsatt: «Lova gjeld grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i offentlege skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett.» Det er fastsatt at opplæringsloven også regulerer tjenester som ikke er opplæring, for eksempel skolefritidsordningen i § 13-7, oppfølgingstjenesten i § 3-6 og musikk- og kulturskoletilbudet i § 13-6.

I § 1-2 andre avsnitt er det presisert at loven også gjelder for grunnskoleopplæring i private grunnskoler som ikke får statstilskudd etter friskolelova, og for privat hjemmeopplæring i grunnskolen. Loven gjelder også for private videregående skoler når det foreligger både en mellomstatlig avtale om dette og en godkjenning fra departementet. Dette følger av opplæringsloven § 3-11.

Det er presisert i tredje avsnitt i § 1-2 at kapittel 4A gjelder for opplæring som er spesielt organisert for voksne, og som kommunen eller fylkeskommunen har ansvaret for.

Opplæringsloven gjelder i Norge dersom ikke noe annet framgår av loven. Det er fastsatt i § 1-2 fjerde avsnitt at departementet kan godkjenne fylkeskommunale videregående skoler i utlandet.

7.3.1.2 Svalbardloven

Opplæringsloven gjelder i Norge med unntak av Svalbard, jf. svalbardloven § 2. Etter denne bestemmelsen gjelder norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivning om rettspleien for Svalbard, når ikke annet er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke for Svalbard, uten når det særskilt er fastsatt. Etter svalbardloven § 4 kan Kongen fastsette forskrifter blant annet om skolevesenet.

I § 1 i forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard er det fastsatt følgende:

Barn og unge av norske statsborgere har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring den tiden de er bosatt på Svalbard som de ville hatt på fastlandet, jf. opplæringsloven § 2-1. Barn av utenlandske statsborgere har rett til slik grunnskoleopplæring den tiden de bor på Svalbard.

I § 3 i forskriften er det fastsatt at «[o]ppføringsloven og forskrifter gitt med hjemmel i opplæringsloven gjelder så langt de etter forholdene passer. Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke bestemmelser som passer». Kunnskapsdepartementet har ikke gitt generell informasjon om hvilke bestemmelser som gjelder på Svalbard.

Longyearbyen lokalstyre har fastsatt forskrift om inntak til videregående opplæring på Svalbard.

7.3.2 Opplæringslovutvalget forslag

Opplæringslovutvalget foreslår ikke endringer i lovens virkeområde, men mener at bestemmelsen bør forenkles. Utvalgets begrunnelse for forslaget står i NOU 2019: 23 kapittel 14.3.

7.3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre reglene om virkeområdet for loven, men med flere forenklinger, se forslaget til § 1-1 andre avsnitt.

7.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med opplæringslovutvalget ingen endringer i lovens virkeområde, men at ordlyden forenkles.

Departementet mener at loven fortsatt skal gjelde for all grunnskoleopplæring og videregående opplæring, uavhengig av type institusjon og eierforhold. Loven skal derfor omfatte opplæring i både kommunale, fylkeskommunale og statlige skoler, institusjoner og fengsler, offentlige og private lærebedrifter, inkludert tid til verdiskaping i bedrift, og ulike private tilbud. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal fortsatt være omfattet.

Etter departementets vurdering bør loven fortsatt regulere virksomheter som er knyttet til grunnopplæringen, for eksempel skolefritidsordningen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten.

Videre mener departementet at det bør presiseres i bestemmelsen om lovens virkeområde at loven ikke gjelder for skoler som er godkjent etter friskoleloven.

Departementet mener i likhet med utvalget at det ikke er hensiktsmessig å fastsette hva som er det geografiske virkeområdet for loven. Det geografiske virkeområdet vil følge av de alminnelige prinsippene om lovers virkeområde. Dersom ikke annet framgår av loven, vil loven bare gjelde opplæringsvirksomhet i Norge. Det betyr for eksempel at norske borgere som bosetter seg i utlandet, ikke har plikt til grunnskoleopplæring etter reglene i

den nye loven, se forslag til § 2-2 andre avsnitt. Norske borgere som bosetter seg i utlandet, vil heller ikke være omfattet av retten til grunnskoleopplæring.

Departementet foreslår å ikke videreføre regelen i § 1-2 fjerde avsnitt om godkjenning av videregående opplæring i utlandet i bestemmelsen om lovens virkeområde. Departementet foreslår i stedet å videreføre regelen i forslag til § 22-3 andre avsnitt.

Utvalget ber departementet om å presisere i forskrift eller på annen måte hvilke bestemmelser i den nye loven som skal gjelde for Svalbard, for eksempel hvilke av rettighetene i loven elevene på Svalbard har eller ikke har. Kunnskapsdepartementet sendte 9. april 2021 forslag til ny forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring i Longyearbyen på høring. Forslaget forholder seg til dagens opplæringslov. Departementet tar sikte på å fastsette forskriften slik at den kan tre i kraft 1. januar 2022. I høringsnotatet skriver departementet at dersom Stortinget vedtar ny opplæringslov, må forskriften om grunnskoleopplæring og videregående opplæring i Longyearbyen endres slik at det blir samsvar mellom forskriften og opplæringsloven.

7.4 Formålet med opplæringen

7.4.1 Dagens regler

Formålet med opplæringen er fastsatt i opplæringsloven § 1-1. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2009 og er felles for grunnskolen og den videregående opplæringen. Bestemmelsen gjelder både for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater, lære kandidater og kandidater for fagbrev på jobb. Formålsbestemmelsen gjelder også for voksne så langt den passer, for elever i private grunnskoler og for barn som får privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Dette følger av opplæringsloven §§ 4A-6, 2-12 og 2-13. Bestemmelsen gjelder også for ansatte.

7.4.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår noen språklige endringer i bestemmelsen om formålet med opplæringen.

Ifølge opplæringslovutvalgets mandat skal dagens formålsparagraf videreføres. Det følger også av utvalgets mandat at loven skal utformes i et klart og godt språk. Utvalget har vurdert språket i bestemmelsen om formålet med opplæringen og foreslår noen endringer, blant annet at enkelte overflødige ord fjernes.

Utvalgets begrunnelse for forslaget står i NOU 2019: 23, kapittel 14.2.

7.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om formålet med opplæringen med noen språklige endringer, se forslaget til § 1-2.

7.4.4 Departementets vurdering

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til språklige endringer i bestemmelsen om formålet med opplæringen.

Det følger av retningslinjene for regelstyringen at loven skal utformes i et klart og godt språk, se kapittel 4.3.2, punkt 8 om at reglene skal være så lette som mulig å forstå.

Departementet er enig i utvalgets forslag til endringer i ordlyden i bestemmelsen om formålet med opplæringen. Forslag til endringer er disse:

(1) «tilgjeving» endres til *tilgiving* (begge formene er tillatt) (2) «vår felles internasjonale kulturtradisjon» endres til *den felles internasjonale kulturtradisjonen vår* (3) «holdningar» endres til *haldningar* («holdning» er ikke et nynorsk ord) (4) «liva sine» endres til *livet sitt* (5) «for å kunne» står to ganger i femte avsnitt første setning. Gjentakelsen foreslås slettet fordi den er overflødig.

Departementet foreslår også i likhet med utvalget å stryke ordene «skolen og lærebedrift» i første avsnitt første setning fordi ordene er overflødige her. I sjuende avsnitt foreslås det også en forenkling. Departementet foreslår i tillegg å erstatte ordet «lærlingane» med «dei som har læretid i bedrift», se kapittel 40.

8 Utdanningstilbudet

8.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hva elevene skal lære, hvor mye opplæring de skal ha, og hva som er å regne som opplæring. Detaljerte regler om hva elevene skal lære, og hvor mange timer med opplæring elevene skal ha, er i dag fastsatt i forskrift. Kapitlet handler derfor i hovedsak om hvordan hjemlene til å gi forskrift bør utformes, og om det er regler om utdanningstilbudet som bør fastsettes i lov.

8.2 Dagens regler

8.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

8.2.1.1 Hva elevene skal lære

Det faglige innholdet i opplæringen er i all hovedsak regulert i forskrifter, ikke i loven. Kongen i statsråd kan gi forskrifter for å fylle ut de overordnede målene og prinsippene for opplæringene, jf. opplæringsloven § 1-6.

For grunnskoleopplæringen gir departementet forskrifter om fag, mål for opplæringen og gjennomføringen av opplæringen etter opplæringsloven § 2-3 tredje avsnitt.

Departementet kan gi forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag, som for eksempel fysisk aktivitet etter forskrift til opplæringsloven § 1-1a.

Grunnskoleopplæringen skal omfatte kristendom, religion, livssyn og etikk, norsk, matematikk, fremmedspråk, kroppsøving, kunnskap om hjemmet, samfunnet og naturen og dessuten estetisk, praktisk og sosial opplæring, jf. opplæringsloven § 2-3 første avsnitt.

For videregående opplæring gir departementet forskrift om blant annet trinn og programområde, fag, mål for opplæringen og gjennomføringen av opplæringen, jf. opplæringsloven § 3-4. Videre gir departementet forskrifter om opplæring i fellesfag og programfag for praksisbrevkandidater. Departementet gir også forskrift om godskriving av tidligere gjennomgått opplæring eller praksis.

Grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-3. Den videregående opplæringen skal i tillegg være i samsvar med den fastsatte tilbudsstrukturen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-3.

Innholdet i den samiske opplæringen er regulert av opplæringsloven § 6-4. Sametinget gir forskrifter om det samiske lærestoffet i de nasjonale læreplanene i fag og læreplaner for opplæring i samiske språk. Videre kan Sametinget gi forskrifter om læreplaner i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen. Departementet gir forskrifter om andre særskilte læreplaner for grunnskoleopplæringen i samiske distrikter og for elever ellers som får samisk opplæring i grunnskole og i videregående opplæring. Sametinget skal i samråd med departementet lage utkast til disse forskriftene.

Elever i samiske distrikter skal ha opplæring i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk. Det samme gjelder elever utenfor samiske distrikter når de får opplæring på samisk. Elever som får opplæring i samisk utenfor et samisk distrikt, skal ha opplæring i samsvar med det ordinære Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men skal følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk for opplæringen i samisk. For elever i grunnskolen følger dette av forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt bokstavene b og c. Det er ikke fastsatt tilsvarende bestemmelser når det gjelder opplæring i samisk i videregående opplæring.

Kommuner og fylkeskommuner kan søke departementet om unntak fra blant annet kravet til læreplaner, jf. opplæringsloven § 2-3 femte avsnitt og § 3-4 tredje avsnitt.

Når det gjelder opplæring spesielt organisert for voksne, følger det av § 4A-6 at læreplaner etter §§ 1-5, 2-3, 3-4 og 6-4 gjelder med de tilpasningene som følger av kapittel 4A. Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjelder så langt det passer i grunnskoleopplæringen for voksne, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-2.

8.2.1.2 Rett til individuell vurdering og dokumentasjon

For grunnskoleopplæringen gir departementet forskrifter om vurdering av elever, klage på vurderingen, eksamen og dokumentasjon etter opplæringsloven § 2-3 tredje avsnitt. For den videregående opplæringen gir departementet forskrifter om klage på vurderingen, eksamen, fag- og svenneprøve, praksisbrevprøve og dokumentasjon etter opplæringsloven § 3-4. For opplæring spesielt organisert for voksne gir departementet forskrifter om vurdering, om klage på vurdering, om eksamen og om dokumentasjon, jf. opplæringsloven § 4A-4 siste avsnitt.

Alle elever, de som har læretid i bedrift, og voksne i offentlig grunnopplæring har rett til vurdering, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-2 og 4-2. Fra 1. til 7. trinn skal skolen bare gi vurdering uten karakter, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-5.

Reglene om fraværgrensen og tap av retten til standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter i fag i videregående skole er ikke regulert i opplæringsloven, men i forskrift til opplæringsloven. I videregående skole skal en elev ikke få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter ved fravær over fraværgrensen i faget. Reglene følger av forskrift til opplæringsloven § 3-9, som er vedtatt av departementet med hjemmel i opplæringsloven § 3-4 første avsnitt om innhold og vurdering i den videregående opplæringen

8.2.1.3 Hvor mange timer elevene skal ha

Departementet gir forskrifter om samlet tid til opplæring i grunnskolen og videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 2-2 første avsnitt og § 3-2 første avsnitt. Kommunen kan gi forskrifter om undervisningstid ut over samlet tid til opplæring etter § 2-2 første avsnitt, jf. opplæringsloven § 2-2 andre avsnitt. Kommunene avgjør selv hvordan de skal bruke timer ut over minstetimetallet, jf. opplæringsloven § 2-3 første avsnitt siste setning. Det er ikke gitt en tilsvarende bestemmelse for videregående opplæring i kapittel 3.

En del av undervisningstiden i grunnskoleopplæringen kan brukes til fag og aktiviteter som skolen og elevene velger, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skoler eller på en arbeidsplass utenfor skolen, jf. opplæringsloven § 2-2 første avsnitt andre setning.

I Læreplanverket for Kunnskapsløftet er det fastsatt et minste timetall opplæring som elevene skal motta i hvert enkelt fag. I tillegg er det satt av 76 timer på 5. til 7. trinn hvor elevene har rett til jevnlig fysisk aktivitet, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1a. Fag- og timefordelingen for 1. til 7. trinn omfatter også 38 fleksible timer som skal brukes til opplæring i de fagene og på det trinnet kommunene mener er mest tilrådelig ut fra lokale behov. Dette tilsvarer én time i uken i ett av skoleårene mellom 1. til 7. trinn.

Det er ikke fastsatt et eget timetall til opplæring knyttet direkte til den overordnede delen av læreplanverket. Den overordnede delen utdyper verdigrunnlaget i lovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for opplæringen, og det er opplæringen i fagene og skolens øvrige praksis som skal bidra til å realisere disse verdiene og prinsippene.

I grunnskolen kan kommunen omdisponere inntil fem prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, for hele klasser eller trinn, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 andre avsnitt. Regelverket åpner ikke for å omdisponere timer mellom fag for hele klasser eller trinn i videregående opplæring. Fylkeskommunen kan legge fag på andre trinn enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen. Det er krav om at en alternativ fag- og timefordeling må sikre progresjonen i fagene, og at den videregående opplæringen samlet sett følger ordinær opplæringstid. Fylkeskommunen må i tillegg tilby den ordinære fag- og timefordelingen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-3 tredje avsnitt. Kommunen og fylkeskommunen må fastsette avvikene fra den ordinære fag- og timefordelingen i forskrift.

Kommunen og fylkeskommunen kan i tillegg omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, for enkeltelever. Omdisponeringen skal kunne føre til

bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Eleven eller foreldrene må samtykke til omdisponeringen.

8.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- at den nye loven ikke omhandler fag, emner og aktiviteter
- å videreføre hjemlene til å gi forskrift om læreplanverket og hvilke utdanningstilbud som fører fram til studie- eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen)
- å videreføre Sametingets hjemler til å gi forskrift om det samiske lærestoffet i de nasjonale læreplanene i fag og om læreplaner for opplæring i samiske språk
- å videreføre hjemmelen for Sametinget til å gi forskrift om læreplaner i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om plikt til å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag i grunnskolen
- å videreføre at Kunnskapsdepartementet skal gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i grunnskolen og den videregående opplæringen skal ha, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag
- å lovfeste at grunnskoleopplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen
- å lovfeste en rett til vurdering og dokumentasjon og å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om vurdering, klage på vurdering og dokumentasjon
- å lovfeste en hjemmel for å gi regler i forskrift om tap av retten til vurdering som følge av høyt fravær
- å lovfeste at 1. til 7. trinn skal være karakterfritt
- å lovfeste at inntil 10 prosent av timene i hvert fag kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket
- å lovfeste at både kommunene og fylkeskommunene kan gi forskrift om opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt
- flere nye regler som vil bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring, noe som vil gi et klarere rettslig innhold i kravet til et minsteantall timer med opplæring

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 16.4, 17.4 og 20.4.

8.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre hjemlene til å gi forskrift om læreplanverket og hvilke utdanningstilbud som fører fram til studie- eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen), se forslaget til § 1-3 første, andre, fjerde og femte avsnitt
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om plikt til å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag i grunnskolen, se forslaget til § 1-3 sjette avsnitt

- å videreføre at Kunnskapsdepartementet skal gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i grunnskolen skal ha, og hvordan timene skal deles mellom trinn og fag, se forslaget til § 1-3 tredje avsnitt første setning
- å videreføre at Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i den videregående opplæringen, skal ha, og hvordan timene skal deles mellom trinn og fag, se forslaget til § 1-3 tredje avsnitt tredje setning
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om og hvor lang læretid det skal være for dem som har læretid i bedrift, se forslaget til § 1-3 tredje avsnitt fjerde setning
- å lovfeste at grunnskoleopplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen, se forslaget til §§ 3-3 første avsnitt og 6-4 første avsnitt
- å lovfeste en rett til vurdering og dokumentasjon, regler om tap av retten til vurdering og å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om vurdering, klage på vurdering og dokumentasjon, se forslaget til §§ 2-3 andre avsnitt og 5-4 andre og tredje avsnitt
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om godskriving av tidligere gjennomgått opplæring og praksis, se forslaget til § 5-4 andre avsnitt femte setning
- å lovfeste at barnetrinnet skal være karakterfritt, se forslaget til § 2-3 andre avsnitt andre setning
- å lovfeste at inntil 5 eller 10 prosent av timene i hvert fag i grunnskolen kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig, se forslaget til § 1-4 tredje avsnitt andre setning
- å lovfeste at både kommunene og fylkeskommunene kan gi forskrift om opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt, se forslaget til § 1-3 tredje avsnitt femte setning
- å ikke videreføre lovregler om bestemte fag, emner og aktiviteter i grunnskolen

8.5 Departementets vurdering

8.5.1 Lovfeste at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen

Læreplanverket er det sentrale virkemidlet for nasjonal styring av opplæringens innhold og er den viktigste beskrivelsen av hvilken kompetanse elevene, de som har læretid i bedrift, og de voksne skal utvikle. Læreplanverket definerer fagenes struktur, innhold og omfang og danner fundamentet for skolenes og bedriftenes planlegging og gjennomføring av opplæringen. Overordnet del av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget, kunnskaps- og læringssynet og de overordnede målene som skal ligge til grunn for opplæringen.

Reglene om hvilke utdanningstilbud som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse, ofte kalt tilbudsstrukturen i videregående opplæring, er også et sentralt styringsvirkemiddel. I tilbudsstrukturen er inndelingen av utdanningsprogrammene i trinn og programområdene for Vg1, Vg2, Vg3 fastsatt.

Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om å lovfeste at all opplæring skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen i tillegg skal være i samsvar med tilbudsstrukturen. I dag står dette i forskrift til opplæringsloven, men ikke i selve loven.

Departementet mener i likhet med utvalget at det ikke er grunn til å endre begrepet *læreplanverket*, som er godt innarbeidet i grunnskolen og den videregående opplæringen, og som omfatter både det ordinære læreplanverket og det samiske læreplanverket. Departementet foreslår i likhet med utvalget å utdype uttrykket *tilbudsstrukturen* i loven og omtale dette som «kva for utdanningstilbod som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse», se forslaget til § 1-3 femte avsnitt.

Opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og innrettet slik at elevene skal kunne oppnå kompetansemålene der. Kommunene og fylkeskommunene må sikre at skolene planlegger, gjennomfører, tilpasser og vurderer opplæringen med sikte på at elevene oppnår den kompetansen læreplanene beskriver. Læreplanverket gir likevel skolene frihet til selv å velge metode og aktiviteter for å oppfylle målene. Vurderingen av metode og aktiviteter må bygge på faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Domstolene og statsforvalteren kan prøve om opplæringen er i samsvar med læreplanverket, og om elevene får opplæring i alle kompetansemålene. Vurderingen av om opplæringen er i samsvar med læreplaner i fag eller læreplanverket som helhet, vil være en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen vil være et lovbundet skjønn, samtidig som flere av vurderingene vil være i kjernen av undervisningen. Det vil for eksempel være lovstridig om opplæringen ikke dekker alle kompetansemålene som framgår av læreplanene.

8.5.2 Videreføre forskriftshjemler om læreplanverket og tilbudsstrukturen

Departementet mener i likhet med utvalget at læreplanverket og tilbudsstrukturen er så sentrale for innholdet i opplæringen at det bør gå tydelig fram av den nye loven at departementet skal gi forskrift om læreplanverket og tilbudsstrukturen.

Departementet støtter utvalgets forslag om å samle forskriftshjemlene i én bestemmelse. Det vil vise helheten i innholdet i grunnopplæringen, og dessuten at samisk lærestoff skal inngå i de nasjonale læreplanene i fag, ikke bare i læreplanene for opplæring i samiske språk og særskilte samiske fag.

Statsforvalteren i Trøndelag har i høringen av NOU 2019: 23 gitt innspill om selve ordlyden i bestemmelsen om Sametingets hjemmel. De mener at myndigheten bør være knyttet til å utvikle kompetansemål, framfor at Sametinget skal fastsette det samiske lærestoffet. De viser til at de nasjonale læreplanene ikke lister opp innhold som elevene skal lære, men hvilke kompetanser elevene skal utvikle. En lovhjemmel for Sametinget til å fastsette samisk lærestoff strider med hvordan læreplanene er bygget opp i dag. Departementet er enig i innspillet og foreslår derfor at det går fram av bestemmelsen at den omhandler *samisk innhold* og ikke samisk lærestoff.

Departementet mener i likhet med utvalget at overordnet del av læreplanverket fortsatt bør fastsettes av Kongen i statsråd. Departementet viser til at den overordnede delen av læreplanverket har nær sammenheng med overordnede krav til opplæringen i Grunnloven § 109.

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen som viser til at omfanget og innholdet i opplæringen i kvensk og finsk blir fastsatt i forskrifter etter opplæringsloven

§§ 2-2 og 2-3, jf. opplæringsloven § 2-7 første avsnitt andre setning. Departementet mener i likhet med utvalget at denne presiseringen er overflødig.

Departementet foreslår å videreføre hjemmelen til å gi forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag. Denne hjemmelen er i dag brukt til å fastsette forskriftsbestemmelsen om fysisk aktivitet.

I dag gir opplæringsloven departementet hjemmel til å gi unntak for fag, læreplaner i fag og liknende etter søknad. Departementet mener i likhet med utvalget at slike unntak bør fastsettes i forskriften, og anbefaler derfor å ikke videreføre denne lovbestemmelsen. Departementet er ikke kjent med at departementet har imøtekommet søknader fra kommuner og fylkeskommuner om unntak.

Departementet foreslår å videreføre kravene til kunngjøring av forskrift om læreplanverket og tilbudsstrukturen.

8.5.3 Loven bør ikke omhandle bestemte fag, emner og aktiviteter

Departementet viser til at gjeldende læreplanverk skal fastsette hvilke fag det skal gis opplæring i, og opplæringens innhold. Det er derfor unødvendig å ha med i lovteksten alle fag som grunnskoleopplæringen skal omfatte, slik det står i dagens lov § 2-3 første avsnitt første setning. Dagens oppramsing er en blanding av både fag og emner, og den gir ikke en fullstendig oversikt over hva grunnskoleopplæringen skal inneholde. Departementet foreslår derfor å fjerne oppramsingen av hvilke fag og emner som skal være del av grunnskoleopplæringen.

Videre står det i dagens lov at undervisningstiden i grunnskolen kan brukes til «fag og aktiviteter som skolen og elevane vel, til leirskoleopplæring og til opplæring på andre skolar eller på ein arbeidsplass utanfor skolen», jf. opplæringsloven § 2-3 første avsnitt andre setning. Departementet viser til at opplæringen i grunnskolen skal være i samsvar med læreplanverket og innrettet slik at elevene skal kunne oppnå kompetansemålene der. Læreplanverket gir kommunene og skolene frihet til selv å velge metode og aktiviteter for å oppfylle målene. Departementet mener at dagens bestemmelse om hva undervisningstiden kan brukes til, ikke tilfører noe utover det som allerede følger av prinsippene om målstyring og metodefrihet. Departementet foreslår derfor å følge opp utvalgets forslag om å fjerne denne bestemmelsen.

8.5.4 Rett til individuell vurdering og dokumentasjon

8.5.4.1 Lovfeste retten til individuell vurdering og dokumentasjon

Retten til individuell vurdering og dokumentasjon er en sentral del av elevenes rett til opplæring. Den er avgjørende for den enkeltes rettigheter i tilknytning til jobb eller videre studier. Departementet er enig med utvalget i at denne retten er så sentral at den bør framgå direkte av opplæringsloven.

Et av prinsippene for regelstyring er å lovregulere temaer hvor det kan være stort politisk engasjement rundt og uenighet om. Dette taler for at forbudet mot bruk av vurdering med

karakter på 1. til 7. trinn (barnetrinnet) bør reguleres i lov framfor i forskrift. På denne måten legges det til rette for at en eventuell endring vil bli behandlet av Stortinget. Departementet foreslår derfor å følge opp utvalgets forslag om å lovfeste at barnetrinnet skal være karakterfritt.

Departementet har vurdert om hovedreglene om tap av retten til vurdering med karakter bør framgå direkte av loven og ikke av forskriften som i dag. Stort fravær eller andre grunner kan føre til at læreren eller instruktøren ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag til å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag. Videre skal ikke elever i videregående opplæring som har fravær over fraværsgrensen i faget, få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter

Disse reglene har direkte betydning for muligheten til å få vitnemål og er dermed avgjørende for den enkeltes rettigheter i tilknytning til jobb eller videre studier. Dette tilsier at reglene bør framgå direkte av loven. Departementet foreslår derfor å lovfeste at elevene kan miste retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag ved stort fravær eller av andre særlige grunner som fører til at læreren eller instruktøren ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag. Videre foreslår departementet å lovfeste at elever i den videregående opplæringen som hovedregel ikke skal få standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter i faget hvis de har fravær over fraværsgrensen i faget. De nærmere reglene om hvor grensen for fravær går, skal fortsatt reguleres i forskrift.

8.5.4.2 Videreføre forskriftshjemler om individuell vurdering og dokumentasjon

Departementet mener i likhet med utvalget at det er behov for detaljerte regler om individuell vurdering og dokumentasjon, og at slike regler egner seg best i forskrift. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens hjemler for å gi forskrift om vurdering for elever og privatister, for dem som har læretid i bedrift, og for voksne deltagere. Departementet foreslår i tillegg å lovfeste en tydelig hjemmel for å gi regler i forskrift om tap av retten til vurdering som følge av manglende vurderingsgrunnlag eller høyt fravær.

Departementet foreslår å videreføre reglene i dagens § 3-4 første avsnitt fjerde setning om at departementet gir forskrifter om godskrivning av tidligere gjennomgått opplæring eller praksis. Reglene gjelder for den videregående opplæringen innenfor både studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og dagens bestemmelse gir blant annet hjemmel for reglene i forskrift til opplæringsloven § 11-8 flg. Ordlyden i dagens bestemmelse, *godskrivning*, kan synes å begrense rekkevidden av forskriftshjemmelen. Departementet viser blant annet til at dagens regler i forskrift til opplæringsloven § 1-16 bruker begrepet *godkjenning* av enkeltfag og år, ikke *godskrivning*. Begrepene *godkjenning* og *godskrivning* kan i stor grad brukes om hverandre, og om det samme, og departementet mener begge begrepene bør likestilles i bestemmelsen. Dette vil innebære at forslaget gir hjemmel til å videreføre reglene om godkjenning av tidligere bestått opplæring i dagens § 1-16 i forskrift til opplæringsloven. Forslaget gir også reglene om godkjenning av tidligere bestått opplæring et tydeligere hjemmelsgrunnlag enn i dag, se forslag til § 5-4 andre avsnitt femte setning.

8.5.5 Hvor mange timer elevene skal ha

8.5.5.1 Fag- og timefordelingen

Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre at departementet skal gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever skal ha i grunnskolen, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag.

Når det gjelder den videregående opplæringen, foreslår departementet derimot å ikke pålegge departementet å gi forskrift om hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag. Et slikt krav vil være for detaljert for en reformert videregående opplæring der fleksibilitet og mer kontinuerlige justeringsprosesser skal stå mer sentralt. I Meld. St. 21 (2021–2022) *Fullføringsreformen med åpne dører til verden og fremtiden* går det fram at regjeringen foreslår en utredning av fag- og timefordelingen. Stortinget sluttet seg til dette forslaget i vedtak 1081 fra 1. juni 2021. Prinsippene om mer fordypning, relevans og valgfrihet skal ligge til grunn for den endrede fag- og timefordelingen. Departementet foreslår derfor i stedet å lovfeste at departementet *kan* gi forskrift om hvor mange timer elever i videregående opplæring skal ha, og hvordan disse timene skal fordeles mellom trinn og fag. Videre foreslår departementet å lovfeste at departementet kan gi forskrift om hvor mange år med læretid det skal være for dem som har læretid i bedrift.

Det følger av dagens lov at kommunene kan gi forskrift om tid til opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt. Det er ikke gitt en tilsvarende hjemmel for fylkeskommunen. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om å lovfeste at både kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi en slik forskrift.

8.5.5.2 Fleksibilitet i fag- og timefordelingen

I grunnskolen kan kommunene omdisponere inntil 5 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, mellom fag for hele grupper og trinn. Det er ikke gitt en tilsvarende hjemmel for fylkeskommunene. Opplæringslovutvalget har foreslått å lovfeste at inntil 10 prosent av timene i hvert fag skal kunne flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket.

Når det gjelder den videregående opplæringen, har departementet behov for å utrede en ny fag- og timefordeling før det er aktuelt å vurdere om fylkeskommunene bør få adgang til å omdisponere timene i fag. Departementet er usikker på om en slik fleksibilitet er like relevant og nødvendig for den videregående opplæringen. Det er også et spørsmål om dette vil la seg gjøre i den videregående opplæringen der elevene går på ulike utdanningsprogrammer og velger fag innenfor disse. I Meld. St. 21 (2021–2022) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* har regjeringen foreslått endringer som skal gi større valgfrihet og mer fleksibilitet i den videregående opplæringen. Departementet foreslår derfor ikke å innføre en bestemmelse om fleksibilitet i fag- og timefordelingen for den videregående opplæringen nå.

Når det gjelder grunnskoleopplæringen, mener departementet at det er behov for mer fleksibilitet enn i dag for å ivareta tverrfaglige aktiviteter som ikke direkte kan sies å være opplæring i enkelte fag, eller hvor det medfører mye administrasjon å fordele timene

mellom fagene. Det kan for eksempel være aktiviteter knyttet til ulike solidaritetsaksjoner, Den kulturelle skolesekken, tur- og aktivitetsdager, tverrfaglige temadager eller liknende. Departementet foreslår derfor at fleksibiliteten ikke bare skal kunne brukes til å overføre timer mellom fag, men at det også skal kunne legges inn andre aktiviteter. Samtidig presiserer departementet at bestemmelsen om fleksibilitet i fag- og timefordelingen ikke skal hindre skolene fra å ha mer vanlig tverrfaglig opplæring enn det som følger av denne fleksibiliteten.

Departementet mener at fleksibiliteten ikke skal kunne brukes til overordnet del av læreplanen. Logikken i læreplanverket tilsier at det ikke skal settes av ekstra tid til overordnet del av læreplanen. Overordnet del skal styre all opplæring i fag og skolens øvrige praksis. Innholdet fra overordnet del som er en del av opplæringen og det elevene skal lære, er allerede inkludert i læreplanene i fag.

Departementet ønsker en regel om at en prosentandel av timene i hvert fag i grunnskolen kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig. Når det gjelder spørsmålet om hvor stor fleksibiliteten bør være, ber departementet høringsinstansene om å gi innspill på om den nye loven bør videreføre at kommunen kan omdisponere inntil 5 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, eller om fleksibiliteten bør økes til 10 prosent.

Opplæringslovutvalget har foreslått å øke fleksibiliteten til 10 prosent. I høringen av opplæringsutvalgets forslag var det ikke mange som kommenterte forslaget, men en del høringsinstanser var positive til forslaget om å øke fleksibiliteten til 10 prosent.

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet* foreslo regjeringen at kommunen skulle kunne disponere inntil 10 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, mellom fag for hele grupper og trinn. I behandlingen av meldingen i Innst. 19 S (2016–2017) avviste Stortinget forslaget slik det forelå fordi det kunne gå ut over fag med lavt årstimetall og særlig de praktiske og estetiske fagene. Undersøkelser har vist at der dagens ordning blir brukt, går det særlig utover disse fagene, som ikke har skriftlig eksamen i 10. trinn. I høringen av opplæringsutvalgets forslag var blant andre Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag og Elevorganisasjonen imot å øke fleksibiliteten til 10 prosent. Hovedargumentene mot forslaget er knyttet til frykt for at de mer teoretiske fagene vil bli prioritert ettersom de er billigere å gjennomføre, og fordi det er disse fagene og ferdighetene som måles gjennom eksamen og nasjonale prøver.

Departementet har både nå og tidligere vurdert flere alternativer for økt fleksibilitet som samtidig kan ivareta de praktiske og estetiske fagene. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra høringen er departementet usikker på om fleksibiliteten kan økes uten at det går ut over de praktiske og estetiske fagene. Et alternativ departementet har vurdert er å øke fleksibiliteten for fag uten skriftlig eksamen. Som det er beskrevet over, ser departementet at når dagens ordning med 5 prosent fleksibilitet brukes, er det fagene engelsk, matematikk og norsk som har fått tilført flest timer gjennom de lokale omdisponeringene. Departementet har derfor vurdert det slik at det er tvilsomt om flere skoler vil overføre

timer fra fag med skriftlig eksamen til de praktiske og estetiske fagene. Et annet alternativ departementet har vurdert, er å øke fleksibiliteten til 10 prosent innenfor avgrensede fagområder, men fagene i skolen er ikke inndelt i definerte fagområder i dag. En slik ordning kan i tillegg svekke fleksibiliteten til kommunene fordi muligheten for å prioritere enkelte fag blir mindre. Departementet mener også at ulike prosentandeler for ulike fag vil gjøre bestemmelsen for detaljert og vanskelig å bruke.

Departementet foreslår etter dette å innføre en regel om at en nærmere bestemt prosentandel av timene i hvert fag i grunnskolen kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill på om fleksibiliteten bør være inntil 5 prosent eller inntil 10 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget.

8.5.5.3 Hva ligger i retten til opplæring?

Departementet mener det er uheldig at det i dag er uklart hva som menes med opplæring, og dermed hva som er det rettslige innholdet i kravet til at elevene har rett til et minste antall timer med opplæring. Departementet ser at det er utfordrende å lage en definisjon som rommer alle kriteriene en aktivitet må oppfylle for at man skal regne den som opplæring. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om å heller innføre nye regler som vil bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring.

I kapittel 48.5.10 vurderer departementet om det bør innføres en regel om at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen. Departementet foreslår også å innføre et krav om forsvarlig vikarordning. Departementet foreslår dessuten endringer som gjelder gjennomføring av opplæring med tekniske hjelpemidler uten at læreren er til stede sammen med elevene (fjernundervisning), se kapittel 20.

Departementet mener at disse forslagene vil bidra til at opplæringsloven med forskrifter samlet sett gir et tydeligere rettslig innhold til kravet om minstetid til opplæring.

9 Krav om forsvarlig opplæring

9.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter departementet om den nye opplæringsloven bør inneholde et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter loven skal være forsvarlig, og hvordan man eventuelt bør utforme et slikt krav.

9.2 Dagens regler

9.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

I opplæringsloven er det ikke direkte fastsatt at opplæringen eller annen virksomhet etter loven må være forsvarlig. Opplæringsloven med forskrifter inneholder likevel flere regler som har til hensikt å bidra til at elevene får et opplæringstilbud av en viss kvalitet.

9.2.2 Rettspraksis

Det har lenge vært lagt til grunn at det gjelder visse minimumskrav til innholdet i opplæringen. Disse kravene ble først formulert i en omfattende underrettspraksis i 1950- og 1960-årene om erstatningsansvar for handlinger, beslutninger og unnlateringer innen skolefeltet. Sakene dreide seg særlig om elever som ble plassert på spesialskole. Rettsutviklingen nådde sitt høydepunkt i to saker for Høyesterett i 1970 (Rt. 1970 s. 95 og Rt. 1970 s. 138). I den første saken la Høyesterett til grunn at skolevirksomheten må holde «et rimelig faglig, sosialt og menneskelig nivå». Dette ble utviklet videre i ulike sammenhenger utover i 1970-årene.

Justisdepartementets lovavdeling oppsummerte rettsutviklingen i et brev fra 2. juni 1982 til Kirke- og undervisningsdepartementet. Der vurderte Lovavdelingen omfanget av retten til spesialundervisning i grunnskoleloven § 13 fjerde avsnitt, som gjaldt på det tidspunktet. Stortinget sluttet seg til Lovavdelingens konklusjon i Innst. O. nr. 4 (1982–83), side 10, som blant annet var at:

[g]runnskolelovens bestemmelse om at alle har rett til opplæring i samsvar med sine evner og forutsetninger, og rett til et tilbud som er likeverdig med det andre elever får, er bindende for Stortinget når Stortinget skal ta stilling til bevilgninger. Det er her skapt en såkalt bunden statsutgift. En annen sak er at det selvsagt vil være rom for skjønn når det gjelder den nærmere utforming av undervisningstilbudet og hvor store ressurser som må settes inn for at man kan si at alle elever får et undervisningstilbud «i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei ha». Man må imidlertid holde fast ved at grunnskoleloven stiller visse minstekrav, og disse minstekravene kan Stortinget ikke unnlate å oppfylle med mindre loven endres, se Innst. O. nr. 4 (1982–83), vedlegg 2, side 34.

Denne rettsoppfatningen ble fulgt opp av Høyesterett i Rt. 1990 s. 360 (Malvik I), der domstolen slo fast at det gjaldt et krav til at opplæringen oppfylte visse minstekrav. I dommen ble det uttalt:

I lovens krav om at opplæringen må være likeverdig med den opplæring som gis i grunnskolen, ligger imidlertid at opplæringen må fylle visse minimums- og likhetskrav, og at dette er en rettighet som kan håndheves ved domstolene.

Den samme normen ble senere lagt til grunn for helsetjenester i Rt. 1990 s. 874 (Fusa) og igjen for opplæring i Rt. 1993 s. 811 (Malvik II).

Ovennevnte rettsavgjørelser ble avsagt for flere tiår siden, og gjeldende opplæringslov inneholder flere lovfestede rettigheter og mer detaljerte krav enn hva loven gjorde da rettsavgjørelsene ble gjort. Retten til spesialundervisning er som kjent nærmere regulert i lov og følger i dag av opplæringsloven kapittel 5. Det fattes vedtak om spesialundervisning som kan påklages.

9.2.3 Andre lover

Flere andre velferdslover, for eksempel integreringsloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven, inneholder krav om at virksomheten etter lovene skal være forsvarlig.

9.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å lovfeste et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig.

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 15.3.

9.4 Departementets forslag

Departementet har ikke tatt stilling til utvalgets forslag, men ønsker innspill og hører åpent

- om det bør lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig
- om et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet bør avgrenses til deler av loven, for eksempel tilpasset (universell) opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring eller skolefritidsordning

9.5 Departementets vurdering

9.5.1 Er det behov for å lovfeste et forsvarlighetskrav?

Departementet har vurdert om den nye opplæringsloven bør inneholde et krav om at opplæring og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig, og ønsker høringsinstansenes syn på dette. Se vurderingen under.

Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om opplæringslovutvalgets forslag, støttet det. KS viste til at forvaltningslovutvalget som har foreslått en 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 en rettslig norm fordi det vil være uklart hva innholdet er i forhold til alle andre rettslige krav. I høringen av forvaltningslovutvalgets utredning støttet KS forvaltningslovutvalgets forslag om ikke å lovfeste slike ulovfestede prinsipper. KS mener 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.

Gjennom rettspraksis er det slått fast at det gjelder noen ulovfestede minstekrav til opplæring etter opplæringsloven. Rettsavgjørelsene ble avsagt for flere tiår siden, og gjeldende opplæringslov inneholder flere lovfestede rettigheter og mer detaljerte krav enn hva loven gjorde da rettsavgjørelsene ble tatt. Det kan argumenteres for at det bør lovfestes et krav til forsvarlighet for å fjerne en eventuell tvil om at det gjelder noen minstekrav. En slik lovfesting vil også gi et viktig signal til både kommunene og fylkeskommunene og til elevene og deres foreldre. En bestemmelse om forsvarlighet kan føre til at kommunene og fylkeskommunene blir mer bevisste på at de har et ansvar for at opplæringstilbudet holder en viss kvalitet, og at dette kravet gjelder i tillegg til andre konkrete krav i opplæringsloven. Elevene og deres foreldre vil kunne vise til at det er et krav om en forsvarlig opplæring, selv om de ikke kjenner alle enkeltrettighetene de har etter loven.

Et forsvarlighetskrav vil ha selvstendig betydning på områder hvor det ikke er fastsatt mer konkrete og strengere krav, og i tilfeller hvor det er uklart om andre krav er brutt. Ved å lovfeste et forsvarlighetskrav blir det mulig å reagere på uforsvarlig praksis uten at alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes praksis er detaljregulert. Som et eksempel på dette viser departementet til kravet om forsvarlig økonomiforvaltning i friskoleloven. Det har gjort det mulig for tilsynet å reagere på useriøs praksis selv om friskolen har oppfylt detaljkravene til for eksempel regnskap og bokføring.

Forsvarlighetskravet er også lovfestet i flere andre sentrale velferdslover, for eksempel integreringsloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. Det kan stilles spørsmål ved hvorfor lovreguleringen skal være annerledes på opplæringsfeltet. Samtidig må behovet for et forsvarlighetskrav vurderes konkret for det enkelte rettsområdet. På noen rettsområder er det mulig og ønskelig å fastsette detaljerte krav til hva som skal inngå i tjenestene etter loven. På andre rettsområder er ikke en slik detaljregulering mulig eller ønskelig. Da kan det være behov for et lovfestet forsvarlighetskrav som sikrer at innholdet i tjenestene er forsvarlig.

For eksempel er bakgrunnen for forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven blant annet at det ikke er mulig å lovfeste klart og entydig hva som vil være en forsvarlig behandling i ethvert tilfelle. I tillegg vil også hva som til enhver tid er forsvarlig behandling, være i konstant utvikling i tråd med ny kunnskap og forskning. Dette gjør at innholdet i rettsreglene ikke kan fastsettes klart og entydig i loven, og at loven heller må inneholde en rettslig standard som kan utvikles over tid.

Både i dagens opplæringslov og i forslaget til ny opplæringslov er det en rekke krav til hvordan opplæringen skal være. Regler om hva som skal være innholdet i opplæringen, blir fastsatt i tilhørende læreplaner. Dette kan tale for at behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav er mindre for opplæringsloven enn for andre lover. På den andre siden er også arbeidet med å gi opplæring faglig forankret, og pedagogikken er også et fagområde i utvikling. Det er derfor ikke mulig eller ønskelig å detaljregulere hvordan man skal jobbe med opplæringen til hver enkelt elev eller elevgruppe. Og selv om en praksis i sum er forsvarlig for de fleste elevene, kan enkeltelever havne i en situasjon der de ikke får en forsvarlig opplæring. Et lovfestet forsvarlighetskrav kan sikre at elever som ikke blir godt nok ivaretatt av lovreguleringen, likevel får et likeverdig tilbud.

Annen virksomhet etter loven, for eksempel skolefritidsordningen eller et tilbud om innlosjering, er i liten grad foreslått lovregulert. Et lovfestet forsvarlighetskrav kan sikre et forsvarlig tilbud selv om opplæringsloven ikke inneholder detaljerte regler.

Et lovfestet forsvarlighetskrav vil ikke i seg selv gi kommunene og fylkeskommunene klare føringer for hva som konkret kreves av opplæringen og de andre tjenestene etter loven, ved siden av de andre pliktene som er foreslått. For kommunene og fylkeskommunene kan det være vanskelig å ta stilling til hva som ligger i kravet. Det kan også være vanskelig å sikre lik praksis på tvers av kommuner og fylkeskommuner. På den andre siden utvikler Utdanningsdirektoratet nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som vil bidra til å beskrive innholdet i et eventuelt lovfestet forsvarlighetskrav.

Et lovfestet forsvarlighetskrav kan gi større belastning for kommunene og fylkeskommunene, fordi kravet må inkluderes i rutinene og dokumentasjonen de utarbeider for virksomheten. Departementet viser til at kommunedirektørens plikt til å ha internkontroll for å sikre at kommunen overholder kravene i regelverket, vil omfatte et eventuelt forsvarlighetskrav. Videre vil et lovfestet forsvarlighetskrav kunne oppfattes som en økt rettsliggjøring av det faglige og pedagogiske skjønnet, noe som vil innsnevre kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom. Samtidig gjelder allerede ulovfestede minstekrav til opplæring etter opplæringsloven.

Departementet er usikker på om behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav oppveier ulempene det vil medføre. Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på om det bør lovfestes et forsvarlighetskrav, og på hva som eventuelt bør være omfattet av et slikt krav.

9.5.2 Hva bør eventuelt være omfattet av et lovfestet forsvarlighetskrav?

Opplæringsloven regulerer både grunnopplæringen og enkelte andre virksomheter som ikke er en del av grunnopplæringen, men som har nær tilknytning til denne. Hvis det skal lovfestes et krav om forsvarlighet, blir spørsmålet om dette skal gjelde for avgrensede deler av opplæringsloven eller all virksomhet etter loven.

Ett alternativ er å følge opp opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste et forsvarlighetskrav som skal gjelde for både opplæring og annen virksomhet etter opplæringsloven. Et slikt forsvarlighetskrav vil omfatte virksomhet som for eksempel skolefritidsordningen, leksehjelpordningen, kulturskolen, rådgivning, skyss, alternative opplæringsarenaer, innlosjering, oppfølgingstjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Rettspraksisen på opplæringsområdet handler om selve opplæringen, men utvalget mener det er god grunn til å anta at det også gjelder et krav om at annen virksomhet etter opplæringsloven er forsvarlig. Utvalget mener det kan skape uklarhet om et lovfestet forsvarlighetskrav bare skal gjelde deler av skolens virksomhet. Utvalget viser også til at forsvarlighetskravet i andre velferdslover gjelder alle tjenester etter loven. En slik bestemmelsen kan utformes i tråd med opplæringslovutvalgets forslag, det vil si at det lovfestes at opplæring og annen virksomhet som er omfattet av loven, skal være forsvarlig.

Et annet alternativ kan være å lovfeste at all opplæring etter loven skal være forsvarlig. Et slikt forsvarlighetskrav vil omfatte alle elever og alle sider av opplæringen, for eksempel innholdet i og organiseringen av opplæringen, tilpassing og individuell tilrettelegging av opplæringen og vurderingen av opplæringen.

Et tredje alternativ kan være å lovfeste et forsvarlighetskrav knyttet til avgrensede deler av loven, for eksempel tilpasset opplæring, spesialundervisning eller skolefritidsordningen. Loven vil da ivareta at virksomheten som er omfattet av det lovfestede forsvarlighetskravet, skal oppfylle visse minimums- og likhetskrav, og at dette er en rettighet som kan håndheves av domstolene.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvilken virksomhet etter loven et eventuelt forsvarlighetskrav bør omfatte. Mulige avgrensede deler av loven kan for eksempel være tilpasset (universell) opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring eller skolefritidsordningen.

9.5.3 Hva vil et lovfestet forsvarlighetskrav innebære?

Kravet om forsvarlighet er en rettslig standard. Dette betyr at det nærmere innholdet i et lovfestet krav vil bli bestemt av normer i samfunnet. Eksempler på rettslige standarder fra andre rettsområder er «god forretningsskikk», «utilbørlig atferd» og «uanstendig atferd». Rettslige standarder gjør at kravet er dynamisk over tid. Ingen av de nevnte uttrykkene betyr nødvendigvis det samme i dag som de gjorde tilbake i tid. Rettslige standarder skal tolkes ut fra nåtidens forhold. Regelen forandrer seg altså etter hvert som de relevante samfunnsnormene forandrer seg. En annen vanlig rettslig standard er «faglig forsvarlig», der normen fylles ut av gjeldende fagkunnskap.

Flere høringsinstanser ber departementet om å tydeliggjøre hva som ligger i betegnelsen *forsvarlig*. Departementet legger i likhet med opplæringslovutvalget til grunn at innholdet i forsvarlighetskravet på opplæringsområdet er forankret blant annet i fagkunnskap og pedagogiske og etiske hensyn, men at det også kan være mer allmenne samfunnsnormer. Hva som er forsvarlig, vil være dynamisk og endres over tid fordi kravet endrer seg i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger.

Hvis det skal lovfestes et forsvarlighetskrav i opplæringsloven, kan det være hensiktsmessig å legge til grunn samme forståelse som gjelder på andre velferdsområder. Det kan ellers bli krevende for kommunene og fylkeskommunene å forholde seg til ulike forståelser av forsvarlighet innenfor de ulike velferdstjenestene. Dette innebærer i så fall at fagkunnskapen, de pedagogiske og etiske hensynene og de mer allmenne samfunnsnormene vil utgjøre kjernen i forsvarlighetskravet og kunne betegnes som god praksis. Samtidig danner disse normene utgangspunktet for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går, det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tilbudet blir uforsvarlig. Mellom god praksis og forsvarlighetskravets nedre grense mot uforsvarlighet vil det være rom for at kommunene og fylkeskommunene kan utøve skjønn. Det vil følge av et slikt forsvarlighetskrav at den aktuelle opplæringen og eventuelt annen virksomhet etter loven må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. Et slikt forsvarlighetskrav må også ses i sammenheng med de andre pliktene i loven.

Det er mange konkrete krav i opplæringsloven med forskrifter som er strengere og mer presise enn kravet om at opplæringen eller andre tjenester etter loven skal være forsvarlige. Disse kravene må kommunene og fylkeskommunene oppfylle uavhengig av om det finnes et forsvarlighetskrav eller ikke. For eksempel må de oppfylle kravet om et minste antall timer i et fag, selv om de mener at færre timer er forsvarlig i det enkelte tilfellet. Et lovfestet forsvarlighetskrav skal fange opp uforsvarlig praksis som ikke rammes av mer spesifikke krav.

Departementet har vurdert om en eventuell lovbestemmelse om forsvarlighet skal slå fast at opplæring og eventuelt annen virksomhet etter loven må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. Det å nevne noe i bestemmelsen kan imidlertid innebære at andre aspekter ved opplæringen og virksomheten kan bli glemt eller underkommunisert. I tillegg er ikke dette lovfestet i integreringsloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven eller sosialtjenesteloven, selv om det også der er lagt til grunn at dette følger av forsvarlighetskravet. Departementet mener derfor at dette bør framgå av forarbeidene til en eventuell bestemmelse om forsvarlighet, men at kravet ikke bør defineres nærmere i loven eller i en forskrift. Innholdet i et eventuelt forsvarlighetskrav skal bestemmes av normer utenfor loven og utvikle seg i tråd med utviklingen av disse normene.

10 Opplæringspråk og talemål

10.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæringspråket og talemålet i grunnskolen og den videregående opplæringen i Norge. Med opplæringspråk menes hvilket språk opplæringen skal være på. Med talemål menes den dialekten den enkelte snakker.

10.2 Dagens regler

Det går ikke tydelig fram av dagens opplæringslov hvilket språk som er opplæringspråket i grunnskolen og den videregående opplæringen. Læreplaner og eksamener er på norsk eller samisk. Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12.

I den muntlige opplæringen kan elevene og de ansatte i grunnskolen velge fritt hvilket talemål, det vil si hvilken norsk dialekt, de vil bruke, jf. § 2-5 andre avsnitt. Undervisningspersonalet og skoleledelsen skal likevel i størst mulig grad ta hensyn til elevenes talemål ved valg av ord og uttrykk.

10.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å presisere i loven at opplæringspråket er norsk eller samisk
- å åpne for at departementet etter søknad fra kommunene eller fylkeskommunene kan gi en skole tidsavgrenset fritak fra kravet til opplæringspråk
- å ikke videreføre regelen om at elever og ansatte fritt kan velge talemål i grunnskoleopplæringen og at skolen skal ta hensyn til elevene i ordvalg og uttrykksmåter

Utvalget ber om at departementet vurderer om det er hensiktsmessig å åpne for andre opplæringspråk enn norsk og samisk, for eksempel i noen fag, i lys av blant annet resultatene fra ulike forsøk som er gjennomført med engelsk som undervisningspråk ved enkelte skoler.

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 32.2 og 32.3.

10.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

I rapporten *Språk i Noreg – kultur og infrastruktur* (2018) foreslår Språkrådets framtidsutvalg at norsk får lovfestet status som opplæringspråk i offentlig grunnopplæring, og at elever med norsk som opplæringspråk får rett til opplæring på og i norsk gjennom hele skoleløpet.

Stortinget vedtok våren 2021 ny språklov, jf. Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)*. Loven trer i kraft 1. januar 2022. Formålet med loven er å gi norsk språk lovfestet status og sterkere vern, og i § 4 er norsk definert som det nasjonale hovedspråket i Norge. Loven definerer også status for samiske språk, nasjonale minoritetsspråk og norsk tegnspråk. Opplæringspråk i grunnskolen eller den videregående opplæringen er ikke tema i verken dagens mållov eller den nye språkloven.

10.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å presisere i loven at opplæringspråket i Norge er norsk, samisk eller norsk tegnspråk, se forslaget til § 15-1 første avsnitt
- å videreføre regelen om at elevene og lærerne avgjør selv hvilket talemål de vil bruke og at lærerne og skoleledelsen skal ta hensyn til elevene i ordvalg og uttrykksmåter, men å tydeliggjøre at dette også gjelder for videregående opplæring, se forslaget til § 15-1 andre avsnitt

10.6 Departementets vurdering

10.6.1 Lovfesting av opplæringspråket i Norge

Opplæringslovutvalget har foreslått at det framgår tydelig i den nye loven at opplæringspråket i grunnskolen og den videregående opplæringen i Norge skal være norsk eller samisk. Forslaget er i tråd med forslaget fra Språkrådets framtidsutvalg. Opplæringslovutvalget viser til innspill om at loven trenger en generell språkpolitisk formålsparagraf. Utvalget peker også på at det er viktig at de videregående skolene ruster elevene – særlig elevene på de studieforbereende utdanningsprogrammene – til å bruke eget språk slik at de senere kan skrive gode tekster som studenter ved universiteter og høyskoler. Alle de 25 høringsinstansene som uttaler seg om opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste opplæringspråket i Norge, støtter forslaget. Forening for norsk

tegnspråk, Norges Døveforbund, Døvekirken og Språkrådet mener i tillegg at norsk tegnspråk bør omfattes.

I Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språkløva)* slår Kulturdepartementet fast at tegnspråk er fullverdige språk og ikke må ses på som hjelpemidler for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Tegnspråk er fullt utviklede språk med egne grammatiske regler og egen setningsoppbygning. Det følger av språkløven § 7 (vedtatt, men ikke trådt i kraft) at norsk tegnspråk er det nasjonale tegnspråket i Norge, og at som språklig og kulturelt uttrykk er norsk tegnspråk likeverdig med norsk.

Departementet mener at en bestemmelse om opplæringspråk bør inkludere de språkene som elevene i dag har rett til å få opplæring *på*, i tillegg til norsk. Elever som har norsk som førstespråk, har rett til opplæring *på* norsk, elever som har samisk som førstespråk, har rett til opplæring *på* samisk (dagens opplæringslov § 6-2 første avsnitt), og elever med tegnspråk som førstespråk eller som etter sakkyndig vurdering har behov for det, har rett til opplæring *på* tegnspråk (dagens opplæringslov § 2-6 første avsnitt). Høsten 2020 ble Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) tatt i bruk. Det er egne læreplaner i mange fag i Kunnskapsløftet samisk (LK20S). Disse planene er likeverdige og parallelle læreplaner for opplæring i samiske distrikter. Det er også utviklet egne læreplaner i noen fag for elever med norsk tegnspråk (Kunnskapsløftet – elever med tegnspråk).

Øvrige rettigheter knyttet til språkopplæring gjelder rett til å få opplæring *i* språk. Disse er det utviklet egne læreplaner i fag for. For eksempel regulerer dagens opplæringslov § 2-7 elevers rett til opplæring i kvensk eller finsk i grunnskolen, og det er en egen læreplan i kvensk eller finsk som andrespråk. Det er også egne læreplaner for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Retten er regulert i dagens opplæringslov §§ 2-8 (grunnskole) og 3-12 (videregående opplæring). En egen bestemmelse om opplæringspråk vil ikke påvirke elevers individuelle rettigheter til å få opplæring i andre språk eller retten til å få særskilt språkopplæring. Disse rettighetene vil fremdeles reguleres i andre bestemmelser. Se høringsnotatet kapittel 25 om særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, kapittel 26 om opplæring i og på norsk tegnspråk, kapittel 27 om opplæring i og på de samiske språkene og kapittel 28 om opplæring i kvensk og finsk.

Kunnskapsdepartementet foreslår at det skal framgå av loven at opplæringspråket i grunnskolen og den videregående opplæringen er norsk, samisk eller norsk tegnspråk. Departementet foreslår ikke å lovfeste unntak fra dette. Bestemmelsen om opplæringspråk er ikke til hinder for tidvis å bruke andre språk i opplæringen, for eksempel ved å bruke engelsk eller annet fremmedspråk i tverrfaglig arbeid.

Bestemmelsen om opplæringspråk vil heller ikke gjelde for skoler som i dag drives i tråd med reglene i opplæringsloven § 2-12, og vil derfor ikke påvirke muligheten til å ha IB-skoler etter denne bestemmelsen, se forslaget til § 22-2. Med samisk menes nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk, jf. forslaget til §§ 3-2 og 6-2. Kravet omfatter både den skriftlige og muntlige opplæringen. Bestemmelsen innebærer som nevnt ingen faktisk endring i elevenes rettigheter, heller ikke i kommunens eller fylkeskommunens plikter.

10.6.2 Regulering av talemål

Utvalget foreslo å ikke videreføre dagens regulering om talemål i grunnskoleopplæringen i den nye loven.

Bruken av ulike dialekter og sosiolekter på en skole er en berikelse og bidrar til språklig mangfold. Selv om det i dag er anerkjent at elever, lærere og andre ansatte i skolen kan bruke den dialekten de snakker hjemme, vet man ikke hvordan dette vil bli i framtiden. Departementet mener derfor at det fortsatt er behov for å regulere dette, og foreslår å videreføre dagens regel, men slik at den gjelder hele grunnopplæringen og ikke bare grunnskolen.

11 Bokmål og nynorsk i opplæringen

11.1 Innledning

Dette kapitlet handler om valg og bruk av norsk skriftspråk (målform) i grunnskolen og den videregående opplæringen. Med norsk skriftspråk menes bokmål og nynorsk.

11.2 Dagens regler

11.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Reglene om skriftspråk i grunnskolen står i opplæringsloven § 2-5.

11.2.1.1 *Skriftspråk i opplæringen*

Kommunen fastsetter i forskrift hvilket skriftspråk som skal være hovedmål i de enkelte skolene, jf. § 2-5 første avsnitt. Hovedmålet skal brukes både i skriftlig opplæring og i skriftlig arbeid. Det skriftspråket som ikke er hovedmålet, er sidemålet. I skriftlig arbeid må elevene på 1. til 7. trinn bruke det samme hovedmålet som skolen.

Elevene fra og med 8. trinn (ungdomstrinnet) velger om de vil bruke bokmål eller nynorsk i det skriftlige arbeidet. Det betyr at elevene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring velger sitt eget hovedmål individuelt. Opplæringsloven § 2-5 første avsnitt regulerer bare skriftspråk i grunnskolen, men det er lagt til grunn at elever i den videregående skolen har den samme valgmuligheten.

11.2.1.2 *Skriftspråk i lærebøkene*

Tredje avsnitt i § 2-5 handler om skriftspråk i lærebøkene. Foreldrene til elever på 1. til 7. trinn velger hvilket skriftspråk elevens lærebøker skal ha, mens eleven velger selv fra 8. trinn. Videre skal elevene ha lærebøker på hovedmålet i norskopplæringen. Det følger av forskrift til opplæringsloven § 17-1, jf. loven § 9-4, at elevene har rett til læremidler på det skriftspråket de ønsker. Retten gjelder både grunnskoleelever og elever i videregående opplæring.

11.2.1.3 *Retten til å tilhøre en egen skriftspråkgruppe*

Opplæringsloven § 2-5 fjerde avsnitt lovfester elevers rett til å tilhøre en særskilt skriftspråkgruppe. Retten til særskilt skriftspråkgruppe betyr at eleven får opplæring i en egen elevgruppe som har et annet skriftlig hovedmål enn de andre elevene på skolen. Retten gjelder når minst ti elever på et av trinnene 1 til 7 i en kommune ønsker skriftlig opplæring på et annet hovedmål enn det kommunen har vedtatt. Retten gjelder så lenge det er minst seks elever igjen i gruppa. Hvis det er flere skoler i kommunen som har minst ti elever som ønsker et annet skriftlig hovedmål, har hver av disse gruppene rett til en egen skriftspråkgruppe på nærskolen sin. Hvis elevene er spredt på flere skoler i kommunen, vedtar foreldrene med vanlig flertall hvilken skole tilbudet skal gis ved.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at elever med ulike hovedmål får opplæring sammen. Forutsetningen er at det ikke bryter med formålet med bestemmelsen. Skolen må sørge for at elevene får skriftlig materiell på eget skriftspråk. Elevenes rett til særskilt skriftspråkgruppe gjelder ikke fra 8. trinn.

11.2.1.4 *Hvis eleven overføres til en ny skole*

Elever som blir overført til en ny skole med et annet hovedmål enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, har rett til skriftlig opplæring på det opprinnelige hovedmålet på den nye skolen. De har også rett til norskundervisning i egen gruppe, uavhengig av hvor mange de er. Dette følger av § 2-5 femte avsnitt. Det følger av forarbeidene at det skriftlige arbeidet til både eleven og skolen skal være på det ønskede hovedmålet. Forarbeidene presiserer at bestemmelsen ikke gjelder når skolebyttet skyldes at eleven skifter bosted.

11.2.1.5 *Opplæring i begge skriftspråkene*

Elevene skal ha opplæring i begge skriftspråkene de to siste årene i grunnskolen, jf. § 2-5 sjette avsnitt første setning. For elevene på 9. og 10. trinn er det dermed obligatorisk sidemålsundervisning. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) går lenger enn lovbestemmelsen ettersom læreplanen i norsk har kompetansemål i både nynorsk og bokmål også på barnetrinnet.

Noen elevgrupper har rett til fritak fra opplæring i skriftlig sidemål. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 1-11, jf. opplæringsloven § 2-5 sjette avsnitt andre setning. Kravet til opplæring i skriftlig sidemål gjelder ikke for elever som har opplæring i samisk som første- eller andrespråk, finsk eller kvensk som andrespråk eller tegnspråk, og heller ikke for elever som har særskilt språkopplæring. Muligheten til å få fritak fra opplæring gjelder også for elever i videregående opplæring.

Enkelte elevgrupper har også mulighet til å få fritak fra vurdering med karakter i sidemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-19. Elever med spesialundervisning og individuell opplæringsplan har også rett til slikt fritak, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-17.

11.2.1.6 *Rådgivende folkeavstemning om skifte av hovedmål i grunnskolen*

Dersom kommunen vil skifte hovedmål ved en eller flere grunnskoler, eller et flertall i kommunestyret eller minst en fjerdedel av dem med stemmerett krever det, skal det holdes rådgivende folkeavstemning om hva som skal være hovedmålet. Dette følger av opplæringsloven § 2-5 sjuende avsnitt.

Det er fastsatt detaljerte regler om rådgivende folkeavstemning om skriftspråk i grunnskolen i forskrift til opplæringsloven kapittel 9. Alle over 18 år som bor i skolekretsen, og alle foreldre til barn på barnetrinnet ved skolen, har stemmerett. Nytt vedtak om hovedmål kan ikke gjøres før det har gått minst fem år.

11.2.2 Andre lover

11.2.2.1 *Kommuneloven*

Kapittel 12 i kommuneloven handler om innbyggerdeltagelse i form av innbyggerforslag og folkeavstemninger. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslag hvis minst 2 prosent av innbyggerne står bak det, se kommuneloven § 12-1 første avsnitt. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Videre bestemmer kommunestyret eller fylkestinget selv at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. § 12-2.

11.2.2.2 *Målloven*

Målloven § 1 slår fast at bokmål og nynorsk er likeverdige skriftspråk, og at de skal være likestilte skriftspråk i alle organer i staten, fylkeskommunene og kommunene.

En ny språklov skal erstatte dagens mållov. Den omtales under i kapittel 11.4.

11.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre elevenes rett til å velge bokmål eller nynorsk i skriftlige arbeider og i læremidler
- å videreføre retten til opplæring i en egen gruppe på barnetrinnet på det skriftspråket kommunen ikke har vedtatt, men slik at det er kommunen som avgjør hvilken skole som skal gi tilbudet når elevene er spredt på flere skoler i kommunen
- å videreføre retten for elever som må overføres til en skole med et annet skriftspråk enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, til å bruke og få opplæring på det skriftspråket de hadde, og til å få opplæring i faget norsk i en særskilt gruppe
- å videreføre bestemmelsen om at departementet kan gi forskrift om fritak for opplæring i ett av de norske skriftspråkene for enkelte elevgrupper
- å videreføre at kommunen skal gi forskrift om det er bokmål eller nynorsk som skal være hovedmålet ved hver skole, og lovfeste det samme for fylkeskommunen
- å erstatte kravet om obligatorisk sidemålsundervisning på 9. og 10. trinn med et generelt krav om opplæring i begge skriftspråkene
- å ikke videreføre kravet om rådgivende folkeavstemning

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 32.3.

11.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

Stortinget har bedt regjeringen utrede en endring av opplæringsloven § 2-5 og andre mulige tiltak som kan sikre elever på ungdomsskolen rett til opplæring på hovedmålet og

rett til å tilhøre en egen målformgruppe, se anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016, jf. Dokument 8:116 S (2015–2016). Departementet skrev i budsjettproposisjonen for 2020 at det vil vurdere om retten til å tilhøre en egen skriftspråkgruppe skal utvides til å gjelde hele grunnskolen, i forbindelse med oppfølgingen av forslagene fra opplæringslovutvalget, se Prop. 2 S (2019–2020) for Kunnskapsdepartementet, del 1, kapittel 3.

Det følger av Granavolden-plattformen (2019) at regjeringen vil fremme forslag om en ny helhetlig språklov som viderefører prinsippene i dagens lovverk knyttet til sidestilte skriftspråk, tegnspråk og nasjonale minoritetsspråk, og vurdere tiltak for å styrke hoved- og sidemålsopplæring for tidlige alderstrinn og åpne for lokale forsøk.

Kulturdepartementet la våren 2021 fram Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)*, og ny språklov er vedtatt av Stortinget. Loven gjelder fra 1. januar 2022. Formålet med loven er å gi norsk språk lovfestet status og sterkere vern. Loven definerer også status for samiske språk, nasjonale minoritetsspråk (kvensk, romani og romanes) og norsk tegnspråk.

I Prop. 108 L (2019–2020) går det fram hvilke mål regjeringen legger til grunn for språkpolitikken i årene som kommer. Det framgår blant annet at språkpolitikken skal fremme reell likestilling mellom de to skriftspråkene bokmål og nynorsk. Det offentlige har et særlig ansvar for å fremme nynorsk fordi det er det minst brukte språket. Dette innebærer at situasjonen for nynorsk som mindretallsspråk skal vurderes særskilt, for eksempel i politikktutvikling eller regelverksarbeid som gjelder norsk språk.

Den nye språkloven skal erstatte dagens mållov. Uttrykket «målform» erstattes med betegnelsen «skriftspråk» om bokmål og nynorsk. Kulturdepartementet og Språkrådet anbefaler imidlertid ikke å erstatte «hovedmål og sidemål» med «hovedspråk og sidespråk». Ordet «målform» kan fremdeles brukes, men der det er mulig, bør man på opplæringsfeltet bruke «nynorsk» og «bokmål» om skriftspråk, se proposisjonen, kapittel 11.5.2. Det følger av den vedtatte språkloven § 4 at norsk er det nasjonale hovedspråket i Norge, og at bokmål og nynorsk er «likeverdige språk» og «jamstilte skriftspråk». Stortinget har også vedtatt enkelte endringer i betegnelser i dagens opplæringslov §§ 2-5, 9-4 og 15-6.

11.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre at kommunen skal gi forskrift om det er bokmål eller nynorsk som skal være hovedmålet ved hver skole, og lovfeste det samme for fylkeskommunen, se forslaget til § 15-2 første avsnitt
- å videreføre kravet om rådgivende folkeavstemning ved skifte av skriftspråk i grunnskolen, se forslaget til § 15-2 andre avsnitt
- å videreføre elevenes rett til å velge bokmål eller nynorsk i skriftlige arbeider og i læremidler, se forslaget til §§ 3-1 andre avsnitt og 6-1 andre avsnitt
- å videreføre retten til opplæring i en egen gruppe på barnetrinnet på det skriftspråket kommunen ikke har vedtatt, men slik at det er kommunen som avgjør hvilken skole

som skal gi tilbudet når elevene er spredt på flere skoler, se forslaget til § 3-1 tredje avsnitt

- å utvide retten til opplæring i en egen gruppe på det skriftspråket kommunen ikke har vedtatt, til å gjelde også for elever på 8. til 10. trinn, se forslaget til § 3-1 tredje avsnitt
- å videreføre retten for elever som må overføres til en skole med et annet skriftspråk enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, til å bruke og få opplæring på det skriftspråket de hadde, og til å få opplæring i faget norsk i en særskilt gruppe, se forslaget til § 3-1 fjerde avsnitt
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om fritak for opplæring i ett av de norske skriftspråkene for enkelte elevgrupper, se forslaget til §§ 3-1 første avsnitt andre setning og 6-1 første avsnitt andre setning
- å erstatte kravet om obligatorisk sidemålsundervisning på 9. og 10. trinn med et generelt krav om opplæring i begge skriftspråkene, se forslaget til §§ 3-1 første avsnitt første setning og 6-1 første avsnitt første setning

11.6 Departementets vurdering

11.6.1 Hovedkonklusjoner og begrepsavklaring

Opplæringslovutvalget foreslår i hovedsak å videreføre reglene om valg av hovedmål og skriftspråk, men med språklige og strukturelle endringer og enkelte endringer i innholdet. Departementet mener, som utvalget, at den nye opplæringsloven bør regulere valget mellom og bruken av de to norske skriftspråkene bokmål og nynorsk. Departementet mener det er særlig viktig at den nye opplæringsloven ivaretar de språkpolitiske målene som regjeringen legger til grunn i den nye språkloven som ble vedtatt våren 2021. Det innebærer blant annet at eventuelle endringer i opplæringsloven ikke må redusere nynorskens posisjon eller bidra til å redusere eller fjerne eksisterende mindretallsrettigheter eller minoriteters rettigheter knyttet til språk.

Departementet bruker betegnelsene som er brukt i den nye språkloven, og departementet foreslår derfor å bruke betegnelsen «skriftspråk» i stedet for *målform* i loven. *Bokmål* og *nynorsk* brukes som betegnelser i loven der det er mulig, men *hovedmål* og *sidemål* beholdes der det er behov for det. Departementet foreslår enkelte justeringer i utvalgets forslag til bestemmelser på bakgrunn av endringene i dagens opplæringslov som er vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 108 L (2019–2020).

11.6.2 Kommunen skal fastsette hovedmålet ved hver skole

Departementet mener at kommunen fortsatt skal fastsette hvilket skriftspråk som skal være hovedmålet ved hver grunnskole. Valget av hovedmål har betydning for den skriftlige opplæringen ved skolen og den skriftlige kommunikasjonen som lærerne og de andre ansatte har med elevene. Videre mener departementet, som utvalget og flertallet av høringsinstansene, at fylkeskommunen skal beslutte hvilket skriftspråk som skal være hovedmålet ved de ulike videregående skolene i fylket. Dette vil gi en bedre sammenheng i regelverket for grunnskolen og den videregående opplæringen.

Ettersom avgjørelsen har betydning for elevenes rettigheter, må kommunen og fylkeskommunen fastsette hvilket skriftspråk som skal være hovedmålet for skolene i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. Dagens kunngjøringsplikt for kommunen etter forvaltningsloven § 38 bidrar til å sikre at det er kjent og tilgjengelig for allmennheten hvilket hovedmål skolene har, og departementet mener at det samme kravet skal gjelde for fylkeskommunen. Det innebærer at kommunen og fylkeskommunen må sørge for kunngjøring slik at det ikke er tvil om hvilket skriftspråk som er hovedmål ved den enkelte skolen.

11.6.3 Videreføre rådgivende folkeavstemninger om skriftspråk

Departementet foreslår, i motsetning til utvalget, å videreføre kravet om rådgivende folkeavstemning om valg av skriftspråk i skolene i den nye opplæringsloven.

Utvalgets forslag om å ikke videreføre kravet er i tråd med innspill utvalget har fått fra KS, og i samsvar med forslag i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*, som ikke ble fulgt opp. Utvalget begrunner forslaget med at dagens regel i opplæringsloven § 2-5 sjuende avsnitt er en særregulering som bør unngås. Utvalget viser til at de generelle reglene i kommuneloven om innbyggerforslag og folkeavstemninger og kravet i forvaltningsloven om alminnelig høring før kommunen vedtar en forskrift, gir foreldrene og elevene flere muligheter til å påvirke valget av skriftspråk ved den enkelte skolen. Språkrådet er derimot ikke enig og tilrår at opplæringsloven «tryggjer dei demokratiske prosessane som knyter seg til val av målform i grunnskulen, slik at val av målform i grunnskulen ikkje blir undergrave av den individuelle retten til å velje målform».

Høringsinstansene er delt i synet på utvalgets forslag. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om temaet, ønsker å videreføre kravet om rådgivende folkeavstemning. Flere indikerer likevel at det ikke er gitt at en folkeavstemning slår positivt ut med tanke på å opprettholde eller styrke nynorskens posisjon i skolen.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det har vært avholdt 32 lokale folkeavstemninger om skriftspråk i perioden 2010–2019, hvorav 9 av dem var i 2010. I alt er det blitt avholdt 297 avstemninger om skriftspråk i grunnskolen siden 1970, med én eller flere avstemninger hvert år bortsett fra i 2009. I de fleste tilfellene har det vært avstemninger på skoler som i utgangspunktet har hatt nynorsk som skriftspråk, og tendensen har vært at skoler har gått over til bokmål. Av de 286 avstemningene hvor SSB har informasjon om utfallet, har i alt 94 prosent blitt fulgt opp av tilsvarende beslutninger i kommunen. Tre fjerdedeler av dem som ikke er tatt til følge, er avstemninger der resultatet har talt for bokmål.

Statistikken fra SSB viser at folkeavstemninger på dette feltet ikke nødvendigvis er et virkemiddel som bidrar til å styrke nynorsken som skriftspråk, eller det beste virkemidlet for å ivareta mindretallshensynet. Samtidig mener departementet at det er vanskelig å si sikkert hva som blir de språkpolitiske konsekvensene av utvalgets forslag om å la de

generelle reglene om involvering av innbyggerne i kommuneloven og forvaltningsloven gjelde.

Som begrunnelse for at departementet ikke fulgte opp det tilsvarende forslaget fra NOU 1995: 18 i dagens opplæringslov, står det følgende i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*, kapittel 12.4:

I motsetnad til utvalet går departementet inn for å føre vidare reglane om rådgivande folkerøysting. Departementet har lagt vekt på at slike folkerøystingar har lange tradisjonar, og at det er ei godt fungerande demokratisk ordning. Dei nærmare reglane om røysterett og valordning bør givast i forskrifter frå departementet.

Da opplæringsloven av 1998 ble vedtatt, inneholdt kommuneloven en bestemmelse om innbyggerinitiativ (kommuneloven av 1992 § 39 a). Kommunens og fylkeskommunens adgang til å gjennomføre lokale folkeavstemninger om forslag som gjelder kommunens virksomhet, var ulovfestet og ble tatt inn i kommuneloven § 39 b i 2009. Bestemmelsene er videreført og tydeliggjort i dagens kommunelov (av 2018) §§ 12-1 og 12-2. Mens kommuneloven har krav om at minst 2 prosent av innbyggerne må stå bak et forslag, eller at det er minst 300 underskrifter i kommunen for at kommunestyret må ta stilling til forslaget, stiller opplæringsloven krav om rådgivende folkeavstemning før et skifte av hovedmål.

Departementet mener dette er hensyn som tilsier at kravet om en rådgivende folkeavstemning bør videreføres. Selv om utfallet ikke alltid er i nynorskens favør, vil en folkeavstemning kunne bidra til en forsterket bevisstgjøring og en viktig språkdebatt lokalt.

11.6.4 Videreføre valg av skriftspråk i læremidler og i skriftlige arbeider

Det er viktig at elevene fortsatt sikres mulighet til å ivareta sitt eget skriftspråk i skriftlige arbeider og gjennom læremidlene. Valg av læremidler bør reguleres sammen med valg av skriftspråk. Departementet foreslår derfor å videreføre elevenes mulighet til å velge bokmål eller nynorsk i skriftlige arbeider og i læremidler fra og med 8. trinn, og at foreldrene til elever på 1. til 7. trinn velger om læremidlene skal være på bokmål eller nynorsk.

Etter departementets forslag vil det følge direkte av loven at elevene fra 1. til 7. trinn må bruke det skriftspråket som kommunen har vedtatt som hovedmål. I dag sier bestemmelsen bare at elevene velger hovedmål selv fra 8. trinn. Departementet foreslår videre at den nye loven presiserer at valgfriheten når det gjelder skriftspråk, også omfatter elever i videregående opplæring. Dette vil gi en bedre sammenheng i regelverket.

11.6.5 Videreføre retten til særskilte skriftspråkgrupper

Departementet foreslår å videreføre retten til opplæring i særskilte grupper for elever på barnetrinnet som vil bruke et annet skriftspråk enn det kommunen har fastsatt som hovedmål. Denne retten er særlig viktig for elever med nynorsk som hovedmål. Denne

elevgruppa har liten tilgang til hovedmålet sitt i hverdagen, og skolen spiller derfor en enda viktigere rolle for språket til elevene.

Departementet foreslår videre, i likhet med utvalget, at der elever med rett til opplæring i særskilte grupper er *spredt på flere skoler*, bør det være kommunen som avgjør hvilken skole som skal gi tilbudet, ikke foreldrene. Departementet har merket seg at noen av høringsinstansene er skeptiske til forslaget. Selv om foreldrene ved vanlig flertall i dag kan bestemme hvilken skole som skal gi tilbudet, kan kommunene kreve at flertallet av foreldrene velger én skole, også i de tilfellene der det er aktuelt å opprette flere klasser for elever med annet hovedmål. Det er kommunen som er ansvarlig for opplæringen og for å disponere ressursene sine best mulig. Kommunen må uansett beslutte dette på en demokratisk og faglig forsvarlig måte som ivaretar elevenes øvrige rettigheter. Kommunen bestemmer allerede opplæringssted for opplæring i tegnspråk og samisk og for innføringstilbud. Departementet understreker at hvis det er minst ti elever på et trinn på *samme skole* som krever denne retten, har de etter departementets forslag fortsatt rett til å få opplæringen på den skolen de går på.

Departementet viderefører også at elever som må overføres til en skole med et annet skriftspråk enn det de har hatt på 1. til 4. trinn, fortsatt skal ha rett til å bruke og å få opplæring på det skriftspråket de hadde. Disse elevene skal også fremdeles ha rett til opplæring i faget norsk i en særskilt gruppe, uavhengig av hvor mange de er. Retten skal fremdeles forbeholdes for elever som må overføres på grunn av endringer i skolestrukturen.

11.6.6 Innføre særskilte skriftspråkgrupper på ungdomstrinnet

Departementet foreslår at retten til opplæring på eget skriftspråk i egne grupper også skal gjelde elever på ungdomstrinnet. Departementet følger dermed opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016.

Nynorsk står generelt svakere enn bokmål som skriftspråk, og en utvidelse av retten til særskilt skriftspråkgruppe vil kunne bidra til å styrke nynorskens posisjon i områder der den er under press, og redusere tendensen til at elever bytter hovedmål når de begynner på ungdomstrinnet. Forslaget er dermed i tråd med regjeringens mål om å fremme nynorsk. Økt oppmerksomhet om opplæring i grunnleggende lese- og skriveferdigheter gjennom hele utdanningsløpet er også et viktig argument for å utvide rettighetene til elevene på ungdomstrinnet.

Målbevegelsen, Språkrådet, norskfaggruppene ved Høgskulen på Vestlandet og Norsk Målungdom trekker i høringen fram utvidelse av retten til skriftspråkgrupper som et viktig tiltak. Flere av dem viser til Stortingets anmodningsvedtak fra 2016. Flere av høringsinstansene viser til at når elevene selv skal velge hovedmål individuelt, skjer det et stort såkalt språkskifte fra nynorsk til bokmål; dette skjer i overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet, i løpet av ungdomstrinnet og fra ungdomsskole til videregående opplæring. Høringsinstansene viser til forskning om at språkskiftet skjer fordi elevene mener de ikke mestrer nynorsk godt nok. Flere peker på at elever med nynorsk som hovedmål ofte havner i mindretall når de kommer i språkblandede grupper på

ungdomstrinnet. De møter da ofte bokmål som skriftlig undervisningspråk fordi det treffer behovene til majoriteten av elevene.

Departementet tar forbehold om at endringen først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for den. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

11.6.7 Generelt krav om opplæring i både bokmål og nynorsk

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å erstatte kravet om obligatorisk sidemålsundervisning på 9. og 10. trinn med et generelt krav om at elevene skal ha opplæring i begge de norske skriftspråkene. Det bør være et prinsipp at innholdet i fagene som hovedregel ikke skal fastsettes i loven, men framgå av læreplanene i fagene. I læreplanen i norsk er det fastsatt at opplæring i begge de norske skriftspråkene skal starte allerede på 1. eller 2. trinn, altså langt tidligere enn 9. trinn. Dagens lovbestemmelse stiller dermed lavere krav enn det læreplanene krever, og gir ikke riktig informasjon om skolenes og kommunenes forpliktelser. Departementet mener det er sentralt at elevene skal ha opplæring i både bokmål og nynorsk, og at dette bør framgå av den nye loven. I forslaget til lovbestemmelse framkommer det derfor tydelig at opplæring i både hovedmål og sidemål er obligatorisk, slik noen av høringsinstansene framhever som viktig.

11.6.8 Fortsatt fritak fra opplæring for noen elevgrupper

Departementet foreslår i likhet med utvalget at det fortsatt skal være lovhjemmel til å fastsette forskriftsregler om fritak fra opplæring i sidemål for noen elevgrupper. Det er fortsatt behov for at det i noen grad åpnes for at enkelte elever kan fritas fra skriftlig opplæring i sidemål. Forskriftshjemmelen for fritak bør også gjelde den videregående opplæringen. Forslaget innebærer derfor at hjemmelen for fritak fra sidemål i videregående opplæring blir tydeligere enn i dag.

Elevgruppene som kan få fritak fra opplæring i sidemål, er i grunnskolen elever som får opplæring i og på samisk, kvensk, finsk, norsk tegnspråk eller som får særskilt språkopplæring. For den videregående opplæringen gjelder det elever som får opplæring i samisk, i og på norsk tegnspråk eller særskilt språkopplæring. Flere høringsinstanser er bekymret for at fritaksmuligheten skal bli for stor, og departementet vil derfor understreke at hensikten med forskriftshjemmelen ikke er å utvide adgangen til fritak fra opplæring sammenliknet med hvordan reglene er i dag. Mulighetene for fritak fra opplæring i sidemål er svært begrenset og saklig begrunnet i de ulike elevgruppenes språksituasjon.

Departementet vil for ordens skyld påpeke at det er forskjell på reglene om fritak fra opplæring som er temaet her, og fritak fra vurdering med karakter. Det er forskrift til opplæringsloven kapittel 3 (individuell vurdering i grunnskolen og i videregående opplæring) og kapittel 4 (individuell vurdering i grunnopplæring særskilt organisert for voksne) som regulerer hvilke elever som kan få fritak fra vurdering i sidemål. Disse kapitlene ble revidert i juni 2020, men det ble ikke gjort noen endringer med hensyn til hvilke elever som kan få fritak fra vurdering i sidemål etter søknad, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-19.

12 Læremidler

12.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvilke krav den nye opplæringsloven skal stille til læremidler, inkludert krav til språklige parallellutgaver på bokmål og nynorsk og krav til rettskriving i læremidlene.

12.2 Dagens regler

12.2.1 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

12.2.1.1 *Krav om parallelle utgaver på bokmål og nynorsk (parallellitetskravet)*

Opplæringsloven § 9-4 handler om lærebøker og andre læremidler. I andre fag enn norsk kan skolene bare bruke lærebøker og andre læremidler som foreligger på bokmål og nynorsk til samme tid og til samme pris. Kravet om parallelle utgaver på bokmål og nynorsk til samme tid og pris kalles parallellitetskravet. Departementet kan gjøre unntak fra kravet i særlige tilfeller.

Eleven har rett til læremidler på egen målform. Retten og parallellitetskravet er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 17. Kravet til språklige parallellutgaver skal gjøre det enklere å realisere elevens rett til å velge målform.

Parallellitetskravet gjelder for læremidler. Med «læremiddel» menes alle trykte og digitale elementer som er utviklet til bruk i opplæringen, som brukes regelmessig og dekker de vesentlige delene av kompetansemålene eller er viktige for de grunnleggende ferdighetene, jf. forskriften § 17-1 tredje avsnitt. Det innebærer at det gjelder samme vurderinger for trykte og digitale elementer når det skal vurderes om kravene til parallellitet gjelder.

Kravet om språklige parallellutgaver gjelder likevel ikke for

- faget norsk, jf. opplæringsloven § 9-4 første avsnitt første setning
- fag med årskull på 300 eller færre elever, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-1 andre avsnitt andre setning
- kildestoff, bakgrunnsstoff, artikler, aviser, oppslagsverk og liknende, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-2 andre avsnitt
- læremidler der den norske teksten utgjør en mindre del, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-2 tredje avsnitt
- samiske læremidler, jf. opplæringsloven § 9-4 sjette avsnitt

12.2.1.2 *Krav til rettskriving*

Opplæringsloven § 9-4 andre avsnitt handler om krav til rettskriving. Norske og samiske lærebøker og tilsvarende digitale læremidler som blir brukt i skolen, skal være i samsvar med offisiell rettskriving. Nynorskutgavene skal følge læreboknormalen.

12.2.1.3 *Krav til lesebøker, ordlister og ordbøker m.m.*

Lesebøkene i norskfaget i grunnskolen skal ha nok tilfang på begge skriftspråkene, slik at elevene lærer å lese både bokmål og nynorsk, jf. opplæringsloven § 9-4 tredje avsnitt. Ordlistene og ordbøkene som elevene bruker, skal være godkjent av Språkrådet, jf. fjerde avsnitt. Kravet gjelder ikke samiske ordlister og ordbøker eller tospråklige ordlister, for eksempel fra engelsk til norsk.

Skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler, jf. opplæringsloven § 9-3. Bestemmelsen åpner for at både grunnskoler og videregående skoler kan oppfylle kravet om utstyr gjennom å disponere utstyr utenfor skolen, for eksempel i lokale bedrifter. Bestemmelsen omfatter ikke læremidler og utstyr til eget bruk (individuell utstyr), jf. merknad til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.

Departementet har plikt til å sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-9.

12.2.2 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 27 regulerer innholdet i læremidler og undervisningen. Bestemmelsen fastsetter at i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr opplæring, skal læremidlene og undervisningen bygge på lovens formål. Formålet med likestillings- og diskrimineringsloven er «å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person», jf. § 1.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 inneholder krav til universell utforming av IKT. Den tilhørende forskriften om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (forskrift 21. juni 2013 nr. 732) omfatter nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater. For virksomheter i opplærings- og utdanningssektoren gjelder plikten for nye IKT-løsninger fra 1. januar 2019. Eksisterende IKT-løsninger skal være universelt utformet innen 1. januar 2021.

12.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre parallellitetskravet, og unntakene fra disse, i loven
- å videreføre kravene til rettskriving og godkjente ordlister og ordbøker
- å ikke videreføre hjemler for departementet til å fastsette forskrift om og gjøre unntak fra parallellitetskravet
- å ikke videreføre kravet om å følge læreboknormalen
- å ikke videreføre bestemmelsene om utstyr og statens plikt til å sørge for læremidler

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 32.4.

12.4 NOU 2019: 3 og Granavolden-plattformen

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (Stoltenbergutvalget) foreslo i NOU 2019: 3 *Nye sjanser - bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* å innføre krav om at skoler kun kan kjøpe inn fagfellevurderte læremidler etter nasjonalt fastsatte kvalitetskriterier for det enkelte fag, se NOU 2019: 3, kapittel 14.3.

Det følger av Granavolden-plattformen (januar 2019) at regjeringen vil «sikre retten til læremiddel på begge målformer».

12.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre parallellitetskravet, og unntakene fra disse, i loven, se forslaget til § 15-3 andre og tredje avsnitt
- å videreføre kravene til rettskriving og godkjente ordlister og ordbøker, se forslag til §§ 15-3 første avsnitt og 15-4 første avsnitt
- å ikke videreføre hjemler for departementet til å fastsette forskrift om og gjøre unntak fra parallellitetskravet
- å ikke videreføre kravet om lesebøkene i norskfaget
- å ikke videreføre kravet om å følge læreboknormalen
- å ikke videreføre bestemmelsene om utstyr og statens plikt til å sørge for læremidler
- å lovfeste at skolen, så langt det er mulig, skal bruke skriveprogrammer som støtter både bokmål og nynorsk, og som følger offisiell rettskriving, se forslaget til § 15-4 andre avsnitt

12.6 Departementets vurdering

12.6.1 Om betegnelsene læremidler, læringsressurser og verktøy

Bestemmelsene om læremidler i skolen er med på å definere hva som forstås med *læremiddel*. Det er kun det som defineres som læremiddel, som omfattes av parallellitetskravet. Departementet ser derfor behov for å tydeliggjøre og avklare hvordan betegnelsene «læremidler», «læringsressurser» og «(digitale) verktøy» skal defineres og avgrenses i forbindelse med grunnskole og videregående opplæring.

I bestemmelsen inngår det fire vilkår for at noe kan kalles et «læremiddel» og dermed omfattes av parallellitetskravet: De er 1) trykte eller digitale, 2) de er utviklet til bruk i opplæringen, 3) de brukes jevnlig i opplæringen, og 4) de dekker vesentlige deler av læreplanen i faget.

Læremidler er ikke det samme som *læringsressurser*. Læringsressurser har faglig innhold, men mindre omfang og i avgrensede emner og temaer. Departementet skiller dessuten mellom ressurser generelt som kan brukes i opplæringen (for eksempel avisartikler eller leksika og kilder på internett), og læringsressurser som er utviklet for bruk i opplæringen.

Videre definerer departementet *verktøy* som hjelpemidler uten spesifikke innholdskomponenter. Det kan i prinsippet gjelde alle fysiske og digitale verktøy fra

blyant og skrivebok, til PC og iPad, men også ulike former for programvare som skriveprogrammer, regneark og andre former for kontorstøtteverktøy eller verktøy for å produsere animasjoner, bøker eller liknende. Enkelte slike digitale verktøy er utviklet spesifikt for bruk i opplæringen, mens andre er generelle verktøy som benyttes i arbeidslivet eller privatlivet.

12.6.2 Videreføre parallellitetskravet med unntak

Departementet foreslår, som opplæringslovutvalget, å videreføre kravet om parallelle utgaver på bokmål og nynorsk (parallellitetskravet) i loven. Kravet til læremidler på både bokmål og nynorsk har en viktig språkpolitisk funksjon og bidrar til at det blir utarbeidet læremidler på begge skriftspråkene. Parallellitetskravet er spesielt viktig for nynorskelevne.

Departementet ser at elever som bruker nynorsk, har særlige utfordringer når det gjelder tilgang til læremidler, læringsressurser og verktøy på nynorsk. Flere av høringsinstansene er opptatt av at disse elevene møter for lite nynorsk i opplæringen, og at digitaliseringen har påvirket dette negativt. Det henger blant annet sammen med at lærere bruker flere ulike ressurser nå enn tidligere, og at flere av disse er utviklet i utlandet og ikke er utviklet på både bokmål og nynorsk. Noen peker på at noe programvare eller andre verktøy, som kontorstøtteverktøy og retteprogrammer, ikke støtter nynorsk eller har for dårlig kvalitet på nynorsken. Det hevdes også at vilkåret om *regelmessig bruk* i regelverket fører til at kommunen i hvert enkelt tilfelle må vurdere om læremidlet brukes regelmessig nok til at de må stille krav til nynorskutgave i anskaffelsen, og at de oftere lander på at kravet ikke gjelder for digitale ressurser.

12.6.3 Samle parallellitetskravet og unntakene i loven

Dagens lov og forskrift inneholder flere unntak fra kravet om språklige parallellutgaver. Departementet foreslår å regulere både selve parallellitetskravet og unntakene fra kravet samlet i den nye loven. Forslaget innebærer at det fortsatt skal være unntak fra kravet om språklige parallellutgaver i faget norsk, i fag med årskull med 300 eller færre elever og for læremidler der den norske teksten utgjør en mindre del. Departementet mener at å samle hovedregelen og unntakene vil bidra til at regelverket blir tydeligere og dermed enklere å etterleve. Dagens unntak som gjelder kildestoff, bakgrunnsstoff, artikler, aviser, oppslagsverk og liknende, er ikke inkludert i departementets forslag til bestemmelse. Dette er kilder som ikke er utviklet for bruk i opplæringen. De faller dermed ikke inn under definisjonen av læremidler. Departementet mener det er unødvendig å presisere i loven at parallellitetskravet ikke gjelder for opplæring i eller på samisk.

12.6.4 Parallellitetskravet bør bare omfatte læremidler

Departementet foreslår å videreføre at parallellitetskravet omfatter læremidler. Læremidler er, som beskrevet over, både trykte og digitale, de dekker vesentlige deler av læreplanen i faget, de er utviklet til bruk i opplæringen, og de brukes jevnlig i opplæringen.

Flere av høringsinstansene har tatt til orde for at parallellitetskravet også bør inkludere undervisningsmateriell som brukes i en kort periode, og som kun dekker mindre deler av læreplanen i et fag. Departementet mener imidlertid det i for stor grad kan begrense skolenes pedagogiske og faglige handlingsrom. Det må for eksempel tas hensyn til at det skal være praktisk mulig å gi alle elever en variert opplæring som er i samsvar med læreplanverket eller den individuelle opplæringsplanen. Skolene skal også kunne drive tilpasset opplæring. Det er derfor viktig at skolene kan ta i bruk ressurser som ikke nødvendigvis er laget for bruk i opplæringen, og som det er ikke hensiktsmessig å regulere i opplæringsloven.

Samtidig understreker departementet at sammensetningen av læremidler og ressurser som brukes, i sum skal støtte opp under elevenes skriftspråk. Hva som omfattes av parallellitetskravet, skal ses i sammenheng med elevenes rett til å velge om deres læremidler skal være på bokmål eller nynorsk. Kommunene og fylkeskommunene plikter å påse at elevene i størst mulig grad møter læremidler på sitt eget skriftspråk. At ett av kriteriene for å regnes som et læremiddel etter lovbestemmelsen er at de brukes jevnlig i opplæringen, skal ikke gå ut over elevenes individuelle rett til læremidler på eget skriftspråk. Kommunene og fylkeskommunene må vurdere om den samlede bruken av læremidler og læringsressurser på elevens skriftspråk er tilstrekkelig for å oppfylle elevens rettighet.

12.6.5 Ikke videreføre departementets hjemler til å gi forskrift og å gjøre unntak

Departementet foreslår i likhet med utvalget å ikke videreføre dagens hjemmel til at departementet kan gi forskrift om hvilke læremidler som er omfattet av parallellitetskravet.

Departementet foreslår heller ikke å videreføre regelen om at departementet kan gjøre unntak fra parallellitetskravet i særlige tilfeller. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), er det lagt til grunn at det kan være aktuelt å bruke unntakshjemmelen «til å tillate begge målformer i den same boka, og til å gi mellombels unntak frå kravet om samtidig utgiving der parallellutgåva har vore forseinka grunna produksjonstekniske tilhøve». Departementet har ikke gjort unntak i de senere årene og mener i utgangspunktet at det ikke er behov for å videreføre hjemmelen. Uttalelsen i forarbeidene viser likevel at det kan tenkes tilfeller der det er praktisk med en mulighet til å gjøre unntak.

Departementet ber derfor om innspill i høringen til om det fortsatt er behov for unntak i særlige tilfeller.

12.6.6 Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle parallellitetskravet

I dagens regelverk er det tydeliggjort at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for at elevenes rett til «læremiddel på si målform blir oppfylt», og at dette gjelder uavhengig av hvor mange elever som bruker nynorsk og bokmål i kommunen eller fylkeskommunen, jf. forskrift til opplæringsloven § 17-3. Opplæringslovutvalget trekker i NOU 2019:23 fram Språkrådets uttalelse om at mange kommuner ikke ser ut til å være seg

bevisst dette ansvaret, eller ikke tar det på alvor. I høringen foreslår Noregs Mållag at Språkrådet får som ansvar å føre tilsyn med språkreglene i den nye loven.

Departementet mener at det er viktig at kommunene og fylkeskommunene er seg sitt ansvar bevisst, og at de både etterlever parallellitetskravet og at elevene får tilgang til læremidler på skriftspråket sitt. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det ikke er hensiktsmessig at Språkrådet overtar statsforvalterens myndighet til å føre tilsyn med språkreglene i den nye loven. Departementet vil imidlertid understreke at det er viktig at statsforvalteren gjør en risikovurdering og vurderer om det bør åpnes tilsyn for å avklare om kommunenes og fylkeskommunenes praksis er i samsvar med minimumskravene i loven.

Flere av høringsinstansene tar til orde for å gjeninnføre en form for nasjonal forhåndsgodkjenning av læremidler. Departementet viser til at det er et viktig prinsipp at det er læreplanen som skal være styrende for opplæringen, ikke læremidlene, og mener som utvalget at en ordning med forhåndsgodkjenning av læremidler ikke bør gjeninnføres.

12.6.7 Krav til skriveprogrammer, rettskriving i læremidler og godkjente ordlister og ordbøker

12.6.7.1 Om digitale verktøy skal omfattes av parallellitetskravet

Flere av høringsinstansene mener at parallellitetskravet også må omfatte digitale verktøy som kontorstøtteprogrammer, operativsystemer og liknende. Departementet støtter intensjonen bak disse innspillene. Samtidig kan et absolutt krav til kontorstøtteprogrammene i skolen være utfordrende i praksis. Hvis denne typen programmer ikke har tilfredsstillende nynorsk eller velger å levere uten nynorsk stavekontroll eller liknende, kan et slikt krav innebære at skolene ikke lenger kan bruke det aktuelle programmet. Utvalget peker i tillegg på at det kan gi en del praktiske utfordringer der kommuner eller fylkeskommuner ønsker å bruke de samme kontorstøtteprogrammene i alle delene av virksomheten. Departementet legger imidlertid til grunn at kommunen eller fylkeskommunen ofte vil ha samme administrasjonsspråk som hovedmålet i skolen, og det er derfor ikke sikkert at et parallellitetskrav for digitale verktøy i skolen vil legge begrensninger på den øvrige virksomheten. Det primære formålet med selve parallellitetskravet er imidlertid å sikre elevene, uavhengig av skriftspråk, lik tilgang til læremidler på eget hovedmål. Departementet foreslår derfor å videreføre at bestemmelsen stiller krav til parallellitet for det som defineres som læremidler.

12.6.7.2 Lovfeste krav om at skriveprogrammer skal støtte bokmål og nynorsk

For å imøtekomme innspillene om digitale verktøy i høringen foreslår departementet i tillegg å lovfeste et krav om at skolen skal bruke skriveprogrammer som støtter både bokmål og nynorsk, og som følger offisiell rettskriving. Departementet foreslår at kravene til skriveprogrammer skal gjelde så langt det er mulig. Forslaget innebærer at dersom det ikke er mulig å velge et skriveprogram som for eksempel har tilfredsstillende nynorsk, vil skolen kunne bruke et program som ikke har dette.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det er behov for en slik åpning for unntak fra kravene for skriveprogrammer.

12.6.7.3 Videreføre krav til ordbøker

Departementet foreslår å videreføre kravene til rettskriving og godkjente ordlister og ordbøker i opplæringsloven. Det er viktig at de læremidlene elevene bruker, er i samsvar med offisiell rettskriving, og at et krav om dette i loven kan bidra til at forlagene prioriterer den språklige kvalitetssikringen av de norskspråklige og samiskspråklige læremidlene. Det er også viktig at elevenes ordlister og ordbøker er av god kvalitet, og kommunene og fylkeskommunene bør derfor ikke kunne tilby elevene ordlister og ordbøker som ikke er godkjent av Språkrådet.

Kravet om at skolen bare kan bruke norskspråklige trykte og digitale ordlister og ordbøker som er godkjent av Språkrådet, motvirker at forlagene tilbyr skolene produkter som ikke er kvalitetssikret språklig, og reduserer risikoen for at ordlister og ordbøker ikke har god nok kvalitet.

12.6.7.4 Forholdet mellom språkloven og opplæringsloven

Stortinget har våren 2021 vedtatt et generelt krav om at offentlige organer skal følge den offisielle rettskrivingen for bokmål og nynorsk, jf. ny språklov § 10 som trer i kraft 1. januar 2022. Opplæringslovutvalget mente at dersom et slikt krav ble innført, er det unødvendig å ha krav til rettskriving i den nye opplæringsloven.

Departementet mener imidlertid at kravet i språkloven ikke vil dekke det samme som i dag finnes i opplæringsloven. Språkloven skiller mellom administrativ og pedagogisk virksomhet, og den gjelder som hovedregel bare for administrativ virksomhet. Den regulerer ikke den pedagogiske virksomheten eller tilgangen på språklig kvalitetssikrede læremidler, slik opplæringsloven gjør.

Videre regulerer de to lovene ulike situasjoner. Formålet med å regulere rettskriving i opplæringsloven er at elevene skal lære seg rettskriving gjennom å bruke læremidler og oppslagsverk som viser fram den offisielle rettskrivingen. Formålet i språkloven er å få offentlige organer til å skrive korrekt fordi dette er med på å trygge posisjonen til norsk som samfunnsbærende språk.

Den vedtatte språkloven § 10 gir ikke regler for samisk rettskriving. Å videreføre kravet om at skolen bare kan bruke læremidler som følger offisiell rettskriving, er derfor svært viktig for samiske språk. Departementet mener det er viktig å sikre nye generasjoner samiske språkbrukere god opplæring i skriftspråket og tilgang til læremidler av god språklig kvalitet. Dette sikres ikke alene av språkloven, og opplæringsloven er derfor også et sentralt virkemiddel for å styrke skriftspråkopplæringen i samisk.

12.6.8 Ikke lovfeste krav til lesebøkene i norsk

Departementet mener det ikke er nødvendig å videreføre lovkravet om at lesebøkene i norskfaget i grunnskolen skal ha nok tilfang på begge målformer, slik at elevene lærer å lese både bokmål og nynorsk. Et krav om nok tilfang av tekster på både bokmål og

nynorsk er i dag mer presist og konkret dekket i dagens læreplaner i norsk enn i dagens lovbestemmelse om innholdet i lesebøkene i norsk.

I dagens regelverk er læremidlene i norsk unntatt parallellitetskravet fordi norskfaget skal gi elevene opplæring både i elevenes hovedmål og sidemål og være på både bokmål og nynorsk. Dagens bestemmelse om lesebøker skal sikre at elevene har et teksttilfang på begge målformer, slik at elevene lærer å lese både bokmål og nynorsk. Departementet har imidlertid ingen klar definisjon av hva en lesebok er. I dag brukes det ofte et bredt tilfang av kilder i leseopplæringen og sjelden én enkelt lesebok. Dagens krav er derfor ikke helt dekkende for formålet. Departementet mener at det viktigste er at dagens regelverk sikrer at summen av tekstene elevene møter i norskfaget, er godt fordelt mellom bokmål og nynorsk. Dette sikres i dag gjennom læreplanen i norsk. Den nye læreplanen i norsk har kompetansemål allerede fra 2. trinn som skal bidra til å sikre at elevene møter tekster på både bokmål og nynorsk, og det er læreplanen som skal være styrende for hvilke læremidler som er nødvendige for at opplæringen skal være egnet til å nå kompetansemålene.

12.6.9 Ikke videreføre krav om å følge læreboknormalen

Det var en læreboknormal for bokmål fram til 2005 og en læreboknormal for nynorsk fram til 2012. I dag er det ikke noen læreboknormal. Dagens lovkrav om at nynorskutgavene skal følge læreboknormalen, har derfor ikke lenger et reelt innhold. Departementet foreslår derfor i likhet med utvalget å ikke videreføre bestemmelsen.

12.6.10 Ikke videreføre generelle krav om utstyr i skolene

At skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler, er en forutsetning for å kunne oppfylle en rekke av elevenes rettigheter, blant annet retten til en tilpasset arbeidsplass og retten til gratis opplæring (gratisprinsippet). Departementet mener derfor, som utvalget, at opplæringsloven § 9-3 om utstyr er overflødig, og foreslår at bestemmelsen ikke videreføres i ny lov.

12.6.11 Ikke videreføre statens plikt til å utarbeide læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring

Departementet foreslår i likhet med utvalget å ikke videreføre regelen om statens plikt til å sørge for læremidler for spesialundervisning. Stortinget bevilger midler til utvikling av læremidler på en rekke andre områder selv om dette ikke er et krav i opplæringsloven. Disse bevilgningene skal medvirke til at det blir utviklet og produsert læremidler der det ikke er grunnlag for kommersiell produksjon, slik at elevene har tilgang til de læremidlene de trenger. Dette gjelder læremidler for smale fagområder, nynorske parallellutgaver, særskilt tilrettelagte læremidler, universelt utformede læremidler og læremidler for språklige minoriteter. Videre er det verken fastsatt kvalitative eller kvantitative krav i opplæringsloven, og bestemmelsen er derfor lite forpliktende for departementet.

12.6.12 Følge opp forslag om krav om fagfelleverderte læremidler

Stoltenbergutvalget foreslo i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* (kapittel 14.3) å innføre krav om at skoler kun kan kjøpe inn fagfelleverderte læremidler etter nasjonalt fastsatte kvalitetskriterier for det enkelte faget. I høringen av NOU 2019: 3 var det få høringsinstanser som hadde kommentarer til forslaget, og meningene var delte.

Fagfellevurdering har som formål å hindre publisering av manuskripter med for lav faglig kvalitet. Departementet mener et nasjonalt lovkrav om fagfellevurdering vil gripe inn i produksjonsprosessen hos forlagene. Slik kvalitetssikring er et faglig ansvar forlagene selv må ta. En slik bestemmelse vil kunne gi inntrykk av et godkjentstempel og dermed et konkurransefortrinn. I tillegg vil det kunne føre til at kommunene og skolene legger mindre vekt på å gjøre egne vurderinger av læremidlenes kvalitet før de går til innkjøp av dem.

Utdanningsdirektoratet har publisert veiledere for kvalitetsvurdering (kvalitetskriterier) av læremidler i norsk, engelsk og matematikk. Veilederne har som formål å støtte anbudsprosessen i kommunen, gjennom involvering av faglærerne. Departementet mener slike veiledere i større grad enn fagfellevurdering vil bidra til å bygge opp kompetansen i sektor om læremiddelkvalitet, og til at man har gode prosesser rundt valg av læremidler lokalt. Departementet vil derfor ikke følge opp Stoltenbergutvalgets forslag.

13 Elevens beste

13.1 Innledning

Dette kapitlet handler om prinsippet om barnets og elevens beste. Departementet vurderer om, og i så fall hvordan, prinsippet om barnets beste bør reguleres i opplæringsloven, og om prinsippet også skal gjelde elever som har fylt 18 år. Regulering av retten til å bli hørt behandles i høringsnotatets kapittel 16 om elevenes medvirkning og skoledemokratiet.

13.2 Dagens regler

13.2.1 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser

Prinsippet om barnets beste er et av de mest sentrale rettslige prinsippene som handler om barn. Det innebærer at hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn ved både offentlige og private beslutninger. Det er nær sammenheng mellom prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli hørt. Menneskerettighetsutvalget la til grunn at prinsippet om barnets beste kan forstås i «en naturlig forlengelse av barnets rett til medbestemmelse, der barnets mening skal tillegges vekt», se Dokument 16 (2011–2012), side 192.

Grunnloven § 104 andre avsnitt slår fast:

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Utgaven på nynorsk lyder:

Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn.

Bestemmelsen svarer til FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 3 nr. 1, som lyder slik:

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

Gjennom menneskerettsloven er barnekonvensjonen norsk lov og skal ved motstrid gå foran andre norske lover, jf. menneskerettsloven § 3.

13.2.2 Opplæringsloven

Dagens opplæringslov har ingen generell regulering av prinsippet om barnets beste, men loven har seks bestemmelser som uttrykkelig angir elevens beste som et vurderingstema:

- Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn kan i en kort periode gis som eneundervisning dersom «omsynet til eleven sitt beste talar for det», jf. § 1-4 andre setning.
- Fritak fra opplæringsplikten kan innvilges etter sakkyndig vurdering dersom foreldrene samtykker og hensynet til eleven tilsier det, jf. § 2-1 fjerde avsnitt.
- I skolens arbeid for et trygt og godt psykososialt skolemiljø skal «kva som er best for elevane, [...] vere eit grunnleggjande omsyn», jf. § 9 A-4 femte avsnitt. Tilsvarende skal hva som er best for elevene, være et grunnleggende hensyn i statsforvalterens saksbehandling, jf. § 9 A-6 tredje avsnitt.
- Særskilt språkopplæring for nyankomne elever i henholdsvis grunnskolen og den videregående opplæringen kan organiseres i egne grupper, men bare hvis «dette er rekna å vere til beste for eleven», jf. femte avsnitt i §§ 2-8 og 3-12.

13.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at den nye opplæringsloven har en generell bestemmelse om elevens beste som ligger nært Grunnloven § 104.

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslaget, se NOU 2019: 23, kapittel 18.

13.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen og generell bestemmelse om det beste for eleven, se forslaget til § 10-1
- at prinsippet skal ha en videre anvendelse enn Grunnloven og barnekonvensjonen, ved at det skal gjelde for alle elever, også elever som har fylt 18 år

13.5 Departementets vurdering

13.5.1 Lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen bestemmelse

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at prinsippet om barnets beste bør reguleres i en egen bestemmelse i opplæringsloven. Barna er hovedpersonene i skolen, og regelverket for skolen og opplæringen bør synliggjøre barnas grunnleggende rettigheter.

Utvalget trekker fram i sin begrunnelse at rettighetene som følger av Grunnloven og barnekonvensjonen i dag, ikke er synlige i dagens opplæringslov. En særskilt regulering av barnets beste i opplæringsloven vil kunne bidra til å øke bevisstheten og etterlevelsen av sentrale rettigheter for barn. Barnets beste er et grunnleggende prinsipp som, i tillegg til å være godt kjent for ansatte i kommunene, fylkeskommunene og skolene, bør være godt kjent for elever og foreldre. Utvalget peker også på at barnets beste skal være en del av langt flere vurderinger i skolen enn hva som framgår direkte av opplæringsloven i dag, og at forslaget vil sikre at prinsippet blir ivaretatt i alle saker som berører barn.

Forslaget har fått bred støtte i høringen. Alle de 83 høringsinstansene som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag om at den nye loven har en generell bestemmelse om elevens beste. Dette inkluderer Barneombudet, Elevorganisasjonen, KS, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Funksjonshemmede Fellesorganisasjon, Forandringsfabrikken og mange kommuner og statsforvaltere.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og foreslår å regulere prinsippet i en egen bestemmelse i den nye opplæringsloven. Departementet vil også vise til at forslaget er i samsvar med anbefalingen fra FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport (CRPD/C/NOR/CO/1) fra 2019 anbefaler komiteen at Norge «[i]nnarbeider prinsippet om barnets beste i all lovgivning og rettslige og administrative beslutningsprosedyrer som berører barn, herunder opplæringsloven, utover kapittelet om skolemiljø og mobbing». Dette trekker også Barneombudet fram i sin høringsuttalelse.

13.5.2 Om innholdet i prinsippet om barnets beste

Departementets forslag til bestemmelse ligger tett opp til formuleringen i Grunnloven § 104 andre avsnitt og har kun mindre språklige endringer sammenliknet med utvalgets forslag. Hensikten med bestemmelsen er å gjøre det klart at prinsippet ikke bare gjelder for vedtak, men generelt for alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn.

Departementet er enig med utvalget i at det dermed ikke er nødvendig å beholde dagens reguleringer av barnets beste for bestemte typer saker.

Forslaget innebærer at hva som er best for eleven, skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører elever. Bestemmelsen må ses i sammenheng med og tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 andre avsnitt og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om barnets beste. Prinsippet innebærer rettigheter og plikter. Det stiller også krav til beslutningsprosesser.

Prinsippet om barnets beste, slik det framgår av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelder for personer under 18 år. Elever i videregående opplæring er eller blir som regel 18 år i løpet av det siste skoleåret. Departementet er enig med utvalget i at det er lite hensiktsmessig å ha ulike regler for elever under og over 18 år, og at lovens ordlyd i stedet skal vise til «elevar», ikke barn. Dette innebærer at bestemmelsen i opplæringsloven vil omfatte flere enn det Grunnloven og barnekonvensjonen gjør. Forslaget er i samsvar med dagens regulering av barnets beste i blant annet skolemiljø saker. Med forslaget vil regelen om barnets beste utvides til å gjelde generelt i alle saker.

Bestemmelsen vil ikke gjelde for dem som har læretid i bedrift, eller voksne deltagere. De som har læretid i bedrift, er arbeidstakere i lærebedriften, med de rettighetene og pliktene som følger av lover og tariffavtaler, se forslaget til § 7-4 første avsnitt. Voksnes deltageres rettigheter og plikter er regulert i femte del i lovforslaget. Prinsippet om barnets beste vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelde for dem som har læretid i bedrift, og deltagere i grunnopplæringen for voksne som er under 18 år.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at det nærmere innholdet i kravet om å vurdere elevens beste bør konkretiseres i bestemmelsen eller i forskrift til loven. UNICEF Norge mener at lovfesting av en momentliste vil bidra til å imøtekomme FNs barnekomité's anbefaling til Norge om å «etablere klare kriterier angående barnets beste for alle myndigheter som treffer beslutninger som berører barn» (CRC/C/NOR/CO/5-6, 2018). Barneombudet mener også at loven bør inneholde momentene i vurderingen og gi veiledning om hvordan regelen skal forstås, og at rettspedagogiske hensyn bør veie tungt. Barneombudet viser til at erfaringene med vurderinger i opplæringssektoren av hva som er barnets beste, tyder på at både skolene, kommunene og fylkeskommunene har behov for mer veiledning om innholdet i en vurdering av hva som er barnets beste, og hva som skal vektlegges. Andre, deriblant Foreldreutvalget for grunnopplæringen, mener at bestemmelsen må følges opp med en mer konkret veileder for at bestemmelsen skal få praktisk betydning for elevenes skolehverdag.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er viktig at opplæringssektoren settes i stand til å gjøre gode vurderinger av hva som er barnets beste. En tydeligere regulering av prinsippet om barnets beste i loven får ingen betydning for elevenes skolehverdag dersom kommunene eller fylkeskommunene ikke følger det opp i praksis. Samtidig er departementet enig med utvalget i at lovbestemmelsen ikke bør gi føringer for hvordan man skal vurdere hva som er barnets beste, i alle tilfeller. Departementet ser at slike vurderinger ofte er vanskelige, og mener at det er behov for en praktisk veileder om hva prinsippet om barnets beste betyr for vedtak og andre avgjørelser etter opplæringsloven.

14 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

14.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer departementet om elever fortsatt skal ha en plikt til å delta aktivt i opplæringen, om kommunen og fylkeskommunen bør få en lovbestemt plikt til å følge opp elever med fravær, og om loven bør presisere at den enkelte skolen kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden (lekser).

14.2 Dagens regler

14.2.1 Barnekonvensjonen

Norge er, gjennom barnekonvensjonen artikkel 31 nr. 1, forpliktet til å anerkjenne barnets rett til hvile og fritid og til lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder, og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

FNs barnekomité har kommentert barnekonvensjonen artikkel 31 i Generell kommentar nr. 17 om barnets rett til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet. Når det gjelder press om skoleprestasjoner, konstaterer komiteen at barn i mange deler av verden «blir nektet rettigheter i henhold til artikkel 31 som en konsekvens av vekt på formell akademisk suksess». Ett av eksemplene som nevnes, er lekser som fortrenger barns tid til fritt å velge fritidsaktiviteter. Om oppdelingen av dagen skriver komiteen:

Lovbestemmelser, innbefattet lekser, skal garantere riktig tidspunkt i løpet av dagen for å sikre at barn har tilstrekkelig mulighet for hvile og lek, i samsvar med deres alder og utviklingsbehov [...].

14.2.2 Opplæringsloven

Elever i grunnskolen «skal være aktivt med i opplæringa», jf. opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt første setning. Det samme kravet er stilt til elever i videregående opplæring og til lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater, jf. opplæringsloven § 3-4 andre avsnitt første setning.

Lekser er ikke regulert i opplæringsloven. Det er likevel lagt til grunn at skolen kan gi elevene lekser fordi lekser er en del av skolens ordinære aktivitet. Kommunene skal ha et tilbud om leksehjelp i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 13-7a.

14.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre at elever skal være aktivt med i opplæringen

- å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen
- å presisere at kommunene og fylkeskommunene kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden, men slik at det må tas hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 20.

14.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

Et av regjeringens tiltak for tidlig innsats i skolen er å innføre en tydeligere oppfølgingsplikt for skolene som skal bidra til å forebygge og forhindre fravær i grunnskolen, se Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra departementet foreslått alternativer for hvordan en slik plikt kan utformes. Direktoratet foreslår i tråd med opplæringslovutvalgets forslag at det fastsettes en overordnet regel om oppfølging av fravær i opplæringsloven, at det ikke gis nærmere forskriftshjemmel, og atplikten bør gjelde både i grunnskolen og i videregående skole. I motsetning til opplæringslovutvalget mener direktoratet atplikten til å sørge for oppfølging ikke kun bør gjelde høyt fravær, men bør gjelde fravær generelt (både forebygging og oppfølging av bakgrunnen for fraværet). I tillegg mener direktoratet atplikten i videregående opplæring ikke kun bør ha sammenheng med fraværsgrensen, selv om det kan være behov for å signalisere forskjeller mellom grunnskole og videregående opplæring.

I Spørsmål til Skole-Norge 2019 ble kommunene stilt en rekke spørsmål om registrering og oppfølging av fravær i grunnskolen. Svarene viser at 90 prosent av kommuner med mer enn én grunnskole har et felles system for oppfølging av fravær. Videre har 94 prosent av grunnskolene rutiner eller systemer for å følge opp fravær. Andelen er høyest i større kommuner. Det er kun 47 prosent av skolene som svarer at de har rutiner for å følge opp elever som kommer tilbake etter lengre tids fravær. Andelen er mindre i små kommuner. Svarene viser videre at 86 prosent av grunnskolene har særlige rutiner for å følge opp elever med høyt sporadisk fravær. En tredjedel av små kommuner har ikke slike rutiner. To av tre grunnskoler har rutiner for å koble på andre ressurspersoner eller yrkesgrupper ved høyt fravær.

I sluttrapporten *Suksess og besvær – evaluering av fraværsgrensen i videregående skole 2019–2019* (Fafø-rapport 2020:09, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet) kommer det fram at skolene har varierende praksiser for hvordan de følger opp elever som risikerer å overskride fraværsgrensen i ett eller flere fag.

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* peker regjeringen på at lekser kan gi elevene bedre utbytte av undervisningen. Gode lekser kan bidra til å videreutvikle elevenes arbeidsvaner, selvdisiplin og evne til selvstendig problemløsning, til at foreldre kan følge med, og til å få nyttig tilbakemelding på leksene fra læreren. Det er imidlertid en risiko for at lekser kan føre til at forskjellen mellom elevene øker (Utdanningsspeilet 2017 – Tall og analyse av barnehager og grunnopplæringen i Norge, Utdanningsdirektoratet). Dette er fordi

elever fra hjem med høy sosioøkonomisk status får mer hjelp og støtte til skolearbeidet. Samtidig er det slik at lærerens utdanningsnivå og faglige og pedagogiske trygghet kan kompensere for elevens hjemmebakgrunn. (Se Bergem, O.K., H. Kaarstein og T. Nilsen (2016) *Vi kan lykkes i realfag. Resultater og analyser fra TIMSS 2015*, Universitetsforlaget, Oslo.) For at elever skal lære av leksearbeidet, må de oppleve leksene som noe positivt og meningsfylt. Regjeringen skrev i meldingen at den vil beholde skolenes frihet til å bruke lekser som et pedagogisk virkemiddel, og at den vil utvikle nettbasert veiledningsmateriell for å spre kunnskap om hvordan skolene kan gi lekser på en god måte.

I Spørsmål til Skole-Norge 2019 oppga 8 prosent av grunnskolene at de var leksefrie på minst ett trinn. Kun 2 prosent oppga å være helt leksefrie. Omtrent halvparten av skolene har bestemmelser om omfanget av leksene.

14.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre at elever skal være aktivt med i opplæringen, se forslaget til § 10-6 første avsnitt første setning
- å lovfeste en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å følge opp elever som har fravær fra opplæringen, se forslaget til § 10-6 første avsnitt andre setning
- å presisere at skolen kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden (lekser), men slik at det må tas hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid, se forslaget til § 10-6 andre avsnitt

14.6 Departementets vurdering

14.6.1 Videreføre elevenes plikt til å være aktivt med i opplæringen

Departementet mener, som utvalget, at det er viktig for fellesskapet i skolen at elevene deltar aktivt i opplæringen. Plikten til å delta aktivt i opplæringen har betydning ut over den individuelle vurderingen i orden og atferd. Utvalgets forslag om å videreføre at elever skal være aktivt med i opplæringen, fikk bred støtte i høringen av utredningen.

Departementet mener derfor at en slik regel bør videreføres i en ny opplæringslov.

Enkelte høringsinstanser, inkludert Barneombudet, støtter utvalgets forslag, men ber departementet om å klargjøre innholdet i plikten og konsekvensene av at plikten ikke oppfylles. Departementet viser til at forslaget er en videreføring av dagens regel. Et krav om å delta aktivt i opplæringen følger i dag av opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt første setning for elever i grunnskolen og av § 3-4 andre avsnitt første setning for elever i videregående opplæring, lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater. Elevenes plikt speiles i et krav til skolene om å organisere og gjennomføre opplæringen slik at elevene får mulighet til å delta aktivt. Dersom en elev unnlater å gjøre en aktiv innsats ut fra egne forutsetninger, kan skolen reagere mot dette. Det nærmere innholdet i plikten og forholdet til skolereglene framgår av merknadene til bestemmelsen.

14.6.2 Elever med fravær skal følges opp (oppfølgingsplikt)

14.6.2.1 *Lovfeste en oppfølgingsplikt i grunnskolen og videregående skole*

Opplæringslovutvalget foreslo å lovfeste en overordnet plikt for kommunen og fylkeskommunen til å følge opp elever med høyt fravær og atplikten bør reguleres likt for grunnskolen og videregående opplæring. Departementet er enig med utvalget i at det er behov for en oppfølgingsplikt for fravær i opplæringsloven.

Fraværsgrensen i videregående opplæring ble innført i 2016. Elevenes fravær er redusert etter innføringen av fraværsgrensen, men fem år etter innføringen har mange elever fremdeles et relativt høyt fravær fra opplæringen, og det er store forskjeller mellom fylkeskommunene.

Samtidig viser fraværstall fra Utdanningsdirektoratet for elever på 10. trinn at noen elever har et høyt fravær, at det er relativt store lokale forskjeller i elevfraværet, og at fraværet har vært stabilt de siste fem årene.

I dag er det en indirekte plikt for skolen til å følge opp elever som ikke møter, eller som ikke har utbytte av opplæringen. Ved å lovfeste en plikt til å følge opp elever med fravær blir det klart for alle involverte hva de kan forvente av skolen. Departementet er enig med utvalget i at oppfølgingsplikten bør ligge på kommunen og fylkeskommunen, ikke på den enkelte skolen eller læreren, men legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene ofte vil delegere myndighet til skolene ved rektor.

Departementet legger blant annet vekt på at utvalgets forslag fikk bred støtte i høringen, og på at det både i grunnskolen og videregående opplæring er for mange elever med høyt fravær. At elevene er til stede og deltar i opplæringen, er sentralt for å nå målene med grunnopplæringen. Fafos rapport med sluttevaluering av fraværsgrensen (2020) viser at alle elevgruppene er mer på skolen, men at enkelte elevgrupper ikke har redusert fraværet tilstrekkelig. At skolene i varierende grad følger opp elever som risikerer å overskride fraværsgrensen i ett eller flere fag, tilsier at det trengs en lovpålagt oppfølgingsplikt for å sikre at elever i sårbare situasjoner får nødvendig oppfølging.

14.6.2.2 *Plikt til å sørge for at elever med fravær uansett omfang blir fulgt opp*

Departementet mener at det trengs en tydelig regel i loven om at *alt* fravær som elevene har fra opplæringen, skal følges opp – ikke bare høyt fravær. I høringen var det flere instanser som stilte spørsmål ved om oppfølgingsplikten som utvalget har foreslått, inntreffer for sent. Barneombudet uttalte at plikten bør gjelde overfor elever som «har eller står i fare for høyt fravær». Utdanningsdirektoratet har stilt spørsmål ved om forslaget kan indikere at fravær som ikke er høyt, ikke skal følges opp. Direktoratet pekte på at forskning viser at man må følge opp alt fravær, kort og langt, udokumentert og dokumentert. Direktoratet foreslo derfor at plikten til å sørge for oppfølging ikke kun bør gjelde høyt fravær, men knyttes til fravær generelt. Plikten vil da omfatte både forebygging og oppfølging av bakgrunnen for fraværet.

Departementet er enig i innspillene i høringen og mener plikten må innrettes slik at kommunen og fylkeskommunen må følge opp elever *før* de har mistet mye opplæring, ikke først når fraværet er begynt å regnes som høyt. Plikten skal bidra både til å forebygge

fravær generelt og til å hindre at fraværet blir for høyt. Forebygging av høyt fravær og avdekking av uheldige fraværsmønstre forutsetter gode registreringsrutiner og systematisk oppfølging fra skolens side. Departementet viser videre til at kort, enkeltstående og dokumentert fravær med kjent årsak i de fleste tilfeller ikke vil kreve mye oppfølging. Det nærmere innholdet i plikten er beskrevet i merknaden til forslaget til § 10-6.

Flere høringsinstanser er uenige i at plikten bør formuleres som en sørge-for-plikt for kommunen og fylkeskommunen, og mener kravet er for lite forpliktende med tanke på hvordan elevene skal følges opp. Flere er bekymret for lokale variasjoner og om skolen, kommunen eller fylkeskommunen har ressurser og kompetanse til å følge opp eleven på rett måte. Utvalget mente at det ikke bør være hjemmel til å gi sentrale forskrifter, men at kommunen og fylkeskommunen selv bør kunne avgjøre hvordan de skal følge opp elevene. Departementet er enig med utvalget og mener at kommunen og fylkeskommunen eller den disse delegerer myndigheten til, bør få stort lokalt handlingsrom. En overordnet regel med et sørge-for-ansvar for kommunen og fylkeskommunen er også i tråd med prinsippene for regelverksstyring som følger av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil vurdere om det er behov for mer veiledning enn det som allerede er tilgjengelig, for å sikre at elevene blir fulgt opp på en god måte.

14.6.2.3 *Behandling av personopplysninger*

Det er allerede i dag plikt til å ha oversikt over fraværet til elevene. Det nye etter forslaget er at det lovfestes en plikt til å følge opp fraværet. Slik oppfølging vil kunne kreve behandling av personopplysninger, av og til også særlige kategorier av personopplysninger (etter personvernforordningen artikkel 9). Lovfestingen i seg selv vil ikke føre til behandling (lagring) av flere personopplysninger, men det kan bli noe mer bruk av opplysningene ved at oppfølgingen blir mer systematisk. Rettsgrunnlaget for behandlingen vil være den foreslåtte lovbestemmelsen, jf. forslaget til § 25-1 (se omtale i kapittel 52 om personopplysninger), jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Den behandlingsansvarlige (kommunen eller fylkeskommunen) har ansvaret for å følge opp regelverket for all behandling av personopplysninger, inkludert blant annet plikt til å sikre at bare de som har behov for opplysningene, har tilgang til dem.

14.6.3 Skolen skal kunne pålegge elevene lekser

14.6.3.1 *En lovbestemmelse om lekser*

Departementet mener at den nye loven bør presisere at den enkelte skolen kan pålegge elevene å gjøre oppgaver (lekser) utenfor skoletiden. Loven bør også presisere at det skal tas hensyn til elevenes rett til hvile og fritid etter barnekonvensjonen artikkel 31 dersom elevene pålegges å gjøre lekser.

Forslaget gir ikke skolen en plikt til å gi lekser, men gir et klart rettslig grunnlag for at den enkelte skolen kan gi lekser, basert på faglige og pedagogiske vurderinger.

Kommunen og fylkeskommunen skal ikke kunne bestemme om skolene skal gi lekser eller ikke, ved å fatte vedtak om dette sentralt på generelt grunnlag.

14.6.3.2 *Innholdet i leksene*

I høringen argumenterte flere høringsinstanser for at det burde lovfestes noe om hva innholdet i lekser skal eller kan være, for eksempel at lekser skal være pedagogisk begrunnet, basert på forskning og tilpasset elevenes forutsetninger. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å regulere innholdet i lekser nærmere i loven. Som blant andre Utdanningsforbundet har pekt på i høringen, er vurderingen av om det skal gis lekser, og av hva slags lekser som skal gis, en del av skolens og lærernes faglige vurdering.

Departementet vil likevel understreke at lekser kan være en del av skolens pedagogiske arbeid med opplæring i fagene og er en av flere mulige arbeidsmåter i skolen. Brukt riktig kan lekser bidra til bedre læringsresultater for den enkelte eleven. Brukt feil kan lekser gjøre at elever blir sittende alene med arbeid de ikke mestrer, og dermed virke negativt inn på motivasjon, trivsel og læring. Det er viktig at lekser inngår i en pedagogisk sammenheng, og at de tilpasses i tråd med anbefalingene fra forskning. Lekser må også ses i sammenheng med prinsippet om tilpasset eller universell opplæring i forslaget til § 11-1. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringen tilrettelegges og tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven. Medvirkning og et godt samarbeid mellom hjem og skole er viktig for å tilpasse leksene etter elevenes evner og forutsetninger.

14.6.3.3 *Retten til hvile og fritid*

Kommunen og fylkeskommunen er etter forslaget ansvarlige for at skolen tar hensyn til elevenes rett til hvile og fritid. Kravet må forstås i lys av barnets rett til hvile og fritid etter barnekonvensjonen artikkel 31. I praksis vil det være skolen som må sørge for at elevene får tilstrekkelig hvile og fritid når lærerne gir lekser, blant annet ved å se på elevenes samlede leksebyrde, både vanlige lekser og annet hjemmearbeid som forberedelse til prøver og andre vurderingssituasjoner. Lærerne bør samarbeide og planlegge i fellesskap for å unngå at elevene får en for høy belastning av hjemmearbeid. Lekser som ivaretar retten til hvile og fritid for de fleste elevene i en klasse, kan likevel gå ut over enkelte elevers rett til hvile og fritid, og skolen må ta hensyn til dette. Selv om kommunen og fylkeskommunen ikke kan bestemme om skolene skal gi lekser, eller fatte vedtak om dette sentralt, kan kommunen og fylkeskommunen fastsette rutiner som skal sikre at elevene får oppfylt sin rett til hvile og fritid, som en del av sin internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

15 Samarbeid mellom skolen og foreldrene

15.1 Innledning

Dette kapitlet handler om regler om samarbeid mellom skolen og foreldrene, ofte kalt skole-hjem-samarbeid.

15.2 Dagens regler

Opplæringsloven § 1-1 slår fast at opplæringsens formål skal oppfylles «i samarbeid og forståing med heimen». Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for samarbeid med foreldre i grunnskolen og videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 13-3d. Det er gitt nærmere regler om foreldresamarbeid i forskrift til opplæringsloven kapittel 20.

Formålet med foreldresamarbeidet er å «bidra til eleven sin faglege og sosiale utvikling», jf. forskrift til opplæringsloven § 20-1. Skolen skal holde kontakten med foreldrene, avholde foreldremøter, invitere til samtale med kontaktlærer og for øvrig sørge for informasjon og varsling om forhold som gjelder eleven, jf. forskriften §§ 20-3 og 20-4. Det er også regler om varsling av foreldrene dersom eleven står i fare for å ikke få vurdering med karakter, jf. forskriften § 3-8.

Samarbeidet mellom hjemmet og skolen er også omhandlet i den overordnede delen av læreplanverket kapittel 3.3. Her er det blant annet fastsatt at god kommunikasjon mellom hjem og skole bidrar positivt til skolens arbeid med læringsmiljøet og til elevenes oppvekstmiljø.

15.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre reglene om samarbeidet mellom skolen og foreldrene om opplæringen til eleven.

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslaget, se NOU 2019:23, kapittel 21.

15.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

Skolens samarbeid med foreldrene er omtalt i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Regjeringen går ut fra at alle skoler legger til rette for et godt foreldresamarbeid, og at de møter alle foreldre med respekt for og anerkjennelse av hva de kan bidra med. Et godt foreldresamarbeid innebærer at den enkelte skolen sørger for at foreldrene får medvirke i spørsmål som angår deres barn. Det er skolens ansvar å organisere samarbeidet på en slik måte at alle foreldre kan delta og bidra, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Dersom samarbeidet blir utfordrende, er det skolens ansvar å ha gode strategier for å løse dette.

Flere forskningsrapporter viser at et godt samarbeid mellom hjem og skole, der også foreldrene har en aktiv rolle, har positiv betydning for barn og unge på en rekke områder relatert til skolen.

15.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre at skolen skal samarbeide med foreldrene om opplæringen til eleven, se forslaget til § 10-3 første avsnitt
- at departementet kan gi forskrift om samarbeidet mellom skolen og foreldrene, se forslaget til § 10-3 andre avsnitt

15.6 Departementets vurdering

15.6.1 Fortsatt regulering av skolens samarbeid med foreldrene

Departementet mener at et godt samarbeid mellom skolen og foreldrene om opplæringen til den enkelte eleven er verdifullt og nødvendig for å skape et godt grunnlag for læring og danning. Alle som har uttalt seg om opplæringslovutvalgets forslag, støtter at opplæringsloven fortsatt skal ha regler som forplikter skolen til å samarbeide med foreldrene. Departementet foreslår at samarbeidet om den enkelte eleven reguleres i en egen bestemmelse og i det samme kapitlet som elevenes beste, elevenes medvirkning og skoledemokrati.

Forslaget innebærer at skolen fortsatt skal ha en lovpålagt plikt til å samarbeide med foreldrene fram til elevene er myndige. På opplæringsfeltet kan elevene på en del områder bestemme selv fra de er 15 år. På disse områdene vil reglene om foreldresamarbeid bare gjelde for elever under 15 år. Plikten skal gjelde både for grunnskoler og videregående skoler, men ikke når ungdom har læretid i bedrift.

Skolens plikt til å samarbeide med foreldrene faller bort når eleven blir myndig. Skolen bør likevel legge til rette for samarbeid med foreldrene også når eleven har fylt 18 år, hvis eleven ønsker det.

Det følger av dagens lov at det er kommunen og fylkeskommunen som skal sørge for foreldresamarbeidet, jf. opplæringsloven § 13-3d. Ettersom oppgaven naturlig gjennomføres på skolenivå, foreslår departementet at ordlyden av språklige grunner endres til «skolen». Kommunen og fylkeskommunen har uansett ansvaret for at plikten oppfylles.

Departementet er enig med utvalget i at lovreguleringen av samarbeidet mellom skolen og elevens foreldre bør være på et overordnet nivå, og at det i utgangspunktet bør være opp til partene å bli enige om hvordan samarbeidet skal foregå.

Det er skolen, som den profesjonelle parten, som har en plikt etter loven til å samarbeide, ikke foreldrene. Dersom samarbeidet skal fungere, er det likevel en forutsetning at foreldrene deltar aktivt i samarbeidet. Skolen har et ansvar for å gi tilpasset informasjon til foreldrene om hva samarbeidet innebærer, og hva de forventer av foreldrene, slik at foreldrene forstår hvordan de kan samarbeide og bidra til beste for barnet sitt.

I samarbeidet med foreldrene må skolen ta ansvar for at elevens beste blir vurdert, og at eleven får mulighet til å medvirke og bli hørt, slik at elevens rettigheter og tillit til skolen blir ivaretatt. Skolen skal også ta hensyn til at elever har rett på privatliv, jf. barnekonvensjonen artikkel 16. Skolen må derfor informere eleven om at de vil dele opplysninger de har fått fra eleven med foreldrene. Eleven skal få uttale seg om hvorvidt opplysningene skal deles med foreldrene, hvilken informasjon foreldre skal få, og hvordan skolen bør gi denne informasjonen.

15.6.2 Hva plikten til samarbeid innebærer

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at utvalgets forslag om foreldresamarbeid er for vagt og for lite forpliktende for skolen. Flere ønsker at loven skal være tydeligere når det gjelder hva skolen skal samarbeide med foreldrene om. Flere er også bekymret for at få nasjonale rammer for samarbeidet vil gi for store forskjeller i hvordan samarbeidet praktiseres, både mellom skoler og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Til dette viser departementet til at forslaget i hovedsak er en videreføring av dagens plikt i opplæringsloven § 13-3d. At samarbeidet skal gjelde «opplæringa», skal forstås vidt. Plikten innebærer at skolen skal samarbeide med foreldrene om både elevens faglige og sosiale utvikling. Dette følger i dag av forskrift til opplæringsloven § 20-1 om formålet med foreldresamarbeidet. Samarbeidet skal, som i dag, også omfatte andre sider av opplæringen enn den rent faglige og sosiale utviklingen, for eksempel samarbeid ved skolestart, elevens fravær, annen utvikling hos eleven og overganger mellom trinn og mellom skoler. Departementet vil understreke at et godt samarbeid mellom skolen og foreldrene er viktig i forbindelse med skolestart (både for barn som har gått i barnehage, og barn som ikke har gått i barnehage), i overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet og i overgangen til videregående opplæring.

Skolens plikt til å samarbeide med foreldrene må ses i sammenheng med plikten til å gi informasjon til foreldrene. Kommunen og fylkeskommunen, i praksis ofte skolen, skal gi både generell informasjon til elever og foreldre og spesifikk informasjon til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker. Informasjonsplikten skal sikre at elevene og foreldrene får den informasjonen de har bruk for, blant annet om opplæringen, skolemiljøet og skolereglene og om rettighetene og pliktene elevene ellers har. Barnelovens regler styrer foreldres rett til informasjon om sitt barn.

15.6.3 Bruk av tolk i samarbeidet

Det kan være behov for tolk ved kommunikasjon mellom skolen og elevens foreldre, og skolen må vurdere når det er nødvendig med tolk. Stortinget vedtok i juni 2021 lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), jf. Prop. 156 L (2020–2021) *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Tolkeloven § 6 inneholder krav om at offentlige organer skal bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Innenfor grunnopplæringen kan hensynet til forsvarlig hjelp og tjeneste gjøre det nødvendig med tolk i konkrete saker, for eksempel i saker om fysisk og psykososialt skolemiljø og i saker om særskilt tilrettelegging og oppfølgingen av barn og unge gjennom utviklingssamtaler og liknende. Avhengig av temaene på foreldremøtene kan det være nødvendig å bruke tolk i særlige tilfeller også her. Dette må vurderes konkret opp mot hensynet til rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste. Det skal være en viss terskel for hvilken type saker der tolk er nødvendig. Det er ikke hensikten at kravet om tolk skal favne alminnelige og hverdagslige samtaler med foreldre om barnet deres eller skolens tilbud.

15.6.4 Vurdere om det er behov for å regulere samarbeidet i forskrift

Utvalget foreslo at hjemmelen for departementet til å gi nærmere regler om samarbeidet i forskrift videreføres, men slik at departementet ikke lenger skal ha plikt til å gi forskrift. Flere av dem som uttalte seg i høringen, ga tydelig uttrykk for behovet for nærmere regulering i forskrift, slik som i dag.

Departementet mener det er gode grunner til fortsatt å gi forskrift med utfyllende regler for skolens samarbeid med foreldrene for å sikre at enkelte regler er like, uavhengig av hvilken skole elevene går på. Departementet vil vurdere nærmere hvilke rammer og krav til samarbeidet det er behov for å regulere i forskrift, og ber om innspill fra høringsinstansene til hvilke deler av samarbeidet det er særlig behov for nasjonale forskriftsregler om. Departementet vil også vurdere om det er behov for veiledningsmateriell om godt foreldresamarbeid.

16 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

16.1 Innledning

Dette kapitlet handler om elevenes rett til å ytre seg og bli hørt (elevenes individuelle medvirkning) og skoledemokratiet for elevene og foreldrene. Med skoledemokrati mener departementet det kollektive samarbeidet mellom elevene, foreldrene og skolen. Skolens samarbeid med foreldrene om opplæringen til den enkelte eleven er tema i kapittel 15.

16.2 Dagens regler

16.2.1 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser

16.2.1.1 *Grunnloven*

Elevene har rett til opplæring, og opplæringen skal «fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene», jf. Grunnloven § 109. Grunnloven pålegger også «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Barn har etter Grunnloven § 104 krav på respekt for menneskeverdet sitt. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og det skal legges vekt på meningen deres i samsvar med alder og utvikling. Bestemmelsen slår fast barnas individuelle og kollektive medvirkningsrett i spørsmål som gjelder dem selv.

16.2.1.2 *FNs barnekonvensjon*

Det er flere bestemmelser i barnekonvensjonen som er relevante for skoledemokratiet og elevenes medvirkning. Barnekonvensjonen gir for eksempel barn rett til å bli hørt (artikkel 12), rett til å ytre seg (artikkel 13) og rett til å organisere seg (artikkel 15).

Barnekonvensjonen artikkel 12 sier:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Det er lagt til grunn at retten til å bli hørt omfatter både det å få uttale seg, det å bli lyttet til og at det man sier, blir tatt hensyn til.

Barnekonvensjonen artikkel 13 slår fast barns ytringsfrihet:

1. Barnet har rett til ytringsfrihet, til å få og gi informasjon og ideer av alle slag og på alle måter. Begrensninger kan bare gjøres av hensyn til andres rettigheter eller for å beskytte nasjonal sikkerhet og offentlig orden.

2. Utøvelsen av denne rett kan undergis visse begrensninger, men bare begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige:

a) av hensyn til andres rettigheter eller omdømme, eller

b) for å beskytte nasjonal sikkerhet, offentlig orden (ordre public) eller offentlig helse eller moral.

Barns ytrings- og informasjonsfrihet kan ikke begrenses, for eksempel i skoleregler, med mindre det er lovgrunnlag for begrensningen og den er begrunnet med hensynene nevnt i bokstav a og b. Det framgår av Generell kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt fra FNs barnekomité at barnets ytringsfrihet ikke er det samme som barnets rett til å bli hørt. Det første er rettigheter barnet har som medborger i et demokrati, det andre er rettigheter barnet har i sin egen sak.

Videre står barnekonvensjonens bestemmelser om barnets beste (artikkel 3), retten til å bli hørt (artikkel 12), barnets ytrings- og informasjonsfrihet (artikkel 13) og retten til informasjon (artikkel 17) i en nær funksjonell sammenheng. FNs barnekomité skriver følgende i kommentarens avsnitt 110 om behovet for lovgivning av elevrepresentasjon:

En stabil medvirkning fra barna i beslutningsprosessene kan oppnås gjennom blant annet klasseråd, elevråd og elevrepresentasjon i skolestyrer og utvalg, der de fritt kan gi uttrykk for sine meninger om utviklingen og implementeringen av skolepolitikk og atferdskodekser. Disse rettighetene må lovfestes, slik at man ikke er avhengig av godvilje fra myndigheter, skoler og rektorer for å få dem gjennomført.

Hovedpoenget i komiteens uttalelse er at lovgivningen må sikre stabil medvirkning fra barna i beslutningsprosessene. Komiteen gir noen eksempler på hvordan dette kan gjøres, men statene står fritt innenfor konvensjonens rammer til å avgjøre hvordan lovgivningen skal utformes, og hvilke rettigheter elevene mer konkret skal gis.

16.2.1.3 *Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap*

Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap bygger på at utdanning og opplæring spiller en nøkkelrolle i å fremme menneskerettigheter, folkestyre og rettsstaten, jf. pakten kapittel III. Et sentralt begrep i pakten er «demokratisk medborgerskap», som i punkt 2 bokstav a er definert slik:

«Opplæring til demokratisk medborgerskap» (education for democratic citizenship, EDC) innebære[r] utdanning, opplæring, bevisstgjøring, informasjon, framgangsmåter og aktiviteter som, ved å utruste elever med kunnskaper og ferdigheter og utvikle forståelse, holdninger og atferd, har som mål å gjøre dem i stand til å utøve og forsvare sine demokratiske rettigheter og plikter i samfunnet, til å sette pris på mangfold og til å delta aktivt i det demokratiske livet, med det for øye å fremme og verne folkestyret og rettsstaten.

I punkt 5 lister pakten opp flere mål og prinsipper som «bør veilede medlemsstatene når de utformer sin politikk, lovgivning og praksis». Særlig er det verdt å merke seg bokstave, som slår fast:

Framgangsmåter og aktiviteter i undervisning og læring bør følge og fremme verdier og prinsipper forbundet med folkestyre og menneskerettigheter; særlig bør styringen av læresteder, inkludert skoler, gjenspeile og fremme menneskerettighetsverdier og fremme myndiggjøring og aktiv deltakelse hos elever, undervisningspersonale og andre aktører, inkludert foreldre.

I tillegg sier punkt 8 om demokratisk styring:

Medlemsstatene bør fremme demokratisk styring på alle læresteder, både som en ønskelig og fordelaktig styringsmetode i seg selv og som en praktisk måte å lære om og erfare folkestyre og respekt for menneskerettigheter. Medlemsstatene bør på en hensiktsmessig måte oppmuntre og legge til rette for at elever, undervisningspersonale og andre aktører, inkludert foreldre, aktivt deltar i styringen av læresteder.

16.2.2 Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven

Elevene «skal ha medansvar og rett til medverknad», jf. opplæringsloven § 1-1 sjette avsnitt andre setning.

I opplæringsloven kapittel 11 er det gitt regler om at det skal etableres flere råd og utvalg som skal sikre elever, foreldre og ansatte innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen, for eksempel elevråd og foreldreråd. Dette er rådgivende organer.

Kommunen kan delegerer styringsoppgaver til samarbeidsutvalget ved grunnskoler, jf. opplæringsloven § 11-1 tredje avsnitt. Kommunen kan også oppnevne samarbeidsutvalget som styre for skolen i tråd med kommuneloven § 5-10. Fylkeskommunen har tilsvarende adgang til å oppnevne skoleutvalget ved en videregående skole som styre for skolen.

Målene for opplæringen er utdypet i den overordnede delen av læreplanverket kapittel 1.6 om demokrati og medvirkning og 2.5.2 om demokrati og medborgerskap. Ifølge læreplanverket skal skolen blant annet gi elevene mulighet til å medvirke og til å lære hva demokrati betyr i praksis.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. § 13-3e andre avsnitt. Det er et krav at elevene blir involvert i denne vurderingen.

Elevene har også rett til å medvirke i saker som gjelder dem selv. Det er regulert særskilt at elevene skal høres før det fattes vedtak om spesialundervisning, jf. § 5-4, i saker som gjelder skolemiljøet, jf. § 9 A-4 som slår fast at alle elever som er involvert i en sak, skal

bli hørt. Elevene har fra og med 8. trinn rett til å velge hovedmål og om de skal ha opplæring i og på samisk, jf. §§ 2-5 og 6-2.

16.2.3 Andre lover

Retten for barnet til å være med på avgjørelser er regulert i barneloven § 31. Etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkter om det saken dreier seg om, skal foreldrene høre på hva barnet har å si, før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. Et barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon og mulighet til å si meningen sin før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Meningen til barnet skal bli vektlagt etter alder og modning. Når barnet er fylt tolv år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Barn som er fylt 15 år, avgjør selv spørsmålet om valg av utdanning, jf. barneloven § 32.

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens virksomhet og i saker som gjelder dem selv, jf. barnehageloven § 3. Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltagelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Dagens barnevernlov har en bestemmelse om barnets rett til medvirkning i § 1-6. Stortinget har vedtatt en ny barnevernslov, og den er omtalt i kapittel 16.4.

16.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å regulere elevenes rett til å ytre seg og bli hørt
- å regulere skoledemokratiet i én bestemmelse som omfatter både elevene og foreldrene
- å ikke videreføre bestemmelser i loven om organer for brukermedvirkning i skolen

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019:23, kapittel 19.

16.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

I desember 2020 la barnelovutvalget fram NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste* med forslag til ny barnelov. Barnelovutvalget har foreslått en ny bestemmelse om barnets rett til medvirkning i barneloven § 1-2 og foreslår å videreføre foreldrenes plikt til å oppfylle barnets rett til medvirkning i § 6-6.

Stortinget vedtok i juni 2021 en ny barnevernslov som skal erstatte dagens barnevernlov, jf. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Loven er vedtatt, men har ikke trådt i kraft. Den nye barnevernsloven har en tilsvarende bestemmelse som dagens barnevernlov om barnets rett til medvirkning. Det følger av barnevernsloven § 1-4 at et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger.

Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

16.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å presisere i loven at elevene har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv etter opplæringsloven, at elevene skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til å ytre meningene sine fritt og bli hørt, og at elevenes meninger skal vektlegges i samsvar med elevens alder og modenhet, se forslaget til § 10-2
- å presisere i loven at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, blant annet arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, skolemiljøet og å fastsette skoleregler, se forslaget til § 10-4 første avsnitt
- å lovfeste at skolen skal legge til rette for at alle elevene skal kunne ytre seg, at skolen skal oppmuntre dem til å delta i skoledemokratiet, og at skolen skal hjelpe elevene i arbeidet med skoledemokratiet, se forslaget til § 10-4 andre avsnitt
- å videreføre at grunnskoler skal ha et samarbeidsutvalg, et skolemiljøutvalg og et foreldreråd, men å lovfeste at kommunen i stedet kan velge å ha andre brukerorganer, se forslaget til § 10-5 første avsnitt første setning
- å videreføre at videregående skoler skal ha et skoleutvalg og et skolemiljøutvalg, men å lovfeste at fylkeskommunen i stedet kan velge å ha andre brukerorganer, se forslaget til § 10-5 første avsnitt andre setning
- å videreføre at grunnskoler og videregående skoler skal ha et elevråd som er valgt av elevene ved skolen, men å lovfeste at elevene kan velge å organisere seg på en annen måte, se forslaget til § 10-5 andre avsnitt
- å ikke videreføre lovbestemmelsene om sammensetningen og oppgavene til utvalgene og rådene og om sammensetningen av styre for skolen opprettet etter kommuneloven §§ 5-10 og 10-8, men å lovfeste at departementet kan gi forskrift om dette, se forslaget til § 10-5 tredje avsnitt

16.6 Departementets vurdering

16.6.1 Elevenes rett til å ytre seg og bli hørt

16.6.1.1 *Generell regel om elevenes rett til å ytre seg og bli hørt*

Departementet foreslår å lovfeste en generell bestemmelse om at elevene har rett til å ytre seg og bli hørt. Selv om artikkel 12 i barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 gjelder for opplæringen, er det grunn til å regulere retten til å bli hørt generelt i opplæringsloven. Elevene er hovedpersonene i skolen, og loven bør synliggjøre deres grunnleggende rettigheter. I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* trakk regjeringen fram at å lytte til elevene og ta dem med på råd er grunnleggende for å lykkes med å legge tilbudet godt til rette. Når elever får påvirke egen læring og hverdag og føler seg sett og forstått, kan de bli tryggere og mer motivert. Det gir et godt utgangspunkt for utvikling og læring.

Departementet er enig med utvalget i at det er uheldig at sentrale rettigheter kun framgår fragmentarisk av loven. Barns rett til å bli hørt er relevant i alle saker som gjelder barn. At retten kun er regulert for et mer eller mindre tilfeldig utvalg typetilfeller, kan skape usikkerhet hos lovens brukere om retten til å bli hørt er sentral i andre saker eller ikke. For å sikre at skolen ivaretar barns rett til å bli hørt i alle saker, bør det være en generell og overordnet regel om dette. Å ha en generell bestemmelse om retten til å ytre seg og bli hørt samsvarer også med lovutviklingen generelt. Videre vil å innføre en slik bestemmelse i opplæringsloven være i samsvar med FN's komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne sine avsluttende merknader til Norges første rapport (2019).

Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn får den samme muligheten til å medvirke i eget liv som voksne. For at det ikke skal gis inntrykk av at opplæringsloven gjør forskjell på barns og voksnes rett til å medvirke, bør loven vise til «elevene». Bestemmelsen gjelder dermed elever også etter fylte 18 år.

Bestemmelsen vil ikke gjelde for dem som har læretid i bedrift, eller for voksne deltagere. Prinsippet om barns rett til å bli hørt vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelde for dem som har læretid i bedrift, og voksne deltagere når de er under 18 år. De som har læretid i bedrift, vil også være omfattet av arbeidsmiljøloven, og her er det egne bestemmelser om arbeidstakeres rett og plikt til medvirkning. Departementet foreslår også å innføre egne regler om voksne deltagere sin rett til medvirkning, se høringsnotatet kapittel 43 og forslaget til § 20-1.

16.6.1.2 *Hvordan retten skal utformes i loven*

Flere høringsinstanser mener at det er uheldig å lovfeste elevenes rett til å ytre seg og bli hørt i den samme bestemmelsen som regulerer plikten til å delta aktivt i opplæringen og følge skoleregler, og som gir hjemmel for lekser. De viser til at retten til medvirkning skal være betingelsesløs og ikke noe som eleven skal gjøre seg fortjent til, eller som det kan knyttes vilkår til. Departementet er enig i innspillene og foreslår derfor en egen bestemmelse om elevenes rett til medvirkning.

Enkelte høringsinstanser mener utvalgets forslag til formulering av retten er for vag for å sikre at intensjonene blir oppfylt. Barneombudet viser til at det er avgjørende at elevene får tilstrekkelig informasjon om rettigheten og det de kan eller skal uttale seg om, og at skolen må tilrettelegge for at elevene skal kunne gi uttrykk for sitt syn.

I departementets høringsmøte med barn og unge var det flere elever som trakk fram hvor viktig det er at elevene blir hørt og får medvirke på ulike måter. De nevnte som eksempler på dette at elever kan få være med på å bestemme temaer som de skal lære, ha medvirkning på ordensregler, om de skal ha lekser eller ikke, og å få være med på å sette vurderingskriterier i fag. Alt dette kan være motiverende og noe som kan gjøre det lettere å holde avtalene som blir gjort. Å få høre andre elevers meninger og hva de tenker, trakk elevene i møtet fram som et annet poeng. I høringsmøtet deltok også elever med behov for spesiell tilrettelegging. De la blant annet vekt på at elevene må få være med på å bestemme hvordan noe skal læres bort, og at ikke skolen tar valg for dem som de ikke har vært med på å diskutere.

På bakgrunn av høringsinnspillene vurderer departementet at bestemmelsen i den nye opplæringsloven bør formuleres mer i tråd med bestemmelsene i barneloven og ny barnevernslov. Dette vil også gi en mer lik regulering på tvers av sektorene. Departementet foreslår derfor å lovfeste at elevene etter opplæringsloven har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv, og at det, som i barnevernsloven, skal framgå uttrykkelig av loven at eleven skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon. Elevene har rett til å ytre meningene sine fritt og skal bli hørt, og elevenes meninger skal vektlegges etter alder og modenhet.

16.6.2 Regulere skoledemokratiet for elevene og foreldrene

16.6.2.1 *Hva skoledemokratiet skal omfatte*

Departementet foreslår, som opplæringslovutvalget, å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen. En slik bestemmelse vil gjenspeile forpliktelsene i Grunnloven på en tydelig måte, samtidig som den gir en introduksjon til verdiene og prinsippene i den overordnede delen av læreplanverket.

Utvalget har foreslått å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, blant annet gjennom organiseringen av skoledemokratiet, fastsetting av skoleregler og arbeidet med skolemiljøet. Flere høringsinstanser peker på at det er viktig at skoledemokratiet omfatter hele skolens virksomhet, og at elever og foreldre også må kunne uttale seg om innholdet i opplæringen og hvordan skolen skal gjennomføre opplæringen. Dette kom også tydelig fram i høringsmøtet om regulering av skoledemokrati som departementet hadde med Barneombudet, Utdanningsforbundet, KS, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Elevorganisasjonen og Forandringsfabrikken.

De siste årene har medvirkning fått en større plass i skolene, blant annet gjennom arbeidet fram mot nye læreplaner. Departementet mener at denne utviklingen bør gjenspeiles tydeligere i lovbestemmelsen, og foreslår at bestemmelsen skal nevne arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, skolemiljøet og å fastsette skoleregler. Da blir det tydelig at kravet til skoledemokrati også omfatter arbeidet med kvalitetsutvikling på den enkelte skolen.

At elevene og foreldrene også skal få være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere organiseringen av skoledemokratiet, følger av ordlyden fordi retten gjelder hele skolens virksomhet. Departementet legger til grunn at organiseringen av skoledemokratiet er et tema elevene og foreldrene vil engasjere seg i, og at denne typen diskusjoner vil gi et godt grunnlag for å skape et velfungerende skoledemokrati. Departementet mener likevel at det ikke bør trekkes fram som et eksempel i bestemmelsen fordi det kan gi inntrykk av at organiseringen av skoledemokratiet må være et tema hvert skoleår.

16.6.2.2 *Felles bestemmelse om skoledemokrati for både elever og foreldre*

Noen høringsinstanser mener at det ikke bør være en felles bestemmelse om skoledemokrati for både elever og foreldre. For eksempel mener Redd Barna at

bestemmelsen om samarbeid mellom skolen og foreldrene bør inkludere foreldrenes rett til å være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet og til å delta i styringen av skolen.

Departementet mener at det bør være en felles bestemmelse om skoledemokrati som skal gjelde for både elevene og foreldrene, og at det ikke er hensiktsmessig å regulere foreldrenes rett til å delta i skoledemokratiet i samme bestemmelse som samarbeidet mellom skolen og foreldrene om opplæringen til den enkelte eleven. Departementet legger til grunn at alle foreldre må samarbeide om opplæringen til sitt eget barn, mens det vil variere fra forelder til forelder i hvilken grad de ønsker og har mulighet til å delta i det kollektive foreldresamarbeidet. Videre bør skoledemokratiet legge til rette for bred deltagelse og medvirkning fra både elever og foreldre, slik at de får innflytelse på avgjørelser som gjelder skolen. Dette vil ofte være felles prosesser og diskusjoner der både elever og foreldre deltar.

16.6.2.3 *Skal elevene og foreldrene delta i styringen av skolen?*

Utvalget har foreslått å lovfeste at elevene og foreldrene skal delta i styringen av skolen. KS har i sitt høringssvar problematisert hva som ligger i «styring». I utgangspunktet er all kommunal og fylkeskommunal myndighet lagt til kommunestyret og fylkestinget. I den grad andre organer i kommunen eller fylkeskommunen skal delta i formell styring av skolen, er dette ifølge KS avhengig av at kommunestyret eller fylkestinget har opprettet egnede organer og delegert beslutningsmyndighet til disse. KS mener det er viktig å presisere dette, slik at man ikke skaper forventninger om at elever og foreldre skal ta del i formell styring av skolen. I dagens lov er samarbeidsutvalg og skoleutvalg rådgivende organer for rektor, med mindre de har fått delegert myndighet fra kommunestyret eller fylkestinget.

Departementet oppfatter ikke utvalgets forslag slik at elevene og foreldrene skal delta i formell styring av skolen, men at de skal få delta og medvirke og dermed få mulighet til å påvirke utviklingen av skolen. Dette mener departementet allerede er dekket av bestemmelsen om at elevene og foreldrene skal få være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen. Departementet foreslår derfor ikke å lovfeste at elevene og foreldrene skal delta i styringen av skolen. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om retten til å delta og medvirke, og med det muligheten til å påvirke utviklingen av skolen, er godt nok dekket av lovforslaget. Dersom det ikke er tydelig nok i forslaget, ber departementet om innspill til hvordan bestemmelsen bør formuleres for at den ikke skal forveksles med formell styring.

16.6.2.4 *Skolen skal hjelpe elevene i arbeidet med skoledemokratiet*

Utvalget har foreslått å lovfeste at skolene skal legge til rette for og oppmuntre til at alle elevene ytrer seg og deltar i skoledemokratiet. Etter departementets syn er det viktig med en bestemmelse om dette. Godt elevdemokrati kommer ikke på plass av seg selv. Elevene trenger opplæring i hvordan de kan drive elevdemokrati, og de trenger å få veiledning og støtte i arbeidet.

I dag er det et krav i opplæringsloven om at et medlem fra undervisningspersonalet skal ha som oppgave å hjelpe elevrådet i arbeidet. Dette er et eksempel på hvordan skolen kan legge til rette for et godt skoledemokrati og oppmuntre til deltagelse. Departementet mener at skolene kan gjøre dette på ulike måter, og at skolene selv kan bestemme hvordan de vil legge til rette for et godt skoledemokrati. Samtidig må skolene fortsatt ha en klar plikt til å hjelpe elevene. Et slikt krav er også viktig for å få flest mulig elever til å engasjere seg, i stedet for at det utvikler seg til et skoledemokrati for de få. I tillegg til at skolene skal legge til rette for at alle elevene kan ytre seg, og oppmuntre dem til å delta i skoledemokratiet, foreslår departementet derfor å lovfeste i den nye opplæringsloven at skolene skal hjelpe elevene i arbeidet med skoledemokratiet.

16.6.3 Bestemmelser om organer for brukermedvirkning

16.6.3.1 *Lovfeste en hovedregel om organer for brukermedvirkning*

Dagens opplæringslov inneholder bestemmelser om hvilke brukerorganer grunnskolene og de videregående skolene skal ha, hvem som skal være representert, og antall representanter i de ulike organene.

Mange høringsinstanser er imot opplæringslovutvalgets forslag om å oppheve bestemmelsene om organer for brukermedvirkning. De er bekymret for at elevenes og foreldrenes rett til medvirkning ikke blir gjennomført ved alle skoler hvis loven ikke inneholder bestemte strukturer for brukermedvirkning.

Departementet støtter høringsinstansenes innspill om at det er viktig med en formalisert og etablert organisering av skoledemokratiet. Dette vil være med på å sikre at retten til å være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen blir oppfylt i praksis. Å ha en ramme rundt elevenes og foreldrenes engasjement og mulighet til innflytelse gjør det, ifølge mange høringsinstanser, enklere å få til et godt skoledemokrati i praksis. Departementet foreslår derfor å lovfeste en hovedregel om at grunnskoler skal ha foreldreråd, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg, og at videregående skoler skal ha skoleutvalg og skolemiljøutvalg. Dette er de samme organene for brukermedvirkning som grunnskoler og videregående skoler er forpliktet til å ha i dag.

16.6.3.2 *Mer fleksibilitet i organiseringen av skoledemokratiet*

I dag er de nærmere reglene om sammensetningen av brukerorganene, og om hvilke oppgaver de skal ha, fastsatt i opplæringsloven kapittel 11. Departementet mener dette bør reguleres i forskrift til opplæringsloven. Departementet foreslår derfor å lovfeste at departementet kan gi forskrift om sammensetningen og oppgavene til utvalgene og rådene og om sammensetningen av styrever som er opprettet etter kommuneloven §§ 5-10 og 10-8.

Departementet er enig med utvalget i at skoledemokratiet kan organiseres på flere måter. Kommunen og fylkeskommunen er nærmest til å vurdere hvilke brukerorganer som fungerer best på egne skoler. Nasjonalt bestemte regler om hvordan kommunen og fylkeskommunen skal organisere skoledemokratiet, kan stå i veien for å velge andre løsninger som kan fungere bedre på de enkelte skolene.

Noen høringsinstanser viser til at det er lite hensiktsmessig med så mange organer fordi det ofte er de samme sakene som blir drøftet i alle organene, og mange av representantene er med i flere av organene. Også Barneombudet viser til at noen av utvalgene og rådene overlapper hverandre i dag, og mener at departementet derfor bør utrede hvilke råd og utvalg skolene skal ha i tillegg til elevråd. Samtidig viser høringssvarene også at det er forskjellige oppfatninger om hvilke brukerorganer som fungerer best. For eksempel mener noen at elevrådet og foreldrerådet fungerer best, mens andre mener at samarbeidsutvalget eller skolemiljøutvalget fungerer best.

Departementet ønsker å ha regler som gir større fleksibilitet enn i dag, og som i større grad tar hensyn til variasjonene i kommunestørrelser og hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer skolene sine (skolestrukturer). Departementet mener samtidig at det vil være vanskelig og uhensiktsmessig å lovfeste alternative løsninger fordi erfaringene er så ulike fra skole til skole.

Departementet foreslår derfor å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen kan velge å ha andre brukerorganer enn de loven angir på sine skoler. Kommunen og fylkeskommunen vil da kunne velge en annen organisering av skoledemokratiet enn den som følger av loven, basert på hva som fungerer best lokalt. Forslaget innebærer at de også kan velge å ha færre brukerorganer. Det er en forutsetning at kommunen og fylkeskommunen organiserer skoledemokratiet på en måte som ivaretar kravet om at elevene og foreldrene skal få være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen. Som nevnt i kapittel 16.6.2 skal elevene og foreldrene få være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere organiseringen av skoledemokratiet. Dette omfatter valg av brukerorganer, hvordan de skal være sammensatt, og hvordan organene skal arbeide.

16.6.3.3 *Elevråd eller annen organisering av elevdemokratiet*

Departementet foreslår videre at det skal være et elevråd valgt av elevene ved alle grunnskoler og videregående skoler, med mindre elevene velger å organisere seg på en annen måte. Ordningen med elevråd er en godt etablert ordning og sikrer at skolen har et system for hvordan elevene kan bidra i skoledemokratiet. Samtidig bør den nye loven ta hensyn til at ordningen med elevråd ikke nødvendigvis er den beste eller den eneste måten å organisere elevdemokratiet godt på. Departementet viser til at i høringsmøtet med elever fikk innspill om at noen elever opplever elevrådets virksomhet som fjern fra sin hverdag, og at oppmerksomheten i større grad bør rettes mot elevenes daglige medvirkning. Innspillene departementet fikk, stemmer godt med innspillene som opplæringslovutvalget fikk da de involverte elever underveis i utredningsarbeidet. Departementet ønsker derfor å åpne for at elevene kan organisere elevdemokratiet på andre måter enn gjennom tradisjonelle elevråd. For eksempel gjør ny teknologi det lettere å legge til rette for medvirkning i form av digitale avstemninger, skolekvitring, digitale debatter og rom for digitale ytringer. På denne måten kan flere av elevene være med i de demokratiske diskusjonene. En annen måte å organisere elevdemokratiet på ved mindre skoler kan være å erstatte elevrådet med et skolemøte eller lignende, altså et allmøte der skoleledelsen og alle elevene deltar.

Departementets forslag til bestemmelse vil gi elevene større rettigheter enn de har i dag, fordi de, i tillegg til å ha rett til å ha et elevråd, selv kan velge å organisere elevdemokratiet på en annen måte. Departementet er opptatt av at det har en verdi i seg selv at elevene er med på å diskutere organiseringen av eget demokrati, fordi elevene kan lære mer om demokrati gjennom dette.

17 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

17.1 Innledning

Dette kapitlet handler om barns overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO) og om tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester.

17.2 Dagens regler

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehagen til skolen og SFO, jf. opplæringsloven § 13-5. Det er presisert i bestemmelsen at formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang.

Kommunen har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO, jf. opplæringsloven § 13-5 andre avsnitt. Barnehager er på sin side pålagt å samarbeide med skolen og SFO om overgangen gjennom barnehageloven § 2 a. Overgangen er omtalt i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Våren 2021 vedtok Stortinget nye regler om skolens, skolefritidsordningens og PP-tjenestens plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester, se Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Lovendringene er foreløpig ikke trådt i kraft, men departementet tar sikte på ikrafttredelse 1. januar 2022.

Skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. opplæringsloven § 15-8 første avsnitt første setning. Dersom eleven har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen, jf. opplæringsloven § 15-8 første avsnitt andre setning.

Kommunen skal samordne tjenestetilbudet til eleven, jf. opplæringsloven § 15-8 andre avsnitt. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta denne samordningen. Dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, skal koordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet.

Skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten skal, i tillegg til å følge opp enkeltelever, samarbeide med andre tjenesteytere slik at skolen, skolefritidsordningen, PP-tjenesten og de

andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift jf. opplæringsloven § 15-8 tredje avsnitt.

17.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre et krav til kommunene om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen
- å ikke videreføre plikten til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO i ny opplæringslov
- å ikke videreføre bestemmelsene om henholdsvis samarbeid med kommunale tjenester og plikt til å delta i arbeidet med individuell plan
- at det utarbeides en egen lov eller forskrift om samarbeid basert på skissen fra de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019:23, kapittel 44.

17.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* er det foreslått å lovfeste at et forvaltningsorgan skal samarbeide med andre forvaltningsorganer for å oppnå lovens formål. Utvalget har ikke foreslått selvstendige krav til saksbehandlingen.

Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* viser til at barna og elevene må igjennom mange overganger i løpet av årene i utdanningsløpet. Disse overgangsfasene kan være kritiske og ha stor betydning for barns og elevers trivsel, utvikling og læring. Regjeringen er opptatt av at det skal være bedre sammenheng ved overgangene i utdanningsløpet. I 2018 foreslo regjeringen derfor en lovfestet plikt for barnehagen, skolen og SFO til å samarbeide for å sikre barna en best mulig overgang fra barnehage til skole. Kommunene har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for barns overgang fra barnehagen til skolen. Regjeringen tar sikte på å også innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole.

Stortingsmeldingen viser videre til at det er behov for bedre tverrsektorielt samarbeid for at barn og unge skal få et helhetlig tilbud og god oppfølging. Kunnskapsgrunnlaget viser at det ofte er uklart hvem som skal koordinere oppfølgingen av tiltak for barn og unge som mottar tjenester fra flere instanser.

Det følger av meldingen at regjeringen vil styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning og andre kommunale tjenester. Når barna har behov for hjelp fra ulike tjenester, skal barna og foreldrene slippe å ta ansvaret for å koordinere samarbeidet.

17.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre at kommunen skal sørge for at barna får en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen, se forslaget til § 4-8
- å videreføre reglene om samarbeid med andre velferdstjenester og kommunens samordningsplikt, se forslaget til § 24-1

17.6 Departementets vurdering

17.6.1 Overgangen fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen

Departementet mener i likhet med opplæringslovutvalget at opplæringsloven fremdeles bør stille krav til kommunene om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen. Alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter dette.

Utvalget mener at det bør være opp til kommunen å vurdere på hvilken måte de vil sørge for overgangen, og om det skal utvikles planer eller rutiner for overgangen. To tredjedeler av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, ønsker i motsetning til utvalget å videreføre dagens krav om at kommunen skal utarbeide en plan for overgangen.

Utdanningsforbundet mener at dagens krav om plan er et godt tiltak for å sikre at kommunen prioriterer arbeidet, og forbundet mener det er for tidlig å fjerne en plikt etter to år når man ikke vet om eller hvordan den fungerer. Barneombudet mener at en slik plikt vil pålegge kommunen struktur og gi forutsigbarhet for de involverte. Barneombudet mener at hensynet til barna bør veie tyngre enn hensynet til den kommunale handlefriheten i dette tilfellet. Statsforvalteren i Rogaland (daværende Fylkesmannen i Rogaland) mener derimot at det er positivt at utvalget retter oppmerksomheten mot å etablere ordninger som sørger for en trygg og god overgang, og ikke bare en plan.

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at det er unødvendig å en bestemmelse om barns overgang fra barnehagen til skolen og SFO inneholder et krav om at kommunen skal utarbeide en plan for overgangen. Departementets forslag innebærer et tydelig pålegg til kommunen om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og SFO. Sørge-for-plikten innebærer at det fortsatt vil være kommunen som har hovedansvaret for samarbeidet med barnehagene om overgangen. I tillegg skal kommunen ha internkontroll for å sikre at den følger dette kravet. Dette følger av kommuneloven § 25-1. For å oppfylle kravet til internkontroll etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Departementet mener derfor et særskilt krav i opplæringsloven om at kommunene skal ha en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO, er unødvendig. Kommunens internkontroll skal sikre at kommunen sørger for en trygg og god overgang, men kommunen kan selv velge hvordan den vil sikre dette. Å utarbeide en plan for overgangen er ofte en god måte å sikre dette på, men departementet ser ikke bort fra at det også finnes andre måter kommunen kan sikre dette på, som er like gode. Etter departementets syn er det

kommunen som står nærmest til å vurdere hvordan den best kan sikre at den oppfyller kravene til overgang. Staten bør derfor ikke detaljstyre kommunen gjennom et krav om en bestemt plan.

17.6.2 Videreføre tverrfaglig samarbeid

Departementet foreslår å videreføre reglene om samarbeid og samordning i den nye opplæringsloven.

Stortinget har vedtatt nye regler om skolens, skolefritidsordningens og PP-tjenestens plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester, se Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene.

De nye reglene innebærer en harmonisering og styrking av samarbeidspliktene for barnevernet, barnehage- og skolesektoren, helsesektoren, arbeids- og velferdssektoren, familievernkontorene, krisesentrene og introduksjonsordningen. Videre har kommunen fått en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet for barn og unge som trenger helhetlige og samordnede tjenester.

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet tar sikte på å evaluere de nye reglene om samarbeid for å få kunnskap om tiltakenes effekt. Dersom reglene ikke har hatt den ønskede effekten, vil regjeringen se på andre mulige tiltak, inkludert vurdere om reglene bør samles i en felles samarbeidslov. Departementene tar sikte på å evaluere regelverksendringene fire–fem år etter at regelverksendringene er trådt i kraft.

18 Organiseringen av opplæringen

18.1 Innledning

Dette kapitlet handler om skoleårets lengde, fastsettelse av skoledager og feriedager (ofte kalt skolerute) og daglig skoletid. Videre handler kapitlet om forholdstall mellom antall lærere og antall elever per skole eller per kommune, og om gruppestørrelse og inndeling i grupper.

18.2 Dagens regler

18.2.1 Skoleåret og skole- og feriedager

Opplæringen i grunnskolen skal strekke seg over minst 38 skoleuker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret, jf. opplæringsloven § 2-2 tredje avsnitt. Kommunen gir forskrift om skole- og feriedager i skoleåret for elevene, jf. opplæringsloven § 2-2 fjerde avsnitt. Slike forskrifter kalles ofte skoleruter og oppdateres

årlig. Forskriften skal være tilpasset avviklingen av nasjonale prøver. Kravet om kunngjøring i Norsk Lovtidend (lovdata.no) gjelder ikke.

Departementet kan gi forskrifter om rammer for daglig skoletid og om pauser for elevene, jf. opplæringsloven § 2-2 femte avsnitt. Det er tilsvarende regler for videregående opplæring i opplæringsloven § 3-2 andre til fjerde avsnitt. Det er fastsatt at undervisningen i grunnskolen som regel skal foregå mellom klokka 08.00 og klokka 15.30, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-6. Det er ikke fastsatt rammer for daglig skoletid for videregående opplæring.

Kommunene og fylkeskommunene står i utgangspunktet fritt til å fastsette et annet antall undervisningsdager høyere enn 190 så lenge de er fordelt på minst 38 skoleuker og er innenfor en ytre ramme på 45 sammenhengende uker. Regelen tar hensyn til at det i noen tilfeller er ønske om en kortere skoleuke enn fem undervisningsdager.

18.2.2 Forholdstall mellom antall lærere og antall elever (lærernorm)

Departementet kan gi forskrifter om forholdstall mellom antall lærere og antall elever per skole eller per kommune, jf. opplæringsloven § 8-3. Forholdstallet kan variere på ulike trinn. Departementet har fastsatt forholdstall mellom lærere og elever i grunnskolen på skolenivå, ofte omtalt som lærernorm eller krav om lærertetthet, jf. forskrift til opplæringsloven § 14A-1. Forskriftsreglene om forholdstall innebærer at det maksimalt kan være 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn og 20 elever per lærer på 5. til 7. trinn og på 8. til 10. trinn. Kravet til forholdstall mellom lærere og elever er ikke et krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Kommuner og skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener er hensiktsmessig og forsvarlig, så lenge forholdstallet på hvert hovedtrinn ikke overstiger forskriftens maksimaltall for forholdet mellom lærere og elever.

18.2.3 Gruppestørrelse

Klassene, basisgruppene og gruppene skal ikke være større enn det som er «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg», jf. opplæringsloven § 8-2 første avsnitt fjerde setning. Hva som er pedagogisk forsvarlig i den konkrete opplærings situasjonen, er en skjønnsmessig vurdering. Elevsammensetning, aldersblanding, arbeidsform, fysiske rammebetingelser, antallet voksne, pedagogisk kompetanse, tidsaspektet og lærerens skjønn er blant momentene som skal telle med i en vurdering av hva som er en pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse.

I forskrift til opplæringsloven § 12-1 er det fastsatt regler om elevenes trygghet. Bestemmelsen inneholder blant annet regler om tilsyn, svømmeundervisning og trafikksikkerhet.

I *Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.* (Helsedirektoratet, 2014) er det en veiledende arealnorm. Denne kan også ha betydning for gruppestørrelse. Når en elevgruppe disponerer tilleggsarealer som grupperom, formidlingsrom eller andre rom i nærheten av klasserommet, bør

klasserommet planlegges etter en arealnorm på minimum 2 m² per elev. Dersom elevgruppa ikke disponerer tilleggsarealer i nærheten av klasserommet, bør arealet være større, helst opp mot 2,5 m² per elev. Arealet for ansatte kommer ifølge veilederen i tillegg til arealnormen.

18.2.4 Inndeling i grupper

18.2.4.1 *Elevene skal deles inn i grupper for å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet*

I opplæringen skal elevene deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, jf. opplæringsloven § 8-2 første avsnitt første setning. Forarbeidene slår fast at så mye av opplæringen må foregå i klassen eller basisgruppa at elevenes grunnleggende behov for sosial tilhørighet kan bli ivaretatt her. Klassen skal være en møteplass på tvers av sosiale, økonomiske og evnemessige forhold og kjønn. På den måten skal elevene utvikle gjensidig respekt og toleranse for hverandre.

I deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper enn basisgrupper eller klasser etter behov, jf. opplæringsloven § 8-2 første avsnitt andre setning. «Klasse» og «basisgruppe» brukes som navn på den sosiale pedagogiske enheten der mye av opplæringen skal foregå, mens «gruppe» brukes om den enheten hvor deler av opplæringen kan foregå etter behov.

Organiseringen av elever i enheter skal «til vanleg» ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, jf. opplæringsloven § 8-2 første avsnitt tredje setning. Kravet gjelder for både basisgrupper, klasser og andre grupper.

18.2.4.2 *Inndeling etter faglig nivå*

Kunnskapsdepartementets *Veiledning om organisering av elevene – opplæringsloven § 8-2 m.m.* (2017) slår fast at elever ikke kan organiseres etter faglig nivå «med mindre det etter en konkret totalvurdering er nødvendig for at elevene, enkeltvis og samlet, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen (lovens minimumsstandard)». Videre følger det av veilederen at «dersom elevene skal organiseres etter faglig nivå, må vurderingen av behovet for dette skje jevnlig, slik at organiseringen blir mest mulig begrenset i tid og fleksibel».

18.2.4.3 *Inndeling etter kjønn*

Ifølge Kunnskapsdepartementets veileder skal hovedregelen om at elevene til vanlig ikke skal deles i grupper etter kjønn, tolkes strengt. Enhver deling må vurderes konkret, og «bare dersom tungtveiende elevhensyn tilsier det, kan det være aktuelt å dele elevene etter kjønn». Veilederen nevner forhold ved skolens anlegg, undervisningens tema eller tungtveiende behov hos elevene som mulige grunner til kjønnsdelt undervisning. Et eksempel er timer der temaet er kjønnsidentitet eller seksualitet. Et annet eksempel er svømmeopplæring eller andre deler av kroppsøvingsfaget dersom det ikke er tilgang til egne garderobes for jenter og gutter. Veilederen understreker at skolene også i slike tilfeller må vurdere om elevenes behov kan ivaretas på en annen måte enn ved kjønnsdelt undervisning. Inndeling i grupper i et fag eller enkelte timer innenfor et fag skal heller

ikke føre til at andre fag også deles, hvis ikke de samme tungtveiende elevhensynene gjelder der.

18.2.4.4 *Inndeling etter etnisitet*

Elevene skal til vanlig ikke deles i grupper etter etnisitet, jf. opplæringsloven § 8-2.

18.2.4.5 *Inndeling etter interesser*

Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at bestemmelsen ikke åpner for å dele elevene i grupper ut fra interesser. I en klagesak fra 2009 om opplæringstilbud i ballett på ungdomstrinnet ved Ruseløkka skole i Oslo konkluderte imidlertid Utdanningsdirektoratet med at organiseringen i dette tilfellet falt inn under den snevre unntaksmuligheten i § 8-2. Vedtaket ble fattet på bakgrunn av en regelverksavklaring fra Kunnskapsdepartementet. I klagesaken var elevene som hadde tilbud om ballettopplæring, organisert i egne grupper en andel av timene i kroppsøving og musikk. I disse timene fikk elevene undervisningen hos Den Norske Opera & Ballett. I de andre timene var elevene i sine ordinære klasser. I begrunnelsen la direktoratet avgjørende vekt på at det i det videre utdanningsløpet for klassisk ballett er gjort særskilte tilpasninger ved at unge talentfulle dansere har mulighet til opptak til høyere utdanning etter fullført grunnskole. Direktoratet mente at hensynet til ballettelevens framtidige muligheter utgjorde en særlig grunn til å fravike hovedregelen i opplæringsloven § 8-2.

18.2.4.6 *Unntak fra kravet om organisering av elever i grupper*

På noen områder er det egne regler om organisering av opplæringen som innebærer unntak fra opplæringsloven § 8-2. Dette gjelder ved opplæring i innføringstilbud for språklige minoriteter etter §§ 2-8 og 3-12, opplæring i samisk etter § 6-2, opplæring i kvensk eller finsk etter § 2-7 og opplæring i egne målformgrupper etter § 2-5. I andre tilfeller er det ikke egne regler om organisering, men vilkårene for retten til en type opplæring innebærer organisering i egne grupper og dermed unntak fra hovedregelen i § 8-2. Dette gjelder for eksempel punktskrift, tegnspråk og særskilt språkopplæring.

18.2.4.7 *Gruppeinndeling i intensiv opplæring og spesialundervisning*

Opplæringsloven § 8-2 er ikke til hinder for å gi intensiv opplæring utenfor den ordinære klassen eller for at det i kortere perioder blir gitt undervisning i en mindre gruppe enn den ordinære klassen uten at det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Det er en forutsetning for intensiv opplæring i mindre grupper at det er regnet for å være nødvendig for elevenes læring.

Hvis hensynet til elevens beste taler for det, kan intensiv opplæring gis som eneundervisning i en kort periode, jf. opplæringsloven § 1-4. Dette er et unntak fra opplæringsloven § 8-2.

I vedtak om spesialundervisning kan det fastsettes hvordan opplæringen skal organiseres. Opplæringsloven § 8-2 gjelder bare for spesialundervisning i den grad det ikke er fastsatt noe annet i enkeltvedtaket.

18.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Når det gjelder skoleåret og skole- og feriedager, foreslår opplæringslovutvalget

- å videreføre reglene om lengden på skoleåret
- å videreføre reglene om fastsettelse av skole- og feriedager (skolerute), men å fjerne unntaket fra kravet om kunngjøring av slike forskrifter
- ikke å videreføre forskriftshjemlene for regler om daglig skoletid

Når det gjelder kravet om lærertetthet, foreslår utvalget å erstatte dette med

- 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

Når det gjelder gruppestørrelse, foreslår utvalget å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig og trygg.

Når det gjelder inndeling i grupper, foreslår utvalget

- å videreføre reglene om inndeling i klasser og grupper og om sosial tilhørighet
- å lovfeste en hovedregel om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre
- at elevene bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå dersom det er nødvendig for at en eller flere elever skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, og det ikke går ut over de andre elevenes mulighet til å få forsvarlig utbytte av opplæringen
- å lovfeste at inndeling i grupper etter faglig nivå bare kan gjøres i særskilte og avgrensede deler av opplæringen, og at behovet for slik inndeling skal vurderes jevnlig
- å lovfeste at elevene bare kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det
- ikke å videreføre at elevene kan deles inn etter etnisitet

Utvalget foreslår ikke noen ny regulering av opplæring utenfor skolen og klassen.

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU 2019: 23, kapittel 26.

18.4 NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp

I NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* pekte ekspertutvalget om kjønnforskjeller i skolen på at å gruppere elever etter ferdigheter kan føre til at gutter er overrepresentert i grupper med lavt presterende elever ettersom gutter jevnt over i skoleløpet har svakere skoleprestasjoner enn jenter. Valget om å dele inn etter nivå vil dermed kunne ha særlig stor betydning for gutter.

Utvalget pekte videre på at det mangler studier av hvordan nivådeling innenfor samme skole påvirker kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner.

Etter ekspertutvalgets vurdering er dagens regler om faglig nivå differensiering velbegrunnet i relevant forskning. Ekspertutvalget mente at det fortsatt bør være mulig å differensiere elevene etter faglig nivå, men var samtidig bekymret for mer omfattende former for nivå differensiering, særlig hvis slike grupper blir permanente over lengre tidsperioder. Utvalget mente at terskelen for faglig nivå differensiering burde være høy. Ekspertutvalget anbefalte at opplæringslovutvalget utredet nærmere om det er behov for å presisere vilkår i opplæringsloven § 8-2 for å motvirke omfattende former for differensiering av elever etter faglig nivå. Et vilkår kan for eksempel være at organisering av elever etter faglig nivå skal være tidsavgrenset og evalueres regelmessig.

Ekspertutvalget pekte på at det finnes mindre forskning på hvilken effekt kjønnssegregerte skoler eller klasser har på norske jenters og gutters skoleprestasjoner. Samtidig mente utvalget at det er sterke prinsipielle argumenter mot å dele inn skoler og klasser etter kjønn, også som systematiske utprøvinger for å finne eventuelle læringseffekter. Ekspertutvalget mente terskelen for å kunne organisere elevene etter kjønn og etnisk tilhørighet burde være vesentlig høyere enn terskelen for å kunne organisere elevene etter faglig nivå. De anbefalte at opplæringslovutvalget utredet nærmere om det er behov for å presisere vilkårene i opplæringsloven § 8-2 for å motvirke omfattende former for differensiering av elever etter kjønn.

18.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre reglene om lengden på skoleåret, se forslaget til § 14-1 første avsnitt
- å videreføre reglene om fastsettelse av skole- og feriedager (skolerute) og unntaket fra kravet om kunngjøring av slike forskrifter, se forslaget til § 14-1 andre avsnitt
- å ikke videreføre forskriftshjemlene for regler om daglig skoletid
- å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig og trygg, se forslaget til § 14-2 andre avsnitt
- å videreføre reglene om inndeling i klasser og grupper og om sosial tilhørighet, se forslaget til § 14-2 første avsnitt første setning
- å lovfeste en hovedregel om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre, se forslaget til § 14-2 første avsnitt første og andre setning
- at elevene bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå dersom
 - det er nødvendig for at en eller flere elever skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen
 - det ikke går ut over de andre elevenes mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen
 - det gjøres i særskilte og avgrensede deler av opplæringen
 - behovet for slik inndeling skal revurderes jevnlig, se forslaget til § 14-2 tredje avsnitt

- at elevene bare kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det, se forslaget til § 14-2 fjerde avsnitt
- å ikke videreføre at elevene kan deles inn etter etnisitet

18.6 Departementets vurdering

18.6.1 Skoleåret og skole- og feriedager

18.6.1.1 Regulere lengden på skoleåret

Departementet anbefaler i likhet med utvalget å lovfeste at opplæringen skal strekke seg over minst 38 uker.

Det foreligger et forslag fra en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av departementet om å åpne for at skoleåret for videregående opplæring kan gjennomføres på en kortere periode enn 38 uker. Grappa vurderte mulige organiseringer av skoleåret. Den foreslo endringer i organiseringen av eksamen og pekte på andre tiltak som kan bidra til å gjøre det lettere å gi elevene den opplæringen de skal ha. Forslaget om å åpne for et kortere skoleår skulle legge til rette for at de videregående skolene kan gjennomføre opplæringen før eksamensperioden.

Forslaget fra gruppa var på høring 21. desember 2018. Høringen er foreløpig ikke fulgt opp av departementet. Forslagene som ble sendt på høring i desember 2018, må ses i sammenheng med Meld. St. 21 (2021–2022) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* som inneholder forslag som kan påvirke fag- og timefordelingen og vurderingsordningen for den videregående opplæringen. Departementet foreslår derfor å ikke følge opp høringen fra 2018 i dette høringsnotatet.

Utvalget har foreslått å endre ordlyden fra at skolen skal gi opplæringen innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker, til at elevene skal ha 7 uker sammenhengende ferie. Utdanningsforbundet har i høringen av NOU 2019: 23 uttalt at opplæringsloven bør regulere elevenes rett og plikt til opplæring, og at det derfor er lengden på skoleåret som loven bør regulere, og ikke ferien. Departementet er enig i dette og foreslår derfor å beholde dagens ordlyd, det vil si at skolen skal gi opplæringen innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen ønsker å lovfeste at det skal være 190 skoledager. Departementet mener derimot at det er unødvendig å binde kommunen og fylkeskommunen til et nøyaktig antall dager. Departementet skal uansett fastsette en fag- og timefordeling i forskrift.

18.6.1.2 Videreføre forskriftshjemmel for skole- og feriedager (skolerute)

Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre at kommunen og fylkeskommunen skal gi forskrift om skole- og feriedager, ofte kalt skolerute. Videre er departementet enig i at det bør framgå av loven at kommunen skal fastsette skole- og feriedager. I motsetning til utvalget foreslår departementet å videreføre unntaket fra kunngjøring i Norsk Lovtidend (lovdata.no). Departementet har lagt vekt på at et krav om kunngjøring vil medføre ekstraarbeid for kommunen og fylkeskommunen og kan medføre

ekstra kostnader. Departementet påpeker at forberedelse og fastsettelse av forskriften må følge forvaltningslovens regler om dette.

Utvalget har foreslått å videreføre krav om at skoleruta må være slik at skolen kan gjennomføre nasjonale prøver og eksamen. Departementet er enig i dette og foreslår at den nye loven skal inneholde et krav om dette.

18.6.1.3 Ikke videreføre forskriftshjemmel for daglig skoletid

Departementet støtter utvalgets vurdering av at det er unødvendig å ha en hovedregel om når på dagen elevene skal gå på skolen og foreslår derfor ikke å videreføre hjemmelen for slike forskriftsregler. Departementet antar at det trolig er stor enighet om at grunnskolen som regel ikke bør begynne før klokka 8.30 eller vare lenger enn til klokka 15.30. Det er tillegg flere og andre hensyn enn forskriften som hindrer kommuner og skoler i å ha daglig skoletid utover disse rammene. Eksempler er hensynet til ansattes arbeidstid, åpningstid i skolefritidsordninger og skyssordninger. Selv om regelen om daglig skoletid tas bort, er det derfor liten risiko for at skoler og kommuner vil endre de ytre rammene for daglig skoletid, uten at dette er noe elevene og foreldrene ønsker.

18.6.2 Videreføre forskriftshjemmel for forholdstall mellom antall lærere og antall elever (lærernormer)

Departementet ønsker å videreføre hjemmelen for å gi forskrifter om forholdstall mellom antall lærere og antall elever per skole eller per kommune. Departementet viser til at Stortinget har vedtatt at normene for lærertetthet skal evalueres, og NIFU skal gjennomføre evalueringen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Resultatet av evalueringen vil foreligge våren 2022. Departementet vil ikke følge opp opplæringslovutvalgets forslag om å ikke videreføre regler om lærernormer før lærernormene er evaluert.

18.6.3 Videreføre krav om gruppestørrelse

Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig og trygg.

Departementet viser til at forskrift til opplæringsloven § 14A-1 bestemmer forholdet mellom tallet på lærere og tallet på elever i ordinær undervisning på en grunnskole, ofte kalt lærernormer. Selv om lærernormene er oppfylt, må det i det enkelte tilfellet vurderes om gruppestørrelsen allikevel er pedagogisk forsvarlig og trygg.

At beslutningsgrunnlaget for hva som er riktig gruppestørrelse, skal være basert på faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, innebærer at økonomiske hensyn ikke kan brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Så lenge gruppa ikke er større enn det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen derimot legge vekt på andre momenter, som økonomi, ressursituasjon, bygningsmessige betingelser mv.

Utvalget foreslår at den skjønnsmessige vurderingen av hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig, skal være et forvaltningsskjønn. Departementet mener derimot at vurderingen

av hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig, bør være et lovbundet skjønn som statlige tilsynsmyndigheter og domstolen kan overprøve, selv om det konkrete innholdet i kravet må utledes av blant annet faglig og pedagogisk kunnskap. Departementet har lagt vekt på at det ikke er noen andre klagemuligheter, og at det derfor bør være en mulighet til å få overprøvd vurderingen ved for eksempel tilsyn.

18.6.4 Inndeling i grupper

18.6.4.1 Videreføre dagens regel om klassetilknypning

Departementet foreslår i likhet med opplæringslovutvalget å videreføre dagens regel om at hver elev skal være knyttet til én klasse og ha så mye opplæringstid i klassen at eleven kan utvikle sosial tilhørighet. I deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper etter en faglig og pedagogisk vurdering.

18.6.4.2 Lovfeste en hovedregel om kriterier for inndeling i klasser og grupper

Dagens regelverk regner opp enkelte typer inndelinger som bare unntaksvis er tillatt, men hovedregelen framgår ikke direkte av loven. I praksis kan det derfor i dag være tvil om det er tillatt med inndeling etter enkelte andre kriterier enn dem som er nevnt i loven.

Utvalget mener det bør lovfestes en hovedregel om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for inndeling i klasser og grupper. Departementet er enig i dette.

Departementet foreslår derfor å lovfeste en hovedregel om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre. Dette er i tråd med lovbestemmelsen om formålet med opplæringen og overordnet del av læreplanverket. Elevene skal som hovedregel deles inn på tvers av ulike egenskaper, for eksempel kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, språk, landbakgrunn og religion. Slik kan klassene og gruppene blir mangfoldige fellesskap. Hovedregelen om inndeling i grupper vil gjelde på den enkelte skolen, innenfor det enkelte trinnet, for klasser og for andre grupper.

18.6.4.3 Skal det være tillatt å dele elevene i grupper ut fra interesser?

Et spørsmål er om elever i grunnskolen skal kunne deles inn etter interesser, for eksempel innenfor idrett eller musikk. En hovedregel om at elevene skal deles inn slik at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt tilsier i utgangspunktet at det ikke skal være tillatt å dele inn etter interesser. Hvis en slik inndeling bare gjøres i mindre deler av opplæringen, og hvis det har stor betydning for elevene, kan det likevel stille seg annerledes. Hva som vil være tillatt, må derfor bero på en konkret og helhetlig vurdering der man balanserer målet om mangfold og hensynet til elevenes behov. I videregående opplæring kan utdanningsprogram og programområder i praksis være inndeling etter interesser. Dette vil ikke være i strid med hovedregelen om inndeling som bidrar til at elevene utvikler toleranse og får respekt for hverandre. Det samme gjelder i valgfag på ungdomstrinnet. Elevene skal ha opplæring etter læreplanverket selv om de deles inn i grupper etter interesser. Alternativt må de delvis fritas fra opplæringsplikten.

Departementet mener at det kan være nyttig med noe mer veiledning om denne skjønnsmessige vurderingen i merknadene til bestemmelsen. Departementet ser flere

problemstillinger som kan komme opp i praksis, for eksempel spørsmål om elevene kan være organisert i grupper etter interesser bare i deler av et fag eller også i hele fag, om det kan gjelde bare i deler av skoleåret eller hele skoleåret, og om hvor sterke behov og interesser elevene bør ha for at det skal være adgang til en slik organisering. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan man bør avveie målet om mangfold og hensynet til elevenes behov i denne typen spørsmål.

18.6.4.4 Ikke videreføre unntaksmulighet for inndeling etter etnisitet

I dagens lov står det at elevene «til vanleg» ikke skal deles inn i grupper etter etnisitet. Ordlyden tyder på at det i noen tilfeller kan være tillatt å dele inn etter etnisitet, på samme måte som for nivå og kjønn. Departementet vil først og fremst peke på at begrepet «etnisitet» er uklart og omstridt. Departementet kan uansett og i likhet med utvalget ikke se at det finnes noen tilfeller hvor det er aktuelt å dele inn elevene i grupper etter etnisitet, landbakgrunn eller andre felles særtrekk ved en elevgruppe som har med deres tilhørighet til en folkegruppe å gjøre. Det er heller ingen eksempler på slike tilfeller i forarbeidene til opplæringsloven eller i departementets veiledning om organisering av elevene (2017). Departementet foreslår derfor å ikke videreføre denne unntaksmuligheten.

Departementet understreker at det fortsatt vil være tillatt med innføringstilbud for språklige minoriteter og egne grupper for opplæring i og på samisk og i kvensk eller finsk.

18.6.4.5 Inndeling etter faglig nivå må være nødvendig for å gi tilfredsstillende utbytte

Det bør fortsatt være en høy terskel for nivådeling. Departementet foreslår i likhet med utvalget derfor å lovfeste at elever bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå når det er nødvendig for at elevene kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Adgangen til å dele inn etter faglig nivå vil bare gjelde for den delen av opplæringen der kravet om at det er nødvendig, er oppfylt. En slik lovfesting vil være i tråd med den praksisen som gjelder i dag, og vil ivareta målet om mangfold og respekt i lovbestemmelsen om formålet med opplæringen og overordnet del av læreplanverket. Det er ikke krav om at nivådeling må være nødvendig for alle elevene. Poenget er at det er nødvendig for noen, men at det samtidig vil være egnet til å gi alle et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Nivådeling kan for eksempel være nødvendig dersom det er stort sprik i det faglige nivået i elevgruppa og opplæringen i det aktuelle temaet skal gjennomføres på en måte som gjør at ikke alle elevene vil få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, for eksempel med klassisk tavleundervisning. Dersom alle elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av å få opplæringen i grupper sammensatt på tvers av faglig nivå, vil nivådeling ikke være nødvendig.

Vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Departementet mener at vurderingen bør være et lovbundet skjønn som statlige tilsynsmyndigheter og domstolen kan overprøve.

Forslaget innebærer at elevene bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Departementet er enig med utvalget i det ikke er

hensiktsmessig å fastsette en bestemt andel av tiden. Hvor stor del av tiden elevene kan være i nivådelte grupper, må skolen vurdere konkret. Skolen må ta hensyn til elevenes muligheter for tilfredsstillende utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klassen at de kan få sosial tilhørighet.

Forslaget innebærer også at skolen jevnlig skal vurdere inndelingen i grupper etter faglig nivå. Elevene skal ikke være delt inn etter nivå i større grad enn det er behov for, eller bli værende i en fast gruppe uavhengig av deres faglige utvikling. Videre må skolen jevnlig vurdere hva som er virkningene av nivådeling. Dette samsvarer med forslaget fra ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. Skolen skal ikke uten videre fortsetter å bruke tiltak som innebærer nivådeling, dersom tiltaket ikke har positive effekter, eller dersom det går utover enkeltelever.

Elevene skal være så mye i klassen at de kan oppleve sosial tilhørighet, altså ikke bare i særskilte og begrensede deler av opplæringen.

18.6.4.6 *Inndeling etter kjønn krever særlig tungtveiende grunner*

Departementet foreslår i likhet med utvalget at loven skal stille krav om særlig tungtveiende grunner for å kunne dele inn elevene i grupper etter kjønn. Hovedregelen skal være grupper som ikke er delt etter kjønn, men den foreslåtte terskelen innebærer at skolen kan dele elevene inn etter kjønn helt unntaksvis, for eksempel for temaer som gjelder seksualitet, pubertet mv., hvor elevene kan oppleve det som tryggere å få undervisning i kjønnsdelte grupper. Det kan også være aktuelt å dele elevene i grupper etter kjønn dersom de skal prate om utfordringer i skolemiljøet som særlig gjelder jentene eller guttene. Ellers vil slik inndeling bare være aktuelt dersom det ikke er praktisk mulig å få til felles undervisning på en måte som er forsvarlig og rimelig med hensyn til elevenes integritet, for eksempel dersom det ikke finnes garderobebygg som gjør det mulig for jenter og gutter å skifte og dusje hver for seg. I slike tilfeller vil det i så fall være snakk om kortere perioder i unntakssituasjoner ettersom kommunen har et ansvar for å sørge for tilstrekkelige fasiliteter.

Departementet vil dessuten legge til at det kan finnes ulike kjønnsidentiteter og kjønnsuttrykk blant elevene. Dette er i seg selv et argument for å være restriktiv med å dele elevene etter kjønn, og for at terskelen for unntak bør legges høyt og praktiseres med klokskap og god kjennskap til den konkrete elevgruppa. Det må for hvert tilfelle vurderes grundig hva som oppnås med delingen, og hvilke negative konsekvenser den kan ha. Det må også vurderes om elevenes behov kan ivaretas på andre måter enn ved å dele elevene i grupper etter kjønn.

Skolen ikke kan for eksempel ikke gjennomføre kjønnsdelt undervisning i svømming for å ta hensyn til at enkelte elever og foreldre ønsker dette på grunn av religiøs overbevisning, sjenanse eller kroppspress. Departementet er enig med utvalget i at likeverdighet mellom kjønnene og målet om at inndelingen i grupper skal bidra til at elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre, må veie tyngst. Kommuner, fylkeskommuner og skoler bør finne ordninger for å ivareta hensynet til den enkelte eleven innenfor fellesskapets rammer. For

eksempel kan separate garderobes eller dusjer og en mulighet til å bruke dekkende klær være tiltak som gjør at aktiviteten oppleves mindre inngripende for eleven.

Vurderingen av om det foreligger særlig tungtveiende grunner, er en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen vil bero på både faglig-pedagogiske vurderinger og mer allmenne vurderinger. Departementet mener at dette skal være et lovbundet skjønn som domstolen og tilsynsmyndighetene kan overprøve.

19 Hvilken skole elevene skal gå på

19.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvordan elevene i grunnskolen skal fordeles på de forskjellige skolene i kommunen. Departementets adgang til å gi forskrift om inntak til videregående opplæring er også omtalt.

19.2 Dagens regler

19.2.1 Rett til å gå på den skolen som ligger nærmest, eller den skolen i nærmiljøet som eleven sogner til

I opplæringsloven § 8-1 er det regler om hvordan elevene i grunnskolen skal fordeles på de forskjellige skolene i kommunen. Loven inneholder ikke regler om hvor mange skoler det skal være i kommunen, eller om hvor skolene skal plasseres. Kommunen står derfor fritt til å opprette og legge ned skoler og til å bestemme hvor i kommunen skolene skal plasseres.

Opplæringsloven § 8-1 første avsnitt gir alle barn rett til å gå på én bestemt skole:

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.

Ut fra den todelte ordlyden i bestemmelsen kan det se ut som om det dreier seg om to alternative skoler: enten (1) den skolen som ligger nærmest i avstand, eller (2) den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Det er imidlertid tale om én og samme skole, ofte kalt nærskolen. Både «den skolen som ligg nærast» og «den skolen i nærmiljøet som dei soknar til» handler om det samme og er knyttet til vurderingen av hva som skal regnes som den nærmeste skolen.

Hvilken skole som regnes som den nærmeste, skal avgjøres ut fra en konkret vurdering. Hovedformålet med regelen er at elever fra de samme geografiske områdene skal gå på den samme skolen. Vurderingen av hvilken skole som ligger nærmest, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*, merknad til § 8-1.

Geografisk nærhet kan fastsettes på grunnlag av fysisk avstand til den enkelte skole, slik at elevene blir henvist til den skolen som gir kortest skolevei. Men geografisk tilhørighet

kan også fastsettes etter den enkelte skolens naturlige geografiske område ut fra topografiske og trafikale forhold, medregnet hvordan hjemmene er fordelt på grender, mv., jf. NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil».

Vurderingen av hvilken skole som er nærmest, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta hensyn til andre relevante forhold, eksempelvis om søsken er plassert på den samme skolen, kapasiteten på skolene og om skoleveien er farlig, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Ifølge lovens forarbeider kan kommunene altså legge vekt på kapasiteten ved den enkelte skolen. Hensynet til kapasitet gjelder først og fremst når skoleanlegget ikke har plass til flere elever. Dette innebærer at når skoleanlegget er fullt, kan kommunene plassere de elevene som har minst tilhørighet, på en annen skole som har kapasitet ut fra andre hensyn. Rettighetene etter § 8-1 innebærer dermed ikke noe krav om å utvide eksisterende skoleanlegg.

Ut fra en samlet vurdering av avstanden til skolen, topografi (terrengforhold) og trafikkforhold kan den skolen som «ligg nærast», være både to eller flere skoler. Kommunen står forholdsvis fritt når den skal fordele elever fra slike gråsoner, så lenge kommunen legger vekt på saklige hensyn.

19.2.2 Lokal forskrift om skolekretser

Kommunen har hjemmel til å fastsette forskrift om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til, jf. § 8-1 første avsnitt andre setning. Dette skal sikre forutberegnelighet og likebehandling for innbyggerne i kommunen og hensiktsmessig organisering lokalt.

Kommunen kan ikke legge vekt på hensyn som vil være i strid med nærskoleprinsippet, for eksempel hensynet til at alle skoler skal ha lik belastning, at skoler med svakt elevgrunnlag skal opprettholdes, spredning av faglig sterke og svake elever, samling av minoritets elever eller spesialundervisningselever. En lokal forskrift om skolekretser skal ta utgangspunkt i objektive forhold som geografi og topografi. Forskriften må imidlertid også åpne for at kommunen kan legge vekt på forhold ved den enkelte eleven, eksempelvis hvilken skole søsknene går på. Inndelingen i opptaksområder kan følgelig ikke være absolutt.

Kravet i forvaltningsloven om at en forskrift skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, gjelder ikke for forskrift om skolekretser, jf. opplæringsloven § 8-1 første avsnitt tredje setning.

19.2.3 Avtale mellom kommuner om at et område i en kommune sogner til en skole i nabokommunen

Hovedregelen er at elevene skal gå på skole i bostedskommunen (der eleven er folkeregistrert). Unntak gjelder når to eller flere nabokommuner har inngått avtale om felles skolekrets etter § 8-1 andre avsnitt. I slike tilfeller kan en elev henvises til en skole i nabokommunen, så lenge dette er elevens nærmeste skole etter første avsnitt.

Bestemmelsen bryter altså ikke med nærskoleprinsippet, men slår fast at nærskolen kan

ligge i en annen kommune. En felleskommunal skolekrets kan kun omfatte områder som er geografisk i nærheten av hverandre.

19.2.4 Søknad om å gå på en annen skole enn den nærmeste

Ifølge opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt kan en elev søke om å få gå på en annen skole enn det som er elevens nærmeste skole etter paragrafens første avsnitt. Bestemmelsen gir ikke rett til å gå på en annen skole, og kommunene må sørge for at ikke andre elever mister retten til å gå på den nærmeste skolen. Kommunene må behandle søknadene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, som blant annet beskytter mot usaklig forskjellsbehandling.

Kommunene kan også innvilge elever skolegang utenfor bostedskommunen. I slike tilfeller må den kommunen der skolen ligger, samtykke i skoleplasseringen.

19.2.5 Unntak fra retten til å gå på den nærmeste skolen

Opplæringsloven inneholder flere unntak fra grunnskoleelevens rett til å gå på den nærmeste skolen.

Det følger av § 2-5 fjerde avsnitt at når minst ti elever krever det, kan elevene velge en annen målform enn den kommunen har vedtatt. Når de ti elevene er spredt på flere skoler i kommunen, må foreldrene velge hvilken av skolene som skal ha den særskilte målformgruppa. I slike tilfeller må noen av elevene gå på en annen skole enn nærskolen.

Kommunene kan bestemme at den skal gi opplæringen i og på tegnspråk på et annet sted enn den skolen eleven sogner til, jf. § 2-6 andre avsnitt. Etter § 2-8 andre avsnitt kan kommunene legge morsmålsopplæring til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Videre kan kommunene ifølge § 2-8 femte avsnitt organisere særskilt opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever som er nyankomne i Norge, i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i en slik gruppe, klasse eller skole, må kommunen fastsette dette i vedtaket om særskilt språkopplæring.

Kommunene kan samle de elevene som skal ha opplæring på samisk, ved én eller flere av grunnskolene i kommunen, jf. § 6-2 tredje avsnitt.

Videre følger det av § 9 A-12 første avsnitt at kommunene kan flytte en elev til en annen skole enn den skolen eleven har rett til å gå på, hvis hensynet til de andre elevene tilsier det. Det innebærer at en elev kan flyttes til en annen skole uten at foreldrene og eleven selv ønsker det. Bestemmelsen kan bare brukes i helt spesielle unntakstilfeller der oppførselen til en enkeltelev i alvorlig grad går ut over tryggheten eller læringen til en eller flere av de andre elevene. Loven nevner et eksempel, nemlig at en elev mobber andre elever. Andre tiltak skal være prøvd før det er aktuelt med flytting etter denne bestemmelsen.

19.2.6 Elever i videregående opplæring

Opplæringsloven inneholder ikke regler om hvilken skole søkere til videregående skole skal plasseres på. Dette betyr at elevene i videregående opplæring ikke har lovfestet rett til å gå på en bestemt skole.

Opplæringsloven § 3-1 sjuende avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak. Ifølge forskrift til opplæringsloven § 6-2 skal fylkeskommunen fastsette lokal forskrift om inntak. Den lokale forskriften skal inneholde regler om hvordan inntaket vil bli gjennomført, blant annet inntaksområde.

Fylkeskommunen kan i enkelte særlige tilfeller beslutte å flytte en elev i videregående opplæring til en annen skole enn den skolen eleven er tatt inn på, dersom hensynet til medelever fordrer det. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-12 andre avsnitt, og vilkårene er de samme som ved skolebytte i grunnskolen.

19.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- at alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet
- at hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på, skal fastsettes i lokal forskrift om skolekretser
- at skolekretsene skal fastsettes med utgangspunkt i avstanden mellom hjemmet og skolen, men at kommunen også kan ta hensyn til topografi, hvordan elevene er fordelt i boområder, trafikkforholdene på skoleveien og kapasiteten på skolene
- at forskriften om skolekretser kan åpne for at kommunen kan gjøre unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full
- at den lokale forskriften om skolekretser skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, og at dagens unntak fra forvaltningslovens krav om kunngjøring av forskrifter derfor ikke videreføres
- å videreføre dagens regler om at departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring

Utvalgets begrunnelse for forslagene finnes i NOU-en, kapittel 27.4.

19.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å lovfeste at alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet, se forslaget til § 2-6 første avsnitt
- å videreføre at kommunen kan gi forskrift om skolekretser, se forslaget til § 2-6 andre avsnitt første setning
- å videreføre unntaket fra kravet om at lokale forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, se forslaget til § 2-6 andre avsnitt andre setning
- å lovfeste at ved tildeling av skoleplasser eller fastsetting av en forskrift om skolekretser skal kommunen legge særlig vekt på hvilken skole som ligger nærmest hjemmet, men at kommunen også kan ta hensyn til topografi, trafikkforholdene på

- skoleveien og kapasiteten på skolene, og at de kan sørge for at barn i samme nabolag får gå på samme skole, se forslaget til § 2-6 tredje avsnitt
- å lovfeste at en forskrift om skolekretser kan åpne for at kommunen kan gjøre unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full, se forslaget til § 2-6 fjerde avsnitt
 - å videreføre at foreldrene kan søke om at barnet skal få gå på en annen skole enn den skolen barnet sogner til, se forslaget til § 2-6 femte avsnitt
 - å videreføre dagens regler om at departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring, se forslaget til § 5-1 sjuende avsnitt

19.5 Departementets vurdering

19.5.1 Alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er viktig å gi barn anledning til å skape eller fastholde holdepunkter i nærmiljøet, og at skolen bør være et slikt holdepunkt.

Departementet er enig i at en ny opplæringslov fortsatt skal inneholde en bestemmelse som sikrer at barn fra det samme området får gå sammen på skolen, og at denne skolen skal være i det som er deres naturlige nærmiljø. Retten gjelder alle barn uavhengig av funksjonsnedsettelse. Nærskoleprinsippet bidrar til et samfunn der skolen er den naturlige sosialiseringarenaen i nærmiljøet.

Departementet anbefaler å ta utvalgets forslag om at alle elever i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet, inn i den nye opplæringsloven. Bestemmelsen innebærer ingen endring i kommunenes adgang til å avgjøre hvor mange skoler det skal være i kommunen, og hvor skolene skal plasseres.

Departementet vil imidlertid ikke følge opp utvalgets forslag om å ta setningen «Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til» ut av loven. Kommunene kan uansett åpne for dette, men noen høringsinstanser, blant andre Barneombudet, har påpekt at lovteksten er viktig for å vise at det er mulig å søke om å få gå på en annen skole. På bakgrunn av høringsinnspillene foreslår departementet å videreføre denne informasjonen i lovteksten.

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen i § 8-1 andre avsnitt om at to eller flere kommuner kan avtale at et område i en kommune sogner til en skole i nabokommunen, fordi det allerede følger av kommuneloven § 17-1 om interkommunalt samarbeid at kommuner kan inngå en slik avtale.

19.5.2 Kommunene kan fastsette lokal forskrift om skolekretser

Departementet vil ikke følge opp utvalgets forslag om å pålegge kommunene en plikt til å fastsette lokal forskrift om skolekretser i den nye opplæringsloven.

Etter dagens opplæringslov kan kommunene gi forskrift om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til. Det er opp til kommunene om den skal gi en slik forskrift eller ikke. Vedtatte skolekretser fastsatt i forskrift kan gi større forutsigbarhet for barn i grunnskolen og deres foreldre om hvilken skole barnet har rett til å gå på.

Departementet støtter imidlertid ikke forslaget om å endre reglene om skolekretser fra en *kan*-bestemmelse til en *skal*-bestemmelse og mener det er viktig å opprettholde fleksibiliteten i dagens regelverk. Departementet mener derfor at den nye opplæringsloven ikke skal inneholde en plikt for kommunene til å fastsette forskrift om skolekretser.

19.5.3 Hva kommunene skal legge vekt på ved tildeling av skoleplass

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at kommunene skal legge særlig vekt på avstanden mellom hjemmet og skolen, men mener at kommunene også skal kunne ta hensyn til topografi, hvilket boområde eller hvilket nabolag elevene hører til, trafikkforholdene på skoleveien og kapasiteten på skolene ved tildeling av skoleplass. Dette er praksis i dag også, men det går bare fram av lovens forarbeider, ikke direkte i ordlyden. Departementet foreslår altså å ta det inn i lovbestemmelsen.

Departementet er også enig med opplæringslovutvalget i at kommunene skal kunne ta hensyn til skolens kapasitet – også når skolene ikke er fulle – når skolekretsene skal fastsettes. Ifølge tolkningsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet kan hensynet til kapasitet etter dagens regler bare få betydning når en skole ikke har plass til flere elever.

Departementet er enig med utvalget i at en slik begrensning vil kunne hindre kommunene i å tilpasse elevtallet til skolens personalressurser og materielle ressurser. Begrensningen kan derfor gå utover kommunenes mulighet til å gi hver elev likeverdig tilgang til kommunens totale ressurser til skoledrift.

Kommunene skal også kunne holde av plasser til tilflyttende elever. Hensikten er å få til en effektiv utnyttelse av de samlede personalressursene og av kapasiteten i de eksisterende skolebyggene. Dette vil gi handlingsrom for kommunene og legge til rette for effektiv utnyttelse av kommunenes økonomiske ressurser.

Den skolen som er nærmest i fysisk avstand, vil altså ikke alltid være den skolen eleven har rett til å gå på. Når kommunene kan ta hensyn til skolens kapasitet ved fastsettelse av skolekretser, kan det føre til bedre skoleøkonomi og dermed bedre skoler. Det kan også motvirke skolenedleggelse.

19.5.4 Unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om at en lokal forskrift om skolekretser må kunne åpne for at kommunen kan gjøre unntak fra de fastsatte skolekretsene hvis skolen i kretsen er full. Departementet foreslår derfor å ta utvalgets forslag inn i ny opplæringslov.

Når skolekretsene er vedtatt, skal kommunene fylle opp skolene med de elevene som hører til den enkelte skolen. Det må allikevel tas høyde for at det kan komme et uventet høyt antall elever flyttende til et område, og at en skole derfor ikke har kapasitet til å ta imot alle elevene som sogner til skolen. Departementet er enig med utvalget i at loven derfor bør inneholde en regel om at den kommunale forskriften kan åpne for unntak fra skolekretsene dersom skolen i skolekretsen barnet tilhører, ikke har ledig kapasitet. I og

med at kommunen kan ta hensyn til kapasitet når den fastsetter skolekretsene, vil imidlertid ikke risikoen for at skolen er full, være stor.

Hvis en elev ikke får plass på en skole fordi den er full, skal kommunen fatte enkeltvedtak om hvilken skole eleven tilhører. Enkeltvedtak kan påklages.

19.5.5 Lokale forskrifter om skolekretser må ikke kunngjøres i Norsk Lovtidend

Departementet vil ikke følge opp opplæringslovutvalgets forslag om at lokale forskrifter om skolekretser skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Kunngjøring i Norsk Lovtidend skal gjøre forskrifter tilgjengelige for borgerne og vil også gjøre det mulig å finne fram til tidligere versjoner av den lokale forskriften på Lovdatas nettsider. Samtidig vil krav om kunngjøring bety at flere forskrifter må kunngjøres, noe som forutsetter tilstrekkelig kunnskap om forskriftarbeid og kan medføre økte kostnader og merarbeid for kommunen og Lovdata.

Departementet foreslår derfor at dagens unntak fra kravet om kunngjøring videreføres i ny opplæringslov. Kommunen kan selv avgjøre om en forskrift om skolekretser skal kunngjøres i Norsk Lovtidend eller ikke.

19.5.6 Departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring

Departementet slutter seg til opplæringslovutvalgets forslag om å videreføre dagens regler om at departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring.

20 Fjernundervisning

20.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring som gjennomføres uten at læreren er til stede sammen med elevene, gjennom fjernundervisning. Regjeringen fremmet 9. april i år et forslag om nye regler om fjernundervisning, jf. Prop. 145 L (2020–2021). Stortinget vedtok ikke dette forslaget fordi flertallet mente nye regler om fjernundervisning bør vurderes som en del av helheten i forslag til opplæringslov. Departementet foreslår derfor regler om fjernundervisning i samsvar med forslaget i Prop. 145 L (2020–2021).

I tillegg til høringen av NOU 2019: 23 er det gjennomført et eget høringsmøte om fjernundervisning i forkant av at regjeringen fremmet Prop. 145 L (2020–2021). Innspill fra dette høringsmøte er også vurdert i departementets vurderinger i kapittel 20.6.

Se for øvrig særlig om bruk av fjernundervisning i opplæring i og på samisk, opplæring i finsk og kvensk og særskilt språkopplæring i kapittel 25, 27 og 28.

20.2 Dagens regler

20.2.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven åpner for at opplæring i og på samisk, opplæring i finsk og kvensk og morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag kan gis som fjernundervisning når opplæringen ikke kan gis av egnede undervisningspersonale på skolen, se kapittel 25, 27 og 28. Opplæringsloven åpner også for at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne kan gis som fjernundervisning, se kapittel 43.

Utover de tilfellene hvor fjernundervisning eksplisitt tillates, er ikke fjernundervisning regulert i opplæringsloven. Det er lagt til grunn at det er tillatt å bruke fjernundervisning i begrensede deler av opplæringen i fag i videregående opplæring, jf. svar nr. 219 og svar nr. 245 til Stortinget i Dokument nr. 15 (2017–2018). Det er også lagt til grunn at fjernundervisning gjennom roboter kan være et supplement for elever som på grunn av sykdom eller skade ikke kan være på skolen. Slik undervisning kan være et tillegg til andre måter å organisere opplæringen på, for eksempel besøk i hjemmet. Det er lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene ikke kan oppfylle elevenes rett til opplæring ved utelukkende å henvise eleven som er hjemme, til å bruke robot. En robot tar fysisk plassen til eleven i klasserommet og overfører bilder og lyd til eleven som er fraværende. Eleven kan gjennom roboten kommunisere med resten av klassen og læreren i sanntid. Et eksempel på denne typen robot er norskutviklede AV1. Undervisning ved hjelp av en robot gjør at eleven kan følge med i opplæringen og kan bidra til at eleven føler sosial tilhørighet med klassen.

20.2.2 Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)

Opplæring som gjennomføres ved at lærer og elev kommuniserer gjennom tekniske hjelpemidler, innebærer overføring av informasjon om den enkelte elev i form av lyd, bilde og tekst. Reglene om behandling av personopplysninger gjelder for denne typen behandling.

Regler om behandling av personopplysninger er fastsatt i personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning (også omtalt som GDPR), og forordningen gjelder som lov med visse tilpasninger, jf. personopplysningsloven § 1.

Personopplysninger kan bare behandles ved bruk av digital teknologi dersom det er et lovlig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6. Ett behandlingsgrunnlag kan være at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller oppfylle en rettslig forpliktelse. I begge tilfeller kreves et supplerende rettsgrunnlag. Dersom de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven eller friskoleloven gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, vil forpliktelsene i lovene være et supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

Det er kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlig for opplæringen, og som beslutter om det skal brukes digital teknologi. Det er også kommunene og

fylkeskommunene som er behandlingsansvarlig, og som må sørge for at kravene i personopplysningsloven oppfylles. Kravene innebærer for det første at det må finnes et behandlingsgrunnlag. Dessuten må behandlingen være i samsvar med prinsippene for behandling av personopplysninger og øvrige krav i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Departementet viser for øvrig til nærmere omtale at personvernregelverket i Prop. 145 L (2020–2021).

20.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at det skal være tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning dersom læreren og eleven kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler, og at kommunene og fylkeskommunene dessuten må godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen slik, og at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig.

20.4 Kunnskapsgrunnlaget

I kunnskapsoppsummeringen *Upgrading Education with Technology: Insights from Experimental Research*, Journal of Economic Literature (Escueta m. fl. 2020) som utelukkende baserer seg på empiriske studier med metoder som kan tilby troverdige årsaksslutninger, konkluderer forskerne at det er knapp kunnskap om effekten av fjernundervisning for barn og unge.

Samtidig peker flere nasjonale og internasjonale undersøkelser og forskningsprosjekter på at digital utdanningsteknologi kan skape gode betingelser for læring, hvis kvaliteten på læremidlene er høy og teknologien blir brukt rett.

I kunnskapsoppsummeringen *Remote Learning: Rapid Evidence Assessment* fra Education Endowment Foundation (Ellis-Thomson m. fl. 2020) har forskerne sett på 60 systematiske kunnskapsoversikter og meta-analyser om temaet fjernundervisning. Forskerne finner at kvaliteten på opplæringen er viktigere enn hvordan opplæringen gis, at å sikre tilgang til teknologien er avgjørende, og da særlig for utsatte elever, å legge til rette for at elevene kan samhandle, men også å støtte elever til å jobbe selvstendig kan øke læringsutbyttet, samt at ulike former for gjennomføring av fjernundervisning passer ulike oppgaver og ulike elever.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven åpner i dag for at opplæring i samisk for samiske grunnskoleelever utenfor samiske distrikt og samer i videregående opplæring kan gis som fjernundervisning når opplæringen ikke kan gis av egnede undervisningspersonale på skolen. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Utdanningsdirektoratet nylig vurdert tiltak for bedre fjernundervisningstilbud i samisk og kunnskap om læringsutbyttet til elever som har opplæring i og på samisk. Rapporten, *OPPDRAG 2020-025: Tiltak for bedre fjernundervisningstilbud i samisk og kunnskap om læringsutbyttet til elever som har opplæring i og på samisk*, forelå i 2021 og viser at 207 elever i grunnskolen og 75 elever i

videregående opplæring fikk opplæring i samisk som fjernundervisning skoleåret 2019–2020.

I rapporten pekes det på at digital fjernundervisning i mange tilfeller kan være et godt alternativ til stedlig undervisning. Dette betinger imidlertid at elevene og lærerne har tilgang på gode teknologiske løsninger. Blant annet pekes det på at fjernundervisningsløsningen må være tilgjengelig og enkel å logge seg på, at den må være brukerorientert, og at elevens og lærerens data og personvern må være ivaretatt. I tillegg pekes det på at det bør arbeides for å utvikle nye samarbeidsformer som skaper klassemiljø og erfaringsdeling mellom lærere. Samtidig viser rapporten at statsforvalternes erfaringer er at motivasjonen for å lære samisk øker hos elevene når de møter andre elever på språksamling.

Prosjektet Fleksibel opplæring drives av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Fleksibel opplæring startet som en pilot, men er gått over til ordinær drift fra høsten 2020. Tilbudet innebærer nettbasert tospråklig fagopplæring i matematikk og naturfag på 8. og 9. trinn. Tilbudet gis som et supplement eller i kombinasjon med ordinær opplæring på nærskolen. Man har også åpnet for at deltagere i grunnskole for voksne og kombinasjonsklasser kan delta. De nettbaserte tjenestene består av tospråklige læringsressurser på nett og tospråklige nettlærere som underviser i sanntid på språkene arabisk, somali og tigrinja. Utprøvingen startet i januar 2017. Skoleåret 2019–2020 var det ca. 300 elever som deltok i piloten. Fleksibel opplæring bruker Utdanningsdirektoratets plattform digilær.no, der også Den virtuelle matematikkskolen (DVM) ligger.

I 2019 evaluerte Rambøll Fleksibel opplæring på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Rambølls rapport *Evaluering av Fleksibel Opplæring som pilot* viser at Fleksibel opplæring er et godt tilbud for skoler i områder hvor det er utfordrende å rekruttere tospråklige faglærere. Rambøll mener også at prosjektet tilbyr tilpasset undervisning til målgrupper med svært ulike behov. Læringsutbyttet synes å variere med hvor godt Fleksibel opplæring er implementert og organisert på de enkelte skolene; der dette brukes systematisk, følges opp av stedlig lærer og ses i sammenheng med klasseromsundervisning, opplever både eleven selv og den stedlige læreren at løsningen bidrar til bedre læring. Skoleledere opplever Fleksibel opplæring som framtidsrettet og gjennomførbar. Samtidig viser evalueringen at både stedlige lærere og elever foretrekker fysisk tilstedeværende tospråklige lærere, dersom det er mulig. Samtaler med elevene viser likevel at det å få undervisning fra en person som snakker et språk eleven forstår godt, også via fjernundervisning, bidrar til økt trygghet og kan være betydningsfullt for elevens læringsmiljø.

Skolens fysiske rammer, som teknisk utstyr og tilgang på rom, påvirker organisering og implementering av Fleksibel opplæring. De fleste skoler har utstyr, men det er variasjon på tilgang til ekstra rom. God forankring hos både skoleledelse og de stedlige lærerne, samt godt samarbeid mellom de stedlige lærerne og nettlærerne, gir best resultat. Det ble gitt midler i RNB 2020 til å videreutvikle tilbudet, med blant annet begynneropplæring i engelsk.

Den virtuelle matematikkskolen (DVM) ble første gang iverksatt i 2013. DVM er en nettbasert matematikkskole for elever på ungdomstrinnet og retter seg mot elever med behov for mer støtte i matematikk og elever med behov for større utfordringer i matematikk. Elever i den sistnevnte gruppa blir tilknyttet et virtuelt klasserom der det er elever fra ulike skoler på samme nivå. Piloteringen av DVM varte ut skoleåret 2018–2019, og hele eller deler av tilbudet er blitt evaluert flere ganger. Etter hver evaluering har det blitt gitt anbefalinger for hvordan de ulike tilbudene kunne forbedres ved videreføring av DVM. Disse anbefalingene sammen med oppdragsgivers erfaringer har bidratt til at tilbudet har endret noe form og innhold siden den første piloteringen.

Fra skoleåret 2019–2020 ble deler av DVM overført til en ny permanent plattform, digilær.no, og de resterende tilbudene lagt ned. Det som er videreført, er forsering av teoretisk matematikk IT og tospråklig fagopplæring. I evalueringen *Den virtuelle matematikkskolen skoleåret 2016–2017: Evaluering av tilbudene DVM-U, DVM-Pluss og DVM-IT* (Sjaastad m.fl. 2017) bruker NIFU bl.a. forskning fra Kosko, Sobolewski-McMahon og Amiruzzaman (2014) der forskerne peker på at særlig tre faktorer får betydning for læringsutbyttet i nettbasert undervisning for barn og unge. For det første framhever de betydningen av elevenes medvirkning i læringsprogresjonen. For det andre påpeker forskerne at det er viktig å gi elevene matematikkrelatert støtte og tilbakemeldinger. Det tredje punktet handler om sosial interaksjon med andre elever.

Designet av det nettbaserte tilbudet har betydning for hvordan tilbudet ivaretar disse tre forholdene. NIFU fant at få elever i DVM samhandlet aktivt med andre elever, og først når gruppene blir små målt i antall elever, oppstår det noe interaksjon elever imellom. Samtidig fant evalueringen at særlig elever som strever i fagene, trenger tett oppfølging fra lærer for å kunne følge slike sanntidsøkter over nett.

Koronapandemien har aktualisert fjernundervisning for hele elevgruppa over hele verden. Noen undersøkelser og forskningsprosjekter har allerede blitt publisert og gir et inntrykk av hvilke faktorer som er viktige for å få et godt utbytte av slik opplæring. Samtidig er det viktig å ha med seg at fjernundervisningen som har skjedd akutt under koronapandemien, der elever deltar i opplæringen hjemmefra og med begrenset kontakt med medelever og lærere, ikke direkte kan relateres til fjernundervisning som skjer under mer normale forhold i skolen.

Selv om digitale læringsplattformer og digitale læremidler var kjent for de fleste lærere og elever fra før, førte nedstengingen mer eller mindre til en heldigitalisert skolehverdag. Med bakgrunn i en egen korona-relatert spørring til Skole-Norge våren 2020 leverte NIFU rapport 2020:13 *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere, skoleeiere og lærere under korona-utbruddet 2020* (Federici og Vika 2020). Ifølge rapporten oppgir henholdsvis 50 prosent av lærerne i grunnskolen og 44 prosent av lærerne i videregående skole som besvarte undersøkelsen, at de klarer å legge til rette for at elevene har kontakt med hverandre gjennom felles digitale aktiviteter som gruppeoppgaver eller liknende. Samtidig oppga 52 prosent at de bare delvis klarte å sørge for at elevene hadde faglig progresjon, og 45 prosent klarte bare delvis å differensiere undervisningen. Lærerne i grunnskolen og

videregående skole rapporterer også at det har vært utfordrende å følge opp sårbare elever i tiden med stengte skoler.

NOVA-undersøkelsen *Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien* (Bakken m.fl. 2020), blant elever på ungdomstrinnet og i videregående skole i Oslo, viser at halvparten av elevene var godt fornøyd med hvordan undervisningen i nedstengingsperioden fungerte, mens en fjerdedel var misfornøyd. 14 prosent mente de lærte mer enn før, mens 61 prosent mente de lærte mindre. Hele 25 prosent mente at de lærte mye mindre enn normalt.

Koronapandemien har samtidig ført til at mange elever, lærere og skoleledere har fått økt erfaring og kompetanse innen fjernundervisning, og at den digitale infrastrukturen i stor grad har vært eller kommet på plass i løpet av perioden. En undersøkelse fra Universitetet i Oslo fra august 2020 har sett på den digitale dekningen i Norges 100 største kommuner. Undersøkelsen viser at omtrent halvparten av elevene bor i kommuner med full én-til-én-dekning av digitale enheter. Rapporten *Gode eksempler på praksis: Undervisning i én-til-én-klasserommet* (Gilje m.fl. 2020) viser at omtrent 2 av 3 av landets elever i grunnskolen vil ha hver sin digitale enhet innen skoleåret 2020–2021. Casene fra samme undersøkelse viste at det finnes stor variasjon i organiseringen av undervisningen i én-til-én-klasserommene, og at lærerne planlegger hensiktsmessige timer ut ifra sin kontekst. Undersøkelsen viser samtidig at det er store forskjeller mellom kommuner, både med tanke på valg av teknologi og ikke minst i hvilken grad teknologien er implementert.

I spørningen til Skole-Norge våren 2020 oppgir over 90 prosent av lærerne at de har fått litt bedre eller mye bedre digital kompetanse siden nedstengningen 12. mars 2020. 97 prosent av skolelederne svarer at de har eller delvis har den nødvendige digitale infrastrukturen for å kunne gi digital hjemmeopplæring. 99 prosent av skolelederne oppgir å ha tilgang til programmer for videobasert kommunikasjon, mens totalt 75 prosent av skolelederne og -eierne oppgir at infrastrukturen er av god nok kvalitet. Digitalisering i skolen var også et tema i en egen lærerspørning som ble gjennomført høsten 2020. I NIFUs rapport 2021:2 *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere høsten 2020* (Vika m. fl. 2021) oppsummeres funnene fra spørningen, som blant annet viser at omtrent halvparten av lærerne oppgir at de bruker digitale plattformer mer enn før, noe som sannsynligvis har sammenheng med koronasituasjonen.

20.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- at det skal være tillatt å gjennomføre deler av opplæringen som fjernundervisning dersom kommunene og fylkeskommunene kan godtgjøre at det er gode grunner for det, og at opplæringen vil være trygg og pedagogisk forsvarlig, se forslaget til § 14-4
- at fjernundervisning skal gjennomføres slik at elevene og læreren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel, se forslaget til § 14-5
- at elever som hovedregel skal få fjernundervisning på skolen med enkelte unntak, se forslaget til § 14-4

20.6 Departementets vurderinger

20.6.1 Behovet for lovendringer

Opplæringsloven inneholder bare regler om fjernundervisning når det gjelder opplæring i og på samisk, opplæring i finsk og kvensk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag og opplæring for voksne. Utover dette er ikke fjernundervisning regulert i opplæringsloven. Det er lagt til grunn at det er tillatt å bruke fjernundervisning i begrensede deler av opplæringen i fag i videregående opplæring, og at det på visse vilkår kan brukes fjernundervisning gjennom såkalte roboter til å gi opplæring til elever som ikke kan komme på skolen på grunn av sykdom. Det er ikke klare regler om i hvilke tilfeller fjernundervisning kan benyttes, og det er heller ikke fastsatt rammer for denne måten å gi opplæringen på.

Digitaliseringen av samfunnet og skolen aktualiserer spørsmålet om fjernundervisning. I høringen av NOU 2019: 23 er det flere som uttaler at fjernundervisning i dag er i bruk i flere tilfeller enn det som er regulert i opplæringsloven, og som følger av etterfølgende tolkinger. I tillegg har situasjonen med hjemmeopplæring under koronapandemien gjort at skolen har fått bedre forutsetninger for å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning, både gjennom utstyr som er anskaffet under pandemien, og den erfaringen skolene har fått med å gjennomføre opplæringen uten at læreren er fysisk til stede sammen med elevene. Dette aktualiserer spørsmålet om fjernundervisning ytterligere.

Departementet mener at det er behov for klarere regler om fjernundervisning, noe høringsinstansene støtter.

20.6.2 I hvilke tilfeller det skal kunne gis fjernundervisning

Fjernundervisning åpner muligheter til å gi elevene et bredere fagtilbud uavhengig av geografi, for eksempel der skolen mangler egnede lærere eller det er for lite elevgrunnlag. For barn og unge som er syke og ikke kan være på skolen, kan fjernundervisning være et nyttig supplement til at læreren kommer hjem til eleven, eller at eleven får opplæring på sykehuset. Det kan være mindre slitsomt å få deler av opplæringen som fjernundervisning, og det kan også være lettere å tilpasse det til elevens dagsform. Gjennom fjernundervisning kan også den hjemmeværende eleven få mulighet til å kommunisere med de andre elevene på skolen, og ikke bare læreren. Fjernundervisning kan også være et nyttig virkemiddel for å tilpasse opplæringen til elevens faglige nivå. For eksempel brukes den virtuelle matematikkskolen til å gi høyt presterende elever fra flere skoler et opplæringstilbud i et virtuelt klasserom. Elever kan for eksempel få fjernundervisning i deler av opplæringen, samtidig som de tilhører en klasse og er en del av et mangfoldig felleskap.

Opplæringsutvalget mener det er lite hensiktsmessig å regulere i loven hvilke konkrete tilfeller det skal være tillatt å bruke fjernundervisning. Det er departementet enig i. Den digitale teknologien er stadig i utvikling, og det er vanskelig å forutse hvordan fjernundervisning kan brukes i opplæringen framover. Slike regler kan også virke mot sin

hensikt ved at det ikke gjøres en konkret vurdering av om opplæringen bør organiseres som fjernundervisning. En mer skjønnsmessig regulering vil bedre kunne tilpasses ny kunnskap, erfaring og teknologi.

Departementet foreslår heller ikke å begrense adgangen til fjernundervisning til enkelte trinn, men understreker at vilkårene som foreslås, sjelden vil være oppfylt for de laveste trinnene. Generelt vil fjernundervisning være mest aktuelt for fag med lite elevgrunnlag i videregående opplæring og eventuelt valgfag og språkfag på ungdomstrinnet. Fjernundervisning kan også være aktuelt for enkelte temaer innenfor bredere fag eller der elevene ikke kan komme på skolen.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om en mer generell regulering av fjernundervisning, men flere er også bekymret for at vilkårene er for skjønnsmessige. Departementet er imidlertid opptatt av at regler på lovnivå skal stå seg over tid. Dersom de blir for detaljerte, kan de være mer begrensende enn det som er hensiktsmessig, og det kan også føre til hyppige lovendringer. Om og hvordan fjernundervisning skal brukes i opplæringen, handler om hvordan opplæringen kan legges opp for å ivareta elevenes rett til opplæring best mulig. Dette kan variere fra skole til skole, ut fra elevenes alder, elevgruppas sammensetning og ut fra ytre omstendigheter. De ulike behovene ivaretas best når reglene i loven åpner for et visst skjønn.

Departementet foreslår flere tillegg og presiseringer sammenliknet med utvalgets forslag for å ramme inn de skjønnsmessige vilkårene for bruk av fjernundervisning.

Departementet mener det kan være hensiktsmessig med relativt utfyllende regler om fjernundervisning i lov, særlig fordi reglene er nye, og fordi de regulerer et forhold hvor departementet har noe begrenset kunnskap. Etter hvert som samfunnet får mer erfaring med fjernundervisning i en normalsituasjon, og det blir etablert en felles forståelse for når og hvordan dette skal brukes, kan trolig noen av elementene og detaljene i departementets forslag flyttes til forskrift eller veiledning.

I det følgende vurderer departementet hva vilkårene for å bruke fjernundervisning bør være, og hvilke krav som bør stilles for å ramme inn bruken av fjernundervisning på en god måte.

20.6.3 Vilkår om gode grunner

Departementet er enig med utvalget i at det må være gode grunner for at opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning. Et slikt vilkår innebærer en viss terskel. Undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene, skal fortsatt være normalordningen.

De fleste høringsinstansene er enig i at undervisning der læreren er fysisk til stede sammen med elevene, fortsatt skal være normalordningen, og enkelte mener det bør komme tydeligere fram at fjernundervisning er et unntak. KS mener derimot 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.

Departementet er enig med KS i at fjernundervisning er mer enn en nødløsning. I noen tilfeller vil fjernundervisning for eksempel gjøre det mulig å tilby fag på tross av lite elevgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget viser at noen elever kan ha bedre nytte av fjernundervisning, mens andre kan ha vanskeligere for å nyttiggjøre seg av opplæring som organiseres slik. Det finnes likevel mindre kunnskap om effektene av fjernundervisning enn om effekten av ordinær opplæring på skolen. Ut fra det kunnskapsgrunnlaget departementet har nå, bør ordinær opplæring på skolen fortsatt være normalordningen. Departementet vil dermed gå videre med vilkåret om gode grunner. Det er dermed ikke slik at kommunene og fylkeskommunene står fritt i å velge mellom ordinær opplæring på skolen og fjernundervisning. Utgangspunktet er at elevene skal få ordinær opplæring, men fjernundervisning kan benyttes dersom det er gode grunner til det, og vilkårene for øvrig er oppfylt.

Vilkåret om gode grunner innebærer at det må gjøres en helhetlig vurdering hvor fordelene med fjernundervisning veies opp mot ulempene. Fordelene kan for eksempel være at det blir mulig å gi elevene et tilbud på tross av lite elevgrunnlag eller mangel på lærere, å gi et mer fleksibelt tilbud til elever som må være hjemme på grunn av sykdom, eller å gi bedre muligheter til å tilpasse opplæring til den enkeltes faglige nivå. En ulempe med fjernundervisning er at elevene ikke møter læreren og kanskje heller ikke de andre elevene som deltar i opplæringen. Å få opplæring i et læringsfelleskap sammen med de andre elevene kan bidra til sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, slik at elevene utvikler seg både menneskelig og faglig. Dette kan være vanskeligere å få til gjennom fjernundervisning.

Hvis det stilles krav om at valg av fjernundervisning skal være basert på en faglig-pedagogisk vurdering, slik Utdanningsforbundet har gitt innspill om, så utelukker det at lite elevgrunnlag og ønske om bredere fagtilbud kan være en god grunn. Departementet mener derfor at dette ikke bør stilles som et krav, selv om en faglig-pedagogisk vurdering vil stå sentralt i vurderingen av om det er gode grunner til å gi opplæringen som fjernundervisning. Departementet viser for øvrig til at det også forslås som et vilkår for å bruke fjernundervisning at det må være trygt og pedagogisk forsvarlig å gjennomføre opplæringen slik (se kapittel 20.6.4).

Selv om forslaget har fått stor støtte i høringen, er det også flere som er bekymret for at vilkåret om *gode grunner* er for skjønnsmessig. Departementet foreslår derfor å ta inn en forklaring på hva som menes med gode grunner i lovteksten. For det første må fordelene for elevene må være større enn ulempene ved å gjennomføre opplæringen slik. Videre foreslår departementet å ta inn eksempler på hva som kan være fordeler med mer fjernundervisning i skolen. I forslaget nevnes som mulige fordeler muligheten til å få tilbud i fag som ellers ikke ville vært mulig, og muligheten for å få bedre tilpasninger ut fra nivå. Departementet understreker at dette er eksempler. Samtidig er hensikten å vise hva som menes med fordel, og på hvilket nivå terskelen skal ligge.

Flere høringsinstanser er bekymret for at fjernundervisning skal være økonomiske motivert, og enkelte foreslår at det slås fast i loven at økonomiske hensyn ikke kan vektlegges. At en beslutning ikke skal være begrunnet i økonomiske hensyn, gjelder for

mange av vurderingene etter opplæringsloven, selv om dette ikke er eksplisitt regulert. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig å fastslå i loven at det ikke kan vektlegges økonomiske hensyn, men understreker likevel at økonomisk besparelse ikke er å anse som en god grunn til å ta i bruk fjernundervisning.

Vilkåret om gode grunner innebærer at det må være en fordel for *elevene*. Skolen kan ikke unnlate å opprette tilbud i fag av økonomiske hensyn. Derimot kan det være en god grunn at skolene kan tilby fag den ellers ikke kan tilby på grunn av lite elevgrunnlag eller få lærere med tilstrekkelig kompetanse. Da kan fjernundervisning være en fordel for elevene fordi de får valgmuligheter de ellers ikke ville fått. Det vil derimot ikke være aktuelt å unnlate å opprette fysiske tilbud i fellesfag og andre bredere fag, selv om det er lite elevgrunnlag eller vanskelig å rekruttere lærere med tilstrekkelig kompetanse. Men det kan likevel være gode grunner for fjernundervisning i enkelte temaer også i bredere fag, f.eks. på grunn av spesialkompetanse hos lærere eller spesielt gode opplegg i utvalgte temaer. Det kan også være en god grunn at eleven av ulike grunner ikke kan komme på skolen.

Hensynet til elevene skal være grunnleggende i vurderingen. Prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved både offentlige og private beslutninger. I vurderingene av om opplæringen skal gis som fjernundervisning, skal det vurderes hvilke fordeler elevene kan få, f.eks. når det gjelder større valgfrihet, og hvilke ulemper det kan være for elevene å organisere opplæringen slik. Departementet viser til kapittel 13 og forslag til § 10-1 om en egen regel om elevens beste.

Det er nær sammenheng mellom prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli hørt. Det er viktig at skolene hører hva elevene mener om fordeler og ulemper med fjernundervisning, og om hvordan slik opplæring kan gjennomføres på en trygg og pedagogisk forsvarlig måte. Dialog med foreldrene kan også gi god informasjon om fordeler og ulemper for elevene. Departementet foreslår likevel ikke å lovfeste et særskilt krav om involvering av foreldre i beslutninger om fjernundervisning, slik FUG har gitt innspill om. Departementet mener det er tilstrekkelig med de generelle reglene om foreldremedvirkning.

20.6.4 Krav om at fjernundervisning må være trygt og pedagogisk forsvarlig

Departementet er enig med utvalget om at det bør være et vilkår om at det må være trygt og pedagogisk forsvarlig å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning.

Kontakten gjennom fjernundervisning vil ikke være den samme som å møtes fysisk, selv om den teknologiske utviklingen også har endret hvordan mennesker kommuniserer. I vurderingen av om fjernundervisning er en trygg og pedagogisk forsvarlig måte å organisere opplæringen på, må det tas hensyn til hvordan slik organisering påvirker elevens læring og utvikling, og hvilken betydning det har for elevenes mulighet til å oppleve sosial tilhørighet og til å ha det trygt og godt i opplærings situasjonen. Det har også betydning hvordan opplæringen gjennomføres, om lærerne har tilstrekkelig

kompetanse i bruken av fjernundervisningsløsningene, om elevene har kompetanse og forutsetninger for å få opplæringen slik, og om eleven kan få hjelp til det tekniske.

I vurderingen må kommunene og fylkeskommunene ta hensyn til alle elevene. For noen elever kan det være en særlig utfordring å nyttiggjøre seg av fjernundervisning. Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene er oppmerksomme på dette og gjør nødvendig tilrettelegginger for at den enkelte skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. For eksempel kan noen elever ha god nytte av å få hjelp av en lærer på skolen til å følge et undervisningsopplegg gjennom fjernundervisning. I andre tilfeller kan elever trenge et eget og mer tilrettelagt opplegg, på samme måte som ved ordinær klasseromsundervisning. Uansett skal elevene ha de samme valgmulighetene og skolen den samme plikten til å tilpasse og tilrettelegge opplæringen.

På bakgrunn av høringen og høringsmøtet om fjernundervisning foreslår departementet å konkretisere hva som ligger i vilkåret om «trygt og pedagogisk forsvarlig», og hva som er sentrale momenter i disse vurderingene. Departementet foreslår at det lovfestes at det blant annet skal tas hensyn til elevens mulighet til læring, utvikling, trivsel og sosial tilhørighet. Alder er ett av de sentrale momentene i denne vurderingen. Om det vil være pedagogisk forsvarlig å gi de yngste elevene opplæring som fjernundervisning, skal vurderes særskilt. En forutsetning vil i så fall være at elevene får hjelp på skolen til å følge opplæringen. Det samme vil være aktuelt for elever med behov for ulike typer tilrettelegging. Se særlig om individuelt tilrettelagt opplæring i kapittel 20.6.7.

Momentene i forslaget er ikke uttømmende. Skolene må gjøre en helhetlig vurdering av hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig. Det er kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlig for opplæringen, og som har øverste beslutningsmyndighet. Men det er klart at profesjonsutøverne i skolen, lærerne og rektor, har en viktig rolle. I vurderingene av hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig, vil lærernes og rektors kompetanse og erfaring være det sentrale grunnlaget.

Elevenes alder og modenhet vil også ha betydning for vurderingen. Fjernundervisning vil derfor være mindre aktuelt på grunnskolenivå enn på videregående nivå. I tillegg har det betydning hvor mye av opplæringen som gis gjennom fjernundervisning. Dersom elevene skal ha opplæring i et helt fag gjennom fjernundervisning, vil det normalt være aktuelt å kombinere med fysisk samhandling mellom lærer og elever i det aktuelle faget. At elevene får anledning til å møte læreren, kan være en viktig forutsetning for å få en velfungerende fjernundervisning. I tillegg kan det være aktuelt å gjennomføre fysiske samlinger i løpet av opplæringen. Hvilke tiltak som gjennomføres, har betydning for om opplæringen vil være pedagogisk forsvarlig.

Andre relevante momenter er hva elevene skal gjøre, elevenes alder og modenhet, hvor elevene er, og det også er en lærer eller voksen til stede sammen med elevene eller om det er jevnlig tilsyn med elevene. Trygghet handler både om at det ikke skal være fare for fysisk skade, men også at eleven er trygg for mobbing og andre krenkelser. I vurderingen av om det er trygt for elevene skal det også tas hensyn til risikoen for elevenes personvern. Se om krav til personopplysningssikkerhet i kapittel 20.6.13.

Departementet foreslår også å lovfeste at det skal tas hensyn til om skolen har nødvendig og egnet kompetanse til å gi opplæringen som fjernundervisning. Det siktes her til den tekniske kompetansen som trengs for å kunne gjennomføre opplæringen som fjernundervisning på en god måte. Departementet understreker at dette er et krav som kommer i tillegg til krav om faglig og pedagogisk kompetanse i forslag til § 17-8. Det er klart at den faglige og pedagogiske kompetansen er den aller mest sentrale for å kunne gi elevene en pedagogisk forsvarlig opplæring. Disse kravene gjelder fullt ut uavhengig av om opplæringen organiseres som ordinær opplæring eller som fjernundervisning. Kravet om teknisk kompetanse er et tilleggskrav som må oppfylles for at opplæringen skal kunne gis som fjernundervisning. Departementet understreker at kravet gjelder skolen, og ikke nødvendigvis den enkelte lærer. Dersom læreren ikke har nødvendig teknisk kompetanse, må læreren få hjelp av andre slik at opplæringen kan gjennomføres på en god måte for elevene.

Departementet foreslår å lovfeste at skolen må ha nødvendig og egnet utstyr for å kunne gjennomføre opplæringen som fjernundervisning. Hva som er nødvendig og egnet utstyr, må vurderes konkret. Sentralt i denne vurderingen er om utstyret gjør det mulig å kommunisere effektivt (kapittel 20.6.6). Videre må elevene kunne bruke utstyret. Dette innebærer både at elevene må få nødvendig opplæring, og at elevene må få teknisk støtte ved behov. Det vil ikke være pedagogisk forsvarlig dersom elevene ikke kan delta i opplæringen på grunn av problemer med utstyret.

20.6.5 Krav om at kommunene og fylkeskommunene må godtgjøre at vilkårene er oppfylt

Departementet støtter også utvalgets forslag om at kommunene og fylkeskommunene må kunne godtgjøre at vilkårene for å ta i bruk fjernundervisning er oppfylt. Departementet foreslår at kravet om å godtgjøre knyttes til vilkåret om gode grunner i tillegg til vilkåret om trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring.

Forslaget innebærer at kommunene og fylkeskommunene må kunne *godtgjøre* at det er gode grunner for å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning, og at det er trygt og pedagogisk forsvarlig å gjennomføre opplæringen slik. Departementet vil gjennom et slikt krav innføre et særskilt begrunnelsesansvar for at de nevnte vilkårene for å bruke fjernundervisning er oppfylt.

Normalordningen skal fortsatt være opplæring på skolen der lærer og elever møter hverandre. Fjernundervisning vil være et unntak som må begrunnes. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for å begrunne hvorfor det er gode grunner til at opplæringen bør organiseres som fjernundervisning, og at det vil være pedagogisk forsvarlig og trygt. Ved et eventuelt tilsyn er det kommunene og fylkeskommunene som må sannsynliggjøre at det er gode grunner til å gi opplæringen som fjernundervisning, og at det er trygt og pedagogisk forsvarlig, og ikke tilsynsmyndighetene som må sannsynliggjøre det motsatte.

Det vil ikke være noe absolutt dokumentasjonskrav, men det er naturlig at det foreligger noe dokumentasjon av de vurderingene som gjort. Valg av fjernundervisning vil, i likhet med valg av undervisningsmetode, i stor grad bero på et faglig skjønn. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og kommune eller fylkeskommune vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen.

I et tilsyn vil det være vesentlig å se på hvilke vurderinger som er gjort, hvem som har vært involvert i vurderingene, hvilken kunnskap og erfaring som er benyttet, og om bruken av fjernundervisning har vært evaluert. Videre er det relevant å etterspørre hvordan kommunen har vurdert ulike momenter som kan ha betydning for vurderingen, som elevens alder og modenhet.

Hvor mye av opplæringen som blir gjennomført som fjernundervisning, og hvor lenge, har betydning for hvor høye krav som stilles til kommunenes og fylkeskommunenes begrunnelse. Omfattende ordninger med fjernundervisning krever bedre begrunnelse enn enkeltstående og begrenset bruk av slik undervisning. På samme måte krever bruk av fjernundervisning i grunnskolen en bedre begrunnelse enn bruk av slik undervisning i den videregående opplæringen.

20.6.6 Krav om effektiv kommunikasjon

For at elevene skal kunne få en forsvarlig opplæring uten at læreren fysisk er til stede sammen med elevene, må læreren og elevene likevel kan kommunisere effektivt. Departementet foreslår i likhet med opplæringslovutvalget å lovfeste et krav om effektiv kommunikasjon.

De fleste høringsinstansene støtter kravet om effektiv kommunikasjon, men Utdanningsforbundet mener det bør stilles krav om sanntid. Departementet mener sanntidsundervisning bør være en stor del av fjernundervisningen, men at det ikke er hensiktsmessig å kreve at alt gjennomføres i sanntid. Departementet mener det bør åpnes for en kombinasjon av sanntidsøkter (synkron undervisning) og økter hvor elevene jobber mer selvstendig (asynkron undervisning), tilsvarende som i klasserommet. Departementet er enig med utvalget i at det bør være krav om at de tekniske løsningene må legge til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid. Departementet foreslår at dette lovfestes.

I høringen var det flere som mente at det ikke var tilstrekkelig klart hva som lå i kravet om effektiv kommunikasjon. Departementet foreslår derfor å lovfeste at elevene må ha samme mulighet for hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede. Dette omfatter både faglig oppfølging og oppfølging av hvordan elevene har det. Læreren må dermed ha mulighet til følge med på hvordan eleven har det, og til å hjelpe elever som ikke har det trygt og godt. Departementet foreslår dessuten å lovfeste at læreren må ha samme mulighet til å gi opplæring, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær.

20.6.7 Særlig om individuelt tilrettelagt opplæring

Opplæringslovutvalget forslø ikke et absolutt forbud mot bruk av fjernundervisning til å gi individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning), men la til grunn at det trolig sjelden vil være forsvarlig, og dermed sjelden være tillatt. Se om forslaget om ny betegnelse for spesialundervisning i kapittel 22.

Departementet har et annet syn på dette. Skolen skal gi tilpasset opplæring og om nødvendig tilrettelegge opplæringen individuelt. Dersom en skole oppretter et smalt fag som skal gjennomføres som fjernundervisning, må elever med ulike behov for tilrettelegging kunne velge slike fag på lik linje med andre.

Om en elev kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen som organiseres som fjernundervisning, vil variere på samme måte som det kan variere om en elev kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen som gjennomføres som ordinær klasseromsundervisning. I noen tilfeller kan eleven ha god nytte av fjernundervisning uten behov for særskilt tilrettelegging i det aktuelle faget eller den aktuelle opplæringen. En del elever kan også ha behov særskilt teknisk eller praktisk tilrettelegging. Andre kan ha behov for tettere oppfølging av en lærer, og det kan være ekstra viktig med den kontakten man får ved å møte hverandre fysisk. I slike tilfeller må skolen legge til rette så eleven kan få en forsvarlig opplæring. For eksempel kan eleven få hjelp til å delta i fjernundervisningen av en lærer eller assistent som er fysisk til stede sammen med eleven. I andre tilfeller må eleven ha mer individuelt tilrettelagt opplæring. Det må jobbes for mest mulig inkluderende opplæring, også i fjernundervisningen.

I vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal det fastsettes hvordan slik opplæring skal organiseres. Hvordan individuelt tilrettelagt opplæring skal organiseres der opplæringen for øvrig foregår som fjernundervisning, må framgå av vedtaket. Det må på samme måte som for øvrig opplæring sikres god medvirkning og involvering. Hvis individuelt tilrettelagt opplæring skal gis som fjernundervisning, må dette framgå eksplisitt av elevens vedtak, og vilkårene til både individuelt tilrettelagt opplæring og fjernundervisning må være oppfylt.

20.6.8 Hvor mye av opplæringen kan være fjernundervisning

I opplæringslovutvalgets lovforslag var det ingen eksplisitte grenser for hvor mye av opplæringen som kan gjennomføres som fjernundervisning. Utvalget har likevel lagt til grunn at det ikke vil være forsvarlig å gi hele opplæringen som fjernundervisning. Utvalget peker også på at det da heller ikke vil være mulig å oppfylle kravene om tilhørighet til en klasse og retten til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Departementet er enig med utvalget i at de vilkårene som foreslås, vil utelukke at all opplæringen til en elev kan gjennomføres som fjernundervisning.

Departementet vurderer det som lite hensiktsmessig å lovfeste antall timer, fag eller andeler av opplæringen som kan gjennomføres som fjernundervisning. Dette må vurderes konkret ut fra vilkårene for å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning. Samtidig

er det klart at det ikke vil være gode grunner eller pedagogisk forsvarlig å gjennomføre store deler av opplæringen som fjernundervisning.

Departementet foreslår at det fastsettes i loven at deler av opplæringen kan gis som fjernundervisning. Vilkåret om deler utelukker ikke at hele fag kan gis som fjernundervisning for å kunne gi elevene flere valgmuligheter, men i slike tilfeller vil det normalt vil være aktuelt å kombinere fjernundervisning med noe fysisk samhandling mellom lærer og elever. Det kan også være aktuelt med fjernundervisning i enkelte temaer eller deler av fag. For elever som ikke kan komme på skolen på grunn av sykdom, kan fjernundervisning være et godt supplement til at læreren kommer hjem til eleven, eller at eleven får opplæring på sykehus. Det primære skal også her være et tilbud der læreren er fysisk til stede sammen med eleven.

Flere høringsinstanser har spurt hvorfor det ikke bør være en grense på «mindre deler» i en normalsituasjon, slik som har vært reglene for hjemmeopplæring av hensyn til elevenes opplæring under koronapandemien. Den fjernundervisningen som foreslås i dette høringsnotatet, skiller seg imidlertid i vesentlig grad fra hjemmeopplæring under koronapandemien. Etter forslaget skal elevene som hovedregel få fjernundervisning på skolen, noe som ikke vil ha de samme ulempene knyttet til skolemiljø og sosial tilhørighet mv. Dessuten stilles det strengere krav til fjernundervisningen, blant annet ved at det må brukes løsninger som legger til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid. Departementet mener det derfor ikke er grunn til å begrense omfanget av fjernundervisning ytterligere.

20.6.9 Hvor elevene skal få opplæring gjennom fjernundervisning

20.6.9.1 Hovedregel om fjernundervisning på skolen

Etter at opplæringslovutvalget leverte sin utredning, har det skjedd mye innenfor fjernundervisning på grunn av koronapandemien. Erfaringen med hjemmeopplæring har reist noen spørsmål som ikke er drøftet av utvalget, blant annet hvor elevene skal være når de får opplæringen gjennom fjernundervisning.

Departementet foreslår at det fastsettes i loven at hovedregelen er at elevene skal motta fjernundervisning på skolen. Det vil legge best til rette for at elevene får oppfylt retten til gratis opplæring, til trygt og godt fysisk og psykososialt skolemiljø, til tilrettelagt arbeidsplass og til en mulighet for sosial tilhørighet mv.

20.6.9.2 Fjernundervisning andre steder i særlige tilfeller

Departementet foreslår at en elev i grunnskolen eller videregående skole kan få opplæring hjemme eller andre steder dersom det er særlige grunner til det. Et eksempel er elever som ikke kan komme på skolen på grunn av sykdom. Dersom en elev har langvarig sykefravær, skal eleven få opplæring hjemme eller på sykehus e.l. I utgangspunktet skal eleven få opplæring av en lærer som kommer hjem til eleven, eller av en lærer på sykehuset. I noen tilfeller kan det være en fordel om slik opplæring kan suppleres med fjernundervisning. Gjennom fjernundervisningen kan eleven følge opplæringen som de andre elevene får, og det kan også gi mulighet for samhandling med de andre elevene. Det kan også være

mindre slitsomt for eleven å følge opplæring gjennom fjernundervisning, og det kan gjøre det lettere å tilpasse opplæringen ut fra om eleven er i form til å delta i opplæringen.

Også i andre tilfeller kan det være en fordel for eleven å motta fjernundervisning andre steder enn på skolen, for eksempel dersom eleven skal delta i idrettskonkurranse eller kulturarrangement på nasjonalt nivå. Da er ofte alternativet at eleven søker om permisjon i grunnskolen eller unntak fra fraværgrensen i videregående opplæring. Dersom det er mulig å tilby fjernundervisning og eleven har anledning til å delta på dette, kan det være et godt alternativ. Departementet understreker at det ikke vil være noen rett til å få fjernundervisning i slike tilfeller, men en mulighet dersom eleven ønsker det, og skolen tilbyr det.

Det kan også være andre særlige grunner til at elevene skal kunne motta fjernundervisning andre steder enn på skolen. Hva som vil være en særlig grunn, må vurderes konkret. Departementet understreker at terskelen er ment å være en høy.

Vilkåret om særlige tilfeller handler om hvor fjernundervisningen skal skje. De generelle vilkårene og kravene som er omtalt i kapittel 20.6.3 til 20.6.6, gjelder i tillegg. Det må dermed være trygt og pedagogisk forsvarlig, effektiv kommunikasjon mv. Vilkåret i kapittel 20.6.3 om gode grunner til å organisere opplæringen som fjernundervisning vil være oppfylt dersom det er særlig grunner til at eleven skal kunne få delta i opplæringen fra andre steder enn skolen. Det vil da være gode grunner til at den aktuelle eleven kan få deler opplæringen som fjernundervisning under forutsetning av at det er trygt og pedagogisk forsvarlig og eleven og læreren kan kommunisere effektivt.

Ved langvarig sykefravær kan kommunene og fylkeskommunene ha plikt til å gi eleven opplæring hjemme, og slik opplæring skal gjennomføres på bakgrunn av et enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (se rundskriv Udir-6-2014). I slike tilfeller må det dermed fattes enkeltvedtak, uavhengig av om opplæringen hjemme hos eleven delvis skal gjennomføres som fjernundervisning. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvilken organisering og hvilket omfang som vil være mest hensiktsmessig. I vedtaket og i individuell opplæringsplan skal det blant annet framgå hvordan opplæringen skal gjennomføres, og fjernundervisning kan da være en del av det samlede tilbudet til eleven.

Departementet legger for øvrig ikke opp til at det må fattes enkeltvedtak om bruk av fjernundervisning overfor enkeltelever i slike tilfeller. Fjernundervisning andre steder enn skolen i særlige tilfeller skal være en mulighet dersom eleven ønsker det og skolen tilbyr det. Det vil ikke være en rettighet for eleven til å få fjernundervisning og heller ingen plikt for skolen til å tilby det. Beslutninger om dette ligger innenfor skolens rett til å beslutte hvordan opplæringen skal organiseres. Dersom det særlige tilfellet er at eleven er hjemme på grunn av sykdom, kan det likevel være nødvendig med vedtak.

20.6.9.3 Fjernundervisning andre steder enn skolen etter avtale i videregående opplæring

I videregående opplæring forslår departementet at det også åpnes for at en elev kan få fjernundervisning andre steder enn på skolen etter avtale med rektor. Denne delen av forslaget må ses i sammenheng med at elever i videregående opplæring kan avtale

organisert studiearbeid med rektor, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-45 sjuende ledd. Etersom rektor kan tillate at eleven gjør organisert studiearbeid hjemme framfor å være på skolen, bør rektor også kunne tillate at en elev følger opplæringen på skolen som fjernundervisning dersom vilkårene for slik opplæring er oppfylt. Departementet har også lagt vekt på at ungdommer selv tar beslutning om utdanning, inkludert å søke inntak til videregående opplæring. Departementet mener derfor at ungdommer i videregående opplæring også må kunne inngå avtale om fjernundervisning med rektor. Departementet understreker at det ikke skal være noen rett til å få fjernundervisning hjemmefra. Det er bare en adgang til det dersom eleven ønsker det, og rektor tilbyr det.

Departementet understreker at det bare kan avtales at eleven kan delta i fjernundervisning fra andre steder enn skolen dersom de generelle vilkårene for å organisere opplæringen som fjernundervisning er oppfylt. Se kapittel 20.6.3 til 20.6.6.

Det er rektoren på hjemskolen til eleven som kan avtale med en elev at eleven skal få delta i fjernundervisning fra andre steder enn på skolen. Rektor kan på vanlig måte delegerer denne myndigheten, for eksempel til faglæreren. At myndigheten ligger til rektor i lovforslaget, er ikke til hinder for at kommunen, som øverste ansvarlig, fastsetter retningslinjer eller på andre måter avgjør hva slags praksis skolene skal ha i slike saker.

Departementet viser for øvrig til kapittel 20.6.14 om at det er hjemfylket til eleven som er ansvarleg for opplæringen, og at det er hjemskolen til eleven som skal fastsette standpunkt karakterer og karakterer i orden og oppførsel og utstede dokumentasjon på opplæringen.

20.6.10 Hjemmel til å regulere nærmere i forskrift

Departementet foreslår at det gis en hjemmel til å regulere fjernundervisning nærmere i forskrift. Det legges ikke opp til at det skal fastsettes forskriftsregler idet lovreglene innføres. Hensikten med en slik forskriftshjemmel er raskt å kunne fastsette ytterligere vilkår dersom det viser seg at det er behov for det ut fra hvordan reglene blir praktisert. Det kan være særlig nyttig når det innføres nye regler som det kan være vanskelig å forutsi hvordan vil bli praktisert. I tillegg vil departementet få stadig ny kunnskap om bruk av fjernundervisning, blant annet i kjølvannet av koronapandemien. En forskriftshjemmel vil gjøre at reglene kan justeres ut fra nytt kunnskapsgrunnlag dersom det er behov for det.

20.6.11 Forholdet til andre regler i opplæringsloven

Departementet understreker også at det er andre regler i opplæringsloven med forskrifter som vil ha betydning i vurderingen av når og i hvilket omfang opplæringen kan organiseres som fjernundervisning. Særlig sentralt er kravene til skolemiljø, krav om sosial tilhørighet og om at opplæringen skal være gratis. Opplæringen kan ikke organiseres som fjernundervisning dersom det fører til at andre rettigheter etter loven ikke blir oppfylt. Det er heller ikke noe unntak fra kravet om et minste antall timer med opplæring eller fra kompetansekravet til lærerne.

Fjernundervisning vil innebære unntak fra hovedregelen om at elevene skal få opplæring i grupper, se forslag til § 14-2, selv om elevene også kan få fjernundervisning i et digitalt felleskap. Kommunene og fylkeskommunene må være særlig oppmerksom på hvilke konsekvenser fjernundervisning får for elevenes mulighet til sosial tilhørighet og et trygt og godt skolemiljø. Opplæringen kan ikke organiseres som fjernundervisning dersom det medfører at elevenes rett til sosial tilhørighet og et trygt og godt skolemiljø ikke blir oppfylt.

Departementet vil også understreke reglene om at grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal være gratis, gjelder fullt ut. Dersom kommunene og fylkeskommunene skal bruke fjernundervisning til å gi elevene den opplæringen de har rett til, må dette gjøres slik at gratisprinsippet ivaretas. Ettersom elevene som hovedregel skal få fjernundervisning på skolen, vil det normalt ikke være noen stor risiko for at elever eller foreldre påføres utgifter. Dersom elever i særlige tilfeller eller etter avtale i videregående opplæring (se kapittel 20.6.9) skal få opplæring andre steder, må fylkeskommunene være særlig oppmerksomme på å sikre at opplæringen reelt sett blir gratis for elevene.

Fjernundervisning ved hjelp av robot blir stadig mer aktuelt. Se omtale i kapittel 20.2.1. Kunnskapsdepartementet har tidligere lagt til grunn at dersom bruk av robot er en del av skolens opplæringstilbud, vil kommunene og fylkeskommunene måtte dekke kostnadene. Er det derimot eleven og foreldrene som ønsker å få utplassert en robot i klasserommet som et supplement til skolens opplæringstilbud, har departementet lagt til grunn at kostnadene til bruk av roboter ikke kan kreves dekket gjennom retten til gratis opplæring. På bakgrunn av at det nå foreslås å åpne for fjernundervisning i noe større grad, har departementet vurdert spørsmålet på nytt. Etter de reglene om fjernundervisning som foreslås, er det ikke hensiktsmessig å skille på hvem som skal betale ut fra hvem som har tatt initiativ til bruken. Etter departementets forslag skal roboter og andre former for fjernundervisning bare kunne brukes i opplæringen dersom det er gode grunner for å organisere opplæringen slik og det er pedagogisk forsvarlig og trygt. Dersom kommunene og fylkeskommunene tillater at det brukes robot i opplæringen, skal det gjennomføres i samsvar med kravene om at opplæringen skal være gratis.

Departementet understreker at opplæringen som skolene tilbyr, må være i samsvar med likestillings- og diskrimineringsregelverket. Forbudet mot diskriminering er et sentralt hensyn i blant annet organiseringen av opplæringen, tilpasninger i opplæringen og bruk av læremidler. Det kan være en risiko for at enkelte elever ikke klarer å benytte seg av et fjernundervisningstilbud. Kommunene og fylkeskommunene må være oppmerksomme på denne risikoen og innrette tilbudet på en måte som ikke er diskriminerende.

Departementet viser også til kapittel 20.6.7 om at en elev har rett til individuelt tilrettelagt opplæring dersom eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette gjelder også dersom en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæring som blir organisert som fjernundervisning.

Kommunene og fylkeskommunene må også være oppmerksomme på kravet om universell utforming i forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, som også gjeld for IKT-løsninger i

utdannings- og opplæringssektoren. Kravet om universell utforming innebærer at løsningen som skal benyttes til fjernundervisning, skal kunne brukes av flest mulig, også personer med fysiske, sensoriske, kognitive eller intellektuelle funksjonsnedsettelser. Universell utforming av IKT innebærer for eksempel å kunne forstørre tekst, lese tekst høyt, tekste lydfiler og videoer og gi gode kontraster i skjermbildet. Universelt utformede IKT-løsninger skal også kunne virke sammen med IKT-hjelpemidler, som følbart tastatur og liknende.

20.6.12 Særlig om lærerens rolle

Opplæringslovutvalget foreslo i NOU 2019: 23 å konkretisere i opplæringsloven at en lærer skal ha det faglige ansvaret for å forberede og følge opp opplæringen, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. I utvalgets lovforslag var forslaget om fjernundervisning formulert som et unntak fra hovedregelen om tilstedeværelse, mens det var presisert i utredningen at kravet om å forberede og følge opp opplæringen også skulle gjelde for fjernundervisning.

Departementet har ikke tatt stilling til utvalgets forslag om å konkretisere lærerens faglige ansvar, se kapittel 47.5.10.1. I departementets lovforslag er derfor regelen om fjernundervisning formulert uavhengig av forslaget om tilstedeværelse.

Utdanningsforbundet ga i høringsmøtet 10. februar 2020 uttrykk for at det ikke bør åpnes for fjernundervisning uten å samtidig lovfeste en hovedregel om at læreren skal være til stede sammen med elevene. Norsk Lektorlag ba også om at det tydeliggjøres at læreren har det faglige ansvaret for opplæringen, og at dette blant annet innebærer en hovedregel om at læreren må være til stede sammen med elevene.

Departementet mener at det ikke er nødvendig å konkretisere lærerens faglige ansvar for å innføre regler om fjernundervisning. Ved fjernundervisning er det i alle tilfeller slik at læreren ikke er fysisk til stede sammen med elevene.

Departementet understreker at kompetansekravene i opplæringsloven gjelder fullt ut også når opplæringen organiseres som fjernundervisning. De ellers til kapittel 48.5.10.1 om faglig ansvar for opplæringen.

20.6.13 Særlig om personvernutfordringer ved bruk av fjernundervisning

20.6.13.1 Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger gjennom fjernundervisning

I fjernundervisning behandles personopplysninger når lyd, bilde og tekst overføres. Kravene i personopplysningsloven gjelder for denne behandlingen. Det er kommunene og fylkeskommunene, som behandlingsansvarlig, som må sørge for at kravene til personvern overholdes.

I Prop. 145 L (2020–2021) har departementet vurdert behovet for tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i skolen. På bakgrunn av proposisjonen ble det vedtatt en generell bestemmelse om skolens behandling av

personopplysninger i opplæringsloven § 15-10. Denne bestemmelsen foreslås videreført i ny opplæringslov (se kapittel 52).

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en generell regel om fjernundervisning. Forslaget vil tydeliggjøre når det er tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning, og dermed klargjøre rekkevidden av det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger gjennom fjernundervisning. Departementet mener skolenes plikt til å gi opplæring og til å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet mv., i kombinasjon med forslaget om en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger, gir skolene et rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å regulere særskilt at kommunene og fylkeskommunene kan behandle personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning.

Dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle plikten til å gi en elev opplæring, sosial tilhørighet mv., vil det heller ikke være krav om samtykke fra andre elever eller lærere, selv om opplysninger om dem også behandles i form av bilde- og lydoverføring. Kommunene og fylkeskommunene som behandlingsansvarlig må uansett ivareta de øvrige personvernprinsippene og kravene om behandling av personopplysninger etter personvernregelverket.

Det er kommunenes og fylkeskommunenes forpliktelser overfor elevene som kan gi grunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Behandlingsgrunnlaget gjelder så langt dette er nødvendig. Hva slags behandling av personopplysninger som er nødvendig for å ivareta elevens rett til opplæring, sosial tilhørighet mv., må vurderes konkret. Det er ikke krav om at det må være nødvendig å organisere opplæringen som fjernundervisning, men det må som et minimum være tillatt å gjennomføre opplæringen på denne måten. Departementet viser til at forslaget om fjernundervisning innebærer at kommunene og fylkeskommunene blant annet må vurdere hva fordelene og ulempene med slik organisering er for elevene, og fjernundervisningen må være trygg og pedagogisk forsvarlig. I vurderingen om og hvordan fjernundervisning skal gjennomføres, må kommunene og fylkeskommunene også ta hensyn til mulige konsekvenser for elevenes personvern. Dermed utgjør vilkårene og kravene til fjernundervisning en ytre ramme også for behandlingen av personopplysninger.

20.6.13.2 Krav til personopplysningssikkerhet

Kommunene og fylkeskommunene må, som behandlingsansvarlige, ivareta personvernprinsippene og kravene om behandling av personopplysninger etter personvernregelverket. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene, i tillegg til å ha et lovlig behandlingsgrunnlag, må sørge for at behandlingen er i samsvar med reglene i personvernregelverket for øvrig.

Kravene i personvernregelverket, først og fremst personvernforordningen, innebærer krav til personopplysningssikkerhet. Kravene innebærer blant annet at risikoen for personvernet ved behandlingen må vurderes, og tiltak som begrenser personvernriskoen, må iverksettes. Når det gjelder fjernundervisning, kan det være aktuelt med både tekniske

tiltak, slik som tilgangsbegrensning og å stenge for lagringsmuligheter, og fysiske tiltak slik som bevisst plassering og bruk av kameraet. Behandlingsansvarlig må viderere vurdere behovet for organisatoriske tiltak, for eksempel særskilte rutiner, for de tilfellene der opplæringen skal gjennomføres ved fjernundervisning.

Fjernundervisning innebærer en større personvernisiko enn ordinær undervisning ved at det brukes programvare og digital overføring av informasjon. Disse momentene må kommunene og fylkeskommunene ta hensyn til i risikovurderingen som skal legges til grunn for tiltak. For enkeltelever kan risikoen knyttet til personvern være spesielt høy, for eksempel hvis barnet bor på hemmelig adresse.

20.6.13.3 Nærmere om risikoen og mulige tiltak ved ulike former for fjernundervisning

Risikoen for personvernet er avhengig av hvordan fjernundervisningen gjennomføres. Departementet vil understreke at hovedregelen skal være at også fjernundervisning skal foregå på skolen. I de fleste tilfellene vil dermed både læreren og eleven være på skolen, men på hver sin skole. Overføringen av lyd og bilde vil i seg selv utgjøre en risiko for personvernet, men det er i slike tilfeller mindre risiko for at tilleggsopplysninger fra den private sfæren deles, eller at andre utenfor skolen får tilgang til opplysninger om elever og lærere på skolen.

Forslaget om fjernundervisning innebærer at en elev bare i særlige tilfeller kan få opplæring andre steder enn på skolen, og i videregående skoler også etter avtale med rektor. Risikoen for personvernet er særlig stor i tilfeller der de fleste elevene og læreren er i klasserommet og én eller flere elever følger opplæringen gjennom fjernundervisning. Det er for det første en risiko for at opplysninger om eleven som er hjemme, som normalt tilhører den private sfæren, deles med dem som er på skolen. Det er for det andre en risiko for at opplysninger som normalt bare deles innenfor klasserommet, blir tilgjengelig for personer utenfor klasserommet, for eksempel personer som befinner seg i rommet med eleven som deltar gjennom fjernundervisning.

Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene er klar over risikoen for personvernet ved fjernundervisning og iverksetter nødvendige tiltak. At det utgjør en risiko for personvernet, betyr ikke at slike former for fjernundervisning er eller bør være forbudt. Kommunene og fylkeskommunene må vurdere konkret om det er forholdsmessig at elever skal tilbys opplæring gjennom fjernundervisning. I vurderingen må kommunene og fylkeskommunene ta hensyn til både fordelene for den enkelte og risikoen for personvernet for alle elevene og læreren, og vurdere hvordan risikoen for personvernet kan begrenses.

At enkeltelever kan følge opplæringen gjennom fjernundervisning, kan være en stor fordel for den enkelte. For eksempel kan det under sykdom være mulig å følge opplæringen som de andre elevene får, få sosial kontakt og delta i et læringsfelleskap. Dette er grunnleggende rettigheter for elevene, som kan være særlig viktig ved langvarig sykefravær. Det kan dermed være forholdsmessig å gjennomføre slik fjernundervisning selv om det utgjør en risiko for personvernet.

I videregående opplæring åpnes det for at det kan avtales mellom den enkelte elev og rektor at eleven kan delta i opplæringen gjennom fjernundervisning fra andre steder enn på skolen. Dette er ikke en rettighet for den enkelte eleven, og skolen må gjøre en helhetlig vurdering hvor det både tas hensyn til fordeler og ulemper for den enkelte når det gjelder opplæring, sosial tilhørighet mv. og risikoen for personvernet.

Fjernundervisning kan for eksempel være et alternativ til organisert studiarbeid. I slike tilfeller kan trolig den enkelte elevens behov ivaretas ved at lyd og bilde fra læreren strømmes, og at det er mulig å kommunisere med læreren. Dersom det ikke skal overføres lyd fra og bilde av de andre elevene, og kameraet heller ikke kan fjernstyres, vil risikoen for personvernet også være mindre.

Kommunene og fylkeskommunene må vurdere konkret hva risikoen er, og iverksette nødvendige tiltak for å redusere risikoen. Ved å snakke om fjernundervisning med elever og foreldre kan skolene få bedre innsikt i risikoen og dermed bedre grunnlag for å iverksette risikoreduserende tiltak. Det kan også gi informasjon om særlige hensyn som skolen må være klar over.

Tiltakene for å redusere risikoen kan være både tekniske og organisatoriske.

Departementet viser i denne sammenheng til artikkel 25 i personvernforordningen om innebygget personvern. Det er den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for å ha innebygd personvern og personvern som standard i alle apper, tjenester, programmer og løsninger som tas i bruk ved behandling av personopplysninger. Innebygd personvern vil si at et teknisk system eller en løsning er utviklet slik at personvernet blir ivaretatt. Datatilsynet har utviklet retningslinjer om innebygd personvern og personvern som standardinnstilling.

Tiltakene kan også handle om praktisk tilrettelegging og rutiner. For eksempel vil det være mindre risiko med et stillestående kamera rettet mot læreren enn et bevegelig kamera som kan fange opp elevene i ulike situasjoner i klasserommet. Samtidig kan muligheten til å delta i læringsfellesskapet og det sosiale miljøet i klassen være noe av det man ønsker å oppnå med å tilby en hjemmeværende elev fjernundervisning. Det må da vurderes konkret om slik fjernundervisning vil være forholdsmessig. Det kan også være andre tiltak som kan redusere risikoen, som plassering av kameraet eller roboten eller plasseringen av elevene i klasserommet for å begrense hva og hvem som kan bli filmet. I tillegg vil det være viktig at eleven og andre som vil oppholde seg samme sted som eleven, får opplæring og tydelige informasjon om bruken av fjernundervisningsutstyret for å begrense risikoen for personvernet.

20.6.13.4 Behov for veiledning om fjernundervisning og personvern

I høringene som er gjennomført i forkant av Prop. 145 L (2020–2021), uttalte mange at det er behov for mer veiledning om hvordan personvernet skal ivaretas ved bruk av fjernundervisning. Departementet har forståelse for at mange synes det er vanskelig å forstå og følge opp personvernregelverket. Det forutsetter god kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet på mange nivåer i skolevirksomheten. Kravene i

personvernregelverket har betydning for hele prosessen – fra kommunene og fylkeskommunene anskaffer digitale og tekniske løsninger, til den konkrete bruken i klasserommet.

Det er mange generelle utfordringer og spørsmål knyttet til personvern og bruk av ulike digitale løsninger. Én av oppgavene til Datatilsynet er å identifisere farer for personvernet og gi råd for hvordan farene kan unngås eller begrenses. Departementet viser derfor til råd og veiledning fra Datatilsynet.

Departementet ser likevel at mange opplever et behov for veiledning som er mer konkret rettet mot bruk av digitale verktøy i skolesektoren, inkludert til bruk i fjernundervisning. Departementet vil vurdere hvordan dette bør følges opp.

20.6.14 Ansvar for opplæringen

Forslaget om at det på visse vilkår skal være tillatt med fjernundervisning, innebærer ingen endringer i ansvarsforholdet til kommunene og fylkeskommunene. Det vil fortsatt være den kommunen eller fylkeskommunen som eleven bor i, som er ansvarlig for elevens opplæring. Dersom en elev får deler av opplæringen gjennom fjernundervisning fra et annet sted i landet, må hjemkommunen eller hjemfylket sørge for at denne opplæringen er i samsvar med regelverket, inkludert at opplæringen er i samsvar med læreplanverket, og at det er rutiner for vurdering. Det er elevens hjemskole som skal fastsette standpunkt karakterer og karakterer i orden og oppførsel, og utstede dokumentasjon på opplæringen.

Dersom et barn eller en ungdom derimot tas inn som elev på en skole i en annen kommune eller i et annet fylke, vil mottakerkommunen eller -fylket ha det juridiske ansvaret for opplæringen. Hjemkommunen eller -fylket vil fortsatt ha det økonomiske ansvaret, og det er fastsatt regler om refusjon av mottakerkommunen eller -fylkets kostnader.

I videregående opplæring er det også mulig å tas inn som deltids elev ved en annen skole. I slike tilfeller vil mottakerskolen være ansvarlig for elevens opplæring på det deltidstilbudet eleven er tatt inn på.

21 Tilpasset eller universell opplæring

21.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet endringer i dagens regler om tilpasset opplæring og intensiv opplæring. Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp i skolen og dreier seg om at lærerne – innenfor fellesskapets rammer – skal tilrettelegge opplæringen slik at alle elever skal få best mulig utbytte av denne. Intensiv opplæring er en del av den tilpassede opplæringen og innebærer kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning for utvalgte elever på 1. til 4. trinn.

I kapitlet drøfter departementet også om betegnelsen *tilpasset opplæring* skal erstattes med *universell opplæring*.

21.2 Dagens regler

21.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at enhver har rett til utdanning. En viktig del av ordlyden i Grunnloven § 109 er at «opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov». Dette har også kommet til uttrykk i sentrale bestemmelser i opplæringsloven om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning.

21.2.2 Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at «[o]pplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidatene». Tilpasset opplæring er følgelig et prinsipp som ligger til grunn for all grunnskoleopplæring og videregående opplæring. I forarbeidene til bestemmelsen er det understreket at både organiseringen av opplæringen, de pedagogiske metodene og progresjonen i opplæringen skal tilpasses den enkelte elevens forutsetninger og evner.

Opplæringsloven § 1-4 inneholder en særbestemmelse om intensiv opplæring (tidlig innsats) for elever på 1. til 4. trinn:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.

Bestemmelsene i §§ 1-3 og 1-4 gir kommunene og fylkeskommunene plikt til å tilpasse opplæringen, men elevene har ikke en korresponderende rettighet. At elevene ikke har en rett til tilpasset opplæring, betyr blant annet at elevene ikke har rett til å klage etter forvaltningslovens regler på at de ikke har fått tilpasset opplæring. Kommunenes og fylkeskommunenes oppfyllelse av regelverket kan følges opp gjennom statsforvalterens tilsyn.

Opplæringslovens regler om tilpasset opplæring gjelder for alle elever. Det innebærer at skolen har plikt til å tilpasse opplæringen også for de elevene som lærer raskere enn andre, som har spesielle talenter, eller som har potensial til å nå de høyeste faglige nivåene.

Det følger av opplæringsloven § 5-4 første avsnitt at lærerne skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor når en elev har slike behov. Videre har elevene rett til underveisvurdering i fag etter forskrift til opplæringsloven § 3-10, og underveisvurderingen skal benyttes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skolen har også plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-4 første avsnitt tredje setning. Samlet sett tilsier disse handlingspliktene at skolen også har en ulovfestet plikt til å sikre at elevene kan ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

21.2.3 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder en regel om plikt til tilrettelegging og tilpasning. Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første avsnitt gir personer med nedsatt funksjonsevne vern mot diskriminering ved at offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til «universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner». Hva som menes med universell utforming, er definert i lovens § 17 andre avsnitt:

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Plikten til universell utforming skal bidra til å bygge ned samfunnsskapede barrierer ved å øke tilgjengeligheten til virksomhetens alminnelige funksjon og redusere behovet for individuell tilrettelegging. Det innebærer å lage hovedløsningen så brukervennlig som mulig, slik at det i minst mulig grad vil være behov for å tilrettelegge for den enkelte. Universell utforming skal ikke erstatte nødvendig individuell tilrettelegging for å kompensere en funksjonsnedsettelse. Plikten til universell utforming gjelder ifølge § 17 tredje avsnitt ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Stortinget vedtok i mai 2021 en endring i likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming av IKT. Lovendringen innebærer en gjennomføring av EUs Web Accessibility Directive (EU 2016/2102) i norsk rett, og det innføres skjerpede krav om universell utforming på IKT-feltet. De nye reglene skal gjelde for offentlige virksomheter, inkludert virksomheter i barnehage-, opplærings- og utdanningssektoren, som faller inn under definisjonen av *offentlig virksomhet*, jf. Prop. 141 LS (2020-2021) kapittel 8.2.2.

De nye kravene innebærer at offentlige virksomheters nettsteder og mobilapplikasjoner samt nye intranett og ekstranett må oppfylle de nye, tekniske kravene, også i barnehage- og utdanningssektoren. Unntaket for kravet om synstolking - WCAG-suksesskriteriene 1.2.3 og 1.2.5 - er opprettholdt for denne sektoren i forbindelse med lovendringen, men likevel slik at viktige nettbaserte administrative funksjoner i skoler og barnehager, som for eksempel søknad om barnehageplass, må likevel etterleve alle de nye kravene. Det vises for øvrig til forarbeidene til de nye reglene i likestillings- og diskrimineringsloven i Prop. 141 LS (2020-2021).

21.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- at universell opplæring og forsterket innsats innføres som nye betegnelser på henholdsvis tilpasset opplæring og intensiv opplæring
- at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning
- at forsterket innsats skal gjelde for elever på alle trinn, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder

- å videreføre at elever kan ha eneundervisning i en kort periode som en del av den forsterkede innsatsen uten at det er gitt samtykke om dette
- at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, skal klargjøres og settes i en sammenheng i en egen bestemmelse om skolens plikt til å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen

For elever med stort læringspotensial foreslår utvalget å videreføre dagens regulering, som innebærer at skolen skal ta hensyn til disse elevenes behov innenfor den tilpassede opplæringen.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i kapittel 31 i NOU 2019: 23.

21.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget mv.

21.4.1 NOU 2016: 14 Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial

Jøsandalutvalget anbefalte i NOU 2016: 14 *Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial* en rekke tiltak som til sammen har som mål å gi elever med stort læringspotensial et bedre skoletilbud. Når det gjelder regelverket, anbefalte utvalget å gjøre endringer i opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring for å tydeliggjøre at lovbestemmelsen også omfatter elever med stort læringspotensial.

21.4.2 Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* står det at regjeringen vil vurdere å utvide bestemmelsen om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for 1. til 4. trinn til flere trinn.

Når det gjelder elever med stort læringspotensial, står det i meldingen at regjeringen vil vurdere å foreslå endringer i opplæringsloven for denne elevgruppa i oppfølgingen av utredningene fra opplæringslovutvalget og Lied-utvalget.

Se mer om forslagene i Meld. St. 6 (2019–2020) i kapittel 21.4.2 under.

21.4.3 Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår regjeringen en rekke tiltak som skal bidra til at flere fullfører og består videregående opplæring. Flere av forslagene bygger på vurderinger i NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*. Kapittel 3.3 i stortingsmeldingen handler om tidlig innsats for elever med faglige utfordringer.

Regjeringen vil at alle som ønsker å fullføre videregående opplæring, skal gis best mulige forutsetninger for å få det til, og at fylkeskommunene setter inn innsats tidlig for at elevene skal kunne oppnå dette. Regjeringen skriver at den vil vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare

for å ikke bestå fag. Elevene skal få hjelp før det blir for mye å ta igjen. På samme måte som med tidlig innsats på 1. til 4.trinn er det viktig at de videregående skolene identifiserer og setter inn tiltak tidlig for de elevene som har risiko for å ikke fullføre og bestå videregående opplæring.

Stortinget har behandlet Meld. St. 21 (2020–2021), og sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til det alt vesentligste og de fleste av tiltakene i meldingen, jf. Innst. 585 S. (2020–2021).

21.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre skolens plikt til å gi tilpasset opplæring, se forslaget til § 11-1 første avsnitt. Departementet har ikke tatt stilling til om betegnelsen bør endres, se nedenfor.
- videreføre skolens plikt til å følge med på og vurdere elevenes utbytte av opplæringen, å melde fra til rektor når det er tvil om at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og å følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak, se forslaget til § 11-1 andre til tredje avsnitt
- å videreføre dagens regler om intensiv opplæring for elever på 1. til 4. trinn, se forslaget til § 11-2
- å lovfeste en ny regel om intensiv opplæring for elever i videregående opplæring, se forslaget til § 11-3

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om betegnelsen «tilpasset opplæring» bør endres til «universell opplæring». Nedenfor drøfter departementet to alternativer, men har ikke tatt stilling til spørsmålet.

21.6 Departementets vurderinger

21.6.1 Forslaget om å endre betegnelse til universell opplæring

21.6.1.1 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget mener at *tilpasset opplæring* ikke er en god og treffsikker betegnelse. Utvalget mener betegnelsen kan oppfattes som individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den er ment å bety at opplæringen skal tilrettelegges innenfor fellesskapet på en slik måte at den så langt som mulig skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle. Utvalget mener at tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen, og foreslår derfor å endre betegnelsen til *universell opplæring* med henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Utvalget viser til at en slik endring vil være en harmonisering av betegnelser i lovgivningen.

Mange høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag om å endre betegnelsen *tilpasset opplæring*. Om lag halvparten av dem som har uttalt seg, støtter forslaget, og halvparten er imot. Høringsinstansenes syn er gjort nærmere rede for under de to alternativene nedenfor.

Departementet har vurdert om det er andre betegnelser enn *tilpasset opplæring* og *universell opplæring* som er mer treffende for å ramme inn opplæringen skolen skal gi. Et alternativ departementet har vurdert, er å bruke betegnelsen *inkluderende opplæring*. Et inkluderende læringsmiljø er et av hovedprinsippene for skolen, ifølge overordnet del av læreplanen. EU bruker terminologien *inclusive education*, som viser til at alle elever skal få en tilpasset opplæring. Departementet ser imidlertid at det også vil være utfordringer ved å bruke betegnelsen *inkluderende opplæring*, blant annet fordi ordet *inkluderende* blir gitt forskjellig meningsinnhold i ulike kontekster, og at betegnelsen derfor ikke nødvendigvis bidrar til mer klargjøring enn betegnelsen *tilpasset opplæring*.

Det å skulle vurdere å bytte ut innarbeidede betegnelser er en prosess som krever tid, og departementet presenterer derfor to alternative forslag og ber om høringsinstansenes tilbakemelding.

21.6.1.2 Alternativ 1: Beholde betegnelsen «tilpassa opplæring»

Det første alternativet er å beholde betegnelsen *tilpasset opplæring* i loven og å endre lovteksten for å få tydeligere fram hva selve plikten til tilpasset opplæring innebærer. *Tilpasset opplæring* er en velkjent betegnelse i sektoren. Prinsippet har vært lovfestet siden 1975 og er regnet som et av de sentrale prinsippene for skolens praksis, ifølge den overordnede delen av læreplanen.

Det kan være gode grunner til å være forsiktig med å endre en innarbeidet betegnelse. Departementet er samtidig enig med opplæringslovutvalget i at betegnelsen kan føre til misforståelser. Språklig sett kan *tilpasset opplæring* tolkes slik at plikten innebærer at skolen skal tilrettelegge opplæringen individuelt til hver enkelt elev. Det vil være en nær sagt umulig oppgave for lærerne å skulle lage et individuelt undervisningsopplegg for hver elev i klassen. Det er heller ikke slik plikten er å forstå. Tilpasset opplæring innebærer ikke at all opplæring skal individualiseres, men at skolen skal ta hensyn til variasjoner hos dem som får opplæringen.

Departementet har holdt høringsmøte med Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Utdanningsforbundet og KS. På møtet var det enighet mellom disse om at *universell opplæring* ikke er en god og treffende betegnelse. Disse høringsinstansene er enige i at også *tilpasset opplæring* har et noe uklart innhold. De mener imidlertid at dersom man skal endre betegnelse, bør det bidra til klargjøring, noe de mener utvalgets forslag ikke gjør. Departementet har også hatt høringsmøte med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Unge funksjonshemmede og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), som alle er kritiske til utvalgets forslag.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er behov for å tydeliggjøre at det med tilpasset opplæring menes at opplæringen skal være så god at den gir flest mulig av elevene tilfredsstillende utbytte uten behov for særløsninger. I det øyeblikket skolen ikke klarer å tilpasse opplæringen slik at en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, suppleres plikten av retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Plikten til å gi tilpasset opplæring innebærer at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at alle elever skal få så godt utbytte av opplæringen som

mulig. Denne forståelsen kan klargjøres i loven uten nødvendigvis å gå bort fra betegnelsen *tilpasset opplæring*.

21.6.1.3 Alternativ 2: Endre betegnelse til «universell opplæring»

Det andre alternativet er å endre dagens betegnelse til *universell opplæring* og å få tydelig fram i lovteksten at opplæringen skal treffe mangfoldet av elever slik at færrest mulig har behov for særløsninger, og at skolen skal ta høyde for at alle elever skal kunne gjennomføre og delta i læringsfellesskapet.

Opplæringslovutvalget skriver at forslaget om å bruke *universell* er ment å gi en annen inngangsport når man skal tenke på elevene og opplæringen innenfor et fellesskap. Ved å bruke denne betegnelsen gir loven ifølge utvalget et tydelig signal om at skolen har plikt til å gi en opplæring som skal rette seg mot alle elever. Målet er å få fram at skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet. Skolen må derfor sørge for at man i den universelle opplæringen tar hensyn til mangfoldet av elever og deres forutsetninger. Dette innebærer at den universelle opplæringen i størst mulig grad skal favne alle elever, og at færrest mulig elever får behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Det er opplæringen som skal gjøres tilgjengelig for elevene, ikke omvendt. Departementet ser fordeler ved å få dette tydeligere fram i loven.

Mange av dem som er imot utvalgets forslag, er bekymret for at det åpner for en snevrere forståelse av skolens plikt til å tilrettelegge for enkeltelever innenfor den ordinære opplæringen enn etter dagens regelverk. Flere mener formuleringen *universell opplæring* etterlater et inntrykk av at skolen ikke er forpliktet til å tilrettelegge den ordinære opplæringen til den enkelte eleven, og at dette er uheldig.

Flere høringsinstanser er også kritiske til å trekke parallell til reglene i likestillings- og diskrimineringsloven og betegnelsen *universell utforming*, og mener at dette ikke passer for den pedagogiske virksomheten i skolen. Mange påpeker også at betegnelsen *universell opplæring* ikke vil gjøre innholdet i skolens plikter tydeligere enn i dag. I tillegg mener mange at betegnelsen *universell* ikke er dekkende for at opplæringen i skolen skal favne og ta hensyn til at elevene har forskjellige evner og behov og lærer forskjellig.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at plikten til å gi universell opplæring vil ha et annet innhold enn plikten til universell utforming av fysiske forhold og IKT-løsninger, og at det derfor må defineres og konkretiseres hva som ligger i betegnelsen som eventuelt skal brukes innen utdanningsretten. Ombudet er uenig i at forslaget innebærer en harmonisering av betegnelser i lovgivningen.

Utdanningsforbundet skriver at de mener betegnelsen *universell* i undervisningssammenheng «i for stor grad gir antydninger til standardisering og såkalt evidensbasert praksis». Forbundet mener at ulik forståelse av tilpasset opplæring ikke nødvendigvis handler om hva prinsippet kalles, men mer om hvilken rettslig stilling det har, og at skillet mellom rett og plikt må tydeliggjøres. Flere andre høringsinstanser er enige i at betegnelsen *universell opplæring* gir inntrykk av at det er en form for opplæring som passer for alle, og gir assosiasjoner til standardisering av undervisning.

21.6.1.4 Forholdet til universell utforming

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven er plikten til universell utforming beskrevet slik:

Kjernen i plikten til universell utforming er at virksomhetene er ansvarlig for å tilrettelegge og tilpasse de fysiske omgivelsene slik at flest mulig brukerforutsetninger ivaretas uten sær løsninger. Plikten til universell utforming vil et stykke på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller sær løsninger, og samtidig bedre tilgjengeligheten på viktige fellesskapsarenaer. Universell utforming er derfor viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering uavhengig av funksjonsevne. Målgruppa for universell utforming er, i tillegg til personer med nedsatt funksjonsevne, det store flertallet av brukerne av viktige fellesskapsarenaer.

Departementet mener at det er mange likhetstrekk mellom betegnelsene *universell utforming* og *universell opplæring*. Det vil være den samme tanken om at det er hovedløsningen som skal fungere for det store mangfoldet, og at det er først når hovedløsningen er universell at det skapes reelle muligheter for lik deltagelse. Universell utforming handler ikke om særordninger for elever med nedsatt funksjonsevne eller ulike grupper elever, men at hovedløsningen skal være mer tilgjengelig for alle. For opplæringssektoren innebærer det at den «ordinære» opplæringen blir gitt på en slik måte at alle i størst mulig grad kan delta uavhengig av forutsetninger.

Det følger allerede en plikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 til universell utforming av fysiske, menneskeskapte forhold som bygninger, anlegg, innretninger og opparbeidede uteområder. Alle rom som elevene vanligvis benytter, og skolegården er omfattet av denne plikten. I tillegg gjelder en plikt for universell utforming av IKT-løsninger i utdannings- og opplæringssektoren. Plikten omfatter nettløsninger og digitale læremidler som utgjør hovedløsningen for elevene og underbygger skolens alminnelige funksjon. Et krav til at selve opplæringen skal være universell, vil kunne utfylle det øvrige regelverket om universell utforming og bidra til en helhetlig tilnærming til mangfold og inkludering.

Plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 avgrenses mot det som er en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Dagens bestemmelse om tilpasset opplæring har ikke en tilsvarende avgrensning, og det er heller ikke foreslått av utvalget. Departementet er enig i at det ikke er hensiktsmessig å ta inn en slik avgrensning i opplæringsloven. Kommunene og fylkeskommunene kan ikke avskrive plikten til tilpasset eller universell opplæring på grunn av ressurs hensyn. Samtidig vil også denne plikten kunne påvirkes av faktorer som kommunenes, fylkeskommunenes og skolens ressurser, kapasitet, beliggenhet og tilgjengelige bygningsmasse.

Departementet har merket seg at universell utforming benyttes som et viktig virkemiddel for å få til reell deltagelse, likestilling og inkludering på ulike samfunnsområder. Dette kan i seg selv være et argument for å ta i bruk betegnelsen *universell* også på opplæringsområdet. *Universell utforming* er allerede brukt i flere lover og er gitt eget meningsinnhold på de ulike samfunnsområdene. Om det er gjort gjennom forskrifter, veiledere eller standarder, varierer. Departementet mener derfor at begrepet *universell*

også kan fylles med innhold spesifikt for opplæringssektoren. Både *universell utforming* og *universell opplæring* er egnet til å fylles med innhold i tråd med samfunnsutviklingen, slik at betegnelsene kan stå seg over tid. I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven står det:

Plikten til universell utforming er en rettslig standard, som er ment å utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen, teknologiske nyvinninger osv. [...] Reglene skal sikre en likeverdig tilgjengelighet for flest mulig der dette er avgjørende for deltagelse i samfunnsliv.

Om lag halvparten av de som har uttalt seg om spørsmålet, støtter utvalgets forslag om å endre betegnelsen *tilpasset opplæring* til *universell opplæring*. Blant disse er Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Skolenes landsforbund og en rekke kommuner. Mange høringsinstanser uttaler at det er noen utfordringer med betegnelsen *tilpasset opplæring*. For øvrig er det mange som ikke begrunner synet sitt nærmere, ut over å vise til utvalgets forslag.

21.6.1.5 *Behovet for individuelle tilpasninger*

Flere høringsinstanser har innvendinger til den foreslåtte lovteksten, som de mener ikke gir rom for nødvendige individuelle tilpasninger eller tilrettelegging. Departementet vil i den forbindelse vise til definisjonen av betegnelsen i FNs konvensjon om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (på engelsk forkortet til CRPD, som står for «Convention on the Rights of Persons with Disabilities») artikkel 2:

Med «universell utforming» menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. «Universell utforming» skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.

Departementet deler høringsinstansenes bekymring over at dette aspektet ikke kommer tydeligere fram i utvalgets forslag til lovbestemmelse. Etter departementets vurdering er det er grunn til å tro at dette i vel så stor grad skyldes hvordan ordlyden for øvrig er utformet. Slik departementet forstår betegnelsen, med støtte i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven og definisjonen i CRPD, stenger ikke betegnelsen for individuell tilrettelegging, verken av fysisk, pedagogisk eller praktisk art. Som eksempelet nedenfor viser, inkluderes nettopp slik individuell tilrettelegging.

Et eksempel på dette kan være at elevene blir bedt om å vise hva de har lært om fotosyntese i en naturfagsøkt, og at det så åpnes for at svaret kan gis på ulike måter: tegninger, tekst, lydopptak, video, foto, talemaskin, tegnspråk eller på annen måte som elevene finner egnet for å vise hva de kan. Da vil svært mange elever, ved hjelp av ulike hjelpemidler, kunne løse oppgaven. Noen vil måtte bruke individuell eller praktisk tilrettelegging. Elevene ville slik – uavhengig av tilrettelegging – få vist fram kunnskapen sin.

Dette viser at betegnelsen *universell* rommer to viktige aspekter. For det første skal opplæringen gjennom metodevalg, oppgavetyper og organisering treffe mangfoldet av elever slik at ingen elever presses over i individuelle særløsninger på grunn av måten opplæringstilbudet gjennomføres på. For det andre skal det tas høyde for at elevene skal

kunne gjennomføre og delta i læringsfellesskapet uavhengig av hvilken individuell tilrettelegging de eventuelt har behov for. Dersom departementet i etterkant av høringen faller ned på å foreslå betegnelsen *universell*, vil det gå tydelig fram av forarbeidene at departementet legger denne forståelsen av betegnelsen *universell opplæring* til grunn, og at nødvendig individuell tilrettelegging både er viktig og ønskelig der det er behov for det.

21.6.2 Plikt til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Utvalget har foreslått at tittelen på bestemmelsen skal være «plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen». Departementet er enig i at skolen også etter dagens regler har en ulovfestet plikt til å sikre at elevene kan ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at skolens plikter i bestemmelsene i lovforslaget kapittel 11 samlet sett gir uttrykk for en slik underliggende plikt. Dette er det grunnleggende utgangspunktet for alle handlingspliktene skolen har etter kapittel 11 om å gi [tilpasset/universell] opplæring, følge med på elevene og vurdere om de har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vurdere og sette i verk tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet eller fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring der dette er nødvendig for å gi eleven tilfredsstillende utbytte. Departementet foreslår å markere dette gjennom tittelen på kapittel 11: «Arbeidet for å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringa».

Departementet følger opp opplæringslovutvalgets forslag om tydelig å lovfeste pliktene til å følge med på og vurdere elevenes utbytte av opplæringen, å melde fra til rektor når det er tvil om at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og å følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte. Departementet støtter også forslaget om å samle disse pliktene i en bestemmelse, se forslag til § 11-1.

Departementet mener at forslaget til gir en bedre og ryddigere framstilling av skolens plikter enn i dag. Forslaget innebærer i hovedsak en videreføring av skolens plikter, men systematiseringen utvalget foreslår, gjør at pliktene tydeliggjøres. Dermed blir det klarere hvordan skolen skal handle for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Departementet mener imidlertid at det er uklart hva utvalget har ment at plikten til å melde fra ved tvil om en elev får tilfredsstillende utbytte, skal innebære. I dagens regler har undervisningspersonalet plikt til å melde fra til rektor når de vurderer det slik at en elev trenger spesialundervisning. Departementets forslag er ikke ment å gå lenger enn dette.

Utvalget foreslår å utvide dagens plikt til å «eventuelt» prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort en sakkyndig vurdering. Utvalget foreslår at skolen *alltid* skal vurdere og sette i verk tiltak innenfor den ordinære opplæringen dersom det er tvil om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Departementet støtter utvalgets forslag.

Barneombudet foreslår i sin høringsuttalelse å gi skolen en plikt til å undersøke elevenes behov. Departementet mener at dette er tilstrekkelig dekket av at skolen etter bestemmelsens første avsnitt skal «følge med på utviklinga til elevene og vurdere om dei har tilfredsstillende utbytte av opplæringa», se forslag til § 11-1 andre avsnitt. For å

vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte, må lærerne nødvendigvis følge med og undersøke behov og evaluere løsninger.

Flere av høringsinstansene mener at alle forpliktelsene i loven bør legges direkte til skolene og ikke til kommunene og fylkeskommunene. Barneombudet mener at plikten til å følge med og melde fra bør legges direkte til lærerne, og at resten av pliktene bør legges til skolen.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre at pliktene er lagt til kommunene og fylkeskommunene. Når det gjelder plikten til å vurdere og sette i verk tiltak med sikte på å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har utvalget imidlertid foreslått å legge denne plikten direkte til skolen i loven. Det samme gjelder plikten til å vurdere om tiltakene gir eleven et bedre utbytte av opplæringen, og om eleven eventuelt trenger individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget skriver at skolen er brukt som pliktsubjekt i disse bestemmelsene fordi oppfyllelsen av pliktene naturlig skjer på skolenivå. Siden skolen ikke er et eget rettssubjekt, er det likevel kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen. Pliktene som rektor og andre som arbeider på skolen har etter dagens aktivitetsplikt for skolemiljø (se forslag til § 12-4), er et personlig ansvar som de har i kraft av å være voksne personer på skolen.

Departementet støtter utvalgets vurdering og forslag om hvem som skal være pliktsubjekt for plikten til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Departementet viser til kapittel 4.3.5 om retningslinjene for regelstyring og hvem som skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet.

Flere høringsinstanser er kritiske til at utvalget foreslår å kalle bestemmelsen *aktivitetsplikt*, siden dette kan føre til en sammenblanding med aktivitetsplikten skolen har for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Departementet er enig i at det kan være uheldig å ha to ulike «aktivitetsplikter» i loven, og ser at dette kan bli forvirrende for lovbrukerne. Departementet foreslår derfor at ordet *aktivitetsplikt* tas ut av overskriften på bestemmelsen.

21.6.3 Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

Opplæringslovutvalget foreslår at dagens plikt til å gi intensiv opplæring i lesing, regning og skriving på 1. til 4. trinn utvides til å gjelde opplæring i alle fag og for elever på alle trinn både i grunnskolen og den videregående opplæringen. Videre foreslår utvalget at denne plikten skal betegnes *forsterket innsats*. Forsterket innsats kan ifølge utvalget blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og tiltakene kan vare i en kort eller lengre periode. Hensikten er at hjelpen skal komme så raskt som mulig. Forsterket innsats avgrenses mot individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) ved at forsterket innsats ikke skal være en rettighet for eleven, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om intensiv opplæring.

Departementet mener at utvalgets intensjon er god. Dette kan bidra til å forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige. Et flertall av høringsinstansene støtter utvalgets forslag.

Departementet mener imidlertid at det med en utvidelse slik utvalget foreslår, vil kunne være utfordrende for skolene og lærerne å vurdere når forsterket innsats skal settes inn. Videre vil det kunne være vanskelig å vurdere grensegangen mellom forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring. Å bruke fordypning, konsentrasjon, alternativ organisering og ulike læremidler er helt grunnleggende for all pedagogikk og didaktikk/fagdidaktikk i den ordinære opplæringen. Det vil på denne måten kunne være utfordrende grenseganger mellom hva som skal regnes som forsterket innsats, og hva som er variasjoner innenfor skolens alminnelige pedagogiske virksomhet.

Dagens regel om intensiv opplæring gir et tydelig signal om at innsats for elevene på 1. til 4. trinn er særlig viktig og bør prioriteres. I forarbeidene til dagens bestemmelse om intensiv opplæring, Prop. 52 L (2017–2018) *Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*, ble det understreket at innsatsen de første årene av skoleløpet har en særskilt verdi. Det ble blant annet vist til ulik forskning om at innsats tidlig i skoleløpet virket forebyggende og reduserte sannsynligheten for vedvarende vansker. Da forslaget om å innføre en plikt til å gi intensiv opplæring ble sendt på høring, var det stor tilslutning til dette. Også enkelte høringsinstanser til opplæringslovutvalgets forslag har tatt til orde for at det er på 1. til 4. trinn at intensiv opplæring er mest effektivt for å forhindre at eleven blir hengende etter senere i skoleløpet.

Departementet mener at plikten til å gi intensiv opplæring på 1. til 4. trinn fortsatt bør avgrenses til de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning, som er tre av de grunnleggende ferdighetene definert i den overordnede delen av læreplanen. Ferdighetene er del av den faglige kompetansen og nødvendige redskaper for læring og faglig forståelse. Utvikling av de grunnleggende ferdighetene har betydning gjennom hele opplæringsløpet, og innøving av grunnleggende ferdigheter må skje gjennom opplæringen i fag. I undervisningen må de grunnleggende ferdighetene ses både i sammenheng med hverandre og på tvers av fag. Ferdigheter i lesing, skriving og regning er svært viktige for den framtidige læringen og mestringen til elevene i skole og utdanning, men de er òg særs viktige for senere deltagelse i arbeids- og samfunnsliv.

Forslaget om forsterket innsats må ses i sammenheng med normen for lærertetthet i grunnskolen. Ifølge reglene om forholdstall for lærertetthet i forskrift til opplæringsloven § 14A-1 kan det på hver skole maksimalt være 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn og 20 elever per lærer på 5. til 7. trinn og på 8. til 10. trinn. Det finnes ingen tilsvarende regel om forholdstall for lærertetthet for videregående opplæring. Kravet til forholdstall mellom lærere og elever innebærer ikke krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Kommuner og skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener er hensiktsmessig og forsvarlig, men forholdstallet på hvert hovedtrinn kan ikke overstige maksimaltallet for forholdet mellom lærere og elever. Da dagens bestemmelse om plikt til intensiv opplæring på 1. til 4. trinn ble innført, viste departementet til at den høye

lærertettheten på de laveste trinnene som følger av lærernormen, gjorde at kommunene hadde tilstrekkelige ressurser til å følge opp den nye plikten.

Opplæringslovutvalget foreslår å fjerne lærernormen. Utvalget mener det finnes andre og mer hensiktsmessige måter å innrette regelstyringen av lærerressurser på for å oppnå de samme målene. Departementet foreslår å videreføre lærernormen i forslaget til ny opplæringslov, se kapittel 18.

Utvalgets forslag om å utvide forsterket innsats kan ikke vurderes uavhengig av departementets forslag om å beholde lærernormen. Utvalgets forslag harmonerer etter departementets vurdering ikke med ressursfordelingen som følger av lærernormen fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 14A-1. Som vist over, innebærer lærernormen at lærertettheten er relativt mye høyere på 1. til 4. trinn. En utvidelse av kommuners og skolars ansvar og en forventning om «økt aktivitet» på 5. til 10. trinn, samtidig som dagens ressursfordeling mellom hovedtrinnene beholdes via lærernormen, vil etter departementets vurdering ha vesentlige økonomiske konsekvenser for grunnskolen.

Departementet foreslår etter dette å beholde dagens plikt til intensiv opplæring på 1. til 4. trinn og ikke å gå videre med utvalgets forslag om å utvide denne plikten i grunnskolen. Departementet mener at den omfattende plikten utvalget foreslår både i omfang og varighet, vil gjøre det vanskeligere å skille plikten til intensiv opplæring fra den vanlige variasjonen i pedagogisk opplegg som følger av plikten til å gi tilpasset opplæring. Utvalgets forslag vil også etter departementets vurdering innebære at den viktige prioriteringen av de grunnleggende ferdighetene på de laveste årstrinnene blir mindre tydelig.

Departementet foreslår å endre overskriften på bestemmelsen fra «Tidlig innsats på 1. til 4. trinn» til «Intensiv opplæring» siden prinsippet om tidlig innsats innebærer mer enn det å gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elever som har behov for dette. Arbeid med tidlig innsats innebærer både å tilrettelegge for et godt pedagogisk tilbud så tidlig som mulig, og å støtte skolene i arbeidet med å sette inn tiltak straks utfordringer oppdages, gjennom hele opplæringsløpet.

Departementet foreslår også å endre ordlyden i bestemmelsen slik at loven plasserer plikten på kommunen, og ikke skolen. Dette er i samsvar med retningslinjene for regelstyring som sier at kommunen og fylkeskommunen bør være pliktsubjekt i opplæringsloven, se kapittel 4.3.

21.6.4 Intensiv opplæring for elever i videregående opplæring

Regelen om tilpasset opplæring (opplæringsloven § 1-3) gjelder i hele grunnskolen og den videregående opplæringen, men i den videregående opplæringen er det i dag ingen plikt for fylkeskommunene til å tilby intensiv opplæring og heller ingen lærernorm.

Departementet foreslår en ny plikt om tidlig innsats i den videregående opplæringen som er formulert som en plikt for fylkeskommunen til å tilby intensiv opplæring for å bidra til at elever i videregående opplæring skal kunne bestå fag.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører mot verden og fremtiden*, kapittel 3.3, peker regjeringen på at tidlig innsats er viktig også i den videregående opplæringen. Av ulike årsaker er det elever som strever med å komme gjennom den videregående opplæringen. Noen starter i videregående med for dårlig faglig grunnlag fra grunnskolen til å klare å henge med. Noen har ikke forventet faglig progresjon i løpet av den videregående opplæringen. Forskning viser at det er avgjørende å sette i gang tiltak tidlig for å unngå at elevene havner i en negativ spiral som ender med at de ikke fullfører. Tidlig innsats gjennom å følge med, ta tak tidlig og ikke la enkeltelevers problemer vokse seg for store er en forutsetning for å lykkes også i den videregående opplæringen.

Regjeringen har som mål at ni av ti skal fullføre videregående opplæring i 2030. Skal dette målet nås, mener departementet at tidlig innsats må få større plass og oppmerksomhet også i den videregående opplæringen. Med de ulike tiltakene i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* [...] vil regjeringen legge til rette for at fylkeskommunene og de videregående skolene kan og skal arbeide annerledes enn i dag, blant annet for at flest mulig elever skal bestå fag. Elevenes tilbud må i større grad være innrettet slik at det er mulig for alle å fullføre den videregående opplæringen. I meldingen varsler regjeringen at det skal vurderes en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for å ikke bestå fag.

I motsetning til grunnskolen har ikke den videregående opplæringen blitt tilført midler til økt lærertetthet eller fått tydelige plikter i lov til å sette inn tiltak tidlig. For å følge opp Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med meldingen, og nå de målene regjeringen har satt, anser departementet at fylkeskommunene bør ilegges en plikt i den nye opplæringsloven til å arbeide systematisk med tidlig innsats.

21.6.4.1 Forskjeller mellom plikten i grunnskolen og i videregående opplæring
Plikten departementet foreslår, har tydelige likhetstrekk med regelen om intensiv opplæring på 1. til 4. trinn, men er tilpasset videregående opplæring og målet om å fullføre og bestå.

Likheten ligger i at plikten er knyttet til tidlig innsats, og at plikten legger til rette for ubyråkratiske og effektive løsninger nær elevene. Departementet foreslår å bruke samme uttrykk, *intensiv opplæring*, i bestemmelsen om elever i videregående opplæring som i bestemmelsen om elever på 1. til 4. trinn. Intensiv opplæring er imidlertid ikke en entydig størrelse eller bestemt pedagogisk metode, men peker på at elevene skal få særlig faglig oppfølging i en periode for å oppnå mer læringsutbytte. Plikten departementet foreslår for videregående opplæring, forutsetter at fylkeskommunene systematisk må følge med på elevenes utvikling og forventede måloppnåelse for å forebygge at elevene ikke består fag. Samtidig gir forslaget fylkeskommunene en åpning til å gjennomføre pedagogiske grep og innsatser som ellers ville bryte med reglene om inndeling i grupper (se forslag til § 14-2), og derfor forutsette enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. De pedagogiske tiltakene kan etter forslaget settes inn både i en ordinær klasse, men også i mindre grupper eller som eneundervisning dersom elevene samtykker. For at hjelpen skal kunne komme raskt i gang, skal ikke tiltakene kreve sakkyndig vurdering. Som for regelen om intensiv

opplæring på 1. til 4. trinn åpner forslaget bare opp for at disse avvikene skal foregå i kortere perioder. Dersom det er behov for tilrettelegging over lengre tid, mener departementet at eleven i stedet skal vurderes med tanke på rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Til forskjell fra regelen i grunnskolen foreslår departementet for den videregående opplæringen at målgruppa er elever som står i fare for ikke å bestå fag, uten at dette er knyttet til bestemte grunnleggende ferdigheter eller fag. Faren for ikke å bestå fag er knyttet til elevens kompetanse i faget, ikke situasjoner med manglende vurderingsgrunnlag på grunn av fravær. Det er heller ikke relevant for plikten hva som er årsak til at elevene henger faglig etter. Dette skyldes at for å fullføre den videregående opplæringen må elevene bestå alle fag, og det er dermed ikke noen fag som er viktigere enn andre for å kunne fullføre og bestå. De underliggende årsakene til at en elev henger etter faglig og står i fare for ikke å bestå, bør imidlertid undersøkes. Departementet viser til andre tiltak som foreslås i dette høringsnotatet, og som kan være relevante i denne sammenhengen, for eksempel en plikt til å følge opp fravær.

21.6.4.2 *Elevens eget ansvar*

Departementet understreker at plikten for fylkeskommunene ikke gir enkeltelevne en rettighet til særlig oppfølging, intensivopplæring eller liknende for å sikre at de består fag. Departementet understreker også at elevene har plikt til å møte på skolen og til å delta aktivt i opplæringen, se kapittel 14 om plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser. Verken den utvidede retten til videregående opplæring i kapittel 40 eller fylkeskommunenes plikt etter forslaget i dette kapitlet reduserer forventningene til elevenes egeninnsats eller deres selvstendige ansvar for å fullføre og bestå den videregående opplæringen.

Departementets intensjon med den foreslåtte plikten er at den skal pålegge fylkeskommunene et minimumskrav til aktivitet, men også gi dem betydelig lokalt handlingsrom. Forslaget innebærer at alle fylkeskommunene har plikt til å arbeide systematisk og aktivt for å forhindre at elever ikke består fag. Samtidig skal fylkeskommunen ha stor frihet til å tilpasse innsatsen og tiltakene etter lokale forhold og behov. Fylkeskommunene skal sørge for at skolene og lærerne kan sette inn målrettede pedagogiske tiltak, slik at elever som henger etter i fag, får den faglige støtten de trenger for å kunne hente seg inn. Det vil være opp til skolenes og lærernes skjønn å vurdere hvilke pedagogiske og didaktiske grep de mener bør brukes i en konkret situasjon. Plikten gir rom for at fylkeskommunene og de videregående skolene kan rette innsatsen mot noen områder avhengig av elevenes behov og tilgjengelige ressurser lokalt. For eksempel kan en skole etter en lokal vurdering komme til at det er riktig å gjøre et særlig løft innenfor matematikk, blant annet fordi det er her de har tilgjengelige lærerressurser og ser at det er et fag mange elever strever med.

Departementet vil dessuten peke på sammenhengen mellom denne plikten og andre plikter og ansvarsområder for fylkeskommunene. Forslaget er blant annet en konkretisering av intensjonene om at fylkeskommunen har fått et større ansvar for aldersgruppa 16 til 24 år.

21.6.4.3 Forbehold om dekning i budsjettet

Mange fylkeskommuner, videregående skoler, rektorer og lærere strekker seg allerede langt for å hjelpe de mest utsatte elevene og jobber på en måte som departementet anser at vil oppfylle den foreslåtte plikten. Departementet legger likevel til grunn at for at plikten skal fungere etter hensikten, er det en forutsetning at fylkeskommunene tilføres mer ressurser. Hvor stor innsats som kan gjennomføres lokalt, vil bero på den statlige finansieringen og lokale prioriteringer og økonomiforvaltning. Departementet tar forbehold om at plikten ikke kan iverksettes før det er budsjettmessig dekning for den.

21.6.5 Elever med stort potensial for læring

Noen elever lærer raskere og tilegner seg mer kompleks kunnskap sammenlignet med jevnaldrende. Barn som er mer faglig avanserte enn andre barn, blir gjerne omtalt som barn med stort potensial for læring eller med stort læringspotensial. Elever med stort læringspotensial er i dag omfattet av skolens plikt til å gi tilpasset opplæring, men disse elevene vil ikke ha rett til spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring). To av høringsinstansene mener at elever med stort læringspotensial burde få rett til individuell tilrettelagt opplæring.

Skolen skal tilpasse opplæringen for alle elever, også for elever med stort potensial for læring. Regelverket har i tillegg enkelte andre bestemmelser som kan være av betydning for elever med stort læringspotensial. Dette gjelder regelen om framskutt skolestart, regelen om fritak fra opplæringsplikt som kan gi mulighet til å hoppe over klassetrinn i grunnskolen, og regelen i forskrift til opplæringsloven § 1-15 som åpner for at elever som går på ungdomstrinnet, kan ta fag fra videregående skole, ofte omtalt som forsering i fag. I tillegg følger det av fag- og timefordelingen for grunnskolen at kommunen kan omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget, for enkeltelever.

Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling om at det ikke bør innføres en rett til individuell tilrettelagt opplæring for elever med stort læringspotensial. Departementet understreker imidlertid at opplæringen også skal tilpasses elever med stort læringspotensial. Denne plikten framgår av forslaget til lovtekst der det står at opplæringen skal tilpasses slik at «alle får utnytta og utvikla evnene sinet», se forslag til § 11-1. Departementet følger gjennom dette opp forslaget fra Jøsendalutvalget i NOU 2016: 14 *Mer å hente – Bedre læring for elever med stort læringspotensial* om å presisere i lovteksten at opplæringen skal tilrettelegges slik at den enkelte får utnyttet læringspotensialet sitt.

22 Individuell tilrettelegging av opplæringen

22.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet endringer i dagens regler om spesialundervisning. Reglene om spesialundervisning må ses i sammenheng med regelen om tilpasset

opplæring, se kapittel 21 og kapittel 22.2.2. Gjennom de senere årene er det lagt fram flere rapporter og undersøkelser som peker på at det er behov for å gjøre endringer i regelverket om spesialundervisning, for å sikre et bedre tilbud for elevene.

Tall fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) viser at 48 939 elever hadde enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2019–2020, noe som utgjorde 7,7 prosent av elevene. Andelen med spesialundervisning økte utover i grunnskolen, fra 3,6 prosent på 1. trinn til 10,4 prosent på 10. trinn. For skoleåret 2018–2019 fant Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) at 4 prosent av elevene i videregående opplæring hadde spesialundervisning. Det er langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning.

Skoleåret 2019–2020 hadde 47 156 elever vedtak om spesialundervisningstimer med lærer og 22 870 elever vedtak om spesialundervisningstimer med assistent. Mange elever hadde vedtak om både timer med lærer og assistent. Omfanget av spesialundervisning varierer mellom kommunene. Blant de ti største kommunene varierte andelen elever som hadde et vedtak på over 271 timer, fra 28 til 71 prosent.

22.2 Dagens regler

22.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at alle har rett til utdanning. En viktig del av ordlyden i grunnlovsbestemmelsen er at «opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov».

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 23 understreker at barn med funksjonsnedsettelse har samme rett til skole og utdanning som alle andre barn. Barnekonvensjonen er norsk lov etter menneskerettsloven og skal ved motstrid gå foran andre norske lover.

Etter artikkel 24 i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (på engelsk forkortet til CRPD, som står for «Convention on the Rights of Persons with Disabilities») er statene forpliktet til å bygge ned funksjonshemmende barrierer i utdanningssystemet og gi elever som har behov for det, individuell tilrettelegging og støtte innenfor rammene av det allmenne utdanningssystemet. Artikkelen slår fast at staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn på lik linje med andre. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er ratifisert av Norge og fulgt opp i ulike sektorlover, men inngår ikke i listen over konvensjoner som gis forrang foran annen norsk lov etter menneskerettsloven.

22.2.2 Opplæringsloven

22.2.2.1 *Retten til spesialundervisning*

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-1.

Spesialundervisning kan bestå av en rekke individuelle tilretteleggingstiltak knyttet til opplæringsmetodikk, lærerressurser, organisering av opplæringen, praktisk tilrettelegging og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilrettelagte læremidler. Reglene i opplæringsloven og i forskrift til loven om innholdet i opplæringen gjelder for spesialundervisning så langt de passer, jf. § 5-5.

Retten til spesialundervisning gjelder for elever i grunnskolen og den videregående opplæringen og lærekandidater, men ikke for lærlinger og praksisbrevkandidater. Lærekandidaters rett til spesialundervisning framgår av opplæringsloven § 4-2 femte avsnitt, og omtales i kapittel 42 i høringsnotatet. Voksne som får grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, har rett til spesialundervisning etter reglene i opplæringsloven § 4A-2. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne er tema i kapittel 43.

Om en elev har rett til spesialundervisning, er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i opplæringen ellers. Reglene om spesialundervisning må derfor ses i sammenheng med bestemmelsen om tilpasset opplæring i § 1-3 som fastsetter et generelt mål for all opplæring, og reglene om intensiv opplæring i § 1-4. Hvis opplæringen ellers på en god måte møter elevens forutsetninger og behov, fører det ofte til mindre behov for spesialundervisning.

For å sikre at elevene får oppfylt retten til spesialundervisning, er det gitt detaljerte regler om saksbehandlingen i opplæringsloven kapittel 5. Vedtak om spesialundervisning forutsetter en sakkyndig vurdering. Dette følger av § 5-3, som også regulerer innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Foreldre og elever er gitt en sentral rolle og rett til medvirkning i prosessen. Det følger av § 5-4 at elevene og foreldrene kan kreve at «skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng». Elever og foreldre må samtykke både til at det blir innhentet en sakkyndig vurdering, og til at det fattes vedtak om spesialundervisning. I tillegg har elevene og foreldrene rett til innsyn i den sakkyndige vurderingen og rett til å uttale seg om innholdet i denne. Etter § 5-4 tredje avsnitt skal opplæringstilbudet så langt som mulig utarbeides i samarbeid med foreldrene og eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

For alle som har vedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan med mål, beskrivelse av innhold og gjennomføring og en årlig rapport med oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Dette følger av § 5-5. I tillegg gjelder de generelle kravene om underveisvurderinger i fag etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3 del II.

22.2.2.2 *Andre relevante rettigheter*

Opplæringsloven inneholder også andre bestemmelser som gjelder for elever med behov for ulike former for tilrettelegging. Blant annet regler om

- rett til inntil to års ekstra videregående opplæring (§ 3-1 femte avsnitt)
- rett til inntak på særskilt prioritert utdanningsprogram (§ 3-1 femte avsnitt andre setning)
- rett til en tilpasset arbeidsplass (§ 9 A-7 tredje avsnitt)
- rett til skyss for funksjonshemmede elever (§ 7-3)
- plikt for kommunen om å ha et tilbud om skolefritidsordning for barn på 1. til 7. trinn med særskilte behov (§ 13-7 første avsnitt)
- rett til reisefølge og tilsyn (§7-4)

Blinde og sterkt svaksynte elever er gitt særskilte rettigheter i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, og elever med tegnspråk som førstespråk har en særlig rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter §§ 2-6 og 3-9. Opplæring i punktskrift og i og på tegnspråk er tema i henholdsvis kapittel 29 og kapittel 26. Elever som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), har rett til å benytte egnede kommunikasjonsformer og kommunikasjonsmidler i opplæringen, se kapittel 23.

22.2.2.3 *Krav om relevant faglig og pedagogisk kompetanse*

Det er to typer kompetansekrav for alle som skal undervise i skolen: (1) kompetansekrav for å kunne bli ansatt i undervisningsstilling og (2) krav om at lærerne må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i. Dette følger av opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2.

Kompetansekravene for ansettelse gjelder for all undervisning. Det er adgang til å gjøre unntak i noen tilfeller. For det første kan kommunen og fylkeskommunen fravike kompetansekravene dersom det er nødvendig på grunn av mangel på nok kvalifiserte lærere. Videre kan det gjøres unntak der personer er midlertidig ansatt eller ansatt på vilkår, jf. opplæringsloven §§ 10-6 og 10-6a.

Det er mulig å gjøre unntak fra kravet om relevant kompetanse i faget det skal undervises i, for den læreren som skal gi spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 tredje avsnitt. Unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Bakgrunnen for unntaket er at det i noen tilfeller er viktigere med en annen kompetanse som er bedre egnet til å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er imidlertid ikke anledning til å gjøre unntak fra kravene til ansettelse som lærer.

Personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, såkalte assistenter, kan hjelpe til i opplæringen dersom (1) de får nødvendig veiledning, (2) eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen og (3) de ikke har ansvaret for opplæringen. Dette gjelder i all undervisning og følger av opplæringsloven § 10-11.

22.2.3 Andre regelverk

22.2.3.1 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever. Etter § 21 andre avsnitt gjelder retten bare så langt den ikke innebærer en «uforholdsmessig byrde» for skolen.

I Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*, kapittel 30, er det slått fast at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven. Videre står det at tilretteleggingen skal ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til eleven, og at det må gjøres en konkret vurdering av hva som imøtekommer elevens konkrete behov. Retten til tilrettelegging omfatter både fysiske og andre forhold på lærestedet, undervisningsopplegget, læremidlene (inkludert lærebøker og IKT) og eksamen. Dette må ses i sammenheng med krav til universell utforming av skolenes alminnelige funksjon, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17–18 og forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT-) løsninger.

22.2.3.2 Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har til formål å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og å forebygge sykdom og skade. Forskriften er en utfylling av den mer generelle forskriften om miljørettet helsevern og gjelder for barnehager, grunnskoler og videregående skoler.

Helse- og omsorgsdepartementet har hatt et forslag til ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler på høring, med høringsfrist 30. desember 2019. Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å fastsette den nye forskriften 1. januar 2022.

22.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- at «individuell tilrettelagt opplæring» innføres som ny betegnelse på spesialundervisning
- at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, som i dag kan inngå i spesialundervisning, skilles ut som separate rettigheter
- å videreføre dagens regel om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av den individuell tilrettelagte opplæringen
- å presisere i loven at det bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan gi individuell tilrettelagt opplæring
- å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuell tilrettelagt opplæring
- å innføre en bestemmelse om at en lærer som hovedregel må være til stede dersom personer som ikke er ansatt i lærerstilling (assistenter), skal hjelpe til i opplæringen

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i kapittel 31 i NOU 2019: 23.

22.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

22.4.1 Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* framgår det at regjeringen mener det er et stort problem at mange barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging, ikke får det pedagogiske tilbudet de trenger, ikke tidlig nok eller ikke i det hele tatt. Det vises også til at spesialundervisning kan føre til uheldige former for segregering, og at for mange blir for mye overlatt til assistenter uten relevant fagkompetanse. Regjeringen viste til kunnskapsgrunnlag fra blant andre ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløpet*), ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl mfl. (2018)) og Barneombudet.

I meldingen peker regjeringen også på at det er en utfordring at elevenes og foreldrenes stemme i for liten grad blir hørt. For eksempel opplever mange elever at de ikke får medvirke i valget om å ha spesialundervisning eller i å bestemme når og hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres.

Likevel framgår det at regjeringen mener at dagens regelverk i hovedsak er godt egnet til å sikre et godt pedagogisk tilrettelagt tilbud til barn og unge. Det er dermed ikke grunnlag for å fjerne retten til spesialundervisning. Utfordringen er derimot at regelverket ikke praktiseres etter intensjonen. Regjeringen viser i meldingen blant annet til Nordahl-rapporten, der det uttales at spesialundervisning i en del tilfeller gjennomføres på en slik måte at barn og unge får et dårligere opplæringsstilbud enn hvis de hadde fulgt et opplæringsløp uten spesialundervisning.

Regjeringen viser for øvrig til at spesialundervisning er ment å fungere som et sikkerhetsnett for elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet. Det er derfor viktig å styrke kvaliteten på det pedagogiske tilbudet, slik at ingen får spesialundervisning fordi opplæringen ellers er for lite tilpasset. Det vil likevel alltid være noen elever som i større eller mindre grad vil ha behov for spesialundervisning.

Det framgår av meldingen til Stortinget at regjeringen er opptatt av å styrke kompetansen lokalt og skolens evne til å følge opp barn og unge med behov for tilrettelegging.

Regjeringen foreslår i Meld. St. 6 (2019–2020) følgende regelverksendringer

- å presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats
- å presisere i lovene hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere
- å tydeliggjøre og stramme inn regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og spesialundervisning i skolen

- å presisere i opplæringsloven at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen, skal ha

I tillegg skriver regjeringen at de vil vurdere å utvide bestemmelsen om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for 1. til 4. trinn til flere trinn.

22.4.2 Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner foreslår i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløpet* at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Hensikten er å gi alle elever opplæring innenfor den ordinære opplæringen og innenfor læreplanenes rammer. Ekspertutvalget ønsker ikke å fjerne elevenes individuelle rett til spesialundervisning, men ønsker at færre elever skal trenge spesialundervisning.

Ekspertutvalget foreslår å innføre et krav om at spesialundervisning skal gjennomføres av personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av de tildelte timene til spesialundervisning. Videre foreslår de å gi alle skoler med barnetrinn en plikt til å ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring.

22.4.3 Ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

I rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl et. al. (2018)) peker ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging på en rekke utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Ekspertgruppa foreslår en omfattende reform, som innebærer at ressurser og kompetanse skal flyttes tett på skolene, og at retten til spesialundervisning fjernes. Etter forslaget skal det etableres et eget pedagogisk støttesystem, og det nye systemet skal bygge på følgende prinsipper:

- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Hjelpen skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.

22.4.4 Fagrapport fra Barneombudet om spesialundervisning

Barneombudet la i 2017 fram rapporten *Uten mål og mening? – Elever med spesialundervisning i grunnskolen*, basert på en egen undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen. Ombudet mener at dagens spesialundervisning ikke er god nok og dermed ikke sikrer elevenes rett til et forsvarlig og likeverdig opplæringstilbud og retten til ikke-diskriminering. Barneombudet kommer med en rekke anbefalinger i rapporten, blant annet om endringer i opplæringsloven. Barneombudet foreslår ikke å fjerne retten til spesialundervisning.

22.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å innføre «individuell tilrettelagt opplæring» som ny betegnelse på spesialundervisning, se forslaget til § 11-6
- at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, som i dag kan inngå i spesialundervisning, skilles ut som separate rettigheter, se forslag til §§ 11-4 og 11-5
- å presisere i bestemmelsen om fysisk tilrettelegging at denne rettigheten inkluderer rett til opplæring i bruk av nødvendige hjelpemidler, se forslaget til § 11-5
- å videreføre at loven skal regulere minimumskrav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, og å presisere at vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen skal ha, se forslaget til § 11-9
- å videreføre dagens regel om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, se forslaget til §§ 11-10 og 11-11
- å presisere i loven at det som hovedregel bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslaget til § 11-9
- å innføre en bestemmelse om at personer med en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta behovet til eleven, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslaget til § 11-9

22.6 Departementets vurderinger

22.6.1 Endre betegnelsen «spesialundervisning» til «individuell tilrettelagt opplæring»

Som begrunnelse for å endre betegnelsen «spesialundervisning» skriver utvalget at uttrykket oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering. Utvalget peker på at betegnelsen ikke bare er et ord, men at den også utgjør rammen for innholdet den skal fylles med. Utvalget mener derfor at betegnelsen ikke bør videreføres i ny lov.

Utvalgets forslag må ses i sammenheng med forslaget om å endre betegnelsen *tilpasset opplæring til universell opplæring*, se kapittel 21. Begrepsparet *universell* og *individuell tilrettelagt*, er hentet fra likestillings- og diskrimineringsrettens regler om universell utforming og individuell tilrettelegging av fysiske forhold, IKT og tjenestetilbud.

Departementet er enig med utvalget i at betegnelsen *spesialundervisning* ikke gir en treffende beskrivelse av rettighetens innhold. Sammen med at betegnelsen gir negative assosiasjoner som verken samsvarer med virkeligheten eller med formålet med opplæringen, mener departementet at dette taler for at betegnelsen bør endres. Et stort flertall av høringsinstansene støtter dette.

Departementet mener at betegnelsen spesialundervisning gir et inntrykk av at det enten er undervisningsformen, de som gir undervisningen, eller elevene som mottar slik undervisning, som er «spesielle». Dette er ikke i tråd verken med innholdet i spesialundervisningen eller hvordan departementet omtaler og verdsetter normalvariasjonen i mangfoldet i elevgruppene. I den overordnede delen av læreplanen

blir det framhevet at et godt samfunn er tuftet på et mangfoldig og inkluderende fellesskap, og at ulikheter skal anerkjennes og verdsettes innenfor fellesskapet.

Departementet mener at det er misvisende å ha en betegnelse som gir assosiasjoner til at selve opplæringen eller elevene er «spesielle». Departementet har også lagt vekt på at dagens betegnelse kan virke stigmatiserende for elevene som får spesialundervisning. Departementet understreker imidlertid at hovedutfordringene med dagens spesialundervisning ikke er selve betegnelsen, men hvordan spesialundervisningen praktiseres.

Enkelte høringsinstanser har foreslått andre alternative betegnelser enn *individuell tilrettelagt opplæring*. Barneombudet er bekymret for at betegnelsen kan bidra til å styrke oppfatningen av at spesialundervisning er en særskilt undervisningsform, mens opplæringen i praksis og med fordel kan gjennomføres i klassefellesskapet. Ombudet foreslår isteden å bruke betegnelsen *spesialpedagogisk hjelp*, som brukes i barnehageloven. Fra andre har departementet mottatt forslag om å endre betegnelsen til *spesialpedagogisk undervisning*. Departementet mener imidlertid at *spesialpedagogisk hjelp* eller *spesialpedagogisk undervisning* ikke passer som betegnelse på spesialundervisningen i skolen.

Høgskulen i Volda foreslår betegnelsen *særskilt tilpassa opplæring*, og Utdanningsforbundet har foreslått *særskilt tilrettelagt opplæring / særlig tilrettelagt opplæring*. Departementet er usikker på om *særskilt tilpassa opplæring* er for likt *tilpasset opplæring* som brukes i dag. I tillegg vil bruken av ordet *særskilt* føre til mange av de samme negative assosiasjonene som betegnelsen *spesialundervisning* som vist over. Enkelte høringsinstanser mener at ordet *særskilt* ikke bør brukes, blant annet fordi dette gir assosiasjoner til uttrykket *elever med særskilte behov*. Dette kan rette oppmerksomheten mot individets begrensninger og etterlater et inntrykk av at blant annet elever med funksjonsnedsettelse er annerledes. Det underkommuniserer også at alle elever har de samme behovene, men trenger ulike løsninger.

Samtidig ser departementet at det kan være forvirrende at *individuell tilrettelegging* i dag ofte brukes om alle former for tilrettelegging som retter seg mot den enkelte eleven, uten at de har behov for spesialundervisning. Som vist i kapittel 21 om tilpasset opplæring er det slik at læreren innenfor den tilpassede opplæringen skal kunne gjøre individuelle tilpasninger i opplæringen der dette vil gi eleven(e) bedre utbytte av opplæringen, så lenge det kan gjøres innenfor fellesskapet. Også intensiv opplæring, som vil innebære ekstra innsats i opplæringen rettet mot enkelte elever, skal gis uten at dette er i form av spesialundervisning. En annen motforestilling mot betegnelsen *individuell tilrettelagt opplæring* er at den kan bidra til å skape et skille mellom fellesskapet og individet dersom man tolker betegnelsen slik at den individuelt tilrettelagte opplæringen foregår utenfor fellesskapet.

Departementet har også vurdert om *pedagogisk tilrettelegging* kan fungere bedre. Departementet mener likevel at *pedagogisk tilrettelegging* blir en for vid betegnelse, som språklig sett vil omfatte all opplæring. Videre har departementet vurdert betegnelsen

individuelt tilpasset opplæring, men mener at dette blir for likt *tilpasset opplæring*. I tillegg vil de samme motforestillingene som vist i avsnittet over gjelde for denne betegnelsen.

Etter en helhetsvurdering mener departementet at *individuell tilrettelagt opplæring* er den betegnelsen som best beskriver innholdet i rettigheten. Departementet støtter derfor utvalgets forslag og foreslår at betegnelsen *spesialundervisning* endres til *individuell tilrettelagt opplæring*. Departementet anbefaler imidlertid at det tydeligere enn i utvalgets forslag går fram av lovbestemmelsen hva den individuelt tilrettelagte opplæringen innebærer.

22.6.2 Dele opp retten til spesialundervisning i tre rettigheter

Utvalget skisserer tre alternative modeller for hvordan reglene om spesialundervisning bør innrettes:

1. dele opp dagens rett til spesialundervisning i separate rettigheter, ved å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring, rett til personlig assistanse og rett til individuell fysisk tilrettelegging
2. differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging
3. endre retten til individuelt tilrettelagt opplæring slik at den bare gjelder når det er aktuelt med avvik fra læreplanverket

Utvalget anbefaler modell 1. Departementet støtter utvalgets anbefaling. Enkelte av høringsinstansene mener at retten til individuelt tilrettelagt opplæring bør være knyttet til behov for avvik fra læreplanverket, det vil si modell 3. Departementet støtter utvalget i at dette vil være en for snever begrensning av hvem som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, noe som igjen vil innebære at mange elever ville mistet retten de har i dag til spesialundervisning.

Tiltak som innebærer personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, er ikke nødvendigvis direkte knyttet til opplæringen i fag eller for å nå mål i den overordnede delen av læreplanverket. Departementet støtter utvalget i at det bør være en rett til personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, uavhengig av hverandre og i tillegg til individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet mener at den foreslåtte tredelingen kan bidra til at det blir et klarere skille enn i dag mellom hva som er opplæring, i form av pedagogisk tilrettelegging, og hva som ikke er det. Departementet støtter også utvalgets vurdering av at forslaget kan gjøre det enklere for skolene å oppfylle kompetansekravene, fordi andre personer kan ansettes for å utføre oppgaver som dreier seg om personlig assistanse, når dette blir skilt tydeligere ut som en tilretteleggingsform.

Departementet understreker likevel at for elever som trenger en kombinasjon av ulike former for tilrettelegginger, er det en forutsetning for å oppfylle elevens rett at skolen vurderer tilretteleggingsformene i sammenheng slik at eleven får et helhetlig tilbud.

22.6.3 Individuelt tilrettelagt opplæring

22.6.3.1 *Hvem som skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring?*

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at retten til spesialundervisning er en sentral rettighet i opplæringsloven som bør videreføres. Det innebærer også at den enkelte kan klage på enkeltvedtaket og i ytterste fall få retten stadfestet av domstolene.

Mange høringsinstanser kommenterer at dagens terskel, at eleven ikke har eller ikke kan få *tilfredsstillende utbytte* av ordinær opplæring, er et for vagt og skjønnsmessig vilkår, og at det dermed blir for store variasjoner i hvordan dette tolkes.

Om utbyttet av opplæringen er tilfredsstillende for en elev, er en konkret og faglig-pedagogisk vurdering ut i fra hver enkelt elevs behov og forutsetninger. Hva som menes med tilfredsstillende utbytte, er omtalt i merknadene til dagens regel, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, kapittel 31. Departementet vil videreføre tilsvarende presiseringer i merknadene til bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring i forslaget til ny lov.

I dagens ordlyd gjelder retten til spesialundervisning for elever som «ikkje har» eller «ikkje kan få» tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I utvalgets forslag til bestemmelse videreføres ikke denne nyansen. I stedet står det at elevene har en slik rett «dersom utbyttet av den universelle opplæringa ikkje er tilfredsstillande». Departementet mener det er grunn til å beholde intensjonen ved dagens ordlyd, «ikkje kan få», som gjør at skolen kan innhente sakkyndig vurdering og fatte vedtak om spesialundervisning der det er åpenbart at eleven trenger spesialundervisning uavhengig av kvaliteten på den tilpassede opplæringen. Departementet foreslår derfor en ordlyd i bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring som ivaretar dette.

22.6.3.2 *Om det bør stå i loven hva tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring skal gå ut på*

Dagens regel om rett til spesialundervisning i § 5-1 andre avsnitt sier dette om hva tilbudet skal gå ut på:

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

Utvalgets forslag til bestemmelse om rett til individuelt tilrettelagt opplæring inneholder ikke krav til hva tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring skal gå ut på. Samtidig er det ikke holdepunkter for at utvalget har ment å gjøre noen realitetsendring sammenliknet med dagens bestemmelse. Flere av høringsinstansene mener at det bør stilles klarere krav i lovbestemmelsen til hvordan den individuelt tilrettelagte opplæringen skal gjennomføres.

Departementet foreslår heller ikke å stille krav i lovbestemmelsen til hva tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring skal og kan gå ut på. Departementet viser til forslaget til § 11-8 som slår fast at den sakkyndige vurderingen blant annet skal greie ut om hva som

er realistiske opplæringsmål for eleven, og hvilke tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg vil det presiseres i merknadene til bestemmelsen at den individuelt tilrettelagte opplæringen skal være inkluderende, og at opplæringen skal gi eleven et samlet opplæringstilbud som er likeverdig med den opplæringen som gis andre elever.

22.6.3.3 *Enkeltvedtak, elevers rett til å bli hørt og retten til å fravike sakkyndig vurdering*

Flere høringsinstanser er kritiske til at utvalget har foreslått å fjerne dagens bestemmelser om at eleven eller elevens foreldre kan kreve at skolen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut av om eleven trenger spesialundervisning.

Departementet mener at forslaget til bestemmelse om skolens plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen, sammen med forslagene til regulering av skolens plikt til å samarbeide med foreldrene og elevenes rett til å medvirke, gjør at dette hensynet er tilstrekkelig dekket i lovforslaget. Departementet presiserer også i merknadene til bestemmelsen at foreldre som mener at deres barn ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil kunne kreve at kommunen i et enkeltvedtak tar stilling til om eleven har rett til individuell tilrettelegging eller ikke.

Enkelte høringsinstanser har spilt inn at prinsippet om barnets beste og barnets rett til å bli hørt bør komme fram i bestemmelsen. Departementet viser til forslaget om egne bestemmelser om medvirkning i loven, se forslag til §§ 10-1 og 10-2. Disse vil gjelde for alle enkeltbestemmelsene i loven, og det er derfor etter departementets syn ikke hensiktsmessig med presiseringer i enkeltbestemmelser i tillegg. Departementet viser til retningslinjene for regelstyringen av grunnopplæringen omtalt i kapittel 4. Departementet viser også til forslaget om en plikt til å gi elever og foreldre rett til informasjon om elevens rettigheter, se forslag til § 10-8.

Flere høringsinstanser mener at kravet til når kommunene og fylkeskommunene kan fravike sakkyndig vurdering, bør skjerpes, slik at dette bare kan gjøres der det vil gi eleven et *bedre* opplæringstilbud. Utvalget har ment å videreføre dagens krav til at sakkyndig vurdering kun kan fravikes der skolen sannsynliggjør at eleven kan få tilsvarende opplæringstilbud på en annen måte. Departementet støtter utvalgets vurdering og forslag og vil dessuten presisere dette i merknadene til bestemmelsen.

22.6.3.4 *Hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde*

Utvalget foreslår at lovbestemmelsen sier at den sakkyndige vurderingen som et minimum skal inneholde disse opplysningene og vurderingene:

- a. elevenes utbytte av den universelle opplæringen
- b. hvorfor eleven eventuelt ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- c. hva som er realistiske opplæringsmål for eleven
- d. hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Dette er punkter som i stor grad følger av dagens regel i opplæringsloven § 5-3. Dagens regel inneholder i tillegg krav om at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til

«lærevansker hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa». Departementet mener at dette vil være dekket av utvalgets forslag til punkt b om hvorfor eleven eventuelt ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er også etter departementets syn en mer dekkende beskrivelse av hva vurderingen skal belyse. Utvalgets formulering får bedre fram poenget om at det manglende utbyttet av opplæringen ikke må være begrunnet i eventuelle diagnoser og utfordringer hos eleven, men i kvaliteten på den opplæringen som blir tilbudt.

Departementet støtter utvalgets forslag, men foreslår å henvise generelt til «opplæringen», og ikke til den [tilpassede/universelle] opplæringen, i punkt a i listen. Departementet vil med dette markere at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til elevenes utbytte av opplæringen, inkludert den individuelt tilrettelagte opplæringen når eleven allerede har slik opplæring. Ofte kan dette være sentralt ved fornying av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

I Meld. St. 6 (2019–2020) er det sagt at regjeringen vil presisere i opplæringsloven at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen, skal ha. Bakgrunnen er blant annet at dette er presisert i barnehageloven § 19 d. Forskjellen mellom opplæringsloven og barnehageloven er at opplæringsloven allerede stiller krav til kompetanse både for å bli ansatt og for å undervise i skolen. Departementet ser at forslaget i meldingen til Stortinget kan anses dekket gjennom utvalgets forslag til presiserte og skjerpede kompetansekrav og gjennom punkt d i listen ovenfor. «Kva tiltak som kan gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa», vil naturlig inkludere en vurdering av hvilken kompetanse de som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen, skal ha. Samtidig mener departementet loven tydelig bør vise at PP-tjenesten i den sakkyndige vurderingen bør ta stilling til hvilken kompetanse som vil gi eleven tilfredsstillende opplæring. Først og fremst gjelder dette hvis det skal gjøres unntak fra kompetansekravene. Departementet foreslår derfor å ta inn i bestemmelsen at den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de ansatte som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, skal ha, dersom det skal gjøres unntak fra kompetansekravene. Departementet viser også til kapittel 22.6.3.6 under for hvilke kompetansekrav som skal gjelde for å gi individuelt tilrettelagt opplæring.

Enkelte høringsinstanser mener at departementet i tillegg bør fastsette forskrift om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Departementet mener imidlertid at det er vanskelig å skulle regulere dette ytterligere, uten at det går på bekostning av at innhold og omfang må tilpasses den konkrete elevens forutsetninger og hvilke løsninger som er egnet for å gi eleven forsvarlig opplæring. Departementet foreslår derfor ikke å ta en forskriftshjemmel for dette inn i loven.

22.6.3.5 Individuell opplæringsplan og årlig vurdering av elevens utvikling

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre skolens plikt til å utarbeide en individuell opplæringsplan og til årlig å vurdere elevens utvikling opp mot målene i den individuelle opplæringsplanen. Kravet om å utarbeide årlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og gi en vurdering av elevens utvikling ble innført i 2013. Målet var å redusere rapporteringsbyrden og byråkratiet i skolen. Før dette var det krav om halvårlig

rapportering og evaluering. Departementet mener at de samme hensynene er viktige i dag, og støtter utvalgets forslag.

Departementet understreker samtidig at kravene til undervisningsvurderinger gjelder fullt ut også for elever som får spesialundervisning, og departementet mener disse bestemmelsene i kombinasjon med årlig evaluering av den individuelle opplæringsplanen vil sikre en løpende oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte.

22.6.3.6 Kompetansekrav for å gi individuelt tilrettelagt opplæring

Mange høringsinstanser støtter opplæringslovutvalgets forslag om å presisere i loven at de som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må oppfylle kravene for å bli ansatt i lærerstilling og kravene til relevant kompetanse i undervisningsfaget. Dette er en videreføring av dagens regler. Utvalget har foreslått å tydeliggjøre dette i en egen bestemmelse, fordi kunnskapsgrunnlaget viser at det i for stor grad brukes ansatte uten tilstrekkelig pedagogisk og faglig kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen.

Departementet støtter at det er behov for en slik presisering, og foreslår å gå videre med utvalgets forslag. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser også ønsker at det skal stilles krav til spesialpedagogisk kompetanse for lærere som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet mener at dette ikke er realistisk å innføre nå, men viser til forslaget i Meld. St. 6 (2019–2020) der regjeringen skriver at den vil vurdere hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det skal kunne gjøres unntak fra kravene til kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring, men bare dersom det vil gi elevene bedre opplæring. Dette gjelder både for kravene til å bli ansatt i lærerstilling og kravet til relevant kompetanse i undervisningsfag. Departementet støtter at slike unntak bare kan gjøres for personer med en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnede til å ivareta elevens behov. Unntaket åpner for at for eksempel en barnevernspedagog eller spesialpedagog med relevant kompetanse, men uten lærerutdanning, kan ha ansvaret for å planlegge, gjennomføre og følge opp undervisningen når det er faglig og konkret begrunnet.

Departementet viser for øvrig til kapittel 48.2.9 om faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer, der departementet hører åpent et forslag om at opplæringen skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i undervisningssituasjonen. Dette forslaget vil også gjelde for individuelt tilrettelagt opplæring, dersom det blir vedtatt.

22.6.4 Om innholdet i retten til personlig assistanse

Departementet støtter utvalgets forslag om å regulere retten til personlig assistanse i en egen bestemmelse i opplæringsloven.

Hvis en elev har behov for personlig assistanse for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan slik assistanse i form av praktisk hjelp og støtte fra en assistent i dag inngå som et tiltak i et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven. Hjelp fra en

assistent kan regnes som en del av opplæringen i noen sammenhenger og som helse -og omsorgstjeneste i andre sammenhenger, men opplæringsloven gir ikke elevene rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Når assistansen ikke faller inn under opplæringslovens virkeområde, kan det være andre kommunale tjenester som har ansvaret.

Hva som regnes som opplæring, og hva som regnes som helse- og omsorgstjenester, er beskrevet i NOU 2019: 23, kapittel 31.3.4. Departementet ser at skillet mellom retten til personlig assistanse etter opplæringsloven og etter helse- og omsorgstjenestelovgivningen kan være en utfordring. Forholdet mellom personlig assistanse etter opplæringsloven og etter helse- og omsorgstjenestelovgivningen beskrives i merknadene til bestemmelsen.

22.6.5 Regulere retten til fysisk tilrettelegging

Departementet støtter utvalgets forslag om å regulere retten til fysisk tilrettelegging i en egen bestemmelse i opplæringsloven.

Fysisk tilrettelegging kan i dag inngå som et tiltak i et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven. Tilrettelegging kan blant annet omfatte tekniske hjelpemidler, inventar, teknisk utstyr og programvare. Elevers rett til fysisk tilrettelegging og en arbeidsplass som er tilpasset deres behov, er også regulert både i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 og opplæringslovens regler om fysisk skolemiljø i § 9 A-7. Retten til fysisk tilrettelegging etter opplæringsloven går noe lenger i å slå fast rettigheter enn likestillings- og diskrimineringsloven, i og med at opplæringsloven ikke har begrensninger om at kravet ikke skal innebære en uforholdsmessig byrde for skolen. Utvalgets forslag innebærer, som i dag, at bestemmelsene om fysisk tilrettelegging etter opplæringsloven og etter likestillings- og diskrimineringsloven til en viss grad overlapper hverandre. Departementet omtaler forholdet mellom de ulike regelverkene i merknaden til bestemmelsen om rett til fysisk tilrettelegging.

Departementet støtter de høringsinstansene som mener at det burde lovfestes en rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler for alle elever som trenger slike hjelpemidler. Departementet foreslår derfor å presisere i bestemmelsen om rett til fysisk tilrettelegging at retten også omfatter nødvendig opplæring i bruk av aktuelle hjelpemidler og utstyr for alle elever som skal benytte dette.

23 Alternativ og supplerende kommunikasjon

23.1 Innledning

Dette kapitlet handler om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale, har behov for å bruke andre uttrykksformer og kommunikasjonsmåter. ASK er et mangfoldig sett av kommunikasjonsmåter og en fellesbetegnelse for ulike måter å kommunisere på. Eksempler på kommunikasjonsformer er å bruke håndtegn, fotografier, grafiske symboler, konkrete handlinger og kroppslige uttrykk. Eksempler på kommunikasjonsmidler er kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner.

I opplæringsloven er det er egne bestemmelser om elevers, lærekandidaters og voksne deltageres rettigheter til bruk av og opplæring i ASK. Bruk og opplæring i ASK for voksne er omtalt i kapittel 41.6.12.

23.2 Dagens regler

Elever i grunnskolen som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for å uttrykke seg gjennom alternative eller supplerende uttrykksformer, skal ifølge opplæringsloven § 2-16 første avsnitt få benytte egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen. Bestemmelsen presiserer grunnskoleelevers rett til å bruke ASK som erstatning for eller støtte for talen i opplæringen. Den samme retten gjelder for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater i videregående opplæring, jf. § 3-13, og voksne med rett til grunnopplæring, jf. § 4A-13.

I opplæringsloven § 2-16 andre avsnitt er det presisert at elever som har rett til spesialundervisning, også har rett til å få nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon. Hva som er nødvendig opplæring, må vurderes konkret ut fra hva som vil gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Enkelte barn og unge som har behov for ASK, vil ikke nødvendigvis ha behov for spesialundervisning. Elever som bruker ASK, er en svært uensartet gruppe med ulike forutsetninger og behov. Retten til spesialundervisning er bare aktuell når skolen ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av den.

Lovbestemmelsene om ASK presiserer og synliggjør det som følger av bestemmelsene om tilpasset opplæring etter § 1-3 og spesialundervisning etter § 5-1. Det skal ikke fattes enkeltvedtak etter bestemmelsene om ASK. Enkeltvedtak om bruk av og opplæring i ASK kan fattes etter opplæringsloven § 5-1 om spesialundervisning eller etter § 9 A-7 tredje avsnitt om tilrettelegging av arbeidsplassen, som kan omfatte fysisk tilrettelegging for elever som har behov for å bruke ASK.

23.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon ikke videreføres.

Utvalgets begrunnelse for forslaget står i NOU 2019: 23, kapittel 31.5.10.

23.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre dagens bestemmelser om ASK i opplæringsloven, se forslag til §§ 11-12 og 19-7.

23.5 Departementets vurderinger

23.5.1 Videreføre særskilte bestemmelser om ASK

Departementet foreslår etter en helhetsvurdering å ikke følge opp opplæringslovutvalgets forslag. Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsene i seg selv ikke gir egne rettigheter, og at innholdet i bestemmelsene om ASK uansett vil følge av forslaget til nye bestemmelser om tilpasset/universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse.

Departementet legger likevel mer vekt på høringsinnspillene som viser at brukergruppene som bestemmelsene gjelder for, er svært negative til forslaget om å ta bestemmelsene om ASK ut av loven. Disse høringsinstansene viser til at lovbestemmelsene har ført til økt bevissthet om bruk av ASK og mener at rettigheten fjernes eller degraderes dersom ikke de særskilte bestemmelsene videreføres i den nye loven. Dette frykter de vil ha negative konsekvenser for elever, lærekandidater og voksne som bruker ASK i opplæringen.

Departementet har også lagt vekt på at bestemmelsene om ASK er relativt nye i opplæringsloven, fra 2012. En egen bestemmelse om ASK ble tatt inn i barnehageloven i 2018. Departementet ser at å fjerne lovreguleringen fra opplæringsloven nå vil kunne virke ulogisk og sende ut uheldige signaler om ASKs betydning. Departementet legger også vekt på at det kan anses å ikke samsvare med regjeringens mål og intensjoner for grunnopplæringen slik de er presentert i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

Disse argumentene tilsier at de særskilte reglene om ASK bør beholdes i opplæringsloven. Departementet erkjenner at dette ikke fullt ut er i samsvar med retningslinjene for regelstyring (se kapittel 4) som sier at dobbeltregulering bør unngås, men mener argumentene for å beholde ASK i loven veier tyngre.

Departementet foreslår derfor å videreføre særskilte lovregler om ASK i den nye opplæringsloven.

23.5.2 Hva bestemmelsene om ASK gir rett til

ASK er for enkelte elever en forutsetning for deres læring og utvikling i undervisningsfagene og ferdighetene de får opplæring i. Det samme gjelder for ASK-brukere som får opplæring i bedrift. For at personer som har behov for ASK, skal kunne uttrykke seg uten funksjonelt talespråk, er de avhengige av å få opplæring i kommunikasjonsformer som er tilpasset deres behov, nivå og øvrige forutsetninger.

Dersom eleven eller lærekandidaten trenger spesialundervisning, er det presisert i dagens bestemmelser at slik undervisning inkluderer nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon. Slik lovbestemmelsene om ASK er utformet i dag, framgår det imidlertid ikke tydelig at eleven og lærekandidaten har krav på opplæring i å bruke ASK som en integrert del av undervisningsfagene.

Departementet mener at opplæring i bruk av ASK ikke må forutsette behov for individuelt tilrettelagt opplæring i fag, men at eleven og den som har læretid i bedrift, også kan ha rett til slik opplæring uavhengig av om hen har rett til individuell tilrettelegging.

Departementet foreslår å få dette tydeligere fram i ordlyden til de aktuelle bestemmelsene.

De som bruker ASK, kan ha behov for ulike hjelpemidler for å kunne kommunisere effektivt med andre, deriblant lærere og medelever. Retten til fysisk tilrettelegging i form av hjelpemidler inngår i forslaget til bestemmelser om fysisk tilrettelegging (se kapittel 22).

23.5.3 Videre utredning om tilleggstimer til opplæring i ASK

Enkelte høringsinstanser har trukket paralleller mellom situasjonen til elever som bruker ASK, og blinde og sterkt svaksyntes rett til opplæring i punktskrift og bruk av tekniske hjelpemidler. Sistnevnte elever har rett til tilleggstimer utover det ordinære timetallet. Høringsinstansene reagerer på at det kun er blinde og sterkt svaksynte som er gitt rettigheter til slik opplæring utover ordinært timetall.

Departementet ser at det her er flere fellestrekk mellom ASK og punktskrift. I begge tilfeller gjelder det opplæring i kommunikasjonsformer som ikke brukes av flertallet av skolens elever. Både opplæring i punktskrift, egnet kommunikasjonsform og tekniske hjelpemidler er for begge elevgruppene en forutsetning for læring, utvikling og for å få vist sin kompetanse i fag. Videre ser departementet at slik opplæring kan være tidkrevende. I begge tilfeller kan deler av opplæringen med hell integreres i fag, men det vil kunne kreve noe mer tid både å skulle følge fag og samtidig tilegne seg en egnet kommunikasjonsform. Departementet foreslår ikke endringer i reglene om retten til tilleggstimer nå, men vil utrede spørsmålet nærmere og komme tilbake til saken.

24 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

24.1 Innledning

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) skal bistå barnehager og skoler i å tilrettelegge det pedagogiske tilbudet for barn og elever med ulike behov for tilrettelegging, og utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Dette kapitlet handler om PP-tjenestens mandat og oppgaver.

24.2 Dagens regler

Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal alle kommunene og fylkeskommunene ha en PP-tjeneste. Tjenesten skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen slik at opplæringen for elever med særskilte behov blir best mulig, jf. § 5-6 andre avsnitt første setning. I tillegg skal tjenesten sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når opplæringsloven krever det, jf. § 5-6 andre avsnitt andre setning.

Etter opplæringsloven skal PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering før kommunene eller fylkeskommunene fatter vedtak om

- spesialundervisning, jf. § 5-1
- tidlig eller utsatt skolestart, jf. § 2-1 tredje avsnitt
- fritak fra opplæringsplikten, jf. § 2-1 fjerde avsnitt andre setning
- utvidet opplæringstid i videregående opplæring, jf. § 3-1 femte avsnitt
- opplæring i og på norsk tegnspråk, jf. §§ 2-6 og 3-9
- opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet, jf. §§ 2-14 og 3-10

I opplæringsloven § 4-2 fjerde avsnitt er en egen regel om PP-tjenesten og de som får opplæring i bedrift. Bestemmelsen sier dette:

Lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar skal ha same tilgang på pedagogisk-psykologisk teneste som elevar i vidaregåande skole.

Lærekandidater har rett til spesialundervisning etter reglene i opplæringsloven kapittel 5, jf. opplæringsloven § 4-2 femte avsnitt. I forskrift til opplæringsloven er det også egne regler om sakkyndige vurderinger for tilrettelegging på fag- og svenneprøven.

24.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste
- å utvide PP-tjenestens mandat slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever
- å videreføre kravet til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring
- at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunene eller fylkeskommunene fatter vedtak om
 - fysisk tilrettelegging og personlig assistanse
 - tidlig eller utsatt skolestart
 - fritak fra opplæringsplikten
 - opplæring i og på norsk tegnspråk
 - opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 31, 34 og 23.

24.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget mv.

24.4.1 Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* varsler regjeringen flere tiltak for PP-tjenesten. Ifølge meldingen vil regjeringen:

- presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats før en vanske oppstår
- presisere hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere
- vurdere å endre kravet til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i enkelte forhold slik at barnehagen og skolen kan gjøre vedtak i samråd med foreldrene, dersom saken er godt nok opplyst for å kunne fatte et forsvarlig vedtak

Formålet med de to første tiltakene er at det skal bli tydeligere hvordan PP-tjenesten skal bidra og støtte barnehagene og skolene i å arbeide forebyggende og å forbedre praksis, slik at det pedagogiske tilbudet ivaretar barns og elevers ulike forutsetninger og behov. Forslagene er videre ment å bidra til at PP-tjenesten er mer til stede i barnehagene og skolene og hjelper til å forebygge vansker og å tilpasse tilbudet til mangfoldet i barne- og elevgruppa. Hensikten er at PP-tjenesten skal bruke mindre tid på sakkyndige vurderinger og mer tid tett på barna og elevene, slik at barnehagene og skolene får den støtten de trenger for å forebygge og skape et godt tilrettelagt tilbud for alle barn og elever. I meldingen står det også at departementet vil ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veiledende kvalitetskriterier for PP-tjenesten når PP-tjenestens oppgaver skal utredes videre.

Meldingen sier ikke noe eget om PP-tjenestens rolle i tilknytning til fag- og yrkesopplæringen.

24.4.2 Ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-utvalget)

Ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-utvalget) leverte sin rapport *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl mfl. (2018)) i april 2018. I rapporten pekes det på at PP-tjenesten bruker mye tid på sakkyndige vurderinger og i mindre grad tid på kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler.

24.4.3 Veiledende kvalitetskriterier til PP-tjenesten

Kvalitetskriteriene for PP-tjenesten ble utviklet av Utdanningsdirektoratet (Udir) i 2016, med innspill fra sentrale aktører. Utdanningsdirektoratet har fått tilbakemeldinger om at kvalitetskriteriene er godt kjent og mye brukt, noe som også kom fram på et høringsmøte departementet holdt om PP-tjenesten høsten 2020.

Kvalitetskriteriene er veiledende og bygger på arbeidsoppgavene til PP-tjenesten, slik de er fastsatt i barnehageloven og opplæringsloven. Det er satt opp fire kvalitetskriterier:

- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste
- PP-tjenesten er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng
- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats

Kriteriene skal bidra til å tydeliggjøre hva PP-tjenesten skal være, gi retning og avgrense arbeidet. På Utdanningsdirektoratets nettsted er det en tekst med nærmere beskrivelse av

kvalitetskriteriene. Hvert kriterium har et veiledende punkt som forklarer hvordan PP-tjenestene, kommunene, fylkeskommunene, barnehagene og skolene kan arbeide og samarbeide for å utvikle god kvalitet i tjenesten.

24.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste, se forslaget til § 11-13 første avsnitt
- å tydeliggjøre i loven at PP-tjenesten skal hjelpe skolen i det forebyggende arbeidet og i arbeidet med tidlig innsats, se forslaget til § 11-13 andre avsnitt
- å utdype PP-tjenestens oppgaver i lovbestemmelsen, se forslaget til § 11-13
- å fjerne henvisningen til «elever med særlige behov» i loven, men presisere at PP-tjenesten skal samarbeide med og støtte skolene i deres forebyggende arbeid og arbeid for å gi et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud til elever som kan ha ulike behov for tilrettelegging av opplæringen
- å videreføre kravet om sakkyndig vurdering før kommunene og fylkeskommunene fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og vedtak om fritak fra opplæringsplikten, se forslaget til §§ 11-7 første avsnitt og 2-2 tredje avsnitt
- å fjerne kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunene og fylkeskommunene fatter vedtak om
 - fysisk tilrettelegging og personlig assistanse
 - tidlig eller utsatt skolestart
 - opplæring i og på norsk tegnspråk
 - opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger i andre tilfeller, se forslaget til § 11-13 fjerde avsnitt

Departementet hører åpnet om loven skal pålegge PP-tjenesten roller og oppgaver knyttet til tilrettelegging for dem som har læretid i bedrift. Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på hva slags oppgaver som kan være aktuelle og hensiktsmessige, hvordan dette best kan reguleres, og i hvilken grad PP-tjenesten har den nødvendige kompetansen og ressursene til disse oppgavene.

24.6 Departementets vurderinger

24.6.1 Videreføre krav om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste

I 1976 ble spesialskoleloven avviklet. Samtidig ble det lovfestet at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste. Utvalget peker på at PP-tjenesten har en viktig funksjon i å hjelpe skolene med å tilrettelegge opplæringen for elever med ulike behov og i å bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Derfor foreslår utvalget å videreføre kravet om at kommunene og fylkeskommunene skal ha en PP-tjeneste.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter forslaget. En videreføring av dette er også i tråd med vurderingene og omtalen av PP-tjenesten i Meld St. 6 (2019–2020).

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og foreslår å videreføre kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste.

24.6.2 Tydeliggjøre PP-tjenestens oppgaver

Kunnskapsgrunnlaget viser at mange PP-tjenester i dag bruker store deler av kapasiteten sin på arbeidet med sakkyndige vurderinger. Dette framgår blant annet av NOU 2019: 23, Nordahl mfl. (2018), Meld. St. 6 (2019–2020) og høringsuttalelsene til NOU-en.

Opplæringslovutvalget nevner at det har blitt en stadig økende politisk og faglig oppmerksomhet på å styrke PP-tjenestens forebyggende rolle og bidrag i kompetanse- og organisasjonsutviklingen i barnehagene og skolene. Evalueringen av *Strategi for etter- og videreutdanning for PP-tjenesten* (SEVU-PPT 2014–2018) konkluderer med at strategien langt på vei har bidratt til å dreie oppmerksomheten vekk fra sakkyndige vurderinger og over mot kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Stadig flere tjenester klarer etter hvert å snu ressursbruken til fordel for mer forebyggende arbeid.

Departementet vil tydeliggjøre PP-tjenestens oppgaver i loven. Gjennom å støtte skolene i deres arbeid med å tilrettelegge opplæringen kan PP-tjenesten bidra til at det blir færre elever som trenger individuelt tilrettelagt opplæring. Intensjonen sammenfaller med tiltaket i Meld. St. 6 (2019–2020) om å presisere i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal støtte skolene i deres arbeid med forebygging og tidlig innsats. Med forebyggende arbeid sikter departementet til at skolene gjennom tilpasning av opplæringen, og ved å utvikle et godt og inkluderende læringsmiljø, skal kunne komme i forkant av utfordringer hos elevene slik at de kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Arbeid med tidlig innsats innebærer både å tilrettelegge for et godt pedagogisk tilbud så tidlig som mulig, og å støtte skolene i arbeidet med å sette inn tiltak raskt når utfordringer oppdages.

Dagens bestemmelse sier at PP-tjenesten skal gi veiledning og støtte til skolenes kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn med behov for særskilt tilrettelegging. Utvalget foreslår at PP-tjenesten skal hjelpe skolen med tilrettelegging av opplæringen for alle elever.

Flertallet av de som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag. Noen høringsinstanser er skeptiske til forslaget fordi de mener at en slik endring kan gå på bekostning av elever med behov for særskilt tilrettelegging. Enkelte av disse høringsinstansene påpeker likevel at de støtter at PP-tjenesten skal arbeide på systemnivå og se på hele læringsmiljøet i en opplæringskontekst, og at dette heller ikke er en ny oppgave for PP-tjenesten. Flere påpeker imidlertid at PP-tjenesten ikke må frata skolen ansvaret for å gi alle elever et godt pedagogisk og tilpasset tilbud.

Det er mange PP-tjenester som allerede jobber forebyggende, og som i dette arbeidet legger vekt på god tilrettelegging i klassefelleskapet. Dette perspektivet framkommer

ikke eksplisitt i dagens lov eller forarbeider, men det omtales i de veiledende kvalitetskriteriene for PP-tjenesten:

Førebyggjande arbeid inneber at PP-tenesta bidreg til at barnehagar og skolar kjem i forkant av problem og lærevanskar ved å setje i gang tiltak. Det kan vere universelle tiltak eller spesielle tiltak for barnehagar eller skolar med utfordringar.

24.6.2.1 Presisere forebyggende arbeid i lovteksten

Det er imidlertid andre kommuner og fylkeskommuner som ikke vektlegger arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling i tilstrekkelig grad. Departementet mener derfor at PP-tjenestens arbeid for å støtte skolene i å sikre inkludrende opplæringstilbud gjennom forebygging og tidlig innsats bør presiseres i lovteksten, slik at det blir tydeligere at dette er en viktig del av PP-tjenestens oppgaver. Dagens lovtekst og forarbeider beskriver i liten grad hva som ligger i disse oppgavene, og hvordan de best skal utføres.

Departementet mener at målet med PP-tjenestens forebyggende arbeid bør være å gi råd og veiledning til skolene før eventuelle større utfordringer oppstår, slik at riktige tiltak og nødvendig tilrettelegging kan iverksettes raskt. Dette vil bidra til å sikre at færrest mulig barn får behov for individuell tilrettelegging som følge av manglende tilpasninger. Det forebyggende arbeidet forutsetter et helhetlig blikk for alle elevene og det klassefelleskapet elevene inngår i. Det betyr likevel ikke at PP-tjenesten skal ha ansvar for å støtte skolene i deres forebyggende arbeid for hvert enkelt barn (én for én), og heller ikke at tjenesten får ansvar for å støtte lærernes allmennpedagogiske kompetanse.

Det er viktig at PP-tjenesten beholdes som et spesialistorgan, og at skolen selv forventes å ha en bred og robust generalistkompetanse. Innenfor den allmennpedagogiske kompetansen som skoleledere og lærere skal ha, skal skolen drive opplæring, tilrettelegging, forebygging og tidlig innsats rettet mot hele elevmassen. PP-tjenestens rolle skal være å støtte og veilede skolene der tjenestens spesialistkompetanse er relevant og et nødvendig supplement til skolenes egen kompetanse. På denne måten kan de støtte lærerne både når det gjelder hvordan man tilrettelegger for et godt inkluderende tilbud før eventuelle utfordringer oppstår, eller der det er enkeltbarn det er begynnende bekymringer for.

For å ivareta det forebyggende perspektivet bør ikke lovteksten kreve at elever allerede må ha et behov for tilrettelegging før PP-tjenesten skal komme inn og støtte skolene. Departementet understreker at den avledede målgruppa for PP-tjenestens arbeid både er elever som ikke har – eller står i fare for ikke å kunne få – tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og elever med stort læringspotensial som gjør at de trenger tilrettelegging. Departementets forslag til ordlyd skiller seg på dette punktet fra utvalgets forslag.

Den enkelte PP-tjenesten må finne en hensiktsmessig balanse mellom det forebyggende arbeidet og arbeidet med sakkyndige vurderinger. Tjenestens oppgaver må ses i sammenheng, og det forebyggende arbeidet påvirker sakkyndighetsarbeidet og motsatt. Gjennom sitt arbeid skal PP-tjenesten både bidra til at nødvendige rammer, løsninger og tilpasninger blir inkludert i den ordinære opplæringen, og at de elevene som har behov for

individuell tilrettelagt opplæring, skal få et minst like godt tilbud som i dag.

Departementet viser til Meld. St. 6 (2019–2020) der det står:

Arbeidet med sakkyndige vurderinger står ikke i motsetning til forebyggende arbeid i barnehage og skoler. Tvert imot er disse arbeidsoppgavene gjensidig avhengige og forsterker og påvirker hverandre. Arbeid med å utrede et enkeltbarns eller en enkeltelevs behov virker inn på barnehagens eller skolens helhetlige arbeid, og motsatt. Tiltak som vil hjelpe ett barn, vil også kunne heve kvaliteten på tilbudet til flere av de andre barna.

Departementet mener at de foreslåtte presiseringene vil være i tråd med mange av kommunenes og fylkeskommunenes forståelse og praktisering av PP-tjenestens mandat i dag. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget nedenfor om å fjerne enkelte av dagens krav om sakkyndig vurdering. Departementet legger til grunn at omfanget av det forebyggende arbeidet og arbeidet med tidlig innsats må tilpasses etter hvor mye ressurser som frigjøres når arbeidet med sakkyndige vurderinger går ned. Samtidig understreker departementet at forslagene til sammen innebærer at PP-tjenesten skal bruke sine ressurser på en annen måte enn i dag.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er behov for kompetanse- eller bemanningskrav i PP-tjenesten. De begrunner dette med at forslaget til utvalget om at PP-tjenestens mandat skal utvides til å omfatte alle barn og elever, vil innebære en større arbeidsbyrde for tjenesten. Siden departementet ikke foreslår å utvide PP-tjenestens mandat til alle elever, vil de foreslåtte presiseringene i lovbestemmelsen ikke medføre en vesentlig økt arbeidsbyrde for tjenesten. Departementet vil også påpeke at kompetanse- eller bemanningskrav kan stå i motstrid til prinsippene for statlig styring av kommunene og fylkeskommunene og retningslinjene for regelstyring, se kapittel 4.

24.6.3 Krav til kvaliteten på tjenestene PP-tjenesten skal levere

Meld. St. 6 (2019–2020) varsler at regjeringen vil presisere i loven hvilke krav til kvalitet som gjelder for tjenestene PP-tjenesten skal levere. Formålet med tiltaket er å tydeliggjøre hva PP-tjenesten skal arbeide med, slik at det i sin tur blir tydeligere for kommunene og fylkeskommunene hvilken kompetanse og ressurser tjenesten må ha for å kunne utføre dette arbeidet.

Dagens lovtekst og forarbeider om PP-tjenesten sier lite om tjenestens oppgaver og hvordan disse skal forstås og utføres. Departementet har fått flere innspill, både i arbeidet med Meld. St. 6 (2019–2020) og i høringsmøtet som ble avholdt om PP-tjenesten høsten 2020. Innspillene handlet om at PP-tjenestens oppgaver bør tydeliggjøres i lov eller forskrift, og at de veiledende kvalitetskriteriene for PP-tjenesten som Utdanningsdirektoratet har utviklet, er et godt utgangspunkt. Barneombudet er i sitt høringsinnspill til NOU 2019: 23 opptatt av at PP-tjenestens oppgaver bør presiseres ytterligere. Ombudet påpeker at dette kan bidra til å sikre større likhet når det gjelder hvordan de ulike tjenestene jobber, og hvilken kompetanse som kreves for å utføre oppgavene.

Departementet har vurdert hvordan PP-tjenestens oppgaver best mulig kan beskrives i loven, med utgangspunkt i kvalitetskriteriene for PP-tjenesten som i dag er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsted, se kapittel 24.4.3.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste en inngående beskrivelse av hvordan PP-tjenesten skal arbeide. De to kvalitetskriteriene om forebygging og tidlig innsats ivaretas i forslaget til ny lovtekst. De to andre kvalitetskriteriene, om en faglig kompetent tjeneste som er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng, vil delvis ivaretas gjennom den foreslåtte lovbestemmelsen og delvis gjennom andre lovbestemmelser, eksempelvis kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for å oppfylle forpliktelser etter loven, se forslag til §§ 28-1 og 28-2, og forslag til regler om overgang mellom barnehage, grunnskole og videregående opplæring, se §§ 4-8 og 9-5. I tillegg kommer forslaget til § 24-1 om samarbeid og samordning.

Merknadene til bestemmelsen i lovproposisjonen vil beskrive hva det innebærer å arbeide forebyggende og med tidlig innsats, for eksempel at PP-tjenestens oppgaver må ses i sammenheng og er gjensidig avhengig av hverandre, at kommunene og fylkeskommunene må sørge for at PP-tjenesten har nødvendig kompetanse til å kunne utføre sine oppgaver, og at PP-tjenesten må delta i tverrfaglig samarbeid. Innholdet i merknaden vil følge opp innspillene departementet har mottatt om hva som er viktig i PP-tjenestens arbeid. Med bakgrunn i lovteksten og forarbeidene kan dagens veiledningsmaterieell videreutvikles.

Formålet med forslaget er blant annet at det skal bli tydeligere for kommunene og fylkeskommunene hvilken kompetanse og ressurser tjenesten må ha for å kunne utføre sine oppgaver.

24.6.4 Fjerne krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen og fylkeskommunen fattet vedtak

24.6.4.1 Hensikten med forslaget

Opplæringslovutvalget foreslår å fjerne kravet om sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse, tidlig eller utsatt skolestart, fritak fra opplæringsplikten, opplæring i og på norsk tegnspråk og opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet (se kapittel 24.3). Utvalgets forslag sammenfaller med regjeringens tiltak i Meld. St. 6 (2019–2020) om at regjeringen vil vurdere å endre kravet til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i enkelte forhold slik at barnehagen og skolen kan gjøre vedtak i samråd med foreldrene, dersom saken er godt nok opplyst for å kunne fatte et forsvarlig vedtak. Hensikten er for det første at kommunene og fylkeskommunene skal kunne bruke mindre tid slik at barn og elever kan få vedtak og tilrettelegging så raskt som mulig. For det andre vil kapasitet i PP-tjenesten kunne frigjøres slik at tjenesten kan bruke mer tid på å gi råd og veiledning i det forebyggende arbeidet og i arbeidet med tidlig innsats.

24.6.4.2 Hvilke vedtak som ikke må ha sakkyndig vurdering

Forslaget om å fjerne krav om sakkyndige vurderinger for enkelte vedtakstyper kan gjennomføres på flere måter. Reguleringen må dessuten ses i sammenheng med den

generelle utredningsplikten i forvaltningsloven. Et alternativ er å beholde kravet om sakkyndig vurdering for de vedtakene som allerede har en slik saksbehandlingsregel, men åpne for unntak fra kravet der det er klart at vedtaksinstansen har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å fatte et riktig vedtak. Et annet alternativ er å fjerne særreglene om krav til sakkyndig vurdering for alle vedtak etter opplæringsloven og å innføre en bestemmelse som sier at når det er nødvendig for sakens opplysning, skal det innhentes uttalelse fra PP-tjenesten.

Departementet mener i likhet med utvalget at det er noen vedtak som oftere enn andre vil være avhengige av en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, og har derfor valgt å ta utgangspunkt i utvalgets forslag i den videre drøftelsen.

I veiledningen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, står det i punkt 3:

Forvaltningsloven og kommuneloven er grunnlaget for saksbehandling i kommuner og fylkeskommuner. Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon og forvaltning bør kommunene og fylkeskommunene selv organisere saksbehandlingen ut fra lokale forhold og behov.

Departementet legger vekt på at det allerede følger av forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17, at kommunene og fylkeskommunene må påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette innebærer at organet som skal fatte enkeltvedtak, har et ansvar for at alle nødvendige fakta i saken foreligger.

Utredningsplikten innebærer også at dersom organet ikke selv har tilstrekkelig kunnskap om spørsmålet det skal tas stilling til, må det innhente nødvendige opplysninger. Hvor omfattende og grundige undersøkelser som kreves, må vurderes konkret fra sak til sak.

24.6.4.3 Elevenes rettssikkerhet

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser er bekymret for at det å fjerne kravet til sakkyndig vurdering vil redusere elevenes rettssikkerhet.

Statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet har i tilbakemeldinger fra tilsyns- og klagevirksomheten trukket fram at kvaliteten på de sakkyndige vurderingene til PP-tjenesten varierer. I mange av tilfellene som utvalgets forslag omfatter, er det skolen og eventuelt barnehagen som, i tillegg til foreldrene, er tettest på eleven/barnet. Kommunene og fylkeskommunene vil derfor ofte selv ha god nok kunnskap og kompetanse til å kunne gjøre disse vurderingene.

Selv om kravet om sakkyndig vurdering fjernes for enkelte vedtak etter opplæringsloven, vil det ikke stille kommunene og fylkeskommunene friere med tanke på hvilken kvalitet vedtaket og saksbehandlingen skal ha. Forvaltningslovens utredningsplikt vil uansett gjelde. Hovedforskjellen er at kommunene og fylkeskommune i større grad kan innhente opplysninger hos andre relevante instanser enn PP-tjenesten. I enkelte saker vil det dessuten fortsatt være nødvendig at vedtaksorganet ber om en uttalelse fra PP-tjenesten for å sikre at saken er godt nok utredet. Dersom elever og foreldre er misfornøyde med vedtaket, eller med saksbehandlingen, kan vedtaket påklages. Departementet anser at elevenes rettssikkerhet i de aktuelle tilfellene er ivaretatt på en tilstrekkelig betryggende måte gjennom forvaltningslovens regler.

24.6.4.4 Raskere hjelp

Departementet har ikke nøyaktig oversikt over hvor mange sakkyndige vurderinger som PP-tjenesten utarbeider, heller ikke hvor mange vedtak som innvilges på de ulike områdene. Selv om kravet om sakkyndige vurderinger fjernes for enkelte vedtak, vil det fremdeles være tilfeller der kommunene eller fylkeskommunene henvender seg til PP-tjenesten for å få deres råd og vurderinger. Det er derfor vanskelig å gi et konkret anslag på *hvor* mye tid PP-tjenesten vil spare ved å fjerne kravene. Departementet har imidlertid merket seg at flere PP-tjenester som har uttalt seg i høringsrunden, er positive til utvalgets forslag på dette punktet. Departementet mener det er grunn til å tro at PP-tjenesten vil kunne frigjøre noe tid fra å skrive sakkyndige vurderinger. Andre forslag til endringer vil også indirekte kunne bidra til frigjøring av ressurser for PP-tjenesten. For eksempel vil departementets forslag om å oppheve tidsbegrensningen for retten til videregående opplæring, se kapittel 40.6.1, føre til at det ikke blir aktuelt å utarbeide sakkyndige vurderinger for å avgjøre søknader om utvidet opplæringstid.

En klar fordel ved å fjerne krav til sakkyndig vurdering er at nødvendige tiltak kan settes i gang raskt og uten omfattende saksbehandling, der det er åpenbart hva eleven trenger, og foreldre eller elev samtykker. Departementet viser i denne sammenhengen også til bestemmelsene i departementets forslag til §§ 10-2 og 10-3 som stadfester en rett til medvirkning for elevene og foreldrene. Barnets rett til å bli hørt følger også av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Departementet mener at hensynet til at barnet og eleven får vedtak og hjelp så raskt som mulig, er et tungtveiende hensyn i avveiningen av om kravene til sakkyndige vurderinger skal fjernes på disse områdene.

24.6.4.5 Individuelt tilrettelagt opplæring

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at det fortsatt bør være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet legger vekt på at dette er vedtak der en faglig og uavhengig vurdering fortsatt bør ligge til grunn før det treffes en avgjørelse. Det varierer likevel hvor komplekse vedtakene om individuelt tilrettelagt opplæring er, og behovet for en sakkyndig vurdering vil etter departementets mening derfor kunne variere også for disse vedtakene. Slike vedtak kan imidlertid, i større grad enn de andre vedtakstypene som vurderes, reise innholdsmessige, pedagogiske og organisatoriske spørsmål som det er hensiktsmessig å få vurdert av en faglig uavhengig instans med kompetanse i å tilrettelegge tilbudet for elever med behov for ulike former for tilrettelegging.

Departementet viser også til Meld. St. 6 (2019–2020) der regjeringen la til grunn at PP-tjenesten som uavhengig instans fortsatt skal vurdere behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

24.6.4.6 Personlig assistanse og fysisk tilrettelegging

Departementet følger utvalgets argumentasjon om at vedtaksorganet ved hjelp av eleven, foreldrene og andre instanser som kjenner eleven, ofte har tilstrekkelig kunnskap til å fatte vedtak i saker om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Departementet følger

derfor opp forslaget om å fjerne krav til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten i disse tilfellene. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter det.

Departementet understreker imidlertid at det kan være behov for å se ulike former for tilrettelegging i sammenheng, slik også flere høringsinstanser er opptatt av. Departementet har ikke kunnskap om hvor ofte en elev vil ha behov for flere former for tilrettelegging på samme tid. Kommunene og fylkeskommunene har allerede i dag hovedansvaret for at elevene får oppfylt de opplæringsrettighetene de har, og individuelle vedtak som fattes, kan som nevnt påklages. Departementet foreslår imidlertid at det presiseres i lovteksten at der eleven har behov for andre former for tilrettelegging i tillegg til individuelt tilrettelagt opplæring, så skal PP-tjenestens sakkyndige vurdering inneholde en helhetlig vurdering av hvilken tilrettelegging eleven trenger. Allerede løpende vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse må om nødvendig justeres.

24.6.4.7 Tidlig eller utsatt skolestart

Det er få elever som søker om utsatt eller tidlig skolestart. Departementet foreslår i kapittel 35 at vilkåret for å innvilge ett års utsettelse av skolestart skal være at det foreligger «gode grunнар». For tidlig skolestart skal kravet være «særlege grunнар». Dette innebærer at terskelen for tidlig skolestart er høyere enn for utsatt skolestart. Begge vedtakene forutsetter søknad eller samtykke fra foreldrene. I departementets lovforslag framgår det at i vurderingene skal «kommunen leggje særleg vekt på kva føresetnader barnet har for å lære og for å utvikle sosial samkjensle». Denne vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, men også medisinskfaglig kunnskap og erfaring kan være relevant. I vurderingen skal det legges vekt på hensynet til barnet og en vurdering av hva som på kort og lang sikt vil være til barnets beste. Departementet viser dessuten til forslag til §§ 10-2 og 10-3 som påpeker barns og foreldres rett til medvirkning. Barnets rett til å bli hørt følger også av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Utvalgets forslag om å ta bort kravet til sakkyndig vurdering for vedtak om utsatt og tidlig skolestart har mottatt blandet respons hos høringsinstansene, og et flertall ønsker ikke å fjerne kravet. Bekymringer som har vært trukket fram, er at det blir for stort rom for skjønnsmessige vurderinger og uklart på hvilket grunnlag vurderingene skal tas. De som støtter forslaget, blant andre Norsk Lektorlag og Oslo kommune, mener det ikke er nødvendig å lovfeste sakkyndig vurdering fordi det ikke trengs i alle saker, og at sakkyndig vurdering fortsatt vil være en del av den faglige kvalitetssikringen der det er nødvendig.

Departementet følger opp utvalgets forslag om å fjerne kravet til sakkyndig vurdering for vedtak om utsatt og tidlig skolestart. Departementet mener at det ikke er nødvendig med sakkyndig vurdering i alle saker om utsatt og tidlig skolestart. I mange tilfeller vil barnehagen, og eventuelt andre offentlige eller private instanser, ha god kjennskap til barnets utvikling både faglig og sosialt før skolestart. Sammen med barnets og foreldrenes mening vil dette i mange tilfeller være tilstrekkelig til å gi kommunene et forsvarlig grunnlag for å fatte riktige og gode avgjørelser. At kravet ikke videreføres, er ikke til hinder for at kommunene innhenter sakkyndige vurderinger. Det vil dessuten fortsatt være

nødvendig i noen tilfeller å innhente en vurdering fra PP-tjenesten for å utrede saken tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven § 17. Departementet finner grunn til å presisere at det oftere vil være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten i saker om tidlig skolestart enn før vedtak om utsatt skolestart.

Når det ikke lenger skal stilles krav om sakkyndig vurdering, vil det gi rom for en mer fleksibel saksgang enn i dag. Dette har flere fordeler. For det første kan det føre til at barnet vil få en raskere avklaring av hvilket år skolestart blir, noe som kan være positivt og avgjørende for planleggingen av førskoletiden. Dette kan gi tid til nødvendige forberedelser og en tryggere og mer forutsigbar overgang mellom barnehage og skole, i tillegg til at barnehagetilbudet kan tilpasses barnets videre utviklingsløp. For det andre vil en raskere saksgang gi større rom for å kunne avvende prosessen med å vurdere tidlig eller utsatt skolestart enn det er i dag. Dette kan gjøre at man kan få et bedre grunnlag for å si noe om barnets utvikling, og dermed hva som på lengre sikt vil være til barnets beste før vedtak fattes.

24.6.4.8 Fritak fra plikten til grunnskoleopplæring

Departementet foreslår i likhet med utvalget å beholde kravet om sakkyndig vurdering for vedtak om fritak fra opplæringen. Departementet foreslår også å endre vilkåret for å innvilge fritak til «særlege grunnar», se omtale i kapittel 35. Vilkåret peker på at fritak i tillegg til å være til elevens beste, også må være forankret i faglige vurderinger.

Departementet viser til anmodningsvedtak nr. 197 fra Stortinget, 12. desember 2018:

Stortinget ber regjeringen sørge for at fritak for skolefag ikke blir gitt dersom dette ikke er i overensstemmelse med elev og foresattes ønsker, at fritaket må være faglig begrunnet, og at konsekvensene av et fritak er gjort godt kjent for eleven og foresatte.

Departementet deler utvalgets oppfatning om at fritak fra opplæring bør være godt begrunnet. Fritaksvedtak kan ha ulik utforming. Det kan dreie seg om fritak fra fag, timer, skoledager, skoleuker eller å hoppe over et skoleår. I flere av disse vedtakene vil konsekvensen ved å innvilge være å fravike kompetansemål i ett eller flere fag. Dette taler etter departementets oppfatning for å se slike vedtak i sammenheng med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring som kan stadfeste avvik fra kompetansemål i fag.

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, er kritiske til å ta bort kravet om sakkyndig vurdering. Instansene mener blant annet at forslaget vil føre til at terskelen for fritak blir lavere, og det vil kunne medføre store forskjeller i hvordan fritak fra opplæringsplikten praktiseres. Det er viktig at slike avgjørelser er kvalitetssikret fordi det dreier seg om sårbare elever som ved fritak vil kunne bli stående utenfor systemet. Vedtaket kan ikke begrunnes med hensynet til kommunenes og fylkeskommunenes økonomi, og det har stor betydning for eleven. Departementet deler høringsinstansenes bekymringer om at det er uheldig hvis det gis fritak for elever i stedet for å tilby nødvendig tilrettelegging.

Departementet mener at et vedtak om fritak fra plikten til grunnskoleopplæring må være særlig godt faglig begrunnet, og det er gode grunner til fortsatt å kreve at det blir foretatt en sakkyndig vurdering før fritak blir vedtatt. Departementet legger i likhet med utvalget

til grunn at det i saker hvor det vurderes fritak fra opplæringsplikten, normalt vil være nødvendig å innhente råd fra PP-tjenesten i form av sakkyndig vurdering.

24.6.4.9 Opplæring i og på norsk tegnspråk

Departementet foreslår i likhet med utvalget at krav om sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk, ikke videreføres.

Det er delte meninger fra høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Departementet viser til kapittel 26 om rett til opplæring i og på tegnspråk for hørselshemmede.

Departementet mener videre at når hørselshemming settes som vilkår for rett til opplæring i og på tegnspråk, bør det være unødvendig med sakkyndig vurdering for å få rett til slik opplæring.

Det finnes imidlertid også en gruppe elever som ikke har en hørselshemming, men som likevel har behov for tegnspråk i kortere eller lengre perioder. Disse bør etter departementets syn kunne gis tilgang til opplæring i og på tegnspråk gjennom kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å legge til rette for undervisning som eleven får utbytte av, eventuelt gjennom vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Departementet har ikke vurdert forslaget fra utvalget om at departementet bør se på forskrift til opplæringsloven § 6-18 om sakkyndig vurdering i forbindelse med fortrinnsrett ved inntak til videregående opplæring. Dette vil vurderes i sammenheng med eventuelle endringer i forskrift til opplæringsloven og da ses i sammenheng med § 6-17 om fortrinnsrett for søkere til videregående opplæring med sterkt nedsatt funksjonsevne.

24.6.4.10 Opplæring i punktskrift, hjelpemidler og mobilitet

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om at det ikke skal kreves sakkyndig vurdering i saker om opplæring i punktskrift, hjelpemidler og mobilitet.

Statped og Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget og mener at krav om sakkyndig vurdering må videreføres.

Departementet ser i likhet med utvalget ikke grunn til å kreve PP-tjenestens sakkyndige vurdering før et slikt vedtak fattes. Blinde og sterkt svaksynte elever har rett til slik opplæring utenfor det ordinære timetallet. Hvorvidt en elev er blind eller sterkt svaksynt, slås som hovedregel fast ved en medisinskfaglig vurdering. Hvordan opplæringen skal gjennomføres og organiseres, må vurderes ut fra hensynet til barnets forutsetninger, totalbelastning og ses i sammenheng med barnets hverdag generelt og skoledag spesielt. Kommunene og fylkeskommunene kan om nødvendig her rådføre seg med Statped som har syn som et av sine fagområder og tilbyr utredning, rådgivning, veiledning og kurs. Statped har også et strakstilbud ved nyoppdagede, alvorlige synsvansker.

24.6.5 PP-tjenestens rolle i forbindelse med opplæring i bedrift

24.6.5.1 Innholdet i dagens regel er ikke tydelig

Som vist til i kapittel 24.2 følger det av dagens opplæringslov § 4-2 fjerde avsnitt at lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater skal ha *samme tilgang* til PP-tjenesten

som elever i videregående skole. Forarbeider og andre rettskilder sier imidlertid lite om hva dette innebærer.

Det har vært en utfordring for departementet å ta rede på hva som ligger i dagens regel. På den ene siden er bestemmelsen er ment å være noe mer enn en rett til sakkyndige vurderinger, siden den framgår av andre bestemmelser i lov og forskrift. Departementet forutsetter at § 4-2 fjerde avsnitt ikke bare er ment å være en dobbelregulering. På den andre siden har ikke elever i videregående opplæring noen lovfestet rett til tilgang til eller tjenester fra PP-tjenesten ut over sakkyndig vurdering med mindre dette er særskilt fastsatt. I lys av dette må det legges til grunn at personer som har læretid i bedrift, heller ikke har en rett til (direkte) tilgang til eller tjenester fra PP-tjenesten. At PP-tjenesten har en *indirekte rolle* og gjør et *indirekte arbeid* overfor elever gjennom sine systemrettede oppgaver overfor skolene framgår tydelig av loven, jf. § 5-6 andre avsnitt. Spørsmålet for departementet har vært om den uklare ordlyden i § 4-2 fjerde avsnitt skal tolkes slik at PP-tjenesten skal ha en slags tilsvarende indirekte betydning for personer som har læretid i bedrift.

Departementet har kommet til at dagens lov innebærer at PP-tjenesten er ment å ha en rolle også for opplæring i bedrift og dermed en slags indirekte rolle overfor dem som har læretid der. Det er imidlertid uklart hva slags konkrete oppgaver denne rollen innebærer for PP-tjenesten. Departementet har lagt avgjørende vekt på at den motsatte konklusjonen ville innebære at § 4-2 fjerde avsnitt ikke har noe selvstendig innhold. Det legges til grunn at dette ikke har vært Stortingets intensjon med bestemmelsen. Departementet mener likevel at dagens ordlyd skaper en forventning om noe mer enn det som er realiteten, og at dette er svært uheldig.

24.6.5.2 Hvilke oppgaver kan PP-tjenesten ha knyttet til læretid i bedrift?

Etter hva departementet kjenner til, er det ikke uvanlig at fylkeskommuner har en praksis der PP-tjenesten spiller en rolle overfor personer som har læretid i bedrift og fag- og yrkesopplæringen. Enkelte høringsinstanser har for eksempel vist til at personer som har læretid i bedrift, tilbys støttesamtaler hos PP-tjenesten. PP-tjenesten kan også ha en rolle overfor andre miljøer i fylkeskommunen som følger opp dem som har læretid i bedrift. Departementet kjenner derimot ikke til noen utbredt praksis med at lærebedrifter på et mer generelt og systemrettet nivå får råd eller veiledning fra PP-tjenesten. Departementet legger også til grunn at PP-tjenesten har en viss innsikt i og kompetanse om tilrettelegging for personer som har læretid i bedrift. Dette er blant annet nødvendig for at PP-tjenesten kan oppfylle sin oppgave i dag med å utarbeide sakkyndige vurderinger der lov eller forskrift krever det. Departementet forutsetter videre at PP-tjenestens kapasitet er tilpasset å kunne gjennomføre disse lovpålagte oppgavene.

Departementet mener gode grunner tilsier at PP-tjenesten bør ha en rolle knyttet til opplæring i bedrift. Blant annet legger departementet til grunn at flere av målene i fullføringsreformen, se Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, tilsier at PP-tjenestens avledede målgrupper og oppgaver bør inkludere dem som har læretid i bedrift. Departementet ser imidlertid ikke at det er realistisk, verken etter dagens lov eller i den nye, at PP-tjenesten skal kunne drive

systemrettet arbeid rettet mot lærebedriftene. Det kan etter departementets syn ikke legges opp til at PP-tjenesten skal drive organisasjons- og kompetanseutvikling overfor *alle* lærebedrifter. Dette er det verken kapasitet til eller behov for i dag og behøver heller ikke være en målsetting. Departementet legger blant annet vekt på at lærebedriftene ofte bare har én eller et par personer i opplæring hos seg, noe som skiller dem vesentlig fra de videregående skolene.

Et alternativ er at PP-tjenesten retter sitt arbeid mot andre miljøer eller enheter i fylkeskommunen som følger opp dem som har læretid i bedrift. Eksempler på slike miljøer kan være fagopplæringskontorer, oppfølgingstjeneste, rådgivningstjeneste mfl. PP-tjenesten kan for eksempel tenkes å ha en rolle i formidling til lære plass. Slik formidling er viktig for fullføring av videregående opplæring, og lære plass er et knapphetsgode. Det bør derfor prioriteres å tilrettelegge for at søkere med behov for tilrettelegging blir formidlet til lære plass, og at de som har en lære plass, kan få den tilretteleggingen som er nødvendig for å fullføre læretiden. PP-tjenesten har kompetanse som gjør at de kan ha en rolle i dette. Det kan også være andre tidspunkter i en læretid i bedrift der det kan være nyttig at PP-tjenesten samarbeider med og støtter andre enheter i fylkeskommunen for å kunne tilby et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud til personer med ulike behov for tilrettelegging av læretiden i bedrift.

Departementet mener det ikke er helt tydelig hvordan PP-tjenestens oppgaver knyttet til opplæring i bedrift kan eller bør gjennomføres. Tilrettelegging for dem som har læretid i bedrift, bør være en oppgave for PP-tjenesten, men at det er uklart hvordan dette praktisk kan gjennomføres, og hvordan det bør reguleres. Det er uavklart både hvem som skal være PP-tjenestens direkte kontaktpunkt, og hvilke oppgaver PP-tjenesten konkret skal kunne ha.

Departementet vil derfor ikke nå legge fram et konkret lovforslag om PP-tjenestens roller og oppgaver knyttet til tilrettelegging for dem som har læretid i bedrift. I stedet ber departementet om høringsinstansenes tilbakemelding på hva slags oppgaver som kan være aktuelle og hensiktsmessige, hvordan dette best kan reguleres, og i hvilken grad PP-tjenesten har den nødvendige kompetansen og ressursene til disse oppgavene.

25 Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk

25.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet enkelte endringer i reglene om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring. Med minoritetsspråklige elever menes i denne sammenheng elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk. Særskilt språkopplæring omfatter særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag.

Skoleåret 2019–2020 hadde om lag 41 000 elever et vedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen. Det foreligger ikke tilsvarende tall for videregående opplæring. Andelen

elever med vedtak om særskilt norskopplæring er om lag på nivå med andelen elever som har vedtak om spesialundervisning.

Ifølge integreringsloven skal unge mellom 18 og 25 år som hovedregel ha slutt mål om fullført videregående opplæring, hvis de ikke har utdanning på videregående nivå fra før, og skal få sin norskopplæring i videregående opplæring. Dette gjelder også unge mellom 16 og 18 år som ikke lenger er i målgruppa for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Disse elevene skal nå få all norskopplæring etter opplæringsloven. Et opplæringstilbud av god kvalitet er av særlig stor betydning for deres vei videre i arbeidsliv og høyere utdanning, og for at de skal kunne oppfylle vilkår om språklige ferdigheter ved søknad om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

25.2 Dagens regler

25.2.1 Opplæringsloven

25.2.1.1 *Rett til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag*

Elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen som har annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke kan godt nok norsk til å følge den vanlige undervisningen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring. Dette følger av opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Retten innebærer også at den enkelte kan klage på enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring og eventuelt få retten stadfestet av domstolene.

Særskilt språkopplæring skal alltid omfatte særskilt norskopplæring, det vil si forsterket opplæring i norsk. Om nødvendig skal særskilt språkopplæring også omfatte morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Tospråklig opplæring i fag innebærer at eleven får opplæring på sitt morsmål og norsk i ett eller flere fag. Hva som er «nødvendig», kan ikke strekke seg lenger enn til eleven er god nok i norsk til å følge den vanlige undervisningen på norsk.

Kommunene og fylkeskommunene kan legge morsmålsopplæringen til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Dette har sammenheng med at morsmålsopplæring kommer i tillegg til det vanlige timetallet til opplæring og blir gitt innenfor en lokalt fastsatt timeramme.

Når det ikke finnes egnet undervisningspersonale som kan gjennomføre morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag, skal kommunen så langt mulig legge til rette for «anna opplæring», jf. opplæringsloven §§ 2-8 tredje avsnitt og 3-12 tredje avsnitt. Annen opplæring kan for eksempel være morsmålsopplæring i form av fjernundervisning eller intensivundervisning i kortere perioder.

Retten til særskilt språkopplæring varer til eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Det er ingen begrensning på hvor mange år eleven kan motta særskilt språkopplæring. Elever har ikke plikt til å motta særskilt språkopplæring etter opplæringsloven selv om de ikke kan norsk godt nok til å følge den vanlige undervisningen i skolen.

25.2.1.2 Kartlegging av norskerferdigheter

Vilkåret for retten til særskilt språkopplæring er at eleven ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen. Kommunene og fylkeskommunene må derfor kartlegge elevens ferdigheter i norsk før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring, jf. §§ 2-8 fjerde avsnitt og 3-12 fjerde avsnitt.

Slik kartlegging av elevens norskerferdigheter skal også gjennomføres underveis i opplæringen som grunnlag for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen.

25.2.1.3 Organisering av elevene i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud)

Kommunene og fylkeskommunene kan organisere opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, jf. opplæringsloven §§ 2-8 femte avsnitt og 3-12 femte avsnitt. Formålet med et slikt innføringstilbud er at elevene skal lære norsk så raskt som mulig, slik at de kan følge opplæringen i en ordinær klasse. I perioden eleven er i innføringstilbud, kan det gjøres unntak fra læreplanverket der det er nødvendig, og kommunene og fylkeskommunene ønsker det, for å ivareta elevens behov. Det vises til kapittel 40 og forslaget om en ny plikt for fylkeskommunen til å tilby et overgangstilbud.

Særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever kan organiseres for hele eller deler av opplæringen. Kommunene og fylkeskommunene kan fatte vedtak om særskilte opplæringstilbud for ett år av gangen, og en elev kan få et slikt tilbud i maksimum i to år. Opplæring i innføringstilbud skal bare gis dersom det er regnet for å være til det beste for eleven, og dersom foreldrene eller eleven samtykker.

25.2.1.4 Rett til utvidet opplæringstid for elever i videregående opplæring

Elever som har rett til særskilt språkopplæring, har i dag rett til inntil to år ekstra opplæringstid i videregående opplæring når eleven trenger det ut fra opplæringsmålene for den enkelte, jf. opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt. Det er ikke krav om sakkyndig vurdering for ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring.

25.2.2 Integreringsloven

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) trådte i kraft 1. januar 2021 og erstattet introduksjonsloven. Ordningene i introduksjonsloven er i all hovedsak videreført i integreringsloven, med noen endringer og justeringer.

Unge under 25 år som ikke har fullført videregående opplæring, skal etter integreringsloven primært inn i ordinær opplæring, og som hovedregel ha slutt mål om fullført videregående opplæring.

Etter integreringsloven § 26 har utlendinger mellom 18 til 67 år rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til målgruppa. For deltagere som har opplæring på videregående skole som innholdet i sitt introduksjonsprogram, skal fylkeskommunene få ansvaret for

opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se integreringsloven § 30. Kommunene og fylkeskommunene skal selv velge på hvilken måte de skal gi denne opplæringen, dette gjelder både for organisering og innhold (etter hvilken læreplan de vil gi opplæringen).

Etter integreringsloven § 4 skal fylkeskommunene også utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere, som skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Det er særlig aktuelt å framheve hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte slike behov.

25.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til særskilt språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring og tospråkligopplæring i fag
- å endre betegnelsen «særskilt norskopplæring» til «forsterket opplæring i norsk» og fra «tospråklig fagopplæring» til «tospråklig opplæring i fag»
- å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å vurdere elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen
- å videreføre regelen om at kommunene kan bestemme at eleven skal få opplæringen i morsmål ved en annen skole enn den eleven går på
- å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes rett til å organisere hele eller deler av opplæringen i egne klasser, grupper eller på egne skoler for elever som har bodd kort tid i Norge (innføringsopplæring), og at dette reguleres i egen bestemmelse
- å ikke videreføre regelen om plikt til å kartlegge elevens ferdigheter i norsk før kommunene eller fylkeskommunene fatter vedtak om særskilt språkopplæring

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 35.

25.4 Forslag fra Liedutvalget

I Liedutvalgets utredning NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*, viser utvalget blant annet til at mange elever starter i videregående opplæring med et svakt faglig grunnlag, noe som gjør at de står i fare for ikke å gjennomføre opplæringen. En av gruppene som omtales, er elever med svake norskferdigheter.

I delutredningen NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* beskriver utvalget at det er en utfordring at elever ikke benytter seg av tilbudet om særskilt norskopplæring. Når språkopplæringen er integrert i den ordinære opplæringen, legges undervisningen enten samtidig med annen undervisning eller i tillegg til den. Det følger utfordringer med begge løsningene, og det viser seg at det er vanskelig å få elevene til å møte til norskopplæringen.

Liedutvalget har derfor foreslått at det i videregående opplæring skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette.

Språkopplæring i norsk skal etter forslaget være integrert i dette tilbudet. Elevene vil, som i dag, fortsatt kunne ha behov for særskilt språkopplæring etter overgangen til ordinær videregående opplæring.

25.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til særskilt språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, se forslag til §§ 3-6 og 6-5
- å endre betegnelser fra *særskilt norskopplæring* til *forsterket opplæring i norsk* og fra *tospråklig fagopplæring* til *tospråklig opplæring i fag*
- å presisere i loven at elever som har bodd kort tid i Norge, har rett til morsmålsopplæring med mindre dette er åpenbart unødvendig
- å videreføre regelen om plikt til å kartlegge elevens ferdigheter i norsk før kommunene eller fylkeskommunene fatter vedtak om særskilt språkopplæring
- å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å vurdere elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen
- å videreføre regelen om at kommunene og fylkeskommunene kan bestemme at eleven skal få opplæringen i morsmål ved en annen skole enn den eleven går på
- å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes rett til å organisere hele eller deler av opplæringen i egne klasser, grupper eller på egne skoler (innføringsopplæring), og at dette reguleres i egne bestemmelser, se forslag til §§ 3-7 og 6-6

25.6 Departementets vurderinger

25.6.1 Behov for tydeligere rammer

Dagens lovregulering av retten til særskilt språkopplæring er i stor grad preget av skjønn, og flere høringsinstanser gir uttrykk for at rettighetene oppfattes som uklare. Grunnen til dette er både at vilkårene for retten innebærer at kommunene og fylkeskommunene må foreta skjønsmessige vurderinger, og at reglene gir den enkelte kommunen og fylkeskommunen et stort handlingsrom når det gjelder hvilket opplæringstilbud elevene gis. Eksempelvis er det mulig for kommunene og fylkeskommunene å tilby innføringstilbud og kombinasjonsklasser, men det er ingen plikt til å tilby dette, og det er ingen rettighet for eleven. Det er heller ingen føringer for hva innholdet i slike tilbud skal være. Videre sier loven ikke noe om hvordan grunnskolen og videregående opplæring skal organisere den særskilte språkopplæringen eller når den skal gis. Kommunene og fylkeskommunene skal kartlegge språkferdighetene til elevene før vedtak om særskilt språkopplæring, men det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune hvilket kartleggingsverktøy de benytter. Det er heller ingen krav til formell kompetanse i andrespråkspedagogikk for lærere som underviser i særskilt norsk.

De siste årene er det lagt fram flere rapporter og undersøkelser og som viser ulike utfordringer knyttet til det opplæringstilbudet som gis denne elevgruppa. Foruten opplæringslovutvalgets og Liedutvalgets rapporter kan det vises til NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*, evalueringsrapporten Rambøll 2016: *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud* og rapporten Rambøll 2019: *Tilrettelagt opplæringstilbud for minoritetspråklig ungdom om kombinasjonsklasser*, samt tall fra GSI.

Kunnskapsgrunnlaget viser en nedgang i bruken av morsmålsopplæring og tospråklig

fagopplæring, stor variasjon i tilbudet som gis, og mangel på pedagogiske ressurser, kompetanse og kartleggingsmateriell.

Departementet foreslår i stor grad å videreføre dagens regler og gi rom for kommunene og fylkeskommunene til å organisere den særskilte språkopplæringen på best mulig måte. Samtidig ser departementet behov for enkelte justeringer for å gjøre rammene for retten tydeligere enn det som framgår av bestemmelsene i dag.

25.6.2 Videreføre retten til særskilt språkopplæring

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre retten til særskilt språkopplæring for elever med annet morsmål enn norsk og samisk, inkludert retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Målet med bestemmelsen om særskilt språkopplæring er at elevene skal lære seg norsk så raskt som mulig slik at de kan følge den vanlige undervisningen på lik linje med andre elever. Forslaget støttes av et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om dette.

Gode norskkunnskaper er viktig for at elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter, tilegne seg faglig kompetanse, gjennomføre videregående opplæring og kunne delta i det norske samfunnet. Departementer deler derfor utvalgets syn på at særskilt opplæring i norsk fortsatt bør være det fremste virkemidlet for at minoritetsspråklige elever skal kunne tilegne seg gode nok norskkunnskaper til å kunne følge den alminnelige opplæringen i skolen. For minoritetsspråklige elever med ingen eller svært begrensede norskferdigheter vil morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag være nødvendig for å lære seg norsk. Rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag utgjør derfor en viktig del av den individuelle retten til særskilt språkopplæring.

Departementet støtter utvalgets forslag om å endre betegnelser i loven fra *særskilt norskopplæring*» til *forsterket opplæring i norsk* og fra *tospråklig fagopplæring* til *tospråklig opplæring i fag*. Endringene er kun språklige, innholdet i retten vil være den samme. Forsterket opplæring i norsk innebærer en tilrettelagt norskopplæring med et andrespråksperspektiv. Den forsterkede opplæringen i norsk kan foregå i egen gruppe eller som tilpassing innenfor det ordinære norskfaget. Tospråklig opplæring i fag innebærer opplæring i fag (for eksempel matematikk, naturfag, samfunnsfag) på norsk og elevens morsmål eller et annet språk eleven kan. Undervisningen blir gitt av tospråklige lærere, og det er læreplanen i det enkelte faget som skal brukes.

Vilkåret for rett til særskilt språkopplæring skal etter utvalgets forslag fortsatt være at eleven ikke kan norsk godt nok til å kunne følge med i undervisningen. I dagens bestemmelse er dette formulert som «til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen». Videre foreslår utvalget at vilkåret for rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag formuleres slik at eleven har rett til slik opplæring «om det trengst». Det betyr at kommunene og fylkeskommunene må foreta skjønnsmessige vurderinger som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Det vil derfor fortsatt være slik at lovreguleringen i stor grad åpner for et nødvendig skjønn.

25.6.3 Presisere lovteksten ytterligere

Flere høringsinstanser mener at minoritetsspråklige elever har et for svakt rettsvern, og at utvalgets forslag om å videreføre dagens regler ikke bidrar til å styrke elevenes rett til særskilt språkopplæring. Dette gjelder særlig retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag, hvor blant andre Barneombudet og NAFO mener regelverket gir kommunene og fylkeskommunene et for stort handlingsrom på bekostning av elevenes rettigheter.

Departementet mener det er vanskelig å se hvordan det skal kunne stilles nærmere krav i loven til hvordan kommunene og fylkeskommunene skal vurdere om en elev kan godt nok norsk til å følge den ordinære opplæringen, uten at det går på bekostning av hensynet til det profesjonelle skjønnet og muligheten til å gjøre konkrete vurderinger ut fra enkeltelevens behov og forutsetninger. Departementet har imidlertid, på bakgrunn av høringsinstansenes innspill og kunnskapsgrunnlaget, vurdert om det er mulig å presisere rettighetene ytterligere.

Departementet foreslår at det tas inn i lovbestemmelsen at elever som har bodd i inntil tre år i Norge, skal få tilbud om morsmålsopplæring med mindre dette er *åpenbart unødvendig*. Forslaget innebærer kun en videreføring og presisering av dagens regler. Utvalget legger til grunn samme forståelse av dagens regler, men foreslår ikke å tydeliggjøre dette i lovteksten. Departementet mener en slik presisering i lovbestemmelsen kan virke klargjørende for kommunene og fylkeskommunene. Departementet viser til at det i praksis er mange elever som har bodd kort tid i Norge, som ikke får tilbud om morsmålsopplæring, og at antall elever som får slik opplæring, er synkende.

Med departementets forslag vil lovteksten tydelig uttrykke at elever som har bodd kort tid i Norge etter all sannsynlighet trenger morsmålsopplæring og dermed har rett til slik opplæring. Denne presumsjonen støtter seg på faglige vurderinger om at elever med kort botid svært sjelden vil ha norskkunnskaper som er gode nok til å kunne følge den vanlige opplæringen. Elever med kort botid som etter en faglig-pedagogisk vurdering likevel ikke trenger morsmålsopplæring for å kunne nyttiggjøre seg den forsterkede opplæringen i norsk og den vanlige opplæringen ellers, vil ikke være omfattet av den nye lovbestemmelsen ettersom slik opplæring da vil være *åpenbart unødvendig*. Disse elevene kan likevel ha rett til forsterket opplæring i norsk.

Videre foreslår departementet at det tydeliggjøres i merknaden til bestemmelsen hva som ligger i kommunenes og fylkeskommunenes plikter og den enkelte eleven sine rettigheter. Et viktig og praktisk supplement til presiseringene i lovforarbeidene vil være informasjon og veiledning blant annet gjennom veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet.

25.6.4 Videreføre plikten til kartlegging av elevens norskkunnskaper før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring

Det følger av dagens regler at kommunene og fylkeskommunene skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før det eventuelt blir fattet vedtak om rett til særskilt språkopplæring. Resultatene fra kartleggingen danner grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes

vurdering av om retten til særskilt språkopplæring er oppfylt, og hvilket opplæringstilbud eleven har behov for.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at kommunene og fylkeskommunene har plikt til å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes. Utvalget foreslår å fjerne regelen i opplæringsloven fordi denne innebærer en dobbelregulering, noe som er i strid med utvalgets prinsipper for regelstyring (se kapittel 4).

Et flertall av høringsinstansene er uenige i forslaget fordi de mener plikten til å kartlegge er en viktig presisering av hva som er nødvendig opplysning av saken. De mener at dersom dette tas ut av loven, er det en risiko for at kartlegging av elevers kompetanse ikke i tilstrekkelig grad følges opp i praksis.

Departementet er enig med utvalget i at kravet til kartlegging av elevenes norskerferdigheter er del av kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å opplyse saken i samsvar med forvaltningsloven, slik at å regulere det i opplæringsloven blir en dobbeltregulering. Kunnskapsgrunnlaget viser imidlertid at det er store variasjoner i det opplæringstilbudet minoritetsspråklige elever får i dag. Det pekes blant annet på stor variasjon i kompetanse og systematikk knyttet til kartlegging og oppfølging av elevenes utvikling i norsk som andrespråk. En god kartleggingspraksis er viktig og nødvendig for å sikre at retten til særskilt språkopplæring ivaretas, og at opplæringstilbudet tilpasses elevenes individuelle behov. Departementet mener derfor at en videreføring av plikten i opplæringsloven til kartlegging av norskkunnskaper før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring vil kunne bidra til en bedre kartleggingspraksis på sikt. Det kan igjen bidra til at denne elevgruppes rettigheter i større grad blir oppfylt. Selv om det innebærer en dobbeltregulering, mener derfor departementet at regelen bør videreføres.

25.6.5 Videreføre vurdering av elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen

Utvalget foreslår å videreføre dagens regel om at kommunene og fylkeskommunene jevnlig skal vurdere om eleven kan godt nok norsk til å følge den ordinære opplæringen. Vurderingen skal gi grunnlag for å avgjøre når eleven kan norsk godt nok til å følge vanlig opplæring, eller at det ikke lenger er behov for opplæring i morsmål eller tospråklig opplæring i fag. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet er enig i utvalgets vurdering. Både forslaget til justering i ordlyden og merknaden til bestemmelsen bidrar til å tydeliggjøre kravet til at elevens norskerferdigheter skal vurderes jevnlig.

25.6.6 Videreføre at opplæring i morsmål kan legges til en annen skole

For elever som har rett til opplæring i morsmål, kan kommunene og fylkeskommunene velge å legge opplæringen til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. De forskjellige skolene i en kommune eller et fylke kan ha elever med samme morsmål og det samme opplæringsbehovet. Det er heller ikke gitt at den enkelte skolen har tilgang til lærere med samme morsmål og kompetanse til å gi slik opplæring. Utvalget foreslår å

videreføre dagens regel om at opplæringen i morsmål kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Forslaget støttes av alle høringsinstanser som har uttalt seg om dette.

Departementet er enig i utvalgets forslag og mener at muligheten for morsmålsopplæring via nett, slik man også har testet ut for tospråklig opplæring i fag, kan være aktuelt for å gjennomføre morsmålsopplæring i tilfeller hvor man ikke har klart å få tak i en stedlig morsmålslærer.

Departementet foreslår en generell regulering av fjernundervisning i den nye opplæringsloven, se forslag til § 14-4 og omtalen i kapittel 20. Forslaget vil også kunne gjelde for særskilt språkopplæring, for eksempel dersom opplæringen ellers ikke kan bli gitt av kvalifisert personell.

Departementet legger videre til grunn at morsmålsopplæring fortsatt skal kunne gis som intensivopplæring, men at dette ikke trenger å stå i loven. Departementet viser til at det å gi morsmålsopplæringen som intensivopplæring ikke vil være i strid med noen av kravene som er stilt til morsmålsopplæringen.

25.6.7 Videreføre mulighet for innføringsopplæring

Etter dagens regelverk er det opp til den enkelte kommunen og fylkeskommunen å velge om retten til særskilt språkopplæring skal organiseres som et innføringstilbud. Utvalget foreslår at muligheten til å organisere opplæringen som et innføringstilbud videreføres og reguleres i egen bestemmelse. Utvalget foreslår også å videreføre dagens regel om at særskilt opplæringstilbud kan organiseres for hele eller deler av opplæringen. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter forslaget.

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre dagens regler og mener det er positivt at adgangen til innføringsopplæring tydeliggjøres i egen bestemmelse. At retten til særskilt språkopplæring kan organiseres i form av et slikt innføringstilbud, er viktig for minoritetsspråklige elever som nylig har kommet til Norge, og som ikke kan norsk godt nok til å følge den ordinære undervisningen. I merknaden til ny bestemmelse foreslår departementet å tydeliggjøre at det særlig er elever som har behov for alfabetisering, og elever som ankommer sent i skoleløpet, som kan ha nytte av å få opplæringen gitt i form av et slikt innføringstilbud. Her klargjøres det samtidig at hensynet til integrering skal veie tungt når vilkåret om kort botid skal vurderes.

I likhet med utvalget mener departementet at det fortsatt skal være frivillig for nyankomne elever å motta særskilt språkopplæring organisert som et innføringstilbud. Departementet støtter derfor forslaget om at det presiseres i ny bestemmelse at et slikt opplæringstilbud krever samtykke fra eleven selv eller foreldrene.

Departementet støtter også at det fortsatt er opp til kommunene og fylkeskommunene å vurdere om opplæringen skal organiseres gjennom et innføringstilbud. Bakgrunnen for innføringen av en slik *frivillig* ordning er omtalt i forarbeidene (Prop. 84 L (2011–2012) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m., punkt 5.4.2)*):

Departementet har vurdert om det bør innføres plikt for skoleeigaren til å tilby opplæring organisert på denne måten, slik at eleven får rett til innføringstilbud. Argument som kan tale for ei slik rettsfesting er å sikre lik form for tilbud uavhengig av kvar elevane bur. På den andre sida er det store variasjonar i kommunestorleikar, og spesielt små kommunar kan få problem med å oppfylle eit slikt krav. Departementet viser også til at enkelte kommunar ikkje har behov for slike innføringstilbud, og at andre kommunar ikkje har eit tilstrekkeleg tal nykomne minoritetsspråklege elevar til å få organisert tilbudet i eigne grupper. Departementet meiner på bakgrunn av dette at det ikkje skal innføres ei plikt for skoleeigaren, men at regelverket skal opne for denne typen innføringstilbud som skoleeigaren sjølv kan vurdere om skal setjast i gang. Det blir dermed heller ikkje foreslått nokon rett til å få eit innføringstilbud.

Dagens fastsatte tidsbegrensning på to år for et slikt innføringstilbud er ment å sikre at elevene kommer over i en ordinær klasse så raskt som mulig. Hensynet til inkludering og integrering tilsier at elevene ikke bør bli gående for lenge i et eget tilbud. Departementet følger derfor opp utvalgets forslag om å videreføre tidsbegrensningen på innføringstilbud.

Det er en utfordring at enkelte ungdommer som i dag starter i videregående opplæring, ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å delta i, fullføre og bestå videregående opplæring. I kapittel 40 i høringsnotatet foreslår departementet å gi fylkeskommunene plikt til å ha overgangstilbud for elever som mangler faglige forutsetninger, språklige forutsetninger eller begge deler, for å kunne delta i og bestå videregående opplæring.

26 Opplæring i og på norsk tegnspråk

26.1 Innledning

Dette kapitlet handler om elevs rettigheter til å få opplæring i og på tegnspråk. Tegnspråk forstås her som norsk tegnspråk. Ifølge Norges Døveforbund er det anslagsvis 16 500 brukere av norsk tegnspråk. Skoleåret 2018–2019 var det 264 elever i grunnskolen som hadde opplæring i og på tegnspråk.

Situasjonen for elever som har rett til tegnspråkopplæring, har endret seg siden retten til tegnspråkopplæring ble tatt inn i opplæringsloven i 1999. Teknologien i høreapparater og cochleaimplantat (CI) har vært og er i en rivende utvikling. Hensikten med dette utstyret er å skape et lydbilde som gir utbytte i kommunikasjon og ellers i tilværelsen. Statped har flyttet sin innsats på tegnspråkfeltet fra å tilby egne heltids skoletilbud og internatdrift til å levere tjenester til kommunene. Statped tilbyr blant annet deltidsopplæring og fjernundervisning i norsk tegnspråk til elever med vedtak om dette etter § 2-6 eller § 5-1.

Ulike kilder peker på at rettighetene knyttet til opplæring i og på norsk tegnspråk blir forstått ulikt og praktiseres ulikt i sektoren. Selv om det er flere år siden de siste statlige skolene for hørselshemmede ble avvirket, er det fremdeles varierende tegnspråkkompetanse i kommunene og fylkeskommunene.

26.2 Dagens regler

Opplæringsloven § 2-6 om tegnspråkopplæring i grunnskolen slår fast at elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk. Bestemmelsen åpner for at tegnspråkopplæringen kan gis på et annet sted enn nærskolen.

I § 3-9 om tegnspråkopplæring i videregående opplæring er det regler om elever som har rett til videregående opplæring, og som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring. Disse elevene har rett til å velge videregående opplæring i og på tegnspråk på skoler som har slike tilrettelagte opplæringstilbud, eller rett til å velge å bruke tolk i ordinære videregående skoler. Elever med rett til opplæring i og på tegnspråk har rett til to ekstra år med videregående opplæring dersom de trenger det, jf. opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt.

Før kommunen fatter enkeltvedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk må det finnes en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Se mer i kapittel 24 om dette.

Elever som har vedtak om tegnspråkopplæring etter §§ 2-6 og 3-9, kan samtidig ha vedtak om spesialundervisning. Opplæring i og på norsk tegnspråk kan slik også inngå som del av et vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

Departementet har fastsatt egne læreplaner for elever som får opplæring etter § 2-6, og elever på skoler med tilrettelagte opplæringstilbud etter § 3-9 andre avsnitt. Elever i grunnskolen som får opplæring i og på norsk tegnspråk etter § 2-6, skal følge læreplanene for hørselshemmede og fag- og timefordelingen for elever med tegnspråk som førstespråk. De som følger fag- og timefordelingen for elever med tegnspråk som førstespråk, har 967 timer mer enn elever som følger ordinær fag- og timefordeling, spredt på 1. til 10. trinn. Dersom en elev ønsker opplæring i og på norsk tegnspråk, men samtidig å følge alle ordinære læreplaner, kan eleven ha rett til dette gjennom vedtak om spesialundervisning, jf. § 5-1. Dette utløser imidlertid ikke rett til utvidet timetall.

Kommunene kan velge å tilby norsk tegnspråk som ett av de fremmedspråkene de tilbyr etter forskrift til opplæringsloven § 1-8. I videregående skole er elever som får opplæring i tegnspråk, unntatt fra kravet om opplæring i fremmedspråk, jf. forskrift til opplæringsloven § 10-1 siste avsnitt.

26.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i og på norsk tegnspråk, men å endre vilkår for slik opplæring fra «elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring», til «elever med hørselshemning»
- at grunnskoleelever med hørselshemning får rett til å velge opplæring i norsk tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk, med ekstra timeressurs. Elevene kan velge å følge ordinære læreplaner i alle andre fag.

- at departementet utreder videre om også elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, bør få anledning til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk med utvidet timeantall
- at departementet vurderer om elever med rett til opplæring i og på tegnspråk selv skal kunne velge slik opplæring fra 8. trinn

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 34.3.

26.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

Språklova ble vedtatt av Stortinget 8. april 2021, og trer i kraft 1. januar 2022. Språklova § 7 gir norsk tegnspråk status som nasjonalt tegnspråk og gir offentlige organer ansvar for å fremme og verne norsk tegnspråk i sin sektor. I Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)* varslet regjeringen en bred gjennomgang av tegnspråksfeltet. Gjennomgangen skal skje i form av et offentlig utvalgsarbeid og vil ha i oppdrag å gi nytt kunnskapsgrunnlag om tilgangen til norsk tegnspråk i flere sektorer. Et uavhengig utvalg ble satt ned 13. august 2021, og skal levere sin utredning senest 1. juni 2023.

26.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til opplæring i og på norsk tegnspråk, se forslaget til §§ 3-4 og 6-3
- at vilkåret for opplæring i og på norsk tegnspråk skal være at en elev har «hørselshemming», se forslaget til §§ 3-4 og 6-3
- at grunnskoleelever med hørselshemming får rett til å velge opplæring i norsk tegnspråk etter læreplanen for norsk tegnspråk, med ekstra timeressurs. Elevene kan velge å følge ordinære læreplaner i alle andre fag
- at elever med hørselshemming får anledning til *selv* å velge opplæring i og på norsk tegnspråk fra 8. trinn, se forslaget til § 3-4
- at elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, skal ha rett til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk med utvidet timeantall, se forslaget til § 6-3

26.6 Departementets vurderinger

26.6.1 Om hørselshemming bør være vilkår for rett til opplæring i og på norsk tegnspråk

Departementet mener at opplæringslovutvalgets forslag om hørselshemming, uten krav til graden av denne, som inngangsvilkår for å få rett til opplæring i og på norsk tegnspråk, er fornuftig og foreslår å følge opp forslaget. Departementet er enig i at det bør være en lav terskel for hva som skal regnes som hørselshemming. Selv om mange med hørselshemming i dag har bedre og mer avanserte høreapparater eller cochleaimplantat, slik at elevene i og for seg kan høre, vil det likevel i mange tilfeller kunne være vanskelig å definere hva som er førstespråket til en elev.

Departementet er kjent med at man innenfor tegnspråkmiljøer tenker noe ulikt om uttrykket *hørselshemmet*. Noen er opptatt av at loven skal legge til rette for at elever kan gjøre et språkvalg, og at dette ikke handler om en funksjonsnedsettelse. Andre er opptatt av at vilkåret er for snevert, og ikke favner om elever som ikke har en hørselshemming, for eksempel barn og søsken av hørselshemmede. I tillegg kan enkelte elever ha andre kommunikasjonsutfordringer som gjør tilgang på opplæring i norsk tegnspråk viktig. Trolig vil flere i den siste gruppa også ha behov for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i tillegg til opplæring i og på tegnspråk.

Det er bare elever som selv har en hørselshemming, som vil ha rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter departementets forslag. Hva som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Utvalget legger til grunn at det likevel normalt sett ikke skal være nødvendig å innhente dokumentasjon. Departementet er enig i dette.

Spørsmålet om elever som har tegnspråkbrukere i nære relasjoner, bør få rett til opplæring i norsk tegnspråk, er noe både interesseorganisasjoner og departementet har vært opptatt av i lang tid. Departementet viser til at regjeringen i Prop. 108 L (2019–2020) varslet at det skal gjøres en bred gjennomgang av tegnspråkfeltet gjennom et offentlig utvalg. En eventuell rettighet til opplæring i tegnspråk for elever som har tegnspråkbrukere i nære relasjoner, vil kunne vurderes i forbindelse med oppfølgingen av dette utvalgets utredning.

Ved å åpne for at elever kan velge opplæring kun *i* norsk tegnspråk og ellers følge ordinære læreplaner i alle andre fag, se forslaget under, legges det dessuten til rette for at opplæring i norsk tegnspråk for elever som har tegnspråkbrukere i nære relasjoner, kan bli en mulighet på sikt.

26.6.2 Økt fleksibilitet i tilgangen til opplæring i norsk tegnspråk i grunnskolen

En økt fleksibilitet i tilgangen til opplæring har vært ønsket over lang tid av flere aktører på tegnspråkfeltet. Opplæringslovutvalget foreslår at grunnskoleelevene med rett til opplæring i og på tegnspråk skal kunne velge mellom å få opplæring

- *i* faget norsk tegnspråk etter læreplanen i norsk tegnspråk og ellers følge «ordinære» læreplaner,
- eller
- *i og på* norsk tegnspråk, og følge alle læreplanene for elever med tegnspråk, der eleven får opplæring *på* tegnspråk også i de fagene det ikke er utarbeidet egne læreplaner

Utvalget mener at grunnskoleelever som velger kun å ha opplæring i norsk tegnspråk, også bør få de samme ekstra timene som følger med for elever som velger opplæring i og på norsk tegnspråk. Fleksibiliteten som utvalget foreslår, innebærer at det må gjøres endringer i læreplanverkets fag- og timefordeling. Det følger ikke direkte av opplæringsloven at elever som får opplæring i og på norsk tegnspråk, i dag skal følge alle læreplanene for elever med tegnspråk. Departementet vurderer likevel forslaget her fordi det er nært knyttet til utvalgets vurderinger og forslag.

Det er grunn til å tro at mye av fleksibiliteten som foreslås av utvalget, praktiseres allerede. Rapporten *Kunnskapsoversikt over forskningsfunn om læring hos barn og unge med hørselshemming*, utarbeidet av NTNU og Statped, viser at det er mye ulik praksis og kunnskap om regelverket, både i bruk av paragrafer og i innholdet som anbefales. For å få en større fleksibilitet i bruken av læreplaner og samtidig få tilgang på ekstra timer, kreves det i henhold til bestemmelsene i dag vedtak etter både §§ 2-6 og 5-1.

Departementet mener det er hensiktsmessig at grunnskoleelever kan velge opplæring kun i norsk tegnspråk. Dette vil være mer forutsigbart for elevene og harmonisere bedre med andre bestemmelser om språk, for eksempel samisk. En innføring av to valgmuligheter vil kunne stimulere til at flere med hørselshemming velger å lære seg tegnspråk. Flere i miljøene oppgir at dagens krav har ført til at elever ikke velger opplæring i tegnspråk i det hele tatt. Samtidig vil en slik fleksibilitet kunne ha positive konsekvenser for størrelsen på språkmiljøene for elever som velger opplæring i og på tegnspråk i egne grupper eller på egne skoler.

På sikt gjør en slik endring at det også vil være enklere å åpne for en større målgruppe, for eksempel barn eller søsken av tegnspråkbrukere, men her er det behov for grundigere utredninger og mer erfaring, se kapittel 26.6.2 ovenfor.

26.6.3 Retten til å gå på nærskolen

Departementet støtter forslaget om å videreføre dagens regler der nærskoleprinsippet ikke gjelder for grunnskoleelever som velger opplæring i og på norsk tegnspråk, det vil si at kommunene kan beslutte at opplæringen skal gis ved en annen skole. Departementet støtter også utvalgets forslag om at elever som velger opplæring kun i tegnspråk, skal ha rett til å gå på sin nærskole i øvrige fag, men at det bør åpnes for at opplæringen i norsk tegnspråk kan legges på en annen skole. Departementet mener det da fremdeles må være nærskolen som har ansvaret for elevens opplæring, på lik linje med elever som får opplæring i samisk og mottar fjernundervisning. Departementet understreker at unntaket fra nærskoleprinsippet er ment å gagne elevene og gi dem en mulighet til å være del av større språkmiljøer. Forslaget er også ment å bidra til å unngå at elevene må bytte til en annen skole ved at de kan få fjernundervisning eller delta i opplæring i norsk tegnspråk på en annen skole kun disse timene.

Spørsmålet om rammene for fjernundervisning i norsk tegnspråk bør ses i sammenheng med tilsvarende problemstilling knyttet til fjernundervisning i samisk, se kapittel 27. Departementet foreslår at kommunene, når det er nødvendig, skal tilby en del av opplæringen i et samiskspråklig miljø når opplæringen blir gitt som fjernundervisning. Dette innebærer at kommunene skal tilby elevene å delta på språksamlinger eller hospitering i et samiskspråklig miljø når dette er nødvendig for at elevene skal kunne oppnå kompetansemålene i faget. Departementet mener lovbestemmelsene for norsk tegnspråk og samisk bør være så like som mulig på dette området, og at bestemmelsene bør ses i sammenheng. Samtidig kan det være noen utfordringer med å kun gi opplæring i norsk tegnspråk via fjernundervisning. Ettersom tegnspråk er et tredimensjonalt språk, vil behovet for stedlig undervisning for å kunne oppnå kompetansemålene i faget være enda

større. Departementet foreslår derfor tilsvarende regulering for opplæring i norsk tegnspråk.

26.6.4 Rett til opplæring i tegnspråk for flere elever i videregående opplæring

Utvalget mener også at det bør utredes og vurderes om elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, bør få anledning til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk med utvidet timeantall.

Utdanningsdirektoratet har hatt i oppdrag å vurdere dette og leverte sin utredning i november 2020. Direktoratet peker på at en slik utvidelse antakeligvis vil utløse noe økt behov for lærere med tegnspråkkompetanse sammenlignet med i dag, og at de ikke har oversikt over hvor mange lærere som har tegnspråkkompetanse, eller i hvilke kommuner og fylkeskommuner kompetansen finnes. Direktoratet peker også på at det kan være noen problemer med å skulle innfri retten ved hjelp av fjernundervisning, siden tegnspråk er et tredimensjonalt språk. Samtidig skriver Utdanningsdirektoratet at de forventer at de fleste elevene som velger opplæring i tegnspråk i videregående opplæring, fortsatt vil velge å gå på en knutepunktskole. Sammenholdt med at dette er en svært liten elevgruppe, som direktoratet estimerer til å omfatte fem til ti elever i året, mener de at en slik utvidelse ikke vil ha store økonomiske eller administrative konsekvenser.

Departementet mener at elever med hørselshemming som går i ordinære videregående skoler, og som bruker tolk, bør ha rett til å kunne velge å få opplæring i faget norsk tegnspråk med utvidet timeantall, og foreslår en slik utvidelse.

26.6.5 Om elever selv bør velge opplæring i og på norsk tegnspråk fra 8. trinn

Barneloven § 32 sier at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Elever med rett til opplæring i samisk og i kvensk og finsk velger selv om de vil ha slik opplæring fra og med 8. trinn. Opplæringslovutvalget mener det er gode grunner til å ha samme regler for elever med rett til opplæring i og på norsk tegnspråk.

Departementet støtter forslaget fra utvalget og mener at elever med rett til opplæring i og på norsk tegnspråk også bør velge selv om de ønsker slik opplæring fra 8. trinn. Departementet begrunner dette med hensynet til barnas selvbestemmelse, og at det bør være like regler for denne språkopplæringen som for elever som har rett til opplæring i og på samisk, kvensk og finsk.

27 Opplæring i og på de samiske språkene

27.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring i og på samisk utenfor og innenfor forvaltningsområdet for samiske språk (forvaltningsområdet). Opplæring i og på samisk i grunnopplæringen for voksne er behandlet i kapittel 43, mens dagens § 6-4 i opplæringsloven om innholdet i opplæringen er behandlet i kapittel 8.

Departementet har startet konsultasjoner med Sametinget om de forslagene i ny opplæringslov som direkte vil kunne påvirke samiske interesser. Konsultasjonene vil fortsette fram til forslaget til ny opplæringslov skal legges fram for Stortinget. I dette kapitlet redegjør derfor departementet for sine foreløpige forslag til regulering av opplæring i og på samisk i ny opplæringslov. Sametingets standpunkter til de ulike forslagene, så langt de har kommet fram av konsultasjonene til nå, framgår også av teksten.

27.2 Dagens regler

27.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Grunnloven § 108 slår fast at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

Flere internasjonale konvensjoner gir Norge forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Særlig relevant er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. I barnekonvensjonen artikkel 30 er det fastsatt at barn som tilhører en urbefolkning, ikke skal «nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk».

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og barnekonvensjonen gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven og har forrang foran nasjonale regler i tilfeller med motstrid.

27.2.2 Sameloven

Sameloven § 1-5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk. De skal være likestilte etter bestemmelsene i sameloven kapittel 3 om samisk språk.

Sameloven § 3-8 slår fast at «[e]nhver har rett til opplæring i samisk.» I andre avsnitt er det presisert at opplæringsloven gjelder for opplæring i og på samisk. Bestemmelsen retter seg derfor mot alle, men har særlig betydning for dem som på grunn av alder, bosted mv. ikke omfattes av annet regelverk som i praksis gir rett til opplæring i samisk.

27.2.3 Opplæringsloven

Samisk opplæring er i dag regulert i opplæringsloven kapittel 6. Samiske elever har rett til opplæring *i* samisk i grunnskolen og i videregående skole, uansett hvor de bor i landet.

I grunnskolen har alle elever som bor i samiske distrikter, både samer og ikke-samer, rett til opplæring både *i* og *på* samisk, jf. § 6-2 første avsnitt. Med «samisk distrikter» menes kommunene som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. § 6-1. Utenfor samiske distrikter er det bare samer som har rett til opplæring *i* samisk, men både samiske og ikke-

samiske elever, som utgjør minst ti i en kommune, har rett til grunnskoleopplæring *i og på* samisk, så lenge det er minst seks elever igjen i gruppa, jf. § 6-2 andre og femte avsnitt.

Ingen elever i videregående opplæring har rett til opplæring *på* samisk. Departementet kan gi forskrifter om at visse skoler skal tilby opplæring *i eller på* samisk eller i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen, jf. § 6-3 siste avsnitt. Denne forskriftshjemmelen er ikke brukt.

I tabellen nedenfor er en skjematisk framstilling av rettighetene til opplæring *i eller i og på* samisk.

| | SAMISK DISTRIKT (Forvaltningsområdet for samisk språk) | | IKKE-SAMISK DISTRIKT (Utenfor forvaltningsområdet for samisk språk) | |
|-------------------------------|---|---------------------------------|---|---|
| | Samer | Ikke-samer | Samer | Ikke-samer |
| Grunnskole | Opplæring <i>i og på</i> samisk | Opplæring <i>i og på</i> samisk | Opplæring <i>i</i> samisk Opplæring <i>på</i> samisk i særskilt gruppe | Opplæring <i>i og på</i> samisk i særskilt gruppe |
| Videregående opplæring | Opplæring <i>i</i> samisk | | Opplæring <i>i</i> samisk | |

Med rett til opplæring *i* samisk menes rett til opplæring i faget samisk i ett av de samiske språkene lulesamisk, sørsamisk og nordsamisk. Med rett til opplæring *i og på* samisk menes rett til opplæring *på* samisk også i andre fag enn samisk, i tråd med det samiske læreplanverket. Elever som får opplæring *i* samisk som første- eller andrespråk, er fritatt fra kravet om opplæring i fremmedspråk og skriftlig sidemål. Dette følger av forskrift til opplæringsloven §§ 1-9 til 1-11.

Elevene avgjør selv om de vil ha opplæring *i og på* samisk fra og med 8. trinn, jf. opplæringsloven § 6-2 sjette avsnitt. Kommunene kan vedta å legge opplæringen *på* samisk til én eller flere grunnskoler i kommunen, jf. § 6-2 tredje avsnitt. Elever som bare har opplæring *i* samisk, har rett til slik opplæring *på* nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1.

Etter § 6-2 fjerde avsnitt kan kommunene gi forskrifter om at alle elever i grunnskolealder i samiske distrikter skal ha opplæring *i* samisk. Denne obligatoriske opplæringen *i* samisk er av et mindre omfang enn opplæring *i* samisk som første- eller andrespråk. Elever i kommuner som har obligatorisk samiskopplæring, kan fortsatt velge å benytte seg av retten etter § 6-2 første avsnitt og dermed ha samisk som første- eller andrespråk i stedet for den obligatoriske opplæringen.

Kapittel 7 i forskrift til opplæringsloven handler om alternative opplæringsformer *i* samisk, kvensk og finsk. Dersom opplæringen ikke kan bli gitt av egnet

opplæringspersonale ved skolen, har elever som får opplæring i samisk, rett til alternative opplæringsformer. Det kan være fjernundervisning, intensivundervisning eller språksamlinger for eksempel på et leirskoleopphold.

Staten kan drive grunnskoler og videregående skoler i særlige tilfeller. Dette følger av opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3. Staten driver i dag tre videregående skoler. Dette er Samisk videregående skole i Karasjok, Samisk videregående og reindriftsskole i Kautokeino og Sørsamisk kunnskapspark i Hattfjelldal.

27.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i og på de samiske språkene
- å videreføre adgangen for kommunene til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler
- at ikke-samiske elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, skal ha rett til opplæring i samisk i videregående opplæring
- at samiske elever i grunnskolen utenfor forvaltningsområdet skal ha rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever i kommunen krever det. Departementet avgjør når bestemmelsen kan tre i kraft.
- å presisere at dersom opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunene og fylkeskommunene gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø når det er nødvendig
- at departementets adgang til å gi forskrifter om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte samiske fag, ikke videreføres

Siden utvalget mener at fjernundervisning skal reguleres generelt i den nye loven, foreslår ikke utvalget å videreføre forskriftshjemlene om dette for samisk opplæring i opplæringsloven. Utvalget mener også at det er unødvendig å presisere i bestemmelsene om opplæring i samisk at alternative opplæringstilbud for elever i grunnskolen skal utarbeides i samarbeid med foreldrene, jf. forskrift til opplæringsloven § 7-1 andre avsnitt. Involvering av elever og foreldre foreslås regulert i egne bestemmelser i loven.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 33.

27.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

27.4.1 Riksrevisjonen om samiske elevers rett til opplæring i og på samisk

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk, se Dokument 3: *5 Riksrevisjonens rapport om samiske elevers rett til opplæring i og på samisk* (2019–2020). Målet med undersøkelsen var å vurdere om samiske elever får et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk, og hvordan statlige virkemidler er innrettet for å sikre et slikt tilbud. Riksrevisjonen påpeker at elever som ber om opplæring i og på samisk, får retten oppfylt, men tilbudet er ikke godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder. Riksrevisjonen peker også på at svakheter i organisering og gjennomføring av fjernundervisningen fører til store ulikheter i

opplæringstilbudet. Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2018. I Innst. 211 S (2019–2020) støtter Stortinget Riksrevisjonens funn og anbefalinger til Kunnskapsdepartementet. Stortinget ber derfor departementet om

- å vurdere tiltak for å bidra til at informasjon om retten til samisk opplæring blir bedre tilgjengelig for samiske elever og foreldre
- å bidra til at fjernundervisningstilbudet blir et godt alternativ til stedlig undervisning

27.4.2 NOU 2016: 18 Hjertespråket

I NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*, konkluderer samisk språkutvalg med at hovedutfordringene innenfor grunnskoleopplæringen og videregående opplæring handler om at samiske elever ikke får oppfylt retten til opplæring i og på samisk. Årsakene til dette er sammensatt. Det handler både om tilgang til lærere med riktig kompetanse, manglende økonomiske ressurser og et statlig regelverk som ikke er tilpasset de reelle utfordringene. I tillegg mangler det et enhetlig og koordinert system hvor kommunene og fylkeskommunene kan hente veiledning og støtte i arbeidet med samiskundervisningen.

Opplæringslovutvalget har vurdert forslagene til lovendringer i NOU 2016: 18 som er relevante for opplæringslovutvalgets mandat. Forslagene i NOU 2016: 18 *Hjertespråket* omtales derfor ikke mer utfyllende i dette høringsnotatet.

I NOU 2016: 18 *Hjertespråket* foreslår utvalget videre å erstatte forvaltningsområdet med en språkområdeordning hvor kommunene som inngår i dag, kategoriseres i henholdsvis *språkbevaringskommuner* og *språkvitaliseringskommuner*, avhengig av situasjonen for språket. I tillegg foreslår utvalget en egen kategori for storbyer som skal ha særskilt ansvar for samiske språk. Byene som utvalget foreslår at skal inngå i denne kategorien, er Trondheim, Tromsø, Bodø og Oslo. Utvalget foreslår videre at de ulike kategoriene av språkområder skal ha ulike forpliktelser, blant annet når det gjelder rett til opplæring i samisk, offentlig informasjon på samisk, rett til svar på samiske språk og krav til at samisk i kommunal forvaltning skal være likestilt med norsk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i gang med oppfølgingen av rapporten og konsulterer med Sametinget om forslagene. I august 2021 sendte kommunal- og moderniseringsdepartementet på høring forslag til endringer i samelovens språkregler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår en differensiert forvaltningsområdeordning, basert på hovedtrekkene i NOU 2016: 18 *Hjertespråket*. Det foreslås en forvaltningsområdeordning med tre kategorier; språkutviklingskommune, språkvitaliseringskommune og bykommune med særlig ansvar for samiske språk. Samisk språkområde brukes som begrep som omfatter alle kategorier, og erstatter begrepet forvaltningsområdet. Dersom disse forslagene til endringer blir vedtatt vil det kunne åpne opp for større grad av differensiering i rettigheter til samiske og ikke-samiske elever enn det som følger av dagens opplæringslov. Kunnskapsdepartementet vil følge opp dette i det videre arbeidet med ny opplæringslov.

27.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til opplæring *i og på* samisk i grunnskolen og retten til opplæring *i* samisk i videregående opplæring, se forslaget til §§ 3-2 og 6-2
- å videreføre kommunenes adgang til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler i kommunen, se forslaget til §§ 3-2 og 6-2
- å lovfeste rett til opplæring *i* samisk i videregående opplæring for ikke-samiske elever som har hatt opplæring *i* eller *i og på* samisk i grunnskolen, se forslaget til § 6-2
- å presisere at kommunene og fylkeskommunene skal gi eleven tilbud om opplæring *i* et samiskspråklig miljø, hvis fjernundervisning alene gjør at opplæringen ikke blir trygg og forsvarlig, se forslaget til §§ 3-2 og 6-2
- ikke å videreføre departementets adgang til å gi forskrifter om at visse videregående skoler skal tilby opplæring *i* eller *på* samisk eller i særskilte samiske fag

Departementet hører åpent om det bør innføres en rett til opplæring på samisk i to fag for samiske grunnskoleelever utenfor forvaltningsområdet dersom minst tre elever i kommunen krever det.

27.6 Departementets vurderinger

27.6.1 Videreføre retten til opplæring *i og på* samisk

Departementet foreslår å videreføre retten til opplæring *i og på* de samiske språkene i grunnskolen og retten til opplæring *i* samisk *i* videregående opplæring. Departementet foreslår også å videreføre kommunenes adgang til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler. Forslagene støttes av et stort flertall av høringsinstansene, og departementet slutter seg til utvalgets vurdering og forslag.

Departementet foreslår også å videreføre dagens regel om at elever fra 8. trinn selv velger om de ønsker opplæring *i og på* samisk. Sametinget er uenig i dette forslaget, og mener at det bør legges ulik vekt på valg av opplæring i samiske språk og valg av målform og fremmedspråk. Departementet mener at elevenes rett til selvbestemmelse må veie tyngst, og peker på at barns rett til selvbestemmelse følger av både Grunnloven og barnekonvensjonen.

27.6.2 Rett til opplæring *i* samisk for ikke-samiske elever i videregående opplæring som har hatt opplæring *i* samisk i grunnskolen

I dag har ikke-samiske elever som har hatt opplæring *i* eller *i og på* samisk i grunnskolen, ikke rett til opplæring *i* samisk i videregående opplæring. Departementet mener i likhet med utvalget at det er rimelig at en elev som har fått opplæring *i* samisk som første- eller andrespråk i grunnskolen, sikres en rett til å fortsette med opplæring *i* samisk i videregående opplæring. Dette var også et av forslagene i NOU 2016: 18 *Hjertespråket*. Å innføre en slik rett vil sikre den enkelte eleven et helhetlig opplæringsløp, men også bidra til å bevare og utvikle de samiske språkene. De fleste høringsinstansene er positive til forslaget. Sametinget støtter også forslaget.

Departementet mener at elevene som velger opplæring i samisk som første- eller andrespråk i videregående opplæring, må følge gjeldende fag- og timefordeling og læreplaner for *Kunnskapsløftet – samisk* i de aktuelle fagene. Per i dag betyr det at opplæring i samisk som førstespråk normalt skal kombineres med opplæring i norsk etter læreplanen i norsk for elever med samisk som førstespråk. Elever som ønsker det, kan likevel få opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk.

Opplæring i samisk som andrespråk skal kombineres med opplæring i norsk etter ordinær læreplan i norsk, men med rett til fritak fra opplæring i fremmedspråk og skriftlig sidemål.

Det kan være en utfordring å sikre nok kvalifiserte lærere, se kapittel 63 om økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Samtidig mener departementet at det er viktig at elever som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, sikres en rett til å få opplæring i samisk også i videregående opplæring. Det er dessuten usikkert hvor mange flere elever i videregående som får opplæring i samisk forslaget vil føre til, og det er mulig at antallet ikke vil øke vesentlig.

Departementet foreslår derfor at alle elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, har rett til opplæring i samisk i den videregående opplæringen.

Departementet har lagt avgjørende vekt på at alle elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, bør få muligheten til å fordype seg videre i samisk i videregående opplæring. På sikt vil dette også kunne bidra til å sikre et bredere rekrutteringsgrunnlag for de samiske barnehagelærerutdanningene og lærerutdanningene.

27.6.3 Opplæring i samisk i et samiskspråklig miljø for å sikre trygg og forsvarlig opplæring

27.6.3.1 *Plikt for kommunene og fylkeskommunene*

Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om å presisere i loven at når opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen, når det er nødvendig, gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø.

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at det er viktig for god språkopplæring at samiskopplæringen kan foregå i et samiskspråklig miljø. Undersøkelser viser at motivasjonen for å lære samisk øker hos elevene når de møter andre elever på språksamlinger. I dag er det mange kommuner som gir elevene mulighet til å hospitere og å delta på språksamlinger. Dette gjøres som en del av opplæringen i samisk, når den ellers skjer som fjernundervisning. I Utdanningsdirektoratets rammeverk for fjernundervisning i samisk for elever i grunnopplæringen er det understreket at dersom kommunene mener at nettbasert opplæring i samisk alene er forsvarlig, vil det ikke være nødvendig med språksamlinger eller hospitering. I motsatt fall vil språksamlinger eller hospitering være nødvendig for å oppnå kompetansemålene i faget.

Departementet vurderer som ledd i konsultasjonene med Sametinget om plikten også bør omfatte tilfeller hvor eleven får stedlig undervisning av en lærer alene eller på skoler med et svært lite samiskspråklig miljø. Alternativt kan det presiseres i merknad til

bestemmelsen at det også i slike tilfeller normalt vil være nødvendig for å nå kompetansemålene.

27.6.3.2 *Ikke en rett for elevene*

Departementet foreslår imidlertid ikke å innføre en rett for elevene til å få deler av opplæringen i et samiskspråklig miljø der opplæringen i samisk ellers gis som fjernundervisning.

Flere høringsinstanser mener det bør innføres en slik rett. I NOU 2016: 18 *Hjertespråket* foreslås det å gi elevene rett til å delta i samiske språkbadsamlinger for å styrke fjernundervisningstilbudet. Sametinget har i konsultasjonsmøter med departementet understreket at de ønsker en rett for elevene til å få opplæring i samisk i et samiskspråklig miljø. De mener at denne retten skal gjelde for elever som får fjernundervisning, og for elever som får opplæring av en lærer alene eller på skoler med et svært lite samiskspråklig miljø. Sametinget viser til læreplanen i samisk som andrespråk hvor det står at opplæring i samisk skal gis etter sterke språkopplæringsmodeller. Sametinget mener at siden læreplanene gir føringer for opplæring etter en sterk språkopplæringsmodell, må opplæringsloven også gi elevene en tilsvarende rett til opplæring i et samiskspråklig miljø.

Departementet legger vekt på at lærernes og kommunenes og fylkeskommunenes pedagogiske og faglige skjønn bør ligge til grunn i all opplæring. Nasjonale myndigheter fastsetter rett til opplæring og kompetansemålene, men det er opp til det lærerne, kommunene og fylkeskommunene å vurdere *hvordan* målene skal nås. Derfor foreslår ikke departementet å innføre en slik rett.

27.6.3.3 *Hva menes med «samiskspråklig miljø»?*

Mange høringsinstanser bruker ordene *hospitering*, *språksamlinger* eller *språkbad* når de skal beskrive hva et samiskspråklig miljø innebærer. Opplæringslovutvalget skriver at betegnelsen *samiskspråklig miljø* kan være en fellesbetegnelse for språksamlinger, språkbad, hospitering, studiebesøk, utveksling osv.

Departementet er enig i utvalgets beskrivelse og mener at kommunene og fylkeskommunene bør stå fritt til å vurdere hvilket tilbud som vil være aktuelt. I noen tilfeller kan også en felles digital læringsplattform bidra til å skape språkmiljøer for elevene gjennom for eksempel flerpartsundervisning eller digitale språksamlinger.

27.6.3.4 *Hva betyr vilkåret «nødvendig»?*

Departementet foreslår at kommunen og fylkeskommunen skal ha plikt til å gi eleven tilbud om opplæring i et samiskspråklig miljø når dette er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig. Mange høringsinstanser peker på at ordet *nødvendig* er uklart, og at det kan føre til at terskelen for å tilby språksamlinger blir for høy.

Departementet mener det er vanskelig å finne et uttrykk som dekker dette bedre, og at kommunene, fylkeskommunene og lærerne må vurdere når eleven vil ha behov for noe mer enn bare fjernundervisning for å nå kompetansemålene. Kommunen og fylkeskommunen må vurdere om det å tilby et hospiteringsopphold, språksamling eller

lignende er nødvendig for at eleven skal få en trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring i samisk og en mulighet til å nå kompetansemålene i faget.

Kommunen og fylkeskommunen må gjøre en konkret vurdering av årsaken til at opplæringen ikke er trygg og pedagogisk forsvarlig. Elever har rettigheter, og kommunene og fylkeskommunene har også plikter etter andre bestemmelser i loven som kan gjelde i det aktuelle tilfellet. Departementet vil her særlig vise til lovforslaget kapittel 11 og 12. Etter kapittel 11 har eleven rettigheter og kommunene og fylkeskommunene plikter som skal sikre at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Etter kapittel 12 har elevene en rett til et trygt og godt skolemiljø og kommunene, og fylkeskommunene har en aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Disse reglene må ses i sammenheng, og det er det totale opplæringstilbudet til eleven som vil være avgjørende. Det er ingenting i veien for at opplæring i et samiskspråklig miljø kan være en del av et vedtak eller tiltak etter kapittel 11 og kapittel 12 i lovforslaget.

Departementet vil understreke at *nødvendig* ikke handler om ytre rammer, for eksempel hvor mange andre som snakker det samiske språket i området, økonomi og ressurser. Vurderingen skal være knyttet til om opplæringen i samisk i et samiskspråklig miljø er nødvendig for at eleven skal få en trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring og dermed kunne nå kompetansemålene i læreplanen. Hvor store deler av opplæringen i samisk det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om opplæringen gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke.

Det kan på forhånd være vanskelig å vite om opplæring i et samiskspråklig miljø vil være det rette tiltaket for eleven. I tillegg kan det være tilfeller hvor opplæringen eleven får i det samiskspråklige miljøet, ikke er trygg og pedagogisk forsvarlig. Dersom opplæringen ikke har den ønskede effekten eller den ikke er forsvarlig, faller plikten til kommunen og fylkeskommunen i å gi opplæring i et samiskspråklig miljø bort.

27.6.4 Opplæring via alternative opplæringsformer også innenfor forvaltningsområdet

Departementet mener dagens regel om at det ikke er adgang til å gi opplæring i og på samisk ved hjelp av alternative opplæringsformer innenfor forvaltningsområdet, er for snever. I dag har elevene innenfor forvaltningsområdet rett til å velge mellom opplæring i tre ulike samiske språk. Departementet mener derfor at adgangen til å gi opplæring ved hjelp av alternative opplæringsformer bør gjelde uavhengig av om kommunene er innenfor eller utenfor forvaltningsområdet. Som eksempel kan en elev med lulesamisk som førstespråk, men som bor i en kommune der nordsamisk dominerer, ha behov for opplæring i lulesamisk via fjernundervisning.

Opplæringslovutvalget behandlet ikke dette spørsmålet særskilt, men foreslår en generell regel som gir mulighet til å gi opplæring via fjernundervisning. Departementet foreslår på bakgrunn av utvalgets forslag en generell regulering av fjernundervisning i den nye opplæringsloven, se kapittel 20. Departementet mener at forslaget til bestemmelse om

fjernundervisning i § 14-4 vil gi mulighet til å gi opplæring i samisk via fjerundervisning, uavhengig av om kommunen ligger innenfor eller utenfor forvaltningsområdet.

Når det gjelder andre alternative opplæringsformer, for eksempel intensivundervisning eller språksamlinger, reguleres dette av reglene som foreslås om organisering av opplæringen og kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom.

27.6.5 Skal samiske elever utenfor forvaltningsområdet få rett til opplæring i samisk?

27.6.5.1 Om opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å gi samiske grunnskoleelever utenfor forvaltningsområdet en rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre samiske elever i kommunen krever det. Dette skal ifølge utvalget gjelde i tillegg til retten til opplæring i og på samisk som elever utenfor forvaltningsområdet har i dag dersom minst ti elever i kommunen ønsker det. Utvalget skriver at de ser flere fordeler med en slik differensiert tilnærming hvor elevene gis opplæring på samisk i noen fag i tillegg til opplæringen i samisk. Elevene vil da kunne tilhøre en ordinær klasse, men få opplæring på samisk i noen fag i en egen gruppe og dermed få praktisert samisk i flere fag.

Departementet har ikke landet på en konklusjon i dette spørsmålet og ber om innspill fra høringsinstansene. Se vurderingene nedenfor.

De fleste høringsinstansene støtter opplæringslovutvalgets forslag, men mange peker på utfordringer med å skaffe nok kvalifiserte lærere til de tre samiske språkene og behovet for gode økonomiske tilskuddsordninger. Blant annet Oslo kommune mener at forslaget vil innebære økt behov for økonomiske midler. Sametinget har i konsultasjonsmøte med departementet gitt uttrykk for at de støtter opplæringsutvalgets forslag.

27.6.5.2 Bruk av fjernundervisning

Det er i dag adgang til å bruke fjernundervisning for opplæring i samisk for elever utenfor samiske distrikter, jf. opplæringsloven § 6-2 femte avsnitt. For andre fag enn samisk er det etter dagens lov ikke tillatt med fjernundervisning for opplæring på samisk.

Departementet mener det vil være svært vanskelig å oppfylle utvalgets forslag om å gi samiske elever rett til opplæring på samisk i to fag, uten at kommunene får bruke fjernundervisning. Se forslaget om fjernundervisning i kapittel 20 og forslaget til § 14-4.

De foreslåtte vilkårene for bruk av fjernundervisning er at kommunen kan godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen slik, og at opplæringen vil være trygg og pedagogisk forsvarlig. I tillegg må elevene og læreren kunne kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler. Vilråene i lovforslaget gir kommunene et større ansvar for å begrunne bruken av fjernundervisning.

Kravet om effektiv kommunikasjon vil være mulig å tilfredsstillere så lenge kommunen har de nødvendige tekniske hjelpemidlene og kompetanse til å lære lærere og elever i å bruke dette på en måte som sikrer at eleven og læreren kan kommunisere effektivt. Dersom kommunene ikke klarer å skaffe kvalifiserte lærere som kan samisk, vil dette kunne

tilfredsstillende det vilkåret om at det skal være gode grunner for å organisere opplæringen ved hjelp av fjernundervisning.

Det siste vilkåret er at opplæringen gjennom fjernundervisning skal være trygg og pedagogisk forsvarlig. Departementet ser at det kan være flere hensyn som taler imot at en fast bruk av fjernundervisning som metode når eleven skal ha opplæring på samisk i to fag, er pedagogisk forsvarlig. Elevene vil kunne oppleve å ha opplæring alene i opptil 25 prosent av det totale timetallet i grunnskolen. Dette vil for eksempel gjelde dersom de får opplæring på samisk i matematikk og samfunnsfag – som til sammen tilsvarer 1835 timer for hele grunnskolen. I tillegg kommer timer til opplæring i samisk på 836 timer.

Elevenes alder og modenhet vil også ha betydning for vurderingen av om opplæringen kan gis som fjernundervisning. Fjernundervisning kan generelt antas å være mindre problematisk i ungdomsskolen enn på barneskolenivå.

27.6.5.3 Underskudd på lærere

Selv om vilkårene for å bruke fjernundervisning kan være oppfylt, er det et spørsmål om det er mulig for kommunene å oppfylle rettighetene til opplæring på to fag i enten lulesamisk, sørsamisk eller nordsamisk. Utdanningsdirektoratets vurderinger viser at kravene om henholdsvis 30 og 60 studiepoeng i flere fag for å undervise på barne- og ungdomstrinnet gjør det svært krevende å oppfylle en slik rettighet. Direktoratet mener det vil være et stort underskudd på lærere som kan undervise i flere fag på samisk og som samtidig oppfyller kompetansekravene i de ulike fagene.

27.6.5.4 Ivareta hensynet til samer som urfolk og sikre samisk språk

Departementet mener imidlertid at det også er mange gode grunner til å innføre en slik rett som utvalget foreslår. Statlige myndigheter har ansvaret for å sikre at hensynet til samer som urfolk blir ivaretatt, og bevaring og styrking av de samiske språkene er av stor betydning for å verne om og utvikle samisk kultur og samfunnsliv. Store deler av den samiske befolkningen bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Samtidig er de samiske språkene i en sårbar situasjon. På UNESCOs liste over truede språk er nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk klassifisert som truede språk, og sørsamisk og lulesamisk er ansett som alvorlig truet.

I NOU 2016:18 *Hjertespråket* foreslår samisk språkutvalg å utvide retten til opplæring på samisk i alle fag utenfor forvaltningsområdet slik at minstekravet på ti elever reduseres til tre elever. Opplæringslovutvalgets forslag kan ses på som en mellomløsning, som balanserer hensynet til behovet for å satse på samisk språk og at flere samiske elever på sikt skal få mulighet til å bruke og utvikle språket sitt, med utfordringene en står overfor med mangelen på lærere. I NOU 2016:18 understrekes også betydningen av å få opplæring i samisk etter sterke språkopplæringsmodeller. God språkopplæring i grunnskolen og den videregående opplæringen er viktig både for å støtte opp om språkutviklingen hos samiskspråklige barn og for å sikre samiske personer som er norskspråklige, rett til å lære eget morsmål. Ved å innføre en rett til opplæring på samisk i to fag slik opplæringslovutvalget foreslår, vil flere samiske elever kunne få muligheten til å benytte samisk i opplæringen også utenfor timene i samisk som første- eller andrespråk.

Utvalget foreslår at den nye retten til opplæring på samisk i to fag for samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet først skal tre i kraft noe fram i tid, slik at tilgangen til lærere kan bedres. Departementet støtter dette.

27.6.5.5 Ønsker høringsinstansenes syn

Basert på utfordringene vist ovenfor, særlig den store mangelen på lærere og at store deler av opplæringen vil måtte gis som fjernundervisning, er departementet usikker på om det bør innføres en utvidet rett til opplæring på samisk utenfor forvaltningsområdet når minst tre samiske grunnskoleelever i en kommune krever det. Departementet hører derfor dette spørsmålet åpent, og ber om høringsinstansenes syn på om det bør innføres en slik rettighet.

27.6.5.6 Videreføre retten til opplæring på samisk dersom ti elever ønsker det

Departementet vil også vise til at både samiske og ikke-samiske elever utenfor forvaltningsområdet etter dagens regler har rett til å få opplæring i og på samisk, i alle fag, dersom det er minst ti elever i kommunen som ønsker slik opplæring. Departementet foreslår å videreføre denne regelen. Det er ikke et vilkår at disse ti elevene skal være samer, det er nok at det til sammen i kommunen er ti elever som ønsker slik opplæring.

27.6.6 Ikke videreføre hjemmel til forskrift om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at hjemmelen i opplæringsloven § 6-3 andre avsnitt om at «departementet kan gi forskrifter om at visse skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte samiske fag i den videregående opplæringen innenfor visse kurs eller for visse grupper», ikke bør videreføres. Hjemmelen har aldri vært tatt i bruk. Departementet viser til at dagens statlige videregående skoler i Karasjok og i Kautokeino ikke er hjemlet i denne bestemmelsen, men i opplæringsloven § 13-3 sjette avsnitt. Departementet er enig med utvalget i at det av hensyn til det lokale selvstyret ikke er hensiktsmessig at staten skal kunne pålegge en fylkeskommune å tilby opplæring i eller på samisk eller annen opplæring ved visse skoler.

Dersom det skulle bli aktuelt å måtte pålegge videregående skoler å gi et samisk opplæringstilbud, er departementet enig med utvalget i at formålet med bestemmelsen i stedet kan oppnås gjennom avtaler og tilskuddsordninger.

27.6.7 Ikke lovfeste rett til læremidler på samisk

Sametinget mener at det bør lovfestes en rett til samiske læremidler, og at det bør gis en regel i opplæringsloven om at alle læremidler som hovedregel må foreligge på både bokmål, nynorsk, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk til samme tid. Departementet støtter utvalgets vurderinger og anbefaling om ikke å ta inn en slik regel i loven. Departementet mener, som utvalget, at man bør forsøke å oppnå forbedring av læremiddelsituasjonen gjennom andre virkemidler enn ved lovvedtak.

Det er Sametinget som er gitt ansvaret for å utvikle læremidler i samisk, og Sametinget har fått større handlingsrom til selv å prioritere økonomiske virkemidler mellom ulike

tiltak etter at de årlige overføringene til Sametinget ble samlet på én post fra og med statsbudsjettet 2019.

27.6.8 Ikke lovfeste informasjonsplikt om retten til opplæring i og på samisk

Departementet foreslår i kapittel 34 en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å gi elever og foreldre den informasjonen de har bruk for, blant annet om rettighetene til elevene. Den foreslåtte bestemmelsen er generell og vil også gjelde for informasjon om rett til opplæring i og på samisk og for kommunene og fylkeskommunene i hele landet. Sametinget mener at plikten til å informere om retten til opplæring i og på samisk bør framgå eksplisitt av denne lovbestemmelsen, og viser til Riksrevisjonens rapport om at rettighetene til samiskopplæring ikke er godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder.

Informasjon om elevenes rett til opplæring i og på samisk vil naturlig falle inn under skolens informasjonsplikt etter forslaget til § 10-8. Bestemmelsen er generelt utformet og skal dekke en rekke rettigheter og plikter som elevene har etter opplæringsloven.

Departementet mener det ikke er nyttig å nevne noen temaer eller rettigheter særskilt i lovteksten. Det vil være svært mange temaer og rettigheter som det kunne være ønskelige fra ulike hold å nevne eksplisitt i bestemmelsen. Departementet er opptatt av at bestemmelsen ikke skal ese ut, og at det ikke er hensiktsmessig med en diskusjon om hvilke rettigheter som er viktigere enn andre. Departementet foreslår at kommunene og fylkeskommunenes plikt til å informere om retten til opplæring i og på samisk tydeliggjøres i merknadene til lovbestemmelsen.

28 Opplæring i kvensk og finsk

28.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring i kvensk og finsk, som i dag er regulert i opplæringsloven § 2-7. Kvenene/norskfinnene er en språklig og etnisk minoritet med historisk tilhørighet i Nord-Norge, hovedsakelig i Finnmark og Troms. Kvener/norskfinner er på linje med jøder, rom, romanifolk/tatere og skogfinner anerkjent som nasjonale minoriteter i Norge.

28.2 Dagens regler

28.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 slår fast at personer som tilhører en minoritet, har rett til å dyrke sin kultur og bruke sitt språk. Barnekonvensjonen har en tilsvarende bestemmelse i artikkel 30 om barn som tilhører en språklig minoritet. Konvensjonsreglene gjelder som norsk lov gjennom menneskerettsloven og skal ved motstrid gå foran annen norsk lov eller forskrift.

Norge har også ratifisert Europarådets minoritetsspråkpakt og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Staten har med det forpliktet seg til å legge forholdene til rette for at nasjonale minoriteter skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart, sitt språk og sin kultur.

28.2.2 Opplæringsloven

Opplæringsloven § 2-7 handler om opplæring i kvensk eller finsk for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn. Når minst tre elever ved grunnskoler i Troms og Finnmark krever det, har elever med denne bakgrunnen rett til opplæring i kvensk eller finsk. Det er ikke et krav at de tre elevene må gå på samme trinn. Elevene har rett til å få opplæringen i kvensk eller finsk i egen undervisningsgruppe, men skal ellers gå i vanlig klasse sammen med de andre elevene. Opplæringen kan organiseres på ulike måter: elevene kan få inntil 190 årstimer ekstra, ordningen med 5 prosent fleksibilitet kan brukes, eller de to grepene kan brukes i sammenheng.

Når opplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale ved skolen, har elevene rett til alternativ form for opplæring, for eksempel fjernundervisning, intensivundervisning eller særskilt leirskoleopphold. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 7-1.

Det er ingen tilsvarende rett til opplæring i kvensk eller finsk i videregående opplæring, men fylkeskommunen kan velge å tilby det. Læreplanene dekker hele grunnopplæringen.

28.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i kvensk eller finsk for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn, med samme vilkår for retten som i dagens regler
- at adgangen til å bruke alternative opplæringsformer flyttes fra forskriften til loven

Utvalgets begrunnelse for forslaget står i kapittel 34.2 i NOU-en.

28.4 Andre utredninger og kunnskapsgrunnlag

28.4.1 Regjeringens politikk for opplæring i kvensk eller finsk

Det er få elever i dag som velger opplæring i finsk eller kvensk. Våren 2020 var det ifølge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 470 elever i grunnskolen som fikk opplæring i kvensk eller finsk som andrespråk. Antallet elever som velger slik opplæring, er halvert i løpet av de siste 15 årene. Våren 2019 var det 23 elever som fikk opplæring i kvensk eller finsk som andrespråk i videregående opplæring (kilde: Udir). Det finnes ikke offisielle tall på hvor mange i befolkningen som anser at de har kvensk/norskfinsk bakgrunn.

Kvensk er anerkjent som nasjonalt minoritetsspråk i Norge og er i dag i en kritisk situasjon. Stortinget vedtok i april 2021 ny språkløve. Loven trer i kraft 1. januar 2022. Loven er ment å sikre at offentlige organer tar ansvar for å «verne og fremje kvensk,

romani, romanes og norsk teiknspråk», jf. § 1 bokstav c. Det påpekes i Prop. 108 L (2019–2020) at dette innebærer at offentlige organer har et ansvar for å sette i verk flere positive tiltak for å øke bruken av blant annet kvensk enn det som følger direkte av minoritetsspråkpakten. Departementet er omfattet av loven og har dermed ansvar for å vurdere tiltak i egen sektor som fremmer språkene når det utformer sin sektorpolitikk.

Regjeringen la i januar 2018 fram *Målrettet plan for kvensk språk 2017–2021*. Planen inneholder en rekke tiltak for å styrke og revitalisere kvensk språk. Kvensk språk er fremdeles i en svært utsatt situasjon med få aktive språkbrukere, spesielt blant de yngre. Samtidig er det en språklig revitaliseringsprosess på gang i det kvenske/norskfinske miljøet. Et av tiltakene i planen var å tydeliggjøre i opplæringsloven at elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn har rett til opplæring i kvensk som andrespråk, på lik linje med finsk. Tidligere gikk denne rettigheten kun fram av læreplanen, mens opplæringsloven bare nevnte rett til opplæring i finsk. Bestemmelsen i opplæringsloven § 2-7 ble derfor endret med virkning fra 1. august 2019, slik at kvensk og finsk nå er sidestilt i loven. Departementet har også fulgt opp dette ved å endre forskrift til opplæringsloven og læreplanen i faget.

For å styrke arbeidet med å revitalisere kvensk språk og fremme kvensk/norskfinsk kultur opprettet regjeringen i 2015 en tilskuddsordning til kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur. Å fremme kvensk språk og kvensk/norskfinsk identitet hos barn og unge er et særlig framhevet formål for ordningen. I 2020 ble det blant annet gitt tilskudd til drift av fem språk- og kultursentre i Troms og Finnmark. Samlet bevilgning over posten i perioden 2015 til 2020 var på 40,6 millioner kroner.

Hvert år bevilges det omtrent 9 millioner kroner i tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk. Tilskuddordningen omfatter både offentlige grunnskoler og videregående skoler, og friskoler.

28.4.2 Utdanningsdirektoratet har utredet konsekvensene av å utvide retten til opplæring i kvensk eller finsk

Utdanningsdirektoratet har utredet økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser av å utvide retten til opplæring i kvensk eller finsk som andrespråk for elever i grunnskolen. Direktoratet ble bedt om å vurdere fire ulike alternative utvidelser av retten (endringen understreket):

- a. Rettigheten endres til at det kreves minst tre elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn i kommunen som ønsker slik opplæring. Rettigheten skal fortsatt være begrenset til Troms og Finnmark.
- b. Rettigheten gjøres uavhengig av antall elever på skolen med kvensk/norskfinsk bakgrunn som ønsker opplæring i kvensk eller finsk, men fortsatt begrenset til kommuner i Troms og Finnmark.
- c. Rettigheten gjøres gjeldende i hele landet, men med et krav om at minst tre elever på skolen eller kommunen med kvensk/norskfinsk bakgrunn ønsker opplæring i kvensk eller finsk.

- d. Rettigheten gjelder for alle elever i grunnskolen med kvensk/norskfinsk bakgrunn.

Direktoratet viser at det i vurderingene av alternativene er stor usikkerhet knyttet til hvor mange elever som vil kunne benytte seg av sine rettigheter. Det har derfor vært vanskelig å beregne økonomiske konsekvenser av alternativene.

28.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å utvide retten til opplæring i kvensk og finsk slik at den gjelder for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn ved grunnskoler i Troms og Finnmark, uavhengig av hvor mange elever ved skolen som ønsker slik opplæring, se forslaget til § 3-3
- å videreføre dagens regel om at kommunen kan gi opplæring i kvensk og finsk gjennom fjernundervisning når opplæringen ikke kan bli gitt av egnet undervisningspersonale på skolen, se forslaget til § 14-4

28.6 Departementets vurderinger

28.6.1 Om retten til opplæring i kvensk eller finsk bør avhenge av antallet elever som ønsker slik opplæring

28.6.1.1 Innspill i høringen og anbefaling fra Europarådet

Flere høringsinstanser mener at retten til opplæring i kvensk eller finsk bør gjelde uavhengig av om det er andre elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn ved skolen eller i kommunen som ønsker slik opplæring. De mener også at retten bør gjelde for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn i hele landet.

I Europarådets anbefalinger for Norges videre arbeid med å oppfylle internasjonale forpliktelser etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, omtales både kvensk generelt og opplæring i kvensk spesielt. Under «ytterligere anbefalinger» er Ministerkomiteens anbefalinger knyttet til minoritetsspråkpakten tydelig når de skriver at Norge bør

tilby undervisning og læringsmuligheter i og på kvensk i skolen på en bredere og mer systematisk måte, inkludert utenfor de tradisjonelle geografiske områdene for å ta hensyn til trender med flytting til bysentre

28.6.1.2 Dagens praksis

Utdanningsdirektoratet peker i sin utredning på at det kan synes urettferdig at en elevs rettighet bare gjelder dersom minst to andre har samme rett til opplæring i et av språkene og samtidig ønsker å bruke denne rettigheten. Dette vil favorisere elever som bor i områder med mange kvener/norskfinner og på store skoler. Dagens krav om tre elever på samme skole kan skape utfordringer for elever som har startet sin opplæring, dersom andre elever flytter fra skolen eller kommunen eller ikke lenger ønsker opplæring i finsk eller kvensk. I praksis er det ikke sikkert at skolen avslutter opplæring selv om antallet er

under tre, men rettigheten til eleven bortfaller, og det kan derfor i teorien bli konsekvensen. Eleven må da vente på at det igjen er tre elever som utløser retten for å kunne gjenoppta opplæringen i et av språkene. Statsforvalteren i Troms og Finnmark peker på at dette er uheldig. Det kan også være elever som ikke starter med kvensk eller finsk som andrespråk fordi de er usikre på om det er mulig å få kontinuitet i opplæringen sin.

Utdanningsdirektoratet viser til at praksisen i dag er at kommunene får tildelt tilskudd fra første elev. De skriver at Statsforvalteren i Troms og Finnmark i lengre tid har hatt en forvaltningspraksis hvor søkere med grunnskoleundervisning i kvensk eller finsk med færre enn tre elever, har fått innvilget tilskudd. Årsaken til en slik forvaltningspraksis er å sikre et mer stabilt tilbud til elevene. Utdanningsdirektoratet mener derfor at elevene i dag i praksis får en rett til opplæring i finsk eller kvensk som andrespråk uavhengig av antall elever som ønsker dette. Direktoratet har ikke kunnskap om det er skoler som ikke oppretter tilbud, og dermed ikke søker tilskudd fordi det er for få elever til at retten oppfylles. Det kan være noen nye skoler som vil måtte opprette tilbud dersom retten blir individuell, men direktoratet antar at dette ikke vil være mange.

28.6.1.3 *Stor mangel på lærere*

Et viktig spørsmål er om det vil finnes nok kvalifiserte lærere til å gi et forsvarlig tilbud om opplæring i finsk eller kvensk dersom retten utvides. Tilbakemeldinger fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark og fra Kvensk Institutt viser at det er stor mangel på lærere i faget. De melder også at flere lærere i faget nærmer seg pensjonsalder, slik at mangelen relativt snart kan bli enda større. Utfordringen er størst for kvensk. Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Kvensk Institutt kjenner til eksempler på at flere elever ikke har fått opplæring i kvensk fordi skolene ikke klarer å finne lærere som kan undervise i språket. Kvensk er i en kritisk situasjon ved at få snakker og skriver språket. *Målrettet plan for kvensk språk* viser til forskning som sier at de fleste av de kvenske språkbrukerne er over 60 år. Det er derfor et begrenset antall personer som per i dag kan være aktuelle lærere i kvensk. For finsk avhjelpes situasjonen noe ved at innvandrere fra Finland kan brukes som lærere.

Dersom retten til opplæring utvides, ser departementet at utfordringen med å skaffe kvalifiserte lærere kan bli enda større enn i dag. Men gitt at dagens praksis er at mange elever får opplæring i kvensk eller finsk uavhengig av antallet andre elever som ønsker det, er det ikke sikkert at lærermangelen vil bli merkbart større. Departementet peker også på at retten kan oppfylles via fjernundervisning dersom vilkårene for dette er oppfylt, se kapittel 27.6.3 nedenfor.

28.6.1.4 *Lovfeste dagens praksis i Troms og Finnmark*

Europarådet peker på at språkundervisning er viktig for revitaliseringen av kvensk, og at Norge bør iverksette tiltak. Departementet mener at å tilby opplæring i kvensk på en «bredere og mer systematisk måte» kan imøtekommes ved å gjøre retten uavhengig av antall elever eller utvide til å gjelde kommune, i stedet for skole, i Troms og Finnmark. Departementet legger for øvrig til grunn at å utvide retten til å gjelde utenfor Troms og Finnmark ville kunne imøtekomme Europarådets «ytterligere anbefalinger» om et tilbud

utenfor de tradisjonelle geografiske områdene, men understreker at departementet mener Norge allerede oppfyller våre folkerettslige forpliktelser.

Departementet mener at dagens praksis i kommuner i Troms og Finnmark bør lovfestes og foreslår derfor å gi alle elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn som bor i Troms og Finnmark, en rett til opplæring i kvensk eller finsk som andrespråk.

28.6.2 Om retten til opplæring i kvensk eller finsk bør utvides til hele landet

28.6.2.1 *Hvor mange vil omfattes av en slik utvidelse?*

Departementet har også vurdert om en utvidelse av retten bør gjelde for hele landet. Dersom retten gjøres uavhengig av antall elever i en skole eller kommune og landsdekkende, vil det sikre likebehandling av alle elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn i grunnskolen.

Kvensk Institutt anslår at det finnes mellom 10 000–15 000 kvener i Norge. Om lag 2000–8000 personer snakker kvensk eller finsk i dag, avhengig av hvilke kriterier som ligger til grunn.

Det finnes ingen offentlig oversikt over hvor mange som tilhører minoriteten. Det er derfor ikke sikker kunnskap om hvor mange som er kvener/norskfinnere i Norge, og hvor i landet medlemmer av minoriteten bor. I Meld. St. 12 (2020–2021) *Nasjonale minoriteter i Norge – En enhetlig politikk* står det innledningsvis om kvenene/norskfinnene:

Kvenene/norskfinnene er en språklig og etnisk minoritet med historisk tilhørighet i nordområdene, hovedsakelig i Troms og Finnmark. I dag bor det kvener/norskfinnere også i andre deler av landet.

Hvor mange som bor andre steder enn i Troms og Finnmark, har departementet derfor ikke kunnskap om. Men gitt flyttemønstrene fra nord og sørover for befolkningen som helhet, er det naturlig å tenke seg at det også er en god del personer med kvensk/norskfinsk bakgrunn som bor sør i landet.

Det er vanskelig å anslå hvor mange elever en geografisk utvidelse av retten til kvensk eller finsk som andrespråk i grunnskolen vil kunne omfatte.

28.6.2.2 *Muligheter og tiltak for å utdanne lærere i kvensk og finsk*

Som vist i kapittel 27.6.1 er det stor mangel på lærere i faget. Nok kvalifiserte lærere er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne oppfylle elevenes rett til opplæring i kvensk eller finsk som andrespråk. Denne utfordringen vil trolig bli større dersom retten utvides til å gjelde grunnskoleelever i hele landet. Det må derfor utdannes flere lærere i kvensk og finsk.

Det har de siste årene fra statlig hold blitt iverksatt flere tiltak for å få flere lærere i kvensk. Universitetet i Tromsø (UiT) er eneste universitetet i Norge som tilbyr studier i kvensk og finsk. De har bachelor- og masterprogram i kvensk og finsk, men ingen av dem har vært tilbudt lenge nok til at noen har fullført. Per i dag er det noen få studenter i kvensk og finsk. Dette kan bidra til å avhjelpe lærermangelen noe – forutsatt at studentene fullfører studiene og bruker kompetansen sin til å undervise i faget. I 2018 ble UiT tildelt

750 000 kroner til utvikling av kvensk lærerutdanning. Samme år ble daværende Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Finnmark tildelt 500 000 kroner til ordninger som kunne stimulere studenter til å ta kvensk i lærerutdanningen. Utdanningsdirektoratet har utlyst prosjektstøtte til kommuner med ansatte som tar de nyopprettede grunnkursene i kvensk ved språksentrene fra nyttår. Prosjektstøtten skal brukes til å dekke vikarutgifter for skolen. Ut over dette er en ordning fra Statens lånekasse for utdanning for å slette studielån blitt utvidet til også å gjelde lærere og lærerstuderer med kvensk i fagkretsen. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har også to studiehjemler til videreutdanning i kvensk eller finsk. Det er altså iverksatt en rekke tiltak for å stimulere til å utdanne kvensklærere, det har imidlertid vært krevende å få søkere til tilbudene.

På samme måte som departementet ikke vet hvor i Troms og Finnmark eller hvor i landet for øvrig det finnes elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn, er det også uklart om og eventuelt hvor det finnes lærere som kan undervise i enten kvensk eller finsk.

Utdanningsdirektoratet peker på at det kan være kvensk- eller finsktalende lærere på skoler som i dag ikke gir opplæring i faget, og som ikke har tilkjenning kompetansen sin. Det er derfor mulig at det finnes personer flere steder i landet som har kompetanse til å undervise i kvensk eller finsk som andrespråk.

Dersom det blir en utvidet rett til opplæring, og flere elever ønsker å benytte seg av denne retten, kan det også øke interessen for å studere språkene eller ta PPU for å kunne undervise i faget.

28.6.2.3 Nye muligheter med alternative undervisningsformer?

For skoler som har utfordringer med å skaffe lærere, kan alternative former for opplæring være aktuelle, uavhengig av om skolen ligger i Troms og Finnmark eller i landet for øvrig. Forskrift til opplæringsloven § 7-1 åpner allerede for alternative opplæringsformer.

Forslaget til regulering av fjernundervisning i § 14-4 vil gi kommunene mulighet til å gi opplæring i finsk og kvensk via fjernundervisning når det ikke finnes lærere som kan gi slik opplæring på elevens nærscole. Mulighet til å gi deler av opplæringen i kvensk eller finsk gjennom andre alternative opplæringsformer, som intensivopplæring og særlige leirskoleopphold, er dekket av andre bestemmelser i loven som departementet foreslår å videreføre i den nye loven.

Utdanningsdirektoratet peker på mulighetene læringsplattformen digilær.no gir for å få en fullverdig opplæring i faget. Digilær.no har allerede blitt brukt til fjernundervisning blant annet innen tospråklig opplæring i fag og matematikk.

Flere fylker har lang erfaring med en løsning for elever som ønsker å ta programfag fremmedspråk nivå III. Et annet eksempel er Nettskolen i Vestfold som tilbyr opplæring i portugisisk og kinesisk til elever uavhengig av hvor de er i landet. Digitale løsninger som likner på disse, vil også kunne vurderes for elever i kvensk eller finsk som andrespråk.

Utdanningsdirektoratet viser samtidig til hvilke begrensninger et svært lavt antall lærere innebærer. Én enkelt nettlærer som gir fjernundervisning, vil ikke kunne gi opplæring til et ubegrenset antall elever. Det er også en risiko for at eksisterende lærere i faget vil gå over til digitale tilbud, slik at elever som i dag har et stedlig tilbud, mister dette.

28.6.2.4 Oppsummering og konklusjon

Departementet mener det er mange gode argumenter for å utvide retten til opplæring i finsk eller kvensk til hele landet. Dette vil gi elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn bedre muligheter til å bevare og videreutvikle sin egenart, språk og kultur uavhengig av hvor i Norge de bor. En utvidelse av retten kan føre til et økt behov for lærere som igjen gir økt oppmerksomhet og interesse for å utdanne seg til lærer som kan undervise i finsk eller kvensk. Innad i minoriteten og i miljøene rundt språkene vil en utvidelse av retten kunne oppleves som et løft for faget og anerkjennelse av språkene. Dette kan gi motivasjon og engasjement til å utvikle nye måter å organisere opplæring i faget. Et løft for faget og nye arbeidsmuligheter kan også gi flere personer ulike steder i landet lyst til å studere for å få kompetanse til å undervise i faget.

Departementet mener likevel at det er risikabelt å satse på en slik selvforsterkende effekt og understreker at effekten ikke vil komme umiddelbart. Mest sannsynlig vil en utvidelse av retten føre til lærermangel, i hvert fall på kort og mellomlang sikt. Det kan være mulig å bruke alternative opplæringsformer, som fjernundervisning og digilær.no, men dette krever også fagutdannede lærere, og det kan være vanskelig å rekruttere.

Utdanningsdirektoratets utredning viser at det er svært usikkert om det er mulig å skaffe nok kvalifiserte lærere.

På bakgrunn av dette mener departementet at retten ikke bør utvides til å gjelde for hele landet. Dette står ikke i veien for at kommuner utenfor Troms og Finnmark fylke på eget initiativ kan tilby opplæring i kvensk eller finsk dersom de har kapasitet til dette.

Departementet har også vurdert om rettigheten bør utvides til å gjelde alle elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn, men under forutsetning av at minst tre elever på samme skole eller i samme kommune ønsker opplæring i et av språkene. Departementet mener imidlertid at det er viktigere å sikre en rettighet uavhengig av antall elever i Troms og Finnmark, enn å utvide retten til hele landet. Det er mer sannsynlig at disse elevene vil inngå i en større språkgruppe og få tilgang til lærere. En økning av antall elever til tre for at rettigheten skal utløses vil trolig ikke løse det grunnleggende problemet, nemlig mangelen på kvalifiserte lærere.

28.6.3 Regulere muligheten til å benytte alternative opplæringsformer i loven

Utvalget har foreslått at dagens regel om å kunne bruke alternative opplæringsformer når det ikke finnes lærere ved skolen som kan gi opplæring i kvensk eller finsk, flyttes fra forskriften til opplæringsloven til selve loven. I forskriften nevnes fjernundervisning, intensivopplæring og særlige leirskoleopphold som eksempler på alternative opplæringsformer.

Departementet mener at muligheten til fjernundervisning bør videreføres og er enig med utvalget i at den bør stå i loven. Departementet viser til forslaget til § 14-4. Bestemmelsen vil gi kommunene mulighet til å gi opplæring i finsk og kvensk via fjernundervisning når det ikke finnes lærere som kan gi slik opplæring på elevens nærscole.

Dagens mulighet til å gi deler av opplæringen i kvensk eller finsk gjennom andre alternative opplæringsformer som intensivopplæring og særlige leirskoleopphold vil være dekket av andre bestemmelser i loven, blant annet gjennom forslaget til § 14-2 om inndeling av elevene i klasser og grupper.

28.6.4 Opplæring i kvensk eller finsk i videregående opplæring

Noen høringsinstanser mener at elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn også bør ha rett til opplæring i kvensk eller finsk i den videregående opplæringen. Departementet viser til drøftelsene over og anbefaler ikke å innføre en rett til opplæring i kvensk eller finsk i videregående opplæring nå. Departementet antar at problemet med å skaffe lærere med tilstrekkelig kompetanse vil være enda større på videregående nivå. En utvidelse av retten til opplæring i kvensk eller finsk til den videregående opplæringen bør heller vurderes på sikt dersom tilgangen på lærerkompetanse i kvensk eller finsk bedres.

29 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

29.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring i punktskrift, bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet for elever som er blinde eller sterkt svaksynte.

Punktskrift er et skriftsystem som består av opphøyde tegn som leses taktilt ved en lett berøring med fingertuppene. Punktskrift brukes av personer som er blinde, og personer som har så nedsatt synsfunksjon at de ikke kan lese visuell skrift på en funksjonell måte. Skriftsystemet er tilpasset ulike skriftspråk og brukes verden over.

Tekniske hjelpemidler som er vanlige for elever som er blinde og sterkt svaksynte, er blant annet mobilitetsstokk, lese-TV, lupe, punktskriftmaskin, tegne- og konstruksjonsutstyr som gir taktil gjengivelse på ark, taktil eller auditivt merkeutstyr, klokke med taktil markering eller tale, måleredskaper med taktil markering eller auditiv tilbakemelding og navigasjonshjelpemidler som GPS med tale. I skolesammenheng er datamaskin og nettbrett med integrerte eller installerte skjermlesere (programvare som forstørrer tekst, oversetter til punktskrift via lese-list eller oversetter til tale via talesyntese), lese-list, ulike noteringsverktøy, punktskriver og skanner/kamera med ulike gjenkjenningsfunksjoner vanlige hjelpemidler for sterkt svaksynte og blinde.

Opplæringen i mobilitet skal utvikle blinde og sterkt svaksynte elevers evne til å orientere seg i omgivelsene. Målet er at elevene skal kunne ta seg fram fra et sted til et annet på en mest mulig selvstendig, effektiv og trygg måte.

29.2 Dagens regler

29.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 24 gir staten plikt til å sikre et inkluderende utdanningssystem. I artikkelens tredje avsnitt bokstav a og c er det oppgitt hvordan dette kan skje ved

- a) å legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, orienterings- og mobilitetsferdigheter, samt legge til rette for likemannsarbeid og mentorvirksomhet,
- b) å sikre at undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer, og især barn, finner sted på de språk og i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling.

29.2.2 Opplæringsloven

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler. De har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og fra skolen og i hjemmemiljøet, jf. opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10. Før det blir gjort vedtak om slik opplæring, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Se mer i kapittel 24 om dette.

Opplæringen blir gitt som et tillegg til det ordinære timetallet. I grunnskolen har elevene rett til inntil 1525 tilleggstimer, og i videregående opplæring har elevene rett til inntil 456 tilleggstimer, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 første avsnitt bokstav f og § 1-3 første avsnitt bokstav b.

Elever som får opplæring etter opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, kan i likhet med andre elever også ha rett til spesialundervisning etter lovens kapittel 5. Elevene kan også ha rett til to ekstra år med videregående opplæring dersom de trenger det, jf. § 3-1 femte avsnitt. De to årene gjelder uavhengig av om eleven får ekstra timer til opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet.

29.2.3 Andre regelverk

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 gir elever og studenter med funksjonsnedsettelse rett til individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Ifølge § 17 i samme lov har alle offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Dette gjelder også virksomhetens IKT-løsninger, jf. § 18 med tilhørende forskrift.

Skolen har plikt til å ivareta behovet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne i utformingen og innredningen av skolens lokaler og uteområde, jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 9 andre avsnitt.

Kommunenes ansvar for habiliterings- og rehabiliteringstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven med tilhørende forskrifter supplerer også i noen tilfeller reglene i opplæringsloven.

29.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til opplæring i punktskrift
- å videreføre retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet for blinde og sterkt svaksynte med enkelte justeringer

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 34.4.

29.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til opplæring i punktskrift, se forslag til §§ 3-5 og 6-4
- å videreføre retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet for blinde og sterkt svaksynte, se forslaget til § 11-5

29.5 Departementets vurdering

29.5.1 Videreføre retten til opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at retten til opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet for elever som er blinde og sterkt svaksynte, bør videreføres. Høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter en slik videreføring. Statped, Offentlig utvalg for punktskrift og Institutt for lærerutdanning ved NTNU er uenig i utvalgets forslag om å plassere bestemmelsen om punktskriftopplæring i lovens kapittel om valg av skriftspråk og særskilte språkrettigheter. De peker på at punktskrift ikke er et skriftspråk, men et skriftsystem.

29.5.2 Hvor regelen skal plasseres

Departementet er enig med høringsinstansene i at punktskrift ikke er et skriftspråk. Departementet mener likevel at det er naturlig å plassere bestemmelsen om rett til opplæring i punktskrift i kapitlet om valg av skriftspråk og særskilte språkrettigheter fordi punktskrift er et skriftsystem som er en forutsetning for at blinde og svaksynte kan benytte skriftspråket sitt, både gjennom lesing og skriving. Denne opplæringen skal skje uavhengig av hvilken øvrig tilrettelegging eleven får, og er ikke knyttet til regler om individuelt tilrettelagt opplæring. Bestemmelsen hører derfor etter departementets syn mer naturlig sammen med skrift- og språkbestemmelsene, enn med tilretteleggings- og hjelpemiddelbestemmelsene.

29.5.3 Om opplæring i mobilitet

Departementet foreslår at alle elever som har behov for tekniske hjelpemidler, skal ha rett til nødvendig opplæring i bruk av disse hjelpemidlene gjennom bestemmelsen om rett til fysisk tilrettelegging, se kapittel 22. Departementet foreslår at retten til opplæring i tekniske hjelpemidler og mobilitet for blinde og sterkt svaksynte skal reguleres i egne avsnitt i den samme bestemmelsen.

Opplæring i mobilitet er etter dagens regel presisert til «nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og frå skolen og i heimemiljøet.» Opplæringsovutvalget foreslår at beskrivelsen av retten endres til «nødvendig opplæring i mobilitet, slik at dei kan ta seg fram på skolen, komme seg til og frå skolen og delta i aktivitetar i regi av skolen». Utvalget presiserer at innholdet i bestemmelsen skal være det samme som i dag. Utvalget begrunner forslaget med at det er uklart hva som ligger i formuleringen om at elevene har rett til «å ta seg fram [...] i heimemiljøet». Det er ingen nærmere presisering av hva formuleringen er ment å innebære i forskrift til opplæringsloven, forarbeidene, relevant juridisk teori eller i veiledningsmateriell.

Statped har kommet med dette innspillet til forslaget:

Statped støtter ikke utvalgets forslag om å endre «å ta seg fram i heimemiljøet til nødvendig opplæring i mobilitet.» Mobilitetsopplæring etter §§ 2-14 og 3-10 må ha et bredt formål som også omfatter at eleven skal kunne ta del i fritidsaktiviteter som foregår utenom skoletid og utenfor skolens regi. Vi viser her til skolens brede samfunnsmandat, der målet både er å danne og utdanne: Elevene skal utvikle kunnskaper, ferdigheter og holdninger som gjør dem i stand til å mestre eget liv og til å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Mobilitetsopplæring i hjemmemiljøet vil være avgjørende for at elever med synssvekkelse eller blindhet skal kunne ta del i lokalmiljøet og aktiviteter som foregår der. Barn/elever treffes som regel også etter skoletid gjennom organiserte og uorganiserte aktiviteter på ettermiddager og i helgene. En inkluderende skole bør legge til rette for deltagelse som strekker seg lengre enn skoledagen.

Norges Blindforbund uttaler seg om viktigheten av rekkevidden for mobilitetsopplæring for voksne, men beskriver betydningen av opplæringen slik:

For en person med sterkt nedsatt syn vil mobilitetsopplæring være nødvendig for å kunne ha mulighet til å ta seg trygt fram i sitt eget nærmiljø, enten det dreier seg om dagligliv, utdanning eller arbeid. Dette er et helt avgjørende grunnlag for å kunne ta seg fram på en selvstendig måte og delta i aktiviteter.

Norges Blindforbund legger også vekt på at ingen annen kommunal instans har ansvar for mobilitetsopplæring ut over det som er lovfestet i opplæringsloven.

Opplæringslovutvalget skriver at forslaget ikke er ment å endre innholdet i dagens bestemmelse. Ved å ta bort «heimemiljøet» og presisere at opplæringen skal knyttes til aktiviteter i skolens regi, ser departementet likevel at formuleringen utvalget foreslår, framstår som noe snevrere enn dagens regulering. Mobilitetsopplæring for å ta seg fram i hjemmemiljøet kan etter sin ordlyd ikke begrenses til innlæring av ruter og ferdigheter som har tilknytning til skoleaktiviteter. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens ordlyd.

29.5.4 Om ADL-trening

Noen elever kan trenge hjelp til på- og avkledning, hjelp i forbindelse med å tilberede og spise mat, toalettbesøk og annen trening i dagliglivets gjøremål. Dette kalles ADL-trening. ADL-trening kan regnes som opplæring når tiltaket gis under skolens ansvar og ledelse, og når tiltaket er en del av en individuell opplæringsplan og er hjemlet i enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Opplæring i aktiviteter i dagliglivet omfattes ikke av opplæringslovens bestemmelser om opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet. Enkelte blinde og sterkt svaksynte elever kan likevel ha behov for ekstra oppfølging når det gjelder ADL-ferdigheter.

Stortinget sluttet seg til Innst. 12 S (2015–2016) der Kunnskapsdepartementet ble bedt om å utrede «hvordan retten til opplæring i dagliglivets aktiviteter (ADL) for svaksynte og blinde elever best ivaretas uten å gå ut over ordinær undervisning». På bakgrunn av dette fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en slik utredning. Direktoratet anbefalte i sitt svar 15. august 2018 at blinde og sterkt svaksynte elever gis rett til nødvendig opplæring i ADL, ved at dette inkluderes i bestemmelsene om rett til opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet. Direktoratet viser til at både Statped og Norges Blindeforbund er positive til en slik endring.

Utvalget mener det er hensiktsmessig at elever med behov for ADL-trening fortsatt får dette gjennom et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget begrunner dette med at det er sannsynlig at det også er mange elever som ikke er blinde eller sterkt svaksynte, som vil ha behov for slik opplæring i skolen. Videre vil innholdet i den enkeltes ADL-trening variere betydelig, og dette taler for at det gjøres en individuell vurdering etter kriteriene gitt i bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring.

Departementet støtter utvalgets vurdering og anbefaling. Departementet vil legge til at slik ferdighetstrening bør legges inn som en integrert del av skolehverdagen og gli mest mulig naturlig inn i annen opplæring.

30 Elevenes skolemiljø

30.1 Innledning

Dette kapittelet handler om elevenes skolemiljø. Dagens regler om skolemiljø er samlet i opplæringsloven kapittel 9 A, og gjelder både det psykososiale og det fysiske skolemiljøet.

Kapittel 9 A inneholder også regler om ordensregler, bortvisning og pålagt skolebytte. Disse reglene er foreslått tatt ut av kapitlet i loven om skolemiljø og blir derfor omtalt i høringsnotatets kapittel 30 om skoleregler og ordenstiltak.

30.2 Dagens regler

30.2.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven kapittel 9 A gjelder for elever i grunnskolen og i den videregående skolen, jf. § 9 A-1. Det følger av § 9 A-2 at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Uttrykket *skolemiljø* favner både det fysiske og psykososiale miljøet og omfatter hvordan eleven opplever å ha det mens de er på skolen. Kravet innebærer at skolemiljøet skal ha en positiv virkning for elevene og gi den enkelte eleven gode muligheter for helse, trivsel og læring.

Med unntak av bestemmelsene om ordensreglement og bortvisning gjelder reglene også for elever som deltar i leksehjelp i skolens regi eller skolefritidsordningen. Reglene gjelder ikke for opplæring spesielt organisert for voksne eller for opplæring i bedrift. Ved opplæring i bedrift skal det inngås en arbeidsavtale i tillegg til lærekontrakt, og arbeidsmiljølovens regler vil derfor gjelde.

Det følger av § 9 A-3 første avsnitt at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser. I § 9 A-3 andre avsnitt er det fastsatt at skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsa, trivselen og læringen til elevene.

For å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø har skolen en aktivitetsplikt når den kjenner til eller har mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, jf.

§ 9 A-4. Plikten deles opp i fem delplikter:

- plikt til å følge med
- plikt til å gripe inn i akutte situasjoner
- plikt til å varsle skoleledelsen (for lærere m.fl.) eller kommunen eller fylkeskommunen i alvorlige tilfeller (for rektor)
- plikt til å undersøke
- plikt til å sette inn tiltak

Det er en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte krenker elever, jf. § 9 A-5. Dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen ansatt krenker en elev, skal hen straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeieren. Dersom mistanken eller kunnskapen går ut på at det er en i skoleledelsen som krenker eleven, skal den ansatte varsle kommunen eller fylkeskommunen direkte. Undersøkelser og tiltak skal settes i verk straks.

Håndhevingsordningen i § 9 A-6 er en rettslig overprøving av om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt overfor enkeltelever i skolemiljø saker. Elever eller elevers foreldre kan melde sin sak til statsforvalteren dersom de mener at skolen ikke gjør nok for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren skal ta stilling til om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Avgjørelsen til statsforvalteren er et enkeltvedtak som eleven kan påklage. Utdanningsdirektoratet er klageinstans. For å sikre gjennomføringen av

statsforvalterens vedtak kan kommunene og fylkeskommunene ilegges tvangsmulkt, jf. § 9 A-13.

Kravene til det fysiske miljøet i skolen følger av § 9 A-7. Kommunene og fylkeskommunene skal planlegge, bygge, tilrettelegge og drive skolene slik at det blir tatt hensyn til tryggheten, helsen, trivselen og læringen til elevene. Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres, og skolen skal innredes slik at det tas hensyn til elever med nedsatt funksjonsevne.

30.2.2 Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., forankret i folkehelseloven, skal bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygger sykdom og skade. Forskriften er en utfylling av den mer generelle forskriften om miljørettet helsevern og gjelder for barnehager og andre liknende virksomheter, grunnskoler og videregående skoler.

Helse- og omsorgsdepartementet sendte på høring forslag om ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler 27. september 2019, med høringsfrist 30. desember samme år. Departementet foreslår her også endringer i opplæringsloven § 9 A-7 om fysisk miljø, slik at forhold som gjelder det fysiske miljøet i skolene, skal reguleres i forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler. Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å fastsette den nye forskriften 1. januar 2022. Dersom det fastsettes nye forskriftsregler om fysisk skolemiljø, vil departementet fremme forslag til endringer i opplæringsloven for å tilpasse loven til disse forskriftsendringene.

30.2.3 Barnehageloven

Stortinget vedtok våren 2020 endringer i barnehageloven, som blant annet innebærer nye og tydeligere plikter for barnehagen for å sikre at alle barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Nye regler om psykososialt barnehagemiljø trådte i kraft 1. januar 2021. Det er blant annet innført en aktivitetsplikt som består av mange av de samme pliktene som gjelder for skolene etter opplæringsloven, men med enkelte tilpasninger. Det er også gjort noen endringer i strukturen på regelverket.

30.2.4 Andre lover

Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3 inneholder regler om universell utforming og individuell tilrettelegging som har betydning for det fysiske skolemiljøet. Plan- og bygningsloven inneholder også regler som er med på å forme det fysiske miljøet i skoler.

Skadeserstatningsloven og praktiseringen av denne har også betydning for hvilke krav som stilles til skolenes arbeid med elevenes skolemiljø. I 2012 ble Kristiansand kommune dømt i Høyesterett til å betale en tidligere elev over 900 000 kroner i erstatning på grunn av mobbing. I ettertid har det vært flere andre saker for lavere domstoler hvor kommuner

har blitt dømt til å betale erstatning for skadevirkninger elever har hatt på grunn av mobbing i skolen.

30.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre

- virkeområdet for kapitlet om skolemiljøet til elevene
- reglene om det fysiske skolemiljøet
- regelen om nulltoleranse mot krenkelser
- reglene om tvangsmulkt og straffansvar
- aktivitetsplikten og håndhevingsordningen for saker om psykososialt skolemiljø med enkelte endringer
- kravet om at skolene må dokumentere hva de har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, men ta inn i loven at skolene skal dokumentere i den formen og det omfanget som er nødvendig

Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste

- at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak også når en elev selv har sagt fra om at hen ikke har det trygt og godt
- at valg av tiltak skal bygge på en konkret og faglig vurdering
- at rektor kan unnlate å varsle kommunen eller fylkeskommunen om mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev dersom varslet som rektor har mottatt, er åpenbart grunnløst
- at statsforvalteren skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt, for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen
- at statsforvalteren som hovedregel skal pålegge kommunen å rette forholdet dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, men at statsforvalteren likevel kan vedta hva skolen skal gjøre dersom det er grunn til å tro at kommunene eller fylkeskommunene ikke vil oppfylle pålegget eller dersom det vil forsinke saken unødige å bare gi pålegg om retting

Utvalget foreslår å ikke videreføre

- kravet om systematisk arbeid med skolemiljø (internkontroll), men erstatte kravet med et krav om forebyggende arbeid
- egne regler om høring av eleven og elevens beste i forbindelse med aktivitetsplikten og håndhevingsordningen eller regler om informasjonsplikt om skolemiljø ettersom utvalget foreslår generelle regler om dette
- presiseringen om at kommunene og fylkeskommunene ikke har klagerett i håndhevingssaker, fordi de uansett ikke har klagerett etter de ordinære reglene i forvaltningsloven
- presiseringen om at skadeserstatningsloven gjelder i skolemiljø saker, men videreføre regelen om delt bevisbyrde
- hjemmelen til å gi forskrift om skolemiljø
- forskriftsbestemmelsen om elevenes trygghet

30.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

Det har blitt gjennomført flere vurderinger, evalueringer og undersøkelser etter at reglene om skolemiljø trådte i kraft i 2017. Utvalgets forslag til endringer er blant annet basert på

rapporter fra Barneombudet, KS (spørreundersøkelse blant alle kommuner om håndhevingsordningen og FoU-prosjekt om håndhevingsordningen), Utdanningsforbundet (Respons Analyse sin undersøkelse blant tillitsvalgte og skoleledere om det nye regelverket) og Utdanningsdirektoratet (evaluering av reglene i opplæringsloven kapittel 9 A). Resultatene fra statsforvalterens tilsyn med reglene om elevenes skolemiljø i 2018 og rapporterte tall om meldte skolemiljø saker støtter flere av funnene fra disse rapportene og undersøkelsene.

Kunnskapsgrunnlaget viser samlet at regelverket i stor grad virker i samsvar med intensjonen. Saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen, håndteres raskere og riktigere. Elevenes egen opplevelse vektlegges i større grad enn før. Målet om å få en raskere og enklere ordning gjennom aktivitetsplikten er på vei til å nås. Det er likevel fortsatt ulikheter i kommunene og fylkeskommunene både når det gjelder kompetanse og hvordan regelverket praktiseres. Det er også en oppfatning av at det nye regelverket har ført til merarbeid gjennom økte krav til dokumentasjon på skolene. I tillegg er det en oppfatning av at lærernes rettssikkerhet har blitt svekket med de nye reglene om skolemiljø. Bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt er særlig trukket fram som problematisk.

Sammenliknet med den tidligere ordningen, hvor statsforvalteren behandlet klager på enkeltvedtak, har håndhevingsordningen medført en stor økning i mengden skolemiljø saker statsforvalteren behandler. Samtidig er antallet saker etter den gamle og den nye ordningen ikke direkte sammenliknbart, fordi vilkåret for å melde en sak etter håndhevingsordningen ikke er det samme som vilkåret for å kunne klage på et enkeltvedtak etter den gamle ordningen.

Den rådende oppfatningen er at håndhevingsordningen bidrar til at flere elever får prøvd saken sin, at statsforvalterens behandling bidrar til positive endringer for elevene, og at ordningen bidrar til læring og bedre implementering av regelverket i skolene, kommunene og fylkeskommunene. I tillegg framheves det at aktivitetsplikten gir et bedre samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene og statsforvalteren, men at det også kan øke konfliktnivået i enkelte saker fordi statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad ivaretar kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til å legge fram sitt syn på saken. Statsforvalteren kommer raskere i gang med saksbehandlingen. Selv om man på skolenivå synes å være godt i gang med å nå målet om raskere behandling av sakene, er situasjonen en litt annen når saken meldes til statsforvalteren. Kunnskapsgrunnlaget viser at det er store variasjoner i saksbehandlingstiden hos statsforvalterne, og at denne til dels er svært lang.

Ifølge tall rapportert fra statsforvalteren til Utdanningsdirektoratet ble det skoleåret 2019–2020 meldt til sammen 1321 saker til de ulike statsforvalterembetene rundt om i landet. Av de sakene som ble behandlet ferdig skoleåret 2019–2020, konkluderte statsforvalteren med at aktivitetsplikten var brutt i om lag ni av ti saker.

30.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre

- virkeområdet for kapitlet om skolemiljøet til elevene, se forslag til § 12-1
- regelen om nulltoleranse mot krenkelser, se forslag til § 12-3
- aktivitetsplikten og håndhevingsordningen med enkelte endringer, se forslag til §§ 12-4 og 12-6
- den skjerpede aktivitetsplikten for tilfeller der det er mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, se forslag til § 12-5
- kravet om at skolene må dokumentere hva de har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, men ta inn i loven at skolene skal dokumentere i den formen og det omfanget som er nødvendig, se forslag til § 12-4 siste avsnitt
- at statsforvalteren, i saker der skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, enten kan stille krav om at kommunen eller fylkeskommunen finner en løsning på saken som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø, eller selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn
- reglene om det fysiske skolemiljøet, se forslag til § 12-6 fjerde avsnitt
- reglene om tvangsmulkt og straffansvar, se forslag til §§ 12-8 og 12-9

Departementet foreslår å lovfeste

- at skolemiljøet skal fremme inkludering, i tillegg til helse, trivsel og læring, se forslag til § 12-2
- at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak også når en elev selv har sagt fra om at hen ikke har det trygt og godt, se forslag til § 12-4 fjerde avsnitt
- at valg av tiltak skal bygge på en konkret og faglig vurdering, se forslag til § 12-4 fjerde avsnitt siste setning
- at statsforvalteren skal ta stilling til om tiltaksplikten etter § 12-4 fjerde avsnitt og plikten til å lage en skriftlig plan etter § 12-4 femte avsnitt er oppfylt i saker som er meldt inn etter håndhevingsordningen, se forslag til § 12-6 andre avsnitt

Departementet foreslår å ikke videreføre

- kravet om systematisk arbeid med skolemiljø (internkontroll) og at rektor er ansvarlig for dette, men erstatte kravet med et krav om forebyggende arbeid
- egne regler om høring av eleven og elevens beste i forbindelse med aktivitetsplikten og håndhevingsordningen og regler om informasjonsplikt om skolemiljø ettersom departementet foreslår generelle regler om dette
- presiseringen om at kommunene og fylkeskommunene ikke har klagerett i håndhevingssaker
- presiseringen om at skadeserstatningsloven gjelder i skolemiljø saker, men videreføre regelen om delt bevisbyrde
- hjemmelen til å gi forskrift om skolemiljø
- forskriftsbestemmelsen om elevenes trygghet

Departementet foreslår å følge opp Justisdepartementets forslag til språklige justeringer i bestemmelsene om tvangsmulkt og straff. Se kapittel 59.

30.6 Departementets vurdering

30.6.1 I hovedsak videreføre reglene om elevenes skolemiljø

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om i hovedsak å videreføre reglene om elevenes skolemiljø. Opplæringsloven kapittel 9 A ble i sin helhet endret i 2017, og de nye reglene trådte i kraft 1. august 2017. I tiden etter ikrafttredelse er det gjort et betydelig implementeringsarbeid i sektoren, og det har blitt gjennomført flere evalueringer av regelverket i løpet av den korte tiden det har virket. Departementet er enig med utvalget i at terskelen for å gjøre større endringer av reglene om elevenes skolemiljø derfor bør være høy.

30.6.2 Virkeområde, rett til et trygt og godt skolemiljø, nulltoleranse og forebyggende arbeid

30.6.2.1 Virkeområde

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om å videreføre virkeområdet for reglene (hva reglene gjelder).

Departementet er dessuten enig med de høringsinstansene som peker på at elevenes opplevelse av fellesskap er viktig for skolemiljøet, og mener derfor at lovteksten bør framheve inkludering som en del av et trygt og godt skolemiljø. Dette innebærer at skolen skal arbeide for at alle elever opplever å høre til og være del av et fellesskap.

30.6.2.2 Nulltoleranse, forebyggende arbeid og begrepet krenkelser

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen om nulltoleranse mot krenkelser og bestemmelsen om forebyggende arbeid. Det kan argumenteres for at disse bestemmelsenes rettslige innhold allerede dekkes av skolens aktivitetsplikt, inkludert plikten til å gripe inn mot krenkelser, sammen med internkontrollkravet som følger av kommuneloven § 25-1. Departementet foreslår likevel en videreføring. Bestemmelsen understreker hvor viktig det er med tydelige holdninger fra skolens side og er sammen med det forebyggende arbeidet ellers viktig for å sikre et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Når det gjelder begrepet *krenkelser*, er departementet enig med utvalget i at det skal tolkes vidt. Begrepet er ikke begrenset til mobbing, vold, diskriminering og trakassering, som er nevnt i ordlyden som eksempler på krenkelser. For eksempel kan det oppstå situasjoner der for eksempel utestenging av en elev kan være en krenkelse. Samtidig mener departementet at listen med eksempler i lovteksten ikke bør utvides. Jo flere eksempler som tas inn, desto større skinn av å være en fullstendig liste vil lovteksten ha.

Likevel vil ikke enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene være en krenkelse etter bestemmelsen. Det har vært en del uro, misforståelser og ulik praksis knyttet til dette. En oppfatning om at det er elevens egne opplevelser som bestemmer om noe er en krenkelse, har gjort at mange lærere har følt seg usikre og fått inntrykk av at reglene svekker deres rettssikkerhet.

Departementet er enig i utvalgets beskrivelse av at krenkelsesbegrepet i skolemiljøreglene er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, og ikke bare den enkelte elevens opplevelse. Det er ikke nulltoleranse for enhver handling eller ytring som den enkelte eleven opplever som krenkende. Nulltoleransen skal omfatte handlinger og ytringer som etter en objektiv standard oppfyller krenkelsesbegrepet.

Dette skiller seg fra aktivitetsplikten som fullt ut er knyttet til om en elev opplever skolemiljøet som trygt og godt. Elevenes opplevelse av skolemiljøet er også sentralt for skolens forebyggende arbeid. I dette, og i skolens opplæringsarbeid, vil det være naturlig at elevene deltar i blant annet diskusjoner om ytringsfrihet, tilhørighet mv.

30.6.2.3 Internkontrollkravet

Når det gjelder forslaget om å fjerne det særskilte internkontrollkravet i skolemiljøkapitlet, og reguleringen av at rektor har ansvaret for skolens arbeid med dette, viser departementet til at dette ble vedtatt ved lovendringen som ble gjort i juni 2020 for å tilpasse opplæringsloven til ny kommunelov og den generelle internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1, se Prop 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*.

30.6.2.4 Plassering av plikten til å gripe inn mot krenkelser

I de nye reglene i barnehageloven om psykososialt barnehagemiljø er delplikten til å gripe inn mot mobbing og krenkelser plassert i bestemmelsen om nulltoleranse og forebyggende arbeid, og ikke i bestemmelsen om aktivitetsplikt (se barnehageloven kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø). Utvalget har ikke foreslått en slik endring, men kommenterer heller ikke denne forskjellen fra reguleringen av barnehagemiljøet. Barneombudet har i høringen av NOU-en spilt inn at de mener at gripe-inn-plikten bør beholdes som en del av aktivitetsplikten.

Departementet foreslår å beholde plikten til å gripe inn mot krenkelser som en del av skolens aktivitetsplikt. Dette er også av pedagogiske grunner. Det er ikke mange år siden aktivitetsplikten ble innført, skolene begynner å bli godt kjent med plikten, og evalueringene viser at aktivitetsplikten virker etter sin hensikt. Å endre disse delpliktene nå, kan medføre usikkerhet blant skoler og lærere, noe departementet mener det ikke er verdt å risikere.

30.6.2.5 «Melde fra» i stedet for å «varsle»

I reglene om barnehagemiljø ble begrepet å *melde fra* brukt istedenfor å *varsle*, for å unngå forveksling med varslingsinstituttet etter arbeidsmiljøloven. Departementet foreslår en tilsvarende endring i kapitlet om elevenes skolemiljø i forslaget til ny opplæringslov.

30.6.3 Forslag til endringer i aktivitetsplikten og håndhevingsordningen

30.6.3.1 Presisere dokumentasjonsplikten, undersøkelsesplikten og grunnlaget for valg av tiltak

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag til presiseringer i lovteksten om aktivitetsplikten. Etter departementets vurdering innebærer forslagene langt på vei å

presisere dagens regler. At valg av tiltak skal bygge på konkrete og faglige skjønnsvurderinger, er også lagt til grunn etter dagens regelverk, jf. Prop 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, kapittel 5.5.2.5. Det samme gjelder forslaget om at skolen må undersøke saken før de setter inn tiltak i saker der en elev selv sier fra om at eleven ikke har det trygt og godt. Det er nødvendig å undersøke saken for å kunne sette inn egnede tiltak.

Når det gjelder dokumentasjonsplikten, viser kunnskapsgrunnlaget at reglene har ført til økt dokumentasjon, og at mange opplever at det er uklart hva som skal til for å oppfylle dokumentasjonskravet. Utvalget har foreslått å presisere at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, i den formen og det omfanget som er nødvendig. Flere høringsinstanser peker på behov for bedre veiledning om innholdet i dokumentasjonskravet. Hvor mye det er nødvendig å dokumentere, vil variere for hver sak. Å skulle fastsette mer konkrete regler for dokumentasjon, vil gripe inn i kommunenes og fylkeskommunenes handlefrihet. Kommunene, fylkeskommunene og skolene har i dag stor frihet når det gjelder hva og hvor mye de skal dokumentere. Departementet legger derfor til grunn at de selv finner fram til hensiktsmessige løsninger. Departementet er også i tvil om utvalgets presisering vil bidra til å gjøre kravet enklere for skolene. Departementet viser videre til at Utdanningsdirektoratet har endret rundskrivet om skolemiljø slik at det blant annet gir tydeligere og mer detaljert veiledning om dette kravet.

30.6.3.2 Skjerpet aktivitetsplikt

Formålet med regelverket om elevenes skolemiljø har vært å styrke rettighetene til elever som blir utsatt for krenkelser, for eksempel mobbing, trakassering og diskriminering. Det ble derfor blant annet innført en egen bestemmelse om en skjerpet aktivitetsplikt i saker der ansatte i skolen krenker elever. Regelen innebærer at dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, utsetter en elev for krenkelser, skal hen straks varsle rektor. Rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen. I tillegg skal undersøkelser og tiltak settes inn straks. Formålet med å løfte saken til kommunen eller fylkeskommunen er å unngå at saken «dysses ned» på skolen. I tillegg er krenkelser fra ansatte så alvorlig at det må få en særskilt oppmerksomhet.

Deloittes evaluering av skolemiljøreglene og blant annet diverse saker i media siden det nye regelverket trådte i kraft, har vist at det er noen uklarheter og utfordringer med den skjerpede aktivitetsplikten. En av anbefalingene fra Deloittes rapport var at blant annet forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven burde klargjøres i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt.

Opplæringslovutvalget skriver at de under tvil har foreslått å legge inn en terskel for varslingsplikten videre til kommunene og fylkeskommunene. Ifølge utvalgets forslag skal rektor kunne unnlate å melde videre dersom varslet om at en som arbeider på skolen, krenker en elev, er «åpenbart grunnløst». For at terskelen skal ha en betydning, kan rektor undersøke et varsel fra de ansatte før rektor varsler videre til kommunen eller fylkeskommunen. Utvalget påpeker at terskelen for varsling er ment å være svært lav.

Mange av høringsinstansene støtter utvalgets forslag. Andre er bekymret for at en slik terskel vil svekke elevenes rettssikkerhet, og de er kritiske til at det er rektor som får definere hva som er et åpenbart grunnløst varsel.

Departementet mener at det å innføre en terskel for meldeplikten kan hindre unødig ressursbruk både for skolen, og særlig for kommunene og fylkeskommunene (på skolenivå må disse sakene som regel uansett undersøkes etter den alminnelige aktivitetsplikten). Når det gjelder argumentet om lærernes rettssikkerhet, mener departementet at bekymringene vel så mye handler som misforståelser knyttet til hva som regnes som en krenkelse. Krenkelsesbegrepet er objektivt, se over. Det er ikke nødvendigvis slik at en ansatt har krenket en elev selv om eleven kjenner seg krenket, og forholdet trenger dermed ikke meldes videre.

Selv om en melding fra en elev eller en forelder ikke gjelder en krenkelse som dekkes av den skjerpede aktivitetsplikten, vil forholdet ofte utløse den ordinære aktivitetsplikten på grunn av mistanken eller kjennskapet til at eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Statsforvalteren i Oslo og Viken uttaler i sitt hørings svar at

FMOV har ikke grunnlag for å vurdere om lærernes rettssikkerhet faktisk er svekket. Vi har forståelse for at et varsel til skoleeier oppleves som ubehagelig for den ansatte. Vi viser til utvalgets presisering når det gjelder krenkelsesbegrepet i 36.4.4; "Krenkelsesbegrepet i kravet om at skolen ikke skal godta krenkelser er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en krenkelse, ikke bare den enkelte elevs opplevelse." FMOV er enig med utvalget i en slik forståelse. Ved at skolen skal foreta en helhetlig og objektiv vurdering av om det har skjedd en krenkelse, vil konklusjonen også kunne bli at noe ikke var en krenkelse. Dette vil også gjelde saker som i utgangspunktet ikke ble ansett som åpenbart grunnløse. Dersom undersøkelsene konkluderer med at noe ikke har vært en krenkelse fra en som arbeider ved skolen, kan ikke FMOV se at et varsel til skoleeier i forkant medfører at den ansatte er rettsløs. FMOV bemerker også at et varsel til skoleeier etter opplæringsloven ikke utløser noen arbeidsrettslige reaksjoner. Reaksjoner overfor den ansatte reguleres av arbeidsretten. FMOV er usikker på om lærere er bevisste på disse forholdene som vi har påpekt i dette avsnittet. FMOV mener at økt kompetanse og kjennskap til dagens regelverk når det gjelder varsling til skoleeier vil kunne avhjelpe læreres følelse av rettsløshet når det gjelder den skjerpede aktivitetsplikten. Vi mener det kan tenkes at rektor og skoleeier må bli tydeligere overfor sine ansatte om forskjellen mellom aktivitetsplikten i opplæringsloven og reaksjoner etter arbeidsretten. FMOV er ikke enig med utvalget i at det bør innføres en terskel for rektors varslingsplikt til skoleeier. Vi mener hensynet til elevene må veie tyngre enn lærerens opplevelse av rettsløshet.

Departementet er enig i vurderingene til Statsforvalteren i Oslo og Viken. En terskel for rektors meldeplikt vil også kunne skape nye problemstillinger for skolene og lærerne ved at rektor skal gjøre en forhåndsvurdering av om meldingen er grunnløs eller ikke. Det skal være en høy terskel for å si at en melding er grunnløs, slik at det fortsatt vil være en del saker som meldes videre til kommunene og fylkeskommunene. For lærere som opplever at en sak de er involvert i, meldes videre, kan det oppleves enda mer ubehagelig dersom rektor har gjort en forhåndsvurdering av at dette ikke er et åpenbart grunnløst varsel. I tillegg mener departementet at det er en risiko for at det utvikler seg ulik praksis på skolene når det gjelder hva som skal regnes som åpenbart grunnløst.

Hvert år melder en andel av elevene i Elevundersøkelsen at de opplever å bli mobbet av ansatte på skolen. I 2018 og 2019 oppga 1,1 prosent av elevene at de var blitt mobbet av voksne på skolen de siste månedene. Å innføre en ny terskel for hva som skal meldes videre til kommunene og fylkeskommunene, kan bli oppfattet som at disse elevens problem ikke tas på alvor, og som et tilbakeskritt for elevenes rettigheter. Det er ikke departementets intensjon.

Departementet mener at det ikke bør innføres en terskel for meldeplikten. Hovedgrunnene er formålet med den skjerpede varslingsplikten, hensynet til elevene og bekymringene for ulik og for streng praksis for hva som skal meldes videre til kommunene og fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor å videreføre rektors plikt til å melde fra til kommunen eller fylkeskommunen ved kjennskap til eller mistanke om at en ansatt på skolen krenker en elev. Departementet foreslår videre å presisere i bestemmelsen om skolens aktivitetsplikt at undersøkelser og tiltak skal settes i verk snarest ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, se forslaget til § 11-4 tredje og fjerde ledd. Dagens presisering i bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt om at undersøkelser og tiltak skal settes inn straks, er derfor overflødig.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om denne meldeplikten bør framgå av bestemmelsen om aktivitetsplikten, som allerede regulerer at særlige alvorlige saker skal meldes videre til kommunen eller fylkeskommunen.

30.6.3.3 Håndhevingsordningen – hva statsforvalteren skal ta stilling til

Det har vært noe usikkerhet knyttet til hva statsforvalteren skal ta stilling til i sin vurdering av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Barneombudets rapport fra 2018 pekte på at det er store forskjeller i hvordan statsforvalteren vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt, og at det var særlig uheldig at noen av statsforvalterne kun vurderte enkelte av skolens delplikter. FoU-prosjektet om håndhevingsordningen som NORCE Norwegian Research Centre AS utførte på oppdrag fra KS i 2019, viser at statsforvalteren som regel vurderer alle delpliktene i sin saksbehandling (se rapporten *Håndhevingsordningen for skolemiljøsaker*, desember 2019).

For at håndhevingsordningen skal kunne gi eleven hjelp raskt, er det etter opplæringslovutvalgets syn viktigst at statsforvalteren tar tak i saken der den står når saken meldes. Skolemiljøsaker er tidssensitive, og utvalget mener en fullstendig gjennomgang av alle delplikter i alle saker kan føre til at det tar for lang tid før elevene får nødvendig hjelp. Utvalget foreslår å endre bestemmelsen slik at dette formålet presiseres i lovteksten.

Departementet peker på at formålet med å innføre håndhevingsordningen var en enklere, raskere, mer brukerorientert og mer effektiv ordning enn den tidligere ordningen med enkeltvedtak. Håndhevingsordningen skal være et sikkerhetsnett som kan fange opp de sakene som skolene ikke klarer å løse raskt og riktig. Samtidig viser rapporteringene fra statsforvalteren at saksbehandlingstiden der ofte er lang.

Å avgrense hvilke delplikter statsforvalteren skal vurdere, kan bidra til å begrense saksbehandlingstiden. Samtidig vil ikke eleven og foreldrene få en fullstendig vurdering

av om skolen har gjort det den skulle på alle stadiene i saken. For mange elever og foreldre blir statsforvalterens vedtak om at skolen for eksempel ikke har fulgt godt nok med, en viktig bekreftelse på at skolen ikke har handlet riktig i saken. En slik bekreftelse kan gjøre det lettere å plassere ansvaret og legge ting bak seg. Barneombudet peker på dette som viktige hensyn og mener dessuten at det oftest vil være nødvendig å vurdere om skolen har oppfylt alle delpliktene, for å kunne sette inn gode tiltak.

Departementet støtter utvalgets forslag om å legge til rette for kortere saksbehandlingstid ved å presisere i lovteksten at statsforvalteren ikke trenger å vurdere alle delpliktene i sin saksbehandling. Det primære målet med håndhevingsordningen er å hjelpe elever i den situasjonen de er i, og ikke å kontrollere om skolen har etterlevd regelverket. Dersom en avgrensning av hvilke delplikter statsforvalteren skal vurdere, kan bidra til at flere elever får hjelp raskere, mener departementet at dette hensynet bør veie tyngst. Statsforvalteren er tilsynsmyndighet og har derfor mulighet til å føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunene når de vurderer det slik at det er ytterligere behov for å kontrollere om regelverket etterleves. Statsforvalteren kan også gi veiledning til kommuner, fylkeskommuner og skoler dersom saker som meldes inn, viser at det er behov for det.

Departementet er imidlertid i tvil om utvalgets presisering er tydelig nok og foreslår derfor en formulering som avgrenser statsforvalterens vurdering ytterligere. Når en sak ligger hos statsforvalteren, er det kun en vurdering av tiltaksplikten og plikten til å lage en aktivitetsplan som kan bringe saken videre. Et vedtak som konkluderer med at skolen ikke har grepet inn eller fulgt godt nok med i saken, vil bygge på en vurdering som ser bakover, og som etter departementets syn ikke er nødvendig for å bringe saken framover.

For å kunne ta stilling til om skolen har oppfylt tiltaksplikten og planplikten, må statsforvalteren også vurdere om skolen har ivaretatt undersøkelsesplikten. Hvis skolen ikke har oppfylt undersøkelsesplikten, vil statsforvalteren normalt ikke ha grunnlag for å ta stilling til om tiltaksplikten er oppfylt, ettersom tiltak må velges basert på gode nok undersøkelser. I slike tilfeller kan statsforvalteren returnere saken og samtidig pålegge skolen å undersøke saken nærmere og iverksette tiltak. Eller, hvis det er mulig, kan statsforvalteren selv sørge for å få saken godt nok opplyst til å kunne ta stilling til og pålegge tiltak. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at statsforvalterens vurdering i skolemiljøsaker avgrenses til tiltaksplikten og plikten til å lage en skriftlig plan.

30.6.3.4 Håndhevingsordningen – hvilke vedtak statsforvalteren fatter

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er stor variasjon i statsforvalterens praksis når det gjelder vedtak i håndhevingsordningen.

Når elever, foreldre eller andre voksne melder fra til rektor om at en elev ikke har det bra på skolen, skal skolen straks undersøke saken. Dersom loven krever det, skal skolen sette inn tiltak og lage en skriftlig plan (aktivitetsplan) hvor det står hva skolen skal gjøre for å hjelpe eleven. Dersom eleven eller foreldrene ikke opplever at skolen gjør nok for å hjelpe eleven, eller om tiltakene ikke virker, kan saken meldes til statsforvalteren i det fylket hvor eleven går på skole.

Enkelte statsforvaltere fatter vedtak med svært konkrete og detaljerte tiltak, mens andre angir mer generelle tiltak eller fatter vedtak nært opp til pålegg om retting og overlater dermed til skolen å finne fram til hvilke konkrete tiltak som skal settes inn.

Utdanningsdirektoratet er klageinstans for statsforvalterens vedtak og pålegger tidvis skolene konkrete tiltak i enkeltsaker.

Evalueringen av kapittel 9 A viser at kommunene og fylkeskommunene opplever det som utfordrende at statsforvalteren eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak med konkrete og detaljerte tiltak i enkeltsaker. Bekymringen ble løftet av flere aktører, og en av anbefalingene i rapporten er derfor at det vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig at statsforvalteren eller Utdanningsdirektoratet skal ha myndighet til å fatte slike konkrete og detaljerte vedtak.

Opplæringslovutvalgets forslag om at statsforvalteren som hovedregel skal vedta pålegg om retting i håndhevingsordningen er begrunnet ut fra de samme betraktningene: at kommunene, fylkeskommunene og skolene er nærmere eleven og saken og dermed har bedre forutsetninger for å vurdere elevens situasjon og skolemiljøet helhetlig. Dette gjør det lettere å finne tiltak som kan gjennomføres i praksis, og det framheves særlig at tiltakene ikke skal få uheldige virkninger for andre elever. Utvalget peker også på at kommunene og fylkeskommunene på denne måten må ta et større ansvar for den videre oppfølgingen av saken, og at en slik løsning kan være tidsbesparende. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, har tilsvarende betraktninger. Det gjelder særlig kommuner og fylkeskommuner og representanter for både disse og skolene.

Departementet deler utvalgets syn om at nærhet til eleven og saken er viktig for å finne gode løsninger. Skolen og kommunen eller fylkeskommunen vil normalt ha bedre forutsetninger enn statsforvalteren til å finne tiltak som bidrar til å gi eleven et trygt og godt skolemiljø, og vurdere hvordan tiltakene kan påvirke andre elever og skolemiljøet for øvrig. I forarbeidene til kapittel 9 A er dette hensynet forsøkt ivaretatt ved at det ble lagt til statsforvalteren å vurdere konkret fra sak til sak hvorvidt kommunene eller fylkeskommunene bør finne en løsning i saken, eller om statsforvalteren selv skal vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Det ble samtidig forutsatt at statsforvalteren først og fremst skulle få kommunene eller fylkeskommunene (og skolene) til å finne egnede tiltak i disse sakene, men at ved tidsnød eller lav tillit til kommunene, fylkeskommunene eller skolene burde statsforvalteren fastsette tiltakene selv. Resultatene fra evalueringsrapporten indikerer blant annet at dette ikke var tilstrekkelig ivaretatt gjennom praksis på evalueringstidspunktet.

I sitt hørings svar viser Statsforvalteren i Oslo og Viken til at skolemiljø saker meldes til statsforvalteren fordi eleven eller foreldrene mangler tillit til at skolen og kommunen eller fylkeskommunen klarer å løse situasjonen. Dersom statsforvalteren som hovedregel skal pålegge den samme skolen og kommunen eller fylkeskommunen selv å finne en løsning, vil dette signalisere at det eleven eller foreldrene opplever, ikke stemmer.

Departementet mener dette er en viktig betraktning. Dette har også grunnlag i erfaringer med den tidligere klageordningen hvor mange opplevde at medhold i en klage til

statsforvalteren ikke hjalp fordi skolen igjen skulle bestemme tiltakene. Dette ble opplevd som en runddans mellom kommunene og fylkeskommunene og statsforvalteren, mens elevens situasjon ikke ble noe bedre. Flere høringsinstanser mener derfor forslaget vil bidra til å undergrave tilliten til håndhevingsordningen og svekke elevenes rettssikkerhet fordi det ikke er til elevens beste at saken alltid skal sendes tilbake til kommunene og fylkeskommunene med pålegg om å fastsette egnede tiltak. I dette ligger også en risiko for at ordningen blir mindre effektiv. Det vil også stå i motstrid til formålet med håndhevingsordningen, som var å gi elevene raskere hjelp. Blant andre Barneombudet peker på dette som et viktig hensyn og understreker at den foreslåtte begrensningen i statsforvalterens vedtakskompetanse vil innebære et tilbakeskritt når det gjelder elevenes rettssikkerhet.

Departementet mener samtidig det må legges stor vekt på at de fleste opplever at håndhevingsordningen bidrar til at flere elever får prøvd saken sin, og at statsforvalterens behandling bidrar til positive endringer for elevene.

Departementet støtter derfor ikke utvalgets forslag om å begrense statsforvalterens vedtakskompetanse i håndhevingsordningen. Etter departementets syn er dagens regelverk egnet til å ivareta hensynet til skolene, kommunene og fylkeskommunene. De utfordringene det pekes på blant annet i evalueringsrapporten, kan antakelig avhjelpes gjennom andre tiltak enn en lovendring. Departementet mener det i denne vurderingen må legges avgjørende vekt på formålet med håndhevingsordningen og foreslår å videreføre dagens regler.

Departementet vil samtidig tydeliggjøre hvordan bestemmelsen skal anvendes. Utgangspunktet er at statsforvalteren bør vise varsomhet med å fastsette detaljerte tiltak i enkeltsaker. I de sakene der dette vurderes som den beste løsningen for eleven, bør det gjøres i samarbeid og dialog med kommunen eller fylkeskommunen og skolen. I tillegg vil departementet følge opp blant andre Barneombudets innspill om veiledning og kompetanseheving for statsforvalteren for å sikre bedre vurderinger av i hvilke saker statsforvalteren bør og ikke bør fastsette tiltak.

31 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene

31.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter departementet om den nye opplæringsloven bør ha regler om når ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever.

31.2 Dagens regler

31.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Disse reglene i Grunnloven er relevante når ansatte griper inn fysisk mot elever:

- § 93 – ingen må utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling
- § 94 – vern mot frihetsberøvelse
- § 98 – vern mot forskjellsbehandling
- § 102 – respekt for privatlivet og vern om den personlige integritet
- § 104 – respekt for barns menneskeverd og rett til vern om sin personlige integritet, og at barns mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og modenhet. Ved handlinger og avgjørelser som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen) inneholder flere relevante grunnleggende prinsipper og regler:

- artikkel 2 om ikke-diskriminering
- artikkel 3 nr. 1 om hensynet til barnets beste
- artikkel 6 om barnets rett til liv og utvikling
- artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt
- artikkel 19 om at statlige myndigheter er forpliktet til å beskytte barn mot alle tenkelige former for overgrep, begått av barnets foreldre eller andre som har omsorgen for det, inkludert for eksempel ansatte i institusjoner eller skoler.

Barnekonvensjonen er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven, og bestemmelsene i barnekonvensjonen skal ved motstrid gå foran bestemmelsene i andre norske lover.

Retten til helse framheves i flere internasjonale konvensjoner, blant annet anerkjennes «the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health» i artikkel 12 nr. 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Også denne er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven.

31.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Opplæringsloven har ikke regler om at ansatte i skolen kan bruke fysisk makt mot elever.

Opplæringen i skolen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, jf. opplæringsloven § 1-3. Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, kan ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven kapittel 5. Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf.

opplæringsloven § 9 A-2. Skolen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved kontinuerlig å arbeide for å fremme helsa, trivselen og læringen til elevene, jf. § 9 A-3 andre avsnitt.

Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første avsnitt. Bestemmelsen gir ikke ansatte hjemmel til å gripe inn fysisk mot elevene.

Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal de som arbeider på skolen, varsle rektor. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeieren. Skolen skal snarest undersøke saken og så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Plikten til å sette inn tiltak gjelder også når en elev sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Se § 9 A-4 andre til fjerde ledd.

Dersom en som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, utsetter en elev for krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektoren skal varsle skoleeieren. Skolen skal straks undersøke og sette i verk tiltak. Den skjerpede aktivitetsplikten står i dagens § 9 A-5.

Skolen kan bruke tiltak som følger av ordensreglementet, når elever bryter regler, jf. opplæringsloven § 9 A-10. Tiltakene kan ikke være fysisk refsing eller krenkende behandling. Bestemmelsen åpner ikke for tiltak som innebærer bruk av fysisk makt mot elever.

Skolen har dessuten et oppdrager- og omsorgsansvar for elevene i skoletiden. Dette ansvaret er ikke lovfestet i opplæringsloven, men utledes av en forutsetning om at skolen ivaretar omsorgen for barn når foreldrene ikke er til stede. Se mer om oppdrager- og omsorgsansvaret i kapittel 31.6.2.

31.2.3 Straffeloven

Straffeloven har forbud mot flere integritetsinngrep, for eksempel er kroppskrenkelse straffbart etter straffeloven § 271, og tvang er straffbart etter straffeloven § 251.

Den nedre grensen for hva som utgjør en kroppskrenkelse i strid med straffeloven § 271, kan gi noen momenter til hvor langt maktutøvelse i skolen kan hjemles i et oppdrager- og omsorgsansvar. I forarbeidene til straffeloven § 271, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*, står det på side 427 (departementets understrekninger):

Det er ingen tvil om at barn nyter det samme vern mot fysisk integritetskrenkelse som voksne, hvilket betyr at all form for fysisk maktanvendelse som har karakter av avstraffelse omfattes av gjerningsbeskrivelsen. Straffansvaret må i utgangspunktet avgrenses i overensstemmelse med forbudet i barneloven § 30 tredje ledd om å utsette barn for vold. Straffansvaret for kroppskrenkelse må imidlertid avgrenses mot maktanvendelse i beskyttelses- eller omsorgsøyemed. Med dette siktes det til for eksempel å bestemt føre barnets hånd bort fra et brennende lys eller å bære et motvillig barn med seg ut av et butikklokale. Det må være klart at man i tilfeller som disse ikke har å gjøre med en kroppskrenkelse det settes straff for i § 271. Det må altså skilles mellom handlinger som består i å gripe inn og verne eller beskytte barnet eller andre personer eller gjenstander, og handlinger som har karakter av umiddelbar eller etterfølgende fysisk avstraffelse av barnet.

En ankenektelse fra Høyesterett gir noen retningslinjer for når et fysisk inngrep fra en lærer kan være en kroppskrenkelse i strid med straffeloven § 271. I saken tok læreren tak i armen til en elev for å få eleven ned fra et fotballmål. Læreren tok deretter eleven inn på skolen for å irettesette eleven mens han holdt eleven i armen. Grepet varte i 30 til 40 sekunder. Læreren ble domfelt i lagmannsretten, og Høyesterett nektet anken fremmet med henvisning til at «grepet hadde et klart preg av avstraffelse, og at maktanvendelsen var unødvendig». Lagmannsretten fant det bevist at læreren hadde holdt eleven hardt i armen samtidig som han dro eleven med seg inn i skolebygningen. Lagmannsretten fant

det videre bevist at eleven hadde blåmerke på armen etter hendelsen, og at faren for skade på barn eller fotballmålet var over da læreren tok tak i elevens arm. Se HR-2019-1719U.

Straffeloven §§ 17 og 18 handler om nødrett og nødverge. Etter disse bestemmelsene er en handling som ellers er straffbar, i visse tilfeller både straffri og lovlig. Forutsetningen for å gripe inn ved nødrett etter straffeloven er at det foreligger en «fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte». Kravet om at faren ikke kan avverges på annen rimelig måte, betyr at man må vurdere om det finnes andre handlingsalternativer og i tilfelle hvilke. Handlingen er lovlig når den gjennomføres «for å redde liv, helse eller eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade».

For at det skal være adgang til nødverge, må det skje et ulovlig angrep, for eksempel et overfall, og forsvarshandlingen må foretas for å avverge angrepet. Nødverge kan utøves på vegne av andre. Nødvergehandlingen må «ikke [gå] lenger enn nødvendig». Handlingen kan gå ut på å hindre et angrep i å skje og på å stoppe et angrep som er i gang. Når angrepet ikke er påbegynt eller umiddelbart forestående, er det avgjørende om nødvergehandlingen er *nødvendig* for å avverge angrepet. I enkelte tilfeller er den som angripes, om mulig, forpliktet til å flykte i stedet for å bruke makt mot angriperen. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom angriperen ikke har dømmekraften i behold. Det vil si at en lærer etter omstendighetene kan være nødt til å trekke seg ut av en situasjon. Men dersom også andre er truet av angriperen, vil det ikke løse situasjonen at læreren trekker seg ut. Det at det oppstår en situasjon der et angrep er så farlig at en lærer kan utøve makt som lovlig nødverge, betyr ikke at læreren har plikt til å gripe inn. Det kan ikke pålegges skolens ansatte å risikere liv og helse.

31.2.4 Forskrift om bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjoner

I forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon, ofte kalt rettighetsforskriften, er det gitt regler om barns rettigheter ved plassering i barneverninstitusjoner og omsorgssentrene for mindreårige, tvang og inngrep i den personlige integriteten, saksbehandling og klage.

Forskriften kapittel 3 inneholder regler om tvang og andre inngrep i den personlige integriteten til barnet. Forskriften § 14 gir hjemmel for å kunne bruke tvang for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom i akutte faresituasjoner. Forskriften § 12 stiller krav til forebygging av bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integriteten.

I Rundskriv Q-19/2012 (juni 2012) har Barne- og familiedepartementet gitt retningslinjer til rettighetsforskriften, som blant annet avklarer nærmere når barneverninstitusjonen kan gjøre inngrep i barnas rettigheter.

31.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å presisere i loven at skolen har en plikt til å arbeide forebyggende slik at det å gripe inn fysisk mot elever ikke blir nødvendig
- å gi hjemmel i opplæringsloven for at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å opprettholde ro og orden eller avverge skade på personer eller eiendom
- å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelser der det har vært gjennomført fysiske tiltak
- å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal varsles når det har vært gjennomført fysiske tiltak
- å ikke tillate fysisk makt i opplæringsøyemed eller helserelaterte inngrep

For utvalgets vurderinger og begrunnelse for forslagene, se NOU-en, kapittel 37.

31.4 Møter med flere aktører om forslagene

Departementet har i forbindelse med forberedelsen av høringsnotatet hatt møter med Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Barneombudet, Forandringsfabrikken, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, ADHD Norge, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, SAFO, Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Lønnebakken skole, Nordvoll skole, PP-tjenesten i Oslo, Utdanningsdirektoratet og Statsforvalterne i Oslo og Viken, Vestland, Rogaland, Troms og Finnmark og Trøndelag. Temaet for møtene har vært problemstillingene som er spilt inn i høringen av opplæringslovutvalgets NOU.

31.5 Departementets forslag

Departementet foreslår ingen regler om bruk av fysisk makt mot elever i dette høringsnotatet. Det er flere spørsmål som departementet må utrede ytterligere før departementet eventuelt kan foreslå regler om bruk av fysisk makt mot elever. Behovet for ytterligere utredning gjelder særlig spørsmålet om det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrer eller ødelegger for undervisning i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon. Dette er viktig både for medelevenes læringsmiljø og lærernes arbeidsmiljø.

Departementet har vurdert opplæringslovutvalgets forslag til bestemmelser som skal gi hjemmel for at ansatte skal kunne gripe inn fysisk mot elev når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller eiendom.

Departementet ber om høringsinstansens syn på disse vurderingene. Departementet ber videre om høringsinstansens syn på spørsmålet om det i noen tilfeller bør være adgang til å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrer eller ødelegger for undervisning i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon.

31.6 Departementets vurdering

31.6.1 Bør opplæringsloven inneholde regler om adgangen til å bruke fysisk makt mot elever?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør inneholde regler om bruk av fysiske inngrep mot elever. Se vurdering nedenfor.

Det er kjent at det brukes fysisk makt mot elever i skolen. Over tid har det kommet flere oppfordringer om å regulere adgangen til å bruke fysisk makt overfor elever, blant annet i NOU 2015: 2 *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt miljø*, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* og hørings svarene til begge NOU-ene. Departementet ser at det kan være en ulempe for både elever, foreldre, lærere, skoleledelser, kommuner og fylkeskommuner m.fl. at opplæringsloven ikke gjenspeiler den realiteten at det i dag brukes fysisk makt mot elever.

Det kan argumenteres for at tiltak av en så inngripende karakter bør ha et klart hjemmelsgrunnlag med tydelige rettslige rammer. Videre kan en lovregulering i opplæringsloven, som også stiller krav til forebyggende arbeid, bidra til å forplikte skolene til å jobbe systematisk forebyggende for å unngå bruk av fysisk makt mot elever. Det er viktig at de ansatte i skolene gjør det de kan for å unngå at det oppstår situasjoner der de må bruke makt mot elever, og for at maktbruken blir minst mulig inngripende i situasjoner der det er nødvendig å gripe inn fysisk. En annen fordel med å regulere dette i opplæringsloven vil være at det kan settes tydelige vilkår for når ansatte kan gripe inn fysisk mot elever.

En lovregulering kan også bidra til økt rettssikkerhet for elever som blir utsatt for fysisk makt. For eksempel kan prosessuelle krav om at skolen skal dokumentere og rapportere om bruk av fysisk makt, gjøre det lettere å etterprøve om maktbruken var lovlig, og etterspørre tiltak for å forebygge bruk av fysisk makt i framtiden. Denne typen dokumentasjon kan også brukes i det forebyggende arbeidet.

Klarere regler om bruk av fysisk makt er også et relevant tiltak med tanke på diskusjonen om vold i skolen rettet mot lærere og andre ansatte. En regulering i opplæringsloven kan gjøre det klarere at det er tillatt å bruke fysisk makt mot elever i tilfeller der det er nødvendig for å avverge skade på personer eller stor skade på eiendom. Åpenhet om bruk av fysisk makt mot elever kan også bidra til at skolen setter i gang et systematisk arbeid for å komme ut av situasjoner med bruk av makt og fysiske inngrep. Dette kan igjen føre til at flere ansatte får kompetanse og veiledning i arbeidet og forhindre den utryggheten og avmaktsfølelsen det kan gi å stå alene i slike saker.

31.6.2 Hvilke fysiske inngrep bør en eventuell lovregulering omfatte?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill om hvilke inngrep mot elever som eventuelt bør omfattes av en hjemmel i opplæringsloven. Se vurdering nedenfor.

Departementet legger i likhet med opplæringslovutvalget til grunn at en eventuell regulering i opplæringsloven bør omfatte tilfeller der en ansatt griper inn fysisk mot en elev, det vil si at den ansatte bruker fysisk makt for å overvinne motstand hos eleven. Å påvirke en elev gjennom minimal bruk av fysisk kontakt, for eksempel å lede eleven ved hånden forsiktig ut av rommet, er ikke et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel. Dersom læreren derimot bruker fysisk makt, for eksempel i form av et fastere grep i armen eller skulderen, vil det i utgangspunktet være et fysisk inngrep som krever særskilt lovhjemmel.

Departementet mener i likhet med utvalget at regelen i opplæringsloven ikke bør omfatte handlinger som skolen har plikt og rett til å utøve som en del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar, slik som vanlig omsorg og grensesetting.

Det er akseptert at en viss bruk av verbale og fysiske virkemidler er en nødvendig del av det å sette grenser for og styre barn. Slike allment aksepterte verbale og fysiske virkemidler trenger ikke grunnlag i lov. At det er adgang til denne formen for påvirkning, følger av det alminnelige oppdrageransvaret foreldrene har, jf. barneloven § 30. Skolen eller andre som ivaretar omsorgen når foreldrene ikke er til stede, kan til en viss grad bruke en del tilsvarende verbale og fysiske virkemidler, se blant annet NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*, kapittel 17.2.6.3 og Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)* side 427.

Skolen har både plikt og rett til å utøve oppdrager- og omsorgsansvar også når det innebærer bruk av nødvendige, aksepterte fysiske og verbale tiltak. Skolens ansatte må likevel være mer tilbakeholdne og varsomme enn det foreldrene trenger å være. Dette skyldes at grensene for bruk av fysisk makt også beror på individuelle grenser; noen barn tåler mer enn andre. Den som kjenner et barn godt, kan lettere se hvilke tiltak som ikke er for inngripende. Det er også avhengig av relasjonen mellom barnet og den voksne.

Departementets utgangspunkt er at det kan finnes gode argumenter for å ha en hjemmel i opplæringsloven for visse fysiske inngrep mot elever som det i dag ikke finnes rettslig grunnlag for å gjennomføre. Det kan tenkes eksempler på maktbruk som ikke oppfyller vilkårene for nødrett eller nødverge, og som derfor er ulovlige uten særskilt hjemmel.

I en vurdering av hvilke inngrep som skal være tillatt, vil elevens alder være et sentralt moment. Inngrep som er vanlige mot små barn, vil på et tidspunkt være uvanlige ut fra alderen på barnet. Andre momenter i en slik vurdering vil være hvilken type inngrep det dreier seg om, om inngrepet er sett på som faglig akseptabelt i oppdragelse av barn, hvilken styrke inngrepet har, hvor ofte ansatte gjennomfører inngrepet, og relasjonen mellom den konkrete ansatte og barnet.

Å ivareta omsorgsansvaret overfor yngre elever kan for eksempel innebære å ta tak i en elev for å forhindre at eleven løper ut i trafikken, ut i vannet eller et annet sted der eleven kan komme til skade. For yngre elever kan også det å ta en gjenstand fra eleven for å forhindre at den blir ødelagt, være en del av omsorgsansvaret. I noen situasjoner med de

Yngste elevene kan det være akseptert å bruke mer omfattende leing i hånda eller armen selv om eleven ikke vil, uten at det trenger et lovgrunnlag. Videre kan å holde noen forsiktig i noen situasjoner gjennomføres uten at det trenger lovgrunnlag. Et eksempel kan være å holde rundt barn som er redde og usikre, men som protesterer. Dette kan være å utøve god omsorg.

Dersom tiltak for å gjennomføre daglige rutiner eller for å hindre at barnet skader seg selv, andre personer eller materielle verdier, møtes med så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det imidlertid gå over til å være fysisk makt som må ha et lovgrunnlag. Lærere kan for eksempel ikke kle på barn med makt, dytte et barn ut i gangen eller skolegården eller tvinge et barn til å vaske hendene.

Som nevnt er all form for fysisk maktbruk overfor barn som har karakter av avstraffelse, straffbart. Dersom et inngrep mot barn er motivert av forhold som er vernet i likestillings- og diskrimineringsloven (diskrimineringsgrunnlag), kan inngrepet i tillegg være diskriminering eller trakassering i strid med likestillings- og diskrimineringsloven. Dersom et slikt inngrep innebærer at et barn behandles, eller stilles, dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon, kan inngrepet være diskriminering. Trakassering på grunn av diskrimineringsgrunnlag som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd, er forbudt. Med trakassering menes handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.

31.6.3 Skal ansatte kunne gripe inn fysisk i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning?

Spørsmålet om det bør gis en hjemmel for at ansatte kan gripe fysisk inn i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen, er i liten grad berørt av opplæringslovutvalget. Departementet ønsker derfor å utrede nærmere om det bør innføres en slik hjemmel. En eventuell hjemmel kan åpne for at ansatte i enkelte tilfeller skal kunne bruke fysisk makt for å forflytte elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisningen i en slik grad at det gir en uholdbar undervisningssituasjon.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til problemstillingen. Se vurderingen under.

Departementet ser at det kan være utfordrende for skolene når elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen på en måte som fører til en uholdbar undervisningssituasjon. Dette kan være ødeleggende for de øvrige elevenes læringsmiljø og en utfordring for lærernes arbeidsmiljø. En rapport om bruk av tvang og makt i skolen utarbeidet av Deloitte (2019) viser at det blir brukt fysisk makt for å forflytte elever i situasjoner hvor det ikke er fare for skade på personer eller eiendom, men der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen. Dette er mest vanlig i ordinære skoler og mot de minste barna, som man relativt enkelt kan flytte på ved bruk av fysisk makt.

Mange aktører, blant andre brukerorganisasjoner og Barneombudet, har understreket at regelverket ikke bør åpne for å bruke fysisk makt mot elever for å opprettholde ro og

orden. De gir tydelig uttrykk for at forstyrrelser og uro må håndteres med en faglig-pedagogisk tilnærming, og at å bruke fysisk makt mot elevene ikke er løsningen.

Departementet er enig i 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.

Det skal være plass til alle elevene i skolen. Hvis en elev stadig forstyrrer, er den faglige tilnærmingen å lete etter årsakene. Aktuelle tiltak kan være å endre opplæringen, for eksempel å endre gruppeorganiseringen eller tilby individuelt tilrettelagt opplæring eller sette i verk tiltak for å bedre skolemiljøet. Dette er vurderinger som lærere, skoleledere og andre faglærte skal gjøre ut fra kunnskapen om enkelteleven, gruppedynamikk, barns utvikling mv. Alle skoler skal også ha et ordensreglement med regler om orden og oppførsel og reaksjoner skolen kan bruke når elevene bryter reglene, for eksempel muntlig eller skriftlig advarsel, melding til foreldre, inndra ting som forstyrrer opplæringen, nedsatt karakter i orden eller oppførsel eller bortvisning.

Samtidig ser departementet at en regulering som stenger helt for å kunne bruke fysisk makt mot en elev i en slik situasjon, kan gå ut over andre elever og lærernes arbeidsmiljø. Det er ikke heldig dersom slike situasjoner i stedet fører til at enkelte elever gjennomfører en stor del av sin opplæring som individuelt tilrettelagt opplæring utenfor klassen. Departementet er opptatt av at den ordinære opplæringen skal være inkluderende.

31.6.4 Skal ansatte kunne gripe inn fysisk mot elever for å hindre skade på personer eller eiendom?

31.6.4.1 *Bruk av fysisk makt for å avverge skade på personer eller eiendom*

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør inneholde en hjemmel for at ansatte i skolen skal kunne bruke fysiske inngrep mot elever når det er nødvendig for å hindre skade på personer eller vesentlig skade på eiendom. Se vurderingen under.

Departementet har vurdert opplæringslovutvalgets forslag og mener det kan være aktuelt å lovfeste at ansatte i skolen *kan* gripe inn fysisk mot elever hvis det er nødvendig for å avverge skade på personer eller avverge stor skade på eiendom. Dette vil i stor grad være en særregulering av straffelovens nødrett- og nødvergeregler for grunnskolen og den videregående opplæringen. Spørsmålet er om nye regler i opplæringsloven som i stor grad overlapper reglene om nødrett og nødverge i straffeloven, men som likevel ikke er identiske med disse reglene, vil være klargjørende.

Utvalgets forslag til hjemmel omfatter ikke tilfeller der det er fare for skade på eleven selv. Departementets utredning tyder på at en eventuell hjemmel bør gi adgang til å gripe

inn fysisk mot elever der det er nødvendig for å avverge skade på eleven selv. Flere høringsinstanser har spilt inn at det oppstår tilfeller der ansatte i skolen må gripe inn fysisk mot elever for å hindre dem i å skade seg selv. Dette kommer også fram i rapporten om bruk av tvang og makt i skolen (Deloitte 2019) og er i tillegg bekreftet i møtene departementet har hatt med ulike aktører. Opplæringslovutvalget la til grunn at tiltak for å hindre at en elev skader seg selv, er et helserettet tiltak som reguleres av helse- og omsorgstjenesteloven. Reglene i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 kan brukes i enkelte tilfeller der en elev med utviklingshemning har et vedtak om skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner som ledd i helse- og omsorgstjenester. Dette regelverket er imidlertid diagnoseavhengig og gjelder bare for elever som mottar helse- og omsorgstjenester mens de er på skolen. For mange elever er derfor ikke dette regelverket relevant. Høringsinnspillene og aktørene departementet har snakket med, viser at det oppstår situasjoner i skolen der ansatte må hindre elever fra å skade seg selv og som ikke reguleres av helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

31.6.4.2 *Skal grovt fornedrende oppførsel omfattes?*

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om opplæringsloven bør åpne opp for at ansatte i skolen skal kunne gripe inn fysisk mot elever med en oppførsel som er grovt fornedrende for eleven selv.

Departementet har også fått innspill om at «skade på personer» ikke bør være avgrenset til fysisk skade, men også omfatte oppførsel som er grovt fornedrende for eleven selv. Rapporten om bruk av tvang og makt i skolen viser også at det i enkelte tilfeller kan være behov for dette. Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 åpner for at man kan gripe inn med fysisk makt i slike tilfeller dersom det framstår som en klar forsømmelse av omsorgen for vedkommende å ikke gripe inn. Eksempler på dette er å kle av seg eller onanere foran andre, gjøre fra seg andre steder enn på toalettet eller grise med avføring. Forslaget til ny tvangsbegrensningslov åpner også for å kunne bruke skadeavvergende tiltak der en person på grunn av omfattende orienteringssvikt har en oppførsel som er sterkt sosialt fornedrende. Bestemmelsen skal dekke tilfeller der det vil være en åpenbar forsømmelse av samfunnets plikt til å yte nødvendig omsorg å ikke gripe inn. Man må først ha vurdert hvilke konsekvenser det vil ha for personen om man ikke griper inn, og om vedkommende forstår situasjonen han eller hun er i.

31.6.4.3 *Psykisk skade omfattes ikke*

Departementet har videre fått innspill om å vurdere om psykisk skade bør dekkes av en eventuell hjemmel for å gripe inn for å avverge skade. Alle som arbeider på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første avsnitt. Plikten til å gripe inn gir ikke ansatte hjemmel til å gripe inn fysisk. Departementet har fått informasjon om at dette er en problemstilling som kan komme på spissen i situasjoner der elever utøver psykisk vold i en grad som påfører andre elever en enorm psykisk belastning. Psykisk skade kan være vel så alvorlig som en fysisk skade, samtidig vil skadepotensialet ved én enkelt hendelse isolert sett som regel være mindre for psykisk skade enn for fysisk skade. Skolen skal iverksette tiltak for at elever som opplever

psykisk vold, skal få et trygt og godt skolemiljø. Det kan for eksempel være å verne elever fra den psykiske volden og gi dem umiddelbar støtte. Departementet legger til grunn at skolen skal håndtere dette på grunnlag av reglene om elevenes skolemiljø. Departementet viser videre til at det er svært krevende å vurdere omfanget av psykisk skade i en akutt situasjon. Departementet legger derfor til grunn at opplæringsloven ikke bør åpne for å kunne gripe inn fysisk mot en elev for å hindre psykisk skade.

31.6.4.4 Gripe inn for å hindre at situasjonen eskalerer

Opplæringslovutvalget har lagt til grunn at loven bør gi hjemmel for å gripe inn fysisk mot en elev på et tidligere tidspunkt hvis dette blir gjort for å hindre at situasjonen eskalerer. Departementet ser at det kan oppstå tilfeller der en slik tilnærming kan redusere omfanget av maktbruk i den aktuelle situasjonen. Departementet legger til grunn at det i slike tilfeller må være sannsynlig at det vil oppstå stor skade hvis man ikke griper inn. I tillegg må situasjonen være slik at den ansatte ut fra elevens atferdsmønster kan forvente at situasjonen blir mye mer kritisk eller kommer ut av kontroll hvis man utsetter å gripe inn. Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 åpner for at ansatte kan bruke skadeavvergende tiltak der de observerer tidlige tegn på at en faresituasjon er nært forestående ut fra konkret kjennskap til personen. I forslaget til bestemmelser om skadeavverging i ny tvangsbegrensningslov har tvangslovutvalget foreslått det samme. Dette står ikke i loven, men det framgår av merknadene til bestemmelsene om skadeavverging. Når det gjelder opplæringsloven, kan det være aktuelt at slike situasjoner dekkes av en eventuell regel om at ansatte kan gripe inn fysisk mot elever dersom det er nødvendig for å avverge skade på personer eller for å avverge stor skade på eiendom.

31.6.4.5 Vesentlig skade på eiendom

Når det gjelder skade på eiendom, foreslår opplæringslovutvalget at det må være fare for *vesentlig* skade på eiendom for at det skal være hjemmel til å gripe inn fysisk mot en elev. Også andre tilsvarende regler om bruk av fysisk makt for å hindre skade stiller vilkår om at skade på eiendom må være vesentlig, for eksempel forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon § 14. Noen lover, for eksempel psykisk helsevernloven § 4-8, stiller krav om betydelig skade når det gjelder eiendom eller tingskade. I forslaget til ny tvangsbegrensningslov §§ 4-1 og 4-2 er det også lagt til grunn at det i slike tilfeller må dreie seg om vesentlig skade.

Etter departementets syn ser en slik terskel ut til å være høyere enn straffeloven § 17 om nødrett. Etter straffeloven § 17 er en handling lovlig når den blir foretatt for å redde eiendom fra fare for skade som ikke kan avverges på en annen rimelig måte. Forutsetningen er at skaderisikoen ved faren som truer, er langt større enn skaderisikoen ved redningshandlingen. Hensynet til personers fysiske integritet vil veie tungt sammenlignet med hensynet til å beskytte materielle verdier mot skade. Det kan likevel oppstå situasjoner der en beskjeden maktanvendelse for å avverge skade på eiendom vil være forholdsmessig og dermed lovlig etter straffeloven § 17, selv om det ikke dreier seg om stor skade.

Departementet viser til at tvangslovutvalget vurderte om det etter tvangsbegrensningsloven burde gjelde en lavere terskel enn *vesentlig* skade, ut fra de

alminnelige nødrettslige synsmåtene. Tvangslovutvalget la vekt på at en lavere terskel kan vri fokuset i omsorgen over mot kontroll. Videre pekte tvangslovutvalget på at til forskjell fra skade på person kan skade på eiendom i større grad gjenopprettes med andre virkemidler i etterkant. Tvangslovutvalget mente at det burde gjelde et vesentlighetskrav når det gjelder eiendom, men at det likevel kan legges noe vekt på om det dreier seg om personens egen eiendom eller andres eiendom. Departementet mener dette tilsier at det i opplæringsloven bør dreie seg om *vesentlig* skade på eiendom.

31.6.5 Hvilke fysiske inngrep bør ansatte kunne bruke for å hindre skade på personer eller eiendom?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill om hvilke fysiske inngrep mot elever som ansatte eventuelt bør kunne bruke for å hindre skade på personer eller eiendom. Se vurderingen under.

Opplæringslovutvalget foreslår å lovfeste at ansatte bare kan bruke lite inngripende tiltak, som «å holde eleven fast en liten stund eller ta eleven ut av fellesrom». Ifølge merknadene til bestemmelsen åpner ikke utvaget for mer inngripende tiltak, for eksempel direkte bevegelseshindrende tiltak, større fysisk maktbruk og isolasjon. Det betyr for eksempel at det som kalles skjermingstiltak i helsesektoren, ikke skal kunne gjennomføres etter opplæringsloven. Noen høringsinstanser mener det må presiseres nærmere hvilke fysiske inngrep som kan være tillatt.

Departementet er usikker på om det er mulig å regulere hvordan ansatte skal gripe inn fysisk i det enkelte tilfellet for at det skal være lovlig. Utgangspunktet må være at det fysiske inngrepet skal være egnet til å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom, samtidig som inngrepet skal være så kortvarig og skånsomt som mulig. Hvordan man kan gripe inn fysisk, og hvor lenge tiltaket kan vare, vil avhenge av den konkrete situasjonen. Det sentrale er at man skal sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. Disse forutsetningene vil dels overlappe og være en særregulering av straffelovens nødrett- og nødvergeregler for grunnskolen og den videregående opplæringen.

Etter utvalgets forslag vil det i noen tilfeller være adgang til å ta eleven ut av klassen eller gruppa hvis det oppfyller vilkårene for bruk av fysiske inngrep. Dette kan være en egnet måte å gripe inn på i noen tilfeller, men samtidig har departementet fått innspill fra faginstanser om at de ser eksempler på at enkelte skoler har utviklet en uheldig praksis. Å ta eleven ut har blitt en løsning det ofte tyses til, uten at skolen i tilstrekkelig grad tilrettelegger for at eleven skal kunne være sammen med klassen. Departementet mener at en eventuell lovregulering må legge opp til at ansatte skal velge type inngrep basert på hva som er minst mulig inngripende, og på hva som er til elevens beste i den konkrete situasjonen. Å ta en elev ut av klassen kan for eksempel forhindre at situasjonen eskalerer, eller at eleven blir ydmyket foran de andre elevene i klassen. Skjer det gjentatte ganger med samme elev, er det imidlertid god grunn til å arbeide aktivt med å forebygge disse situasjonene og velge alternative tiltak. Departementet peker videre på at det kan presiseres at en voksen må være sammen med eleven og følge opp eleven dersom eleven tas ut av elevfellesskapet.

31.6.6 Hvilke andre vilkår bør være oppfylt for å kunne gripe inn fysisk?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill om hvilke andre vilkår som bør være oppfylt for at ansatte eventuelt skal kunne bruke fysiske inngrep mot elever. Se vurderingen under.

Opplæringslovutvalget foreslår å lovfeste at de fysiske inngrepene skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig. Kravene innebærer at den ansatte skal bruke det minst inngripende alternativet, og at det fysiske inngrepet skal opphøre så snart faren for skade på personer eller stor skade på eiendom er over. Departementet mener at denne typen vilkår bør inngå i en eventuell lovhjemmel om bruk av fysisk makt for å avverge skade. I tillegg kan det være aktuelt å lovfeste at tiltaket må være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden.

Det følger av utvalgets forslag at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever dersom det er nødvendig for å avverge skade på personer eller for å avverge stor skade på eiendom. Begrepet *nødvendig* handler om hva som utgjør det minst inngripende, effektive tiltak for å nå målet om å hindre eller begrense skade. Et fysisk inngrep som ikke er egnet til å oppnå sitt formål, kan ikke være nødvendig. Departementet ser imidlertid at det er krevende å tolke disse vilkårene ut av begrepet *nødvendig*. Det kan tale for at det bør stå uttrykkelig i loven at inngrepet må være egnet til å hindre eller begrense den aktuelle skaden, og at det må være så kortvarig og skånsomt som mulig.

Hvis det innføres en hjemmel for å kunne gripe inn fysisk mot en elev, mener departementet at fysiske inngrep som er gjort i tråd med vilkårene i den aktuelle bestemmelsen, ikke vil være en krenkelse etter forslaget til § 12-5 om meldeplikt dersom en som arbeider på skolen, krenker en elev. Elever som blir utsatt for slike fysiske inngrep, kan likevel oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt, noe som vil utløse den alminnelige aktivitetsplikten for skolemiljø, se forslaget til § 12-4.

31.6.7 Tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot elever gjentatte ganger

Departementet legger fram to alternative reguleringer for tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot elever gjentatte ganger, og ber om høringsinstansenes innspill. Se vurderingen nedenfor.

Flere høringsinstanser har gitt innspill om at det bør gjelde egne krav når ansatte gjentatte ganger må gripe inn fysisk mot den samme eleven. Dette har også blitt tatt opp i mange av møtene departementet har hatt med ulike aktører på feltet. Departementet viser til at det i praksis oppstår tilfeller med gjentatte fysiske inngrep mot elever, uten at dette er regulert av helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

Når hendelser der ansatte må gripe inn fysisk mot den samme eleven, gjentar seg, eller der det er grunn til å forvente det, bør skolen iverksette tiltak mellom hendelsene for å unngå at slike situasjoner oppstår. Det er særlig sentralt at skolen arbeider systematisk for å identifisere hva som utløser og opprettholder oppførselen til den aktuelle eleven. Skolen må arbeide for å forebygge at det oppstår nye hendelser og planlegge hvordan de kan håndtere eventuelle nye hendelser best mulig uten å gripe inn fysisk mot eleven. I

departementets møte med PP-tjenesten i Oslo kom det blant annet fram at det aller meste av veiledningen ut mot skolene handler om forebygging. PP-tjenesten erfarer at skolene kan tenke litt for snevert når det gjelder å finne andre løsninger og å tilpasse opplæringstilbudet og læringsmiljøet rundt eleven.

Selv om det innføres en hjemmel for å kunne gripe inn fysisk for å avverge skade, skal ikke fysiske inngrep mot elever vare lenger eller ha større intensitet enn det som er nødvendig for å hindre eller begrense skaden. Hvis det dreier seg om gjentatte situasjoner, kan det være aktuelt å vurdere en trinnvis inngripen som sikrer dette best mulig. En plan for å trappe ned eller avikle tiltak som innebærer fysiske inngrep, kan også være viktig. Hvilke tiltak som oppleves mer eller mindre inngripende og belastende, kan også variere fra elev til elev. Det må derfor vurderes individuelt og konkret hvilket tiltak som vil være minst inngripende for eleven. Dette er vurderinger skolen kan gå grundigere inn i når de vet at det kan oppstå nye hendelser.

Det er gode grunner for at gjentatte tiltak bør gå fram av et enkeltvedtak eller liknende som eleven og foreldrene kan klage på. Dette kan blant annet gi insentiver til at skolen jobber mest mulig helhetlig rundt elevens situasjon, noe som i seg selv vil ha en forebyggende effekt. Krav om vedtak eller liknende vil også sikre at tiltakene rundt eleven er godt utredet og begrunnet. Kommunen eller fylkeskommunen må sørge for å innhente den fagkompetansen som trengs. Skolen kan rådføre seg med PP-tjenesten eller andre tjenester, og PP-tjenesten kan være til stede på skolen og observere og gi råd, før det vurderes om det er aktuelt å henvise til PP-tjenesten for en sakkyndig vurdering. Samtidig kan et krav om vedtak eller et liknende dokument gi en økt administrativ byrde for kommunene og fylkeskommunene. Det kan også oppleves stigmatiserende for eleven det gjelder.

Hvis det skal innføres en hjemmel for å kunne gripe inn fysisk for å avverge skade, er det etter departementets syn to aktuelle spor å følge når det gjelder de gjentatte tilfellene: 1) sporet for individuelt tilrettelagt opplæring (dagens spesialundervisning) eller 2) sporet for aktivitet i skolemiljø saker. En eventuell plikt til å fatte vedtak eller utarbeide aktivitetsplan bør uansett ikke være avhengig av at det allerede har oppstått gjentatte situasjoner, så lenge det ut fra omstendighetene ellers er grunn til å forvente at slike situasjoner vil oppstå.

Alternativ 1 innebærer å lovfeste at det skal fattes et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring dersom det er grunn til å forvente at det vil oppstå gjentatte situasjoner der ansatte må gripe inn fysisk mot en elev. Et argument for en slik løsning er at størstedelen av arbeidet rundt disse elevene handler om tilrettelegging og ikke de fysiske inngrepene i seg selv. Dette kan tilsa at det bør være et krav om å fatte et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ved gjentatte situasjoner med bruk av fysisk makt. Departementet legger til grunn at de fleste elevene som opplever gjentatte situasjoner med bruk av fysisk tvang, har vedtak om spesialundervisning i dag. En slik bestemmelse kan også gi andre elever rett til individuelt tilrettelagt opplæring uavhengig av hvilket utbytte de har av opplæringen. Samtidig kan det argumenteres for at en slik lovfesting er unødvendig fordi

det allerede finnes bestemmelser om rett til individuelt tilrettelagt opplæring og til et trygt og godt skolemiljø.

Alternativ 2 er å lovfeste at det skal utarbeides en aktivitetsplan med tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. En slik aktivitetsplan kan forplikte skolen til å gjennomføre tiltak for at eleven skal trives sosialt og i opplæringen og kjenne seg så trygg i skolemiljøet at man unngår at det oppstår situasjoner med fysiske inngrep fra ansatte.

Etter departementets syn er det hensiktsmessig å følge ordningen med enten vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller aktivitetsplan framfor å innføre nye ordninger. Departementet ønsker imidlertid høringsinstansenes innspill om hvilken av de to alternativene som bør lovfestes, eller om valget mellom de to bør styres av den konkrete saken. Er det en elev som allerede har individuelt tilrettelagt opplæring og tiltak knyttet til opplæringen, kan det være mest hensiktsmessig å fortsette langs dette sporet. Mens dersom eleven ikke har individuelt tilrettelagt opplæring, men trenger trygghetstiltak, kan aktivitetsplan etter § 9 A-4 være rett spor.

31.6.8 Bør loven presisere at skolen skal arbeide forebyggende?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør ha regler om forebygging av fare og skade. Se vurderingen under.

Opplæringslovutvalget foreslår å lovfeste at skolen skal arbeide forebyggende mot fare og skade og sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak. Flere høringsinstanser mener at det bør komme tydeligere fram av lovbestemmelsen hvilke krav den setter til det forebyggende arbeidet.

Departementet mener at dagens regler om tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø allerede inneholder en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å forebygge at situasjoner med maktbruk kan oppstå. Departementet ser likevel at det er argumenter for å innføre en egen og særskilt regel om forebygging som kan være mer målrettet og dekkende for å unngå fysiske inngrep mot elevene. Et krav om å arbeide forebyggende vil ha sammenheng med målet om å unngå å bruke fysisk makt mot elever. Forebygging og begrensning av fysisk makt mot elever er etter departementets syn en svært sentral begrunnelse for lovreguleringen. Departementet mener derfor at det kan være aktuelt lovfeste en egen bestemmelse om krav til å forebygge bruk av fysisk makt.

Det kan også være aktuelt å lovfeste at skolen skal arbeide løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever. Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. Når slike tiltak forberedes og gjennomføres, er det viktig at elevene får medvirke, og at skolen samarbeider med foreldrene. Tiltakene må dessuten ses i sammenheng med skolens helhetlige skolemiljøarbeid.

Gode forebyggende tiltak forutsetter god kjennskap til eleven og elevens opplevelse av skolehverdagen og oversikt over hvor, når og i hvilken sammenheng krevende situasjoner oppstår. Skolen må identifisere hva som både utløser og opprettholder oppførsel det må gripes inn mot. Det kan for eksempel være at eleven trenger en mer tilpasset opplæring,

individuell tilrettelagt opplæring, tiltak for å bedre elevens psykososiale miljø eller en kombinasjon av disse. Dersom skolen må gripe inn fysisk mot en elev gjentatte ganger, kan dette være et uttrykk for at skolen må iverksette nye eller andre tiltak for å forebygge at slike situasjoner oppstår i framtiden.

Skolen må sørge for kompetanse hos personalet slik at de kan drive et godt forebyggende arbeid. Lærere, skoleledere og andre faglærte i skolen har i stor grad mye slik kompetanse allerede, blant annet om klasseledelse, gruppedynamikk, barns utvikling og atferdsmønstre, tidlig innsats mv. I noen tilfeller kan det i tillegg være behov for å få inn annen kompetanse enn det den enkelte skolens personale har, for eksempel fra PP-tjenesten og andre fagmiljøer i kommunen og fylkeskommunen. Dette skiller seg ikke fra andre type utfordringer som er vanlige blant elever.

31.6.9 Bør det være et krav om at skolen skal dokumentere og melde fra om hendelser med fysiske inngrep?

31.6.9.1 *Krav om å dokumentere hendelsen*

Departementet har vurdert om det bør være krav om å dokumentere når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev. Det er viktig for elevens rettssikkerhet at fysiske inngrep som blir brukt, blir dokumentert. Eleven vil ha mindre mulighet til å få hendelsen etterprøvd hvis det ikke finnes dokumentasjon av hva som har skjedd, og av hvilke inngrep eleven har vært utsatt for. Systematisk dokumentasjon er også nødvendig for å avdekke risiko og for å kunne vurdere forebyggende tiltak. Gjennom å skape bevissthet om skolens praksis vil man kunne iverksette gode forebyggende tiltak for å forebygge maktbruk og generelle skolemiljøtiltak.

Opplæringslovutvalget har foreslått at skolen skal dokumentere hva som har skjedd og blitt gjort, i den formen og det omfanget som er nødvendig. Flere høringsinstanser mener det må innføres mer spesifikke dokumentasjonskrav for å sikre tilstrekkelig opplysninger til at rektor, elevens foreldre og kommunen eller fylkeskommunen kan sette seg inn i hva som har skjedd, og hvilke inngrep eleven har blitt utsatt for.

Departementet legger vekt på at dokumentasjonskravene ikke må bli for tidkrevende i praksis, samtidig som opplæringsloven bør oppstille noen minimumskrav. Aktuelle minimumskrav kan være å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelsen med en beskrivelse av situasjonen og inngrepet som ble gjort. Dette bør ikke være noe omfattende dokumentasjonskrav, men som et krav om å notere ned den mest sentrale informasjonen om hendelsen for at skolen skal kunne se ulike hendelser i sammenheng. Effekten av godt forebyggende arbeid og avgrensningen av hva som regnes som fysiske inngrep som vil være omfattet av lovreguleringen (inngrep utover det som faller innenfor det alminnelige oppdrager- og omsorgsansvaret, se kapittel 33.6.2), tilsier at det bør være få tilfeller av maktbruk som skal dokumenteres.

En egen bestemmelse om krav til dokumentering av tilfeller med bruk av fysiske inngrep mot elever vil være nytt i opplæringsloven. Departementet legger likevel til grunn at en slik lovregel langt på vei vil overlappes dokumentasjonsplikten etter dagens regel om

aktivitetsplikt i skolemiljøaker. Alle som arbeider i skolen, skal gripe inn og varsle om mistanke om et en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og skolen skal dokumentere dette, jf. § 9 A-4 andre og sjuende avsnitt. At pliktene overlapper har sin bakgrunn i at situasjoner som innebærer bruk av fysiske inngrep, ofte knytter seg til utrygge barn eller har som konsekvens at barnet ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt.

I tillegg kan det være tilfeller der plikten etter en slik lovregel vil overlapse med plikten til å melde fra om skade på elev eller ansatte etter reglene om yrkesskade. Det kan være der situasjonen forut for det fysiske inngrepet eller inngrepet i seg selv volder skade på en elev eller ansatt.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør ha regler om dokumentering av bruk av fysiske inngrep mot elever.

31.6.9.2 Bør det være krav om å melde fra til skoleledelsen, til elevens foreldre og til kommunen og fylkeskommunen?

Departementet har vurdert om det bør være krav om å melde fra når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev, altså inngrep utover det som faller innenfor det alminnelige oppdrager- og omsorgsansvaret se kapittel 33.6.2.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om opplæringsloven bør ha regler om at fysiske inngrep mot elever skal meldes. Se vurderingen under.

Opplæringslovutvalget forslår å lovfeste at den som har grepet inn fysisk mot en elev, skal melde fra om inngrepet til rektor. Det er ikke foreslått noen formkrav for hvordan ansatte skal melde fra. Hvis meldingen blir gitt skriftlig, vil den i seg selv være dokumentasjon. Når det meldes fra muntlig, må inngrepet etter forslaget dokumenteres eller noteres ned på en annen måte, for eksempel gjennom møtereferater, logger eller liknende. Hvis opplæringsloven skal inneholde en bestemmelse om bruk av fysisk makt mot elever, mener departementet det er aktuelt å vurdere en slik meldeplikt til rektor. Departementet viser til at elever som blir utsatt for fysiske inngrep fra ansatte, kan oppleve at det psykososiale miljøet ikke er trygt og godt. Det kan skyldes selve inngrepet eller andre forhold som medvirker til at situasjonen oppstår. Alle som arbeider i skolen, skal varsle fra om kjennskap til eller mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. § 9 A-4 andre avsnitt. De to meldepliktene kan dermed overlapse.

Departementet legger til grunn at forslaget til en generell informasjonsbestemmelse i lovforslaget § 10-8 og høringsnotatet kapittel 34 vil gi skolen plikt til å informere elevens foreldre om at det er grepet inn fysisk mot eleven. Det følger av denne bestemmelsen at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre den informasjonen de har bruk for, blant annet om opplæring, skolemiljøet, skolereglene og om de rettighetene og pliktene elevene ellers har.

Opplæringslovutvalget har foreslått at rektor alltid skal informere kommunen eller fylkeskommunen om situasjoner der det har blitt brukt fysisk makt mot en elev.

Departementet viser til at situasjoner med bruk av fysisk makt utover det som faller innenfor det alminnelige oppdrager- og omsorgsansvaret, er svært inngripende for elevene det gjelder. Dette taler for at kommunen eller fylkeskommunen bør motta informasjon om

slike hendelser. Samtidig mener departementet at terskelen for meldeplikt ikke må settes så lavt at det er fare for at den ikke blir oppfylt i praksis, eller at meldingene ikke blir lest og brukt i oppfølgingen av skolene. En eventuell meldeplikt til kommunen eller fylkeskommunen bør derfor gjelde for tilfeller der ansatte må gripe inn fysisk mot den samme eleven gjentatte ganger, eller der inngrepet er særlig alvorlig. Departementet mener en slik terskel vil samsvare godt med terskelen for å melde fra til kommunen eller fylkeskommunen i saker om skolemiljø, se forslaget til § 12-4 andre avsnitt.

I tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot en elev gjentatte ganger, legger departementet opp til at det bør utarbeides en aktivitetsplan eller fattes et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. I slike tilfeller vil inngrepet være planlagt og kjent for alle, og behovet for å melde fra er mindre. Det kan i stedet lages oversikter over dokumentasjonen som presenteres for foreldrene, rektor og kommunen eller fylkeskommunen med jevne mellomrom. Dette samsvarer med reguleringen på andre tjenesteområder, for eksempel vedtak om skadeavverging etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Rektor og kommunen eller fylkeskommunen må bruke dokumentasjonen når de skal evaluere tiltakene rundt eleven, og når de skal vurdere om det planlagte tiltaket bør videreføres. I tillegg skal aktivitetsplanen eller vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring inneholde informasjon om hvor ofte foreldrene skal motta en oversikt over situasjoner hvor det har blitt grepet inn fysisk mot eleven.

32 Skoleregler og ordenstiltak

32.1 Innledning

I kapitlet foreslår departementet endringer i reglene om skolens plikt til å ha et ordensreglement, som utvalget foreslår å kalle «skoleregler». Departementet foreslår også endringer i reglene om bortvisning, pålagt skolebytte og forbud mot ansiktsdekkende plagg i opplæringen.

32.2 Skoleregler

32.2.1 Dagens regler

Alle skoler skal ha et ordensreglement, jf. opplæringsloven § 9 A-10. Ordensreglementet skal gi regler om rettighetene og pliktene til elevene og skal inneholde regler om orden og oppførsel, om hvilke tiltak som kan brukes der elever bryter reglementet, og om hvordan slike saker skal behandles.

Ordensreglementet gjelder i skoletiden, når elevene er på skolens område. Reglementet kan også gjelde forhold utenfor skoletiden og skolens område dersom forholdet har direkte sammenheng med, eller får innvirkning på, elevenes skolehverdag.

Opplæringsloven § 9 A-11 gir kommunene og fylkeskommunene adgang til å gi regler om bortvisning av elever fra opplæringen i ordensreglementet. Ved brudd på forbudet mot

bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan det brukes reaksjoner som følger av ordensreglementet, jf. opplæringsloven § 9-7 fjerde avsnitt.

32.2.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å flytte bestemmelsen om hjemmel til å gi ordensreglement til lovens innledningskapittel
- å endre betegnelse fra *ordensreglement* til *skoleregler*
- å klargjøre hva det kan gis skoleregler om
- å tydeliggjøre kravet om elevmedvirkning i utforming og vedtakelse av skoleregler

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 22.

32.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å endre betegnelse fra *ordensreglement* til *skoleregler*, se forslag til § 10-7
- å klargjøre hva det kan gis skoleregler om
- å tydeliggjøre kravet om elevmedvirkning i utforming og vedtakelse av skoleregler
- å videreføre unntaket fra kravet om kunngjøring av skolereglene i Norsk Lovtidend

32.2.4 Departementets vurderinger

32.2.4.1 *Plassering av bestemmelsen og ny betegnelse*

Opplæringslovutvalget har foreslått å videreføre dagens regler om at alle skoler skal ha et ordensreglement. Utvalget foreslår å endre betegnelsen *ordensreglement* til *skoleregler*. Dette vil synliggjøre skolereglenes sammenheng med reglene om blant annet elevmedvirkning og skoledemokrati. Videre vil betegnelsen *skoleregler* etter utvalgets syn være mer treffende om regler som gjelder for skolesamfunnet. Utvalget ønsker også å tydeliggjøre at det skal være rom for at lokale regler på skolen i større grad skal omfatte andre spørsmål enn orden og oppførsel.

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

32.2.4.2 *Hva det skal og kan gis skoleregler om*

Utover de fastsatte absolutte forbudene mot fysisk refsing og annen krenkende behandling har det i praksis vært noe usikkerhet om hva som kan vedtas i skolens ordensreglement med hjemmel i dagens bestemmelse. Opplæringslovutvalget foreslår at det skal gis skoleregler om organiseringen av skoledemokratiet og rettigheter og plikter for elevene, blant annet orden og oppførsel. Forslaget er i hovedsak en videreføring av dagens regler.

Blant de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er det en tendens til at disse mener utvalgets forslag åpner for et for stort lokalt handlingsrom. Flere ønsker at skoleregler i hovedsak skal være nasjonalt fastsatt. Norsk Lektorlag mener at de mest sentrale skolereglene bør fastsettes på nasjonalt nivå og suppleres av lokale tillegg. Andre

mener at det også er behov for å synliggjøre sammenhengen mellom hva foreldre kan påvirke, og hva kommunene og fylkeskommunene kan regulere i forskrift.

I likhet med utvalget mener departementet at skolereglene bør inneholde regler for det som er viktigst for elevene i deres skolehverdag. Dette gjelder særlig regler om elevenes plikter og begrensninger for elevenes handlefrihet. Skoleregler som gjelder flere spørsmål enn dagens ordensreglement, og som vedtas etter en bredt anlagt demokratisk prosess, vil lettere bli anerkjent og etterlevd i det lokale skolemiljøet. Ut over de minimumskravene som er fastsatt i loven, mener departementet at det fortsatt bør overlates til kommunene og fylkeskommunene å bestemme hva det skal gis skoleregler om.

Departementet har merket seg Barneombudets innspill om at det er behov for en mer detaljert regulering av hva som kan vedtas i skolereglene, enn det utvalget har foreslått. Enkelte andre høringsinstanser mener det bør reguleres tydelig hvilke skranker for tiltakene som kan fastsettes og brukes. Etter departementets syn vil skrankene følge av andre bestemmelser i opplæringsloven. Dagens forbud mot fysisk refsing og annen krenkende behandling av elevene mener departementet er overflødig å presisere i bestemmelsen. Slike sanksjoner overfor elevene vil uansett være i strid med elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Dagens regel om at elevene har rett til å bli hørt før det tas en avgjørelse om bortvisning, er ivaretatt gjennom forslaget til generell bestemmelse i lovforslaget § 10-2 (se kapittel 16).

Departementet støtter også utvalgets forslag om at bestemmelsen fortsatt bør tydeliggjøre at tiltakene skolen kan bruke overfor elever som bryter skolereglene, må være fastsatt i skolereglene. Kommuner og fylkeskommuner som vil at skolene skal ha slike tiltak tilgjengelig, må derfor gi skoleregler om hvilke tiltak som kan brukes mot elever som bryter skolereglene, og hvordan saker om brudd på skolereglene skal behandles. Departementet understreker at skolereglene, på samme måte som etter dagens regler, må vedtas i forskrifts form.

Utvalget foreslår at det også skal gis skoleregler om organiseringen av skoledemokratiet. Dette er et nytt krav som må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å oppheve dagens regler om hvilke organer for brukermedvirkning som grunnskoler og videregående skoler er forpliktet til å ha. Departementet foreslår derimot å videreføre dagens hovedregler om hvilke organer for brukermedvirkning som grunnskoler og videregående skoler er forpliktet til å ha, se kapittel 16.6.3. Departementet foreslår også å lovfeste at kommunene og fylkeskommunene kan velge en annen organisering av skoledemokratiet enn den som følger av loven, basert på hva som fungerer best lokalt. Det er en forutsetning at kommunene og fylkeskommunene organiserer skoledemokratiet på en måte som ivaretar kravet om at elevene og foreldrene skal få være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen. Departementet foreslår videre at det skal være et elevråd valgt av elevene ved alle grunnskoler og videregående skoler, med mindre elevene velger å organisere seg på en annen måte.

Departementet støtter utvalgets forslag om at skolereglene skal inneholde regler om organisering av skoledemokratiet. Hvis skolen velger å følge de alminnelige reglene om

brukerorganer som er fastsatt i loven, vil det være tilstrekkelig å henvise til dette i skolereglene. Hvis skolen derimot velger å organisere skoledemokratiet på en annen måte bør dette reguleres i skolereglene. Elevene skal få mulighet til å medvirke i utarbeidelsen av disse reglene.

32.2.4.3 *Hva skolereglene gjelder for (virkeområde)*

Kjerneområdet for skolereglene er på skoleområdet i skoletiden, men skolereglene kan også regulere andre forhold som er relevante for skolen og skolesamfunnet.

Opplæringslovutvalget mener at skolereglene må gjelde for skolens virksomhet i vid forstand, og at skolereglene også bør gjelde enhver bruk av skolens digitale systemer, både i og utenfor skoletiden. Dette gjelder for eksempel læringsplattformer og meldingsverktøy, der elevene blant annet kan levere inn oppgaver og kommunisere med lærerne og hverandre. Skolen har ansvaret for disse systemene på samme måte som den har ansvaret for skolens fysiske område.

Utvalget mener at skolereglene også bør gjelde for elevenes oppførsel utenfor skolen og skoletiden dersom oppførselen er relevant for skolemiljøet, elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever. Utvalget foreslår å presisere dette i merknadene til bestemmelsen.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

32.2.4.4 *Hvordan skolereglene skal gjøres kjent i skolesamfunnet*

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om informasjonsplikt i loven, se kapittel 34. Det følger av denne bestemmelsen at kommunene og fylkeskommunene blant annet skal gi elever og foreldre informasjon om skolereglene.

I dagens regler om ordensreglement er det gjort unntak fra kravet i forvaltningsloven om publisering av forskrift om ordensreglement i Norsk Lovtidend. Utvalget foreslår at unntaket ikke videreføres. Kunngjøring i Norsk Lovtidend skal gjøre forskrifter tilgjengelige for borgerne og vil også gjøre det mulig å finne fram til tidligere versjoner av den lokale forskriften på Lovdatas nettsider. Samtidig vil forslaget til krav om kunngjøring også for slike forskrifter innebære en økning i antall forskrifter til kunngjøring. Krav om kunngjøring kan medføre økte kostnader og forutsetter at de som skal gi forskriftene, har tilstrekkelig kunnskap om forskriftsarbeid. Kunngjøring av forskrift om skoleregler vil også medføre ekstraarbeid for kommunene og fylkeskommunene.

Departementet foreslår derfor at dagens unntak fra kravet om kunngjøring videreføres i ny opplæringslov. Kommunene og fylkeskommunene kan følgelig selv avgjøre om en forskrift om skoleregler skal kunngjøres i Norsk Lovtidend eller ikke.

32.3 Bortvisning

32.3.1 Dagens regler

Reglene for bortvisning i grunnskolen følger av § 9 A-11 første avsnitt. Det er slått fast at det i ordensreglementet kan fastsettes at «[e]levar på 1. til 7. årstrinn kan visast bort for enkelttimar eller resten av dagen, og elevar på 8. til 10. årstrinn kan visast bort for opptil tre dagar». Det følger av andre avsnitt i § 9 A-11 at elever i videregående opplæring kan bortvises i opptil fem dager dersom det er fastsatt i ordensreglementet. Ved særlig alvorlige brudd på reglementet kan elevene bortvises for resten av skoleåret.

Det er normalt rektor som kan avgjøre om en elev skal bortvises, jf. § 9 A-11 tredje avsnitt. Før rektor vedtar bortvisning, skal hen ha rådført seg med elevens lærere. Bortvisning for resten av skoleåret skal alltid vedtas på fylkeskommunalt nivå, ikke skolenivå. Dersom kommunene og fylkeskommunene ikke har fastsatt noe annet, kan rektor gi lærerne myndighet til å bortvise elever fra sin egen undervisningsøkt, avgrenset til to sammenhengende klokketimer.

Før en elev blir bortvist fra undervisningen, skal andre tiltak være vurdert. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-11 fjerde avsnitt. I det samme avsnittet er det fastsatt en varslingsplikt: «Foreldra skal varslast før ein elev på 1. til 7. årstrinn blir bortvist for resten av dagen.»

32.3.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre reglene om bortvisning, men med enkelte presiseringer i dagens ordlyd blant annet for å tydeliggjøre vilkårene for bortvisning
- å ikke videreføre kravet om at rektor skal ha rådført seg med lærerne til eleven før bortvisning
- å ikke videreføre kravet til at foreldrene til en elev på 1. til 7. trinn skal varsles før eleven blir bortvist for resten av dagen

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 37.

32.3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre reglene om bortvisning, men med enkelte presiseringer i dagens ordlyd blant annet for å tydeliggjøre vilkårene for bortvisning, se forslaget til § 13-1
- å ikke videreføre kravet om at rektor skal ha rådført seg med lærerne til eleven før bortvisning fordi det følger av forvaltningsloven
- å videreføre regelen om at foreldrene til en elev på 1. til 7. trinn skal varsles før eleven blir bortvist for resten av dagen, se forslaget til § 13-1

32.3.4 Departementets vurderinger

32.3.4.1 *Vilkår for bortvisning og plassering av bestemmelsen i loven*

Det vil av og til være behov for at skolen skal kunne ta en elev ut av opplæringen for å opprette ro og orden. Utvalget foreslår derfor at dagens bestemmelse om bortvisning videreføres. Bortvisning av en elev skal fortsatt bare kunne brukes der det er fastsatt i skolereglene, og der det dreier seg om flere eller grove brudd på reglene. I tillegg skal bortvisning bare kunne brukes dersom andre tiltak ikke er tilstrekkelige. Utvalget mener også at dagens gradering av hvor lenge bortvisningen skal vare ut fra hvilket trinn eleven går på, og dagens myndighetsdeling er hensiktsmessig.

Halvparten av høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag, støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om bortvisning. Samtidig mener flere av disse høringsinstansene at det er nødvendig med flere presiseringer i bestemmelsen enn det utvalget har foreslått. Enkelte mener også at tiltaket er problematisk sett opp mot elevenes rett til utdanning, og at virkningene av tiltaket er usikkert. Forandringsfabrikken peker på at det ikke finnes forskning eller undersøkelser som bekrefter at det å bortvise elever har effekt, og at det finnes mye kunnskap om at det å bortvise et barn fra fellesskapet er skadelig for barnet.

Departementet viser til at bortvisning er den eneste reaksjonen for brudd på skolens ordensreglement som er regulert i opplæringsloven. Forarbeidene til bestemmelsen omtaler bortvisning som skolesamfunnets mest alvorlige og inngripende reaksjon overfor forseelser. I realiteten innebærer tiltaket at elevens rett til opplæring midlertidig settes til side. Dette strider mot barn og unges rett til utdanning, samtidig som tiltaket ekskluderer eleven fra fellesskapet. Derfor er terskelen for å bortvise en elev fra undervisningen høy. Vilkårene slår fast at tiltaket er forbeholdt tilfeller med grove eller gjentatte brudd på ordensreglementet. I tillegg skal ikke bortvisning brukes dersom mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig.

Utvalgets forslag til presiseringer i dagens ordlyd er ment å tydeliggjøre vilkårene for bortvisning som tiltak. Det samme gjelder presiseringen av det mildeste inngreps prinsipp i bestemmelsens siste avsnitt. Formuleringen innebærer ingen endringer i innholdet i reglene, men tydeliggjør kravet om å vurdere om bortvisning som tiltak er nødvendig og forholdsmessig. Etter departementets syn er dette viktig fordi tiltaket i realiteten innebærer at eleven ikke får opplæring mens bortvisningen varer.

Flertallet av høringsinstansene støtter utvalgets forslag om å videreføre dagens regler. Flere høringsinstanser, deriblant flere elev- lærling- og mobbeombud, mener likevel at opplæringsloven ikke bør åpne opp for at elever kan bortvises fra opplæringen. De begrunner dette med at tiltaket sjelden vil være til elevens beste, og at oppmerksomheten heller bør rettes mot det forebyggende arbeidet i skolen. Departementet er enig i dette og understreker at et godt forebyggende arbeid kan bidra til at det kun unntaksvis vil være behov for å bortvise elever fra undervisningen.

I likhet med utvalget mener departementet at det likevel er behov for en bestemmelse om bortvisning av elever. Dagens regler bør derfor videreføres i den nye opplæringsloven.

Likevel understreker departementet at bortvisning sjelden vil være en hensiktsmessig reaksjon overfor elever. Bortvisning bør derfor brukes med stor varsomhet.

Utvalgets forslag til presiseringer i ny bestemmelse er ment å tydeliggjøre at terskelen for å bruke bortvisning som tiltak er, og fortsatt skal være, høy. Utvalgets forslag til merknader til bestemmelsen understreker også at bortvisning ofte – og særlig i grunnskolen – vil være en svært lite hensiktsmessig reaksjon overfor elever med for eksempel atferdsvansker. Departementet mener det er viktig å se regelen om bortvisning i sammenheng med andre deler av opplæringsloven. Dette gjelder blant annet skolens plikt til å arbeide forebyggende og systematisk for et trygt og godt skole- og læringsmiljø for alle elevene (se forslag til § 12-2), skolens plikt til å tilpasse opplæringen ut fra elevenes evner og forutsetninger (se forslag til § 11-1). Regelen om bortvisning gir ikke hjemmel for fysiske inngrep overfor en elev.

Når brudd på skolereglene er særlig alvorlige, kan fylkeskommunen vedta at en elev i videregående skole skal vises bort for resten av skoleåret. Utvalget foreslår å videreføre dagens regel om at bortvisningen ikke skal medføre at eleven taper sin rett til opplæring. En slik bortvisning ville kunne anses som straff etter reglene i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) dersom eleven samtidig mistet retten til videregående opplæring. Departementet støtter dette.

Videre foreslår utvalget at bestemmelsen om bortvisning flyttes ut av dagens kapittel 9 A om elevenes skolemiljø og reguleres i forslag til nytt kapittel om skadeavverging og ordenstiltak. Dette begrunnes med at bortvisning av elever kan benyttes som tiltak av andre årsaker enn at eleven har krenket medelever.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering og forslag.

32.3.4.2 Om bestemmelsen om bortvisning skal inneholde egne saksbehandlingsregler

Bortvisning for én dag eller mer, vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Utgangspunktet er at bortvisning for kortere tid enn én dag ikke vil være et enkeltvedtak, men dette må vurderes konkret. En planlagt bortvisning fram i tid for mindre enn en dag, vil være et enkeltvedtak. Departementet påpeker at oppfatningen om at bortvisning for mindre enn én dag i utgangspunktet ikke er et enkeltvedtak skiller seg fra det som er lagt i grunn i Prop. 57 L (2016–2017), men samsvarer med opplæringslovutvalgets beskrivelse av gjeldende rett, tidligere forarbeider og juridisk litteratur.

Opplæringslovutvalget foreslår ikke å videreføre regelen om at rektor må ha rådført seg med lærerne til eleven før rektor eventuelt beslutter å bortvise eleven. En slik presisering er ifølge utvalget unødvendig fordi rektor både har en utredningsplikt og en informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17. Utvalget legger til grunn at også der beslutning om bortvisning ikke er et enkeltvedtak, vil rektor normalt ikke ha grunnlag for å beslutte bortvisning uten å ha rådført seg med lærerne til eleven.

På samme måte viser utvalget til at det følger av skolens omsorgs- og oppdrageransvar for elevene at foreldrene til en elev på 1. til 7. trinn skal varsles før eleven blir bortvist for

resten av dagen. Utvalget mener at skolen også må vurdere konkret om de skal varsle foreldrene til elever på høyere trinn i lys av omsorgs- og oppdrageransvaret.

En del av høringsinstansene er uenige i utvalgets vurdering. Dette gjelder særlig forslaget om å ta ut presiseringen om rektors plikt til å rådføre seg med elevens lærere.

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at dagens presisering innebærer en dobbeltregulering med forvaltningslovens utredningsplikt. Regelen er derfor ikke i samsvar med retningslinjene for regelstyring. Ettersom andre tiltak skal være vurdert før bortvisning blir besluttet, vil uansett elevens lærere bli involvert i saken. Departementet foreslår derfor å følge opp utvalgets forslag.

Når det gjelder regelen om varsling av foreldrene til elever på 1. til 7. trinn, mener departementet at regelen bør videreføres fordi det er uklart om dette innebærer en reell dobbeltregulering. Departementet viser også til at skolens omsorgs- og oppdrageransvar er ulovfestet.

32.4 Pålagt skolebytte

32.4.1 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 9 A-12 at en elev kan flyttes til en annen skole dersom oppførselen til eleven i alvorlig grad går utover tryggheten eller læringen til én eller flere medelever, for eksempel i forbindelse med mobbing.

Vurderingen av hva som er *alvorlig grad*, tar utgangspunkt i medelevens opplevelse av saken. Vurderingen må i tillegg suppleres med profesjonelle og mer objektive vurderinger av hva som normalt i *alvorlig grad* kan gå utover tryggheten eller læringen til andre elever.

Skolebytte kan ikke brukes som tiltak dersom mindre inngripende tiltak kan redusere alvorsgraden i situasjonen til under terskelen i vilkåret i *alvorlig grad*, jf. opplæringsloven § 9 A-12 første avsnitt andre setning. Det er også i samsvar med formålet bak regelen om pålagt skolebytte. Pålagt skolebytte skal være en siste utvei som bare skal brukes helt unntaksvis i de aller mest alvorlige sakene, se Prop. 88 L (2018–2019) *Endringer i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m. (samleproposisjon)*. Av hensyn til medelevene kan det likevel i helt ekstraordinære tilfeller tenkes at andre tiltak ikke må prøves ut før skolebytte blir besluttet.

Før vedtak om skolebytte skal den som treffer vedtaket, rådføre seg med rektor og lærerne til eleven og sørge for at eleven blir hørt, jf. opplæringsloven § 9 A-12 femte ledd. De særskilte saksbehandlingskravene sikrer en forsvarlig opplysning av saken, og må samtidig ses i sammenheng med at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i saksbehandlingen, jf. bestemmelsens sjette avsnitt.

Selv om de nevnte vilkårene for skolebytte er oppfylt, oppstiller opplæringsloven § 9 A-12 tredje avsnitt likevel begrensninger. Skolebytte kan ikke skje dersom det

innebærer at eleven må flytte ut av hjemmet, eller om daglig skyss ikke er forsvarlig. Hva som er forsvarlig skyss, er nærmere regulert i opplæringsloven kapittel 7.

For elever i videregående opplæring gjelder det noen flere begrensninger for muligheten til å pålegge skolebytte. Elevene har rett til å fortsette på samme utdanningsprogram og programområde, jf. opplæringsloven § 9 A-12 andre avsnitt andre punktum. Eleven må dessuten også kunne få tilbud om en fagkombinasjon som gjør at hen kan fullføre til planlagt tid. Avvik fra dette kan bare gjøres hvis eleven samtykker til det.

Pålagt skolebytte for elever i videregående opplæring forutsetter også at reglene for inntak følges. Departementet viser til reglene om inntak til videregående opplæring i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 og de lokale forskriftene til fylkeskommunene.

32.4.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre bestemmelsen om pålagt skolebytte med noen endringer, blant annet at skolebytte også kan brukes som tiltak dersom oppførselen går alvorlig ut over trivselen til eleven.
- å ikke videreføre plikten for kommunen og fylkeskommunen til å rådføre seg med rektor og elevens lærere før vedtak fattes
- at elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste tas ut av bestemmelsen

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019:23, kapittel 37.

32.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre bestemmelsen om pålagt skolebytte, se forslaget til § 13-2
- å ikke videreføre reglene om at kommunene og fylkeskommunene skal rådføre seg med rektor og elevens lærere før vedtak om pålagt skolebytte fattes fordi plikten følger av forvaltningsloven
- at elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste tas ut av bestemmelsen om pålagt skolebytte fordi departementet foreslår å regulere dette i egne regler, se forslag til § 10-1 og § 10-2

32.4.4 Departementets vurderinger

32.4.4.1 *Vilkår for skolebytte og plassering av bestemmelsen*

Opplæringslovutvalget har foreslått å videreføre bestemmelsen om pålagt skolebytte og å plassere den i et nytt kapittel om skadeforebygging og ordenstiltak. Utvalget foreslår samtidig å videreføre dagens vilkår for å kunne pålegge skolebytte mot elevens vilje.

Når det gjelder plassering av bestemmelsen, mener departementet at det er mer hensiktsmessig at reglene fortsatt står i kapitlet om elevenes skolemiljø. Departementet viser til at bestemmelsen, blant annet grunnvilkåret for pålagt skolebytte som tiltak, er direkte knyttet til elevenes skolemiljø.

Skolebytte mot elevens vilje er et svært inngripende tiltak med høy terskel. Vilkårene som må være oppfylt for å kunne vedta pålagt skolebytte, er strenge. I forarbeidene til dagens bestemmelse er pålagt skolebytte først og fremst forbeholdt saker som har foregått over lang tid og stadig er blitt mer belastende for de involverte elevene. Slike saker kan påvirke medelevens trygghet og læring i alvorlig grad. Samtidig kan også alvorlige enkelttilfeller, for eksempel tilfeller av svært grov vold, havne i denne kategorien.

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter at bestemmelsen videreføres. Det er enighet om at terskelen for å flytte elever fortsatt skal være høy, og at pålagt skolebytte skal være en siste mulige løsning i skolemiljøsaker som ellers vanskelig lar seg løse. Noen høringsinstanser mener det også bør tydeliggjøres i større grad at skolebytte er siste utvei.

Det finnes ingen offisielle tall på saker hvor kommunen eller fylkeskommunen har vedtatt skolebytte med hjemmel i § 9 A-12. En spørreundersøkelse foretatt av departementet i juni 2020 viser at fylkesmennene i perioden 2019 og til første halvdel av 2020 mottok seks klager på kommunen eller fylkeskommunens vedtak om skolebytte etter § 9 A-12. Departementet har grunn til å tro at tiltaket brukes i liten grad.

Departementet slutter seg til forslaget om å videreføre grunnvilkårene for skolebytte, inkludert begrensningen om at skolebytte som hovedregel kun er aktuelt dersom mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige.

Når det gjelder utvalgets forslag til ny formulering av terskelen for å kunne bruke skolebytte som tiltak, er departementet enig med høringsinstansene i at forslaget ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjør denne terskelen. Forarbeidene til dagens bestemmelse presiserer at pålagt skolebytte skal være en siste utvei som bare skal brukes helt unntaksvis i de aller mest alvorlige sakene. Departementet mener begrepet *tilstrekkelig* gir et for stort rom for skjønn, noe som kan bidra til unødvendig uklarhet rundt vurderingen. Departementet mener dagens ordlyd er klarere og bedre egnet til å ivareta formålet med bestemmelsen og foreslår derfor å videreføre denne.

Departementet bemerker at det i enkelte tilfeller kan være mer inngripende å bortvise en elev enn å pålegge skolebytte. Bortvisning innebærer at eleven midlertidig fratras undervisning. Dette gjelder særlig for elever i videregående opplæring. Fylkeskommunen kan ved særlig alvorlige brudd på skolereglene vedta bortvisning for resten av skoleåret, jf. § 13-1.

På grunn av konsekvensene et skolebytte får for eleven, støtter departementet utvalgets forslag om å videreføre de øvrige begrensningene i bestemmelsen. Dette gjelder også forslaget om å videreføre at elever i videregående opplæring skal ha rett til å fortsette på det samme utdanningsprogrammet og programområdet. Departementet støtter for øvrig utvalgets forslag til språklige endringer.

Departementet har merket seg at blant annet flere elev-, lærling- og mobbeombud mener at bestemmelsen må stille krav om at mindre inngripende tiltak skal være prøvd ut dersom bestemmelsen om pålagt skolebytte skal videreføres i den nye opplæringsloven. Etter dagens bestemmelse er hovedregelen at andre tiltak skal prøves ut og evalueres før

skolebytte kan pålegges, men ordlyden åpner likevel for at skolebytte kan vedtas uten at andre tiltak er prøvd ut. I forarbeidene er det tydeliggjort at loven bare helt unntaksvis åpner opp for en slik adgang. Forarbeidene gir nærmere føringer for når behovet for å verne medelevene kan begrunne unntak fra hovedregelen. På grunn av hensynet til medelevers beste og generelle rimelighetsbetraktninger bør det ikke gjelde en absolutt regel om å prøve ut andre tiltak før skolebytte vedtas. Departementet foreslår derfor å videreføre denne regelen.

32.4.4.2 Skolebytte dersom oppførselen går alvorlig ut over trivselen til andre elever

Utvalget foreslår at det skal kunne vedtas skolebytte der oppførselen til en elev går alvorlig ut over trivselen til en eller flere medelever. Utvalget mener dette vil samsvare bedre med elevenes rett etter § 9 A-2 til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Slik departementet forstår utvalget, er forslaget ikke ment å endre rettstilstanden.

Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for at forslaget kan bidra til å senke terskelen for å bruke pålagt skolebytte som tiltak. Blant disse er Statsforvalteren i Oslo og Viken, som understreker at pålagt skolebytte er et svært inngripende tiltak forbeholdt de mest alvorlige situasjonene.

Departementet mener utvalgets forslag gir bedre samsvar mellom elevens rett etter dagens § 9 A-2 og bestemmelsen om pålagt skolebytte. Departementet deler samtidig høringsinstansenes bekymring for at det rent språklig kan oppfattes som at terskelen for bruk av bestemmelsen senkes, og følger derfor ikke opp utvalgets forslag på dette punktet.

32.4.4.3 Om bestemmelsen om pålagt skolebytte skal inneholde egne saksbehandlingsregler

Utvalget foreslår at dagens presisering av at kommunene eller fylkeskommunene skal rådføre seg med rektor og elevens lærere før vedtak om skolebytte fattes, tas ut av bestemmelsen. Utvalget mener presiseringen innebærer en unødvendig dobbeltregulering fordi dette allerede følger av forvaltningsloven § 17 om krav til forsvarlig opplysning av saken før enkeltvedtak treffes. Utvalget foreslår også å ikke videreføre dagens presisering av elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets forslag om generelle regler om elevens rett til å bli hørt og hensynet til elevens beste.

En del høringsinstanser er uenige i utvalgets vurdering og viser til at skolebytte mot elevens vilje er et svært inngripende tiltak overfor eleven. Høringsinstansene mener derfor det er behov for at kravene til saksbehandlingen framgår av bestemmelsen.

Departementet er enig med utvalget i at dagens presisering av krav til saksbehandlingen innebærer en dobbeltregulering si strid med prinsippene for regelstyring. De særlige saksbehandlingsreglene vil bli ivaretatt både gjennom departementets forslag til generelle bestemmelser i lovens innledningskapittel og av forvaltningslovens saksbehandlingskrav.

I saker om pålagt skolebytte vil det i praksis være vanskelig å tenke seg tilfeller der kommunene og fylkeskommunene vedtar skolebytte uten å først ha rådført seg med

ansatte ved den aktuelle elevens skole. Dette taler også for at det ikke er behov for å videreføre rådføringsplikten. Når det gjelder hensynet til elevens beste og elevenes rett til å bli hørt, vil det bryte med lovens systematikk å ta inn egne regler om dette i bestemmelsen om skolebytte i tillegg til de generelle reglene i kapittel 2 i lovforslaget. Dette vil kunne bidra til å skape rettslig usikkerhet. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre disse bestemmelsene.

32.4.4.4 Myndigheten til å fatte vedtak skal ikke kunne delegeres

Av dagens bestemmelse følger det at kommunen vedtar skolebytte i grunnskolen, og at fylkeskommunen vedtar skolebytte for elever i videregående opplæring. I merknaden til bestemmelsen legges det til grunn at denne myndigheten til å fatte vedtak ikke kan delegeres. Utvalget foreslår å lovfeste dette i bestemmelsen om pålagt skolebytte.

Pålagt skolebytte er et svært inngripende tiltak for eleven det gjelder, og i likhet med utvalget mener departementet at det ikke bør være adgang til å delegere vedtaksmyndigheten i slike saker for eksempel til rektor ved den skolen eleven går på. Departementet foreslår derfor å presisere dette i den nye bestemmelsen.

32.5 Forbud mot ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og ansatte i skolen

32.5.1 Dagens regler

32.5.1.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Å bruke ansiktsdekkende plagg for å markere sin religiøse tro kan falle inn under retten til å gi uttrykk for sin religion. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling vurderte i 2007 om religionsfriheten, slik den er nedfelt i Grunnloven, den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9 og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18, er til hinder for å forby bruk av ansiktsdekkende plagg i offentlige skoler. Lovavdelingen slo fast at praktiske utfordringer med kommunikasjonen i undervisningssituasjonen og i det sosiale samværet mellom elevene, kan gjøre at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg ikke er i strid med menneskerettighetene.

Lovavdelingen påpekte at det samme trolig vil gjelde for voksenopplæringen og på skoleområdet i pauser og liknende utenfor undervisningssituasjonen.

Vurderingen til Lovavdelingen fra 2007 gjaldt et forbud rettet mot elever og deltagere i offentlige skoler og i voksenopplæringen. I en uttalelse fra 2017 har Lovavdelingen vurdert forholdet til religionsfriheten ved et mulig nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Denne vurderingen er bredere, og knytter seg også til et eventuelt forbud for undervisningspersonalet i skolen. Også i denne uttalelsen konkluderer Lovavdelingen med at et slikt forbud ikke vil være i strid med Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser.

32.5.1.2 Opplæringsloven

Dagens forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen vil i all hovedsak omfatte bruken av nikab og burka i opplæringsituasjonen. Det følger av § 9-7 første

avsnitt at det er forbudt for elever å bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, i forbindelse med undervisningen og vurderingssituasjoner, i leksehjelpsordningen og i skolefritidsordningen. Forbudet gjelder også på turer og arrangementer i regi av skolen.

Forbudet gjelder også opplæring i bedrift, og for dem som underviser på skolen. Personer som arbeider i skolefritidsordningen eller leksehjelpsordningen er også omfattet av «dei som underviser på skolen». Når det gjelder regelen for dem som har læretid i bedrift, se kapittel 42.

Det er gjort unntak for ansiktsdekkende plagg som brukes på grunn av «klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller tryggleiksmessige forhold» i § 9-7 tredje avsnitt. I forarbeidene nevnes utkledningsutstyr, bandasjer, munnbind eller verneutstyr som eksempler på slike unntak.

I bestemmelsens fjerde og femte avsnitt framgår det at skolen kan benytte reaksjoner som følger av ordensreglementet overfor elever som bryter forbudet. I forarbeidene presiseres det at dialog alltid skal forsøkes. Kommunen fastsetter hvilke reaksjoner som vil gjelde i voksenopplæringen. For undervisningspersonale framgår det at gjentatte brudd på forbudet kan være en oppsigelsesgrunn.

32.5.1.3 Andre lover

Forbudet som trådte i kraft høsten 2018, gjelder ikke bare i grunnopplæringen, skolefritidsordningen og leksehjelpen, men i all utdanning; i barnehager, på folkehøyskoler, på fagskoler, i opplæring av nyankomne innvandrere og i høyere utdanning. I alt er det innført forbud mot ansiktsdekkende plagg i åtte lover.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av religion og livssyn. Et forbud mot å bruke religiøse hodeplagg er tillatt dersom det har et saklig formål og er nødvendig for å oppnå formålet. I tillegg må det være et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå med forbudet og hvor inngripende forbudet er for den det gjelder. Avhengig av omstendighetene kan et forbud mot å bruke visse plagg i arbeidstiden eller skoletiden også være å regne som forskjellsbehandling på grunn av kjønn, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har for eksempel lagt til grunn at et arbeidsreglement som forbød bruk av hodeplagg, var lovstridig fordi det i hovedsak ville ramme muslimske kvinner som bruker hijab.

Departementet la i Prop. 51 L (2017–2018) til grunn at et forbud mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet, ut fra hensynet til god samhandling og kommunikasjon, vil ligge innenfor det som er nødvendig, saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette begrunnes blant annet med de internasjonale menneskerettighetene, medregnet praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

32.5.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og for dem som jobber i skolen. Utvalget oppfordret samtidig

departementet jevnlig å evaluere praktiseringen av forbudet for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 37.

32.5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og for dem som jobber i skolen, se forslaget til § 27-1.

Utvalgets forslag om ikke å videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg for lærlinger og andre som har læretid i bedrift blir behandlet i kapittel 42.

32.5.4 Departementets vurderinger

Utvalgets prinsipper for regelstyring krever at tiltaket kan være nyttig for å nå sentrale mål for grunnopplæringen. I tillegg må tiltaket ha avgjørende betydning. Det må derfor være betydelig risiko for ikke å nå målene for grunnopplæringen, enten generelt eller for den enkelte elev, dersom reglene ikke innføres. Samtidig åpner prinsippene for at det kan være andre årsaker til å regulere et bestemt forhold, for eksempel der reglernes formål er å fastsette verdier som skal innebære en skranke eller gi føringer for vurderinger og valg.

Forbudet mot ansiktsdekkende plagg i utdanningen er ikke avgjørende for å nå målene i grunnopplæringen, men begrunnes med at god samhandling og kommunikasjon er viktig for å oppnå et godt læringsmiljø og et godt læringsutbytte. Som utvalget påpeker, er det et svært begrenset erfarings- og kunnskapsgrunnlag om bruken av ansiktsdekkende plagg i opplæringen. I tillegg har departementet også merket seg innspillet fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, som uttrykker bekymring for hva forbudet kan bety for hvem som deltar i videregående opplæring, og at dette i enkelte tilfeller kan bli et hinder for likestilling. Også i arbeidet med den nye reguleringen mottok departementet flere innspill som pekte på ulike utfordringer knyttet til et slikt forbud, blant annet hensynet til at alle skal ha lik rett til utdanning og faren for ekskludering av kvinner fra utdanning, og arbeidsliv.

Utvalget har vurdert hensynet til å oppnå viktige mål opp mot sentrale nasjonale verdier. Et åpenhetssamfunn der man kan se hverandres ansikter, anses som en viktig nasjonal verdi. Utvalget viser også til at et nasjonalt forbud vil sikre like regler og ivareta likebehandling. Stortingets behandling av saken da forbudet ble vedtatt, viser at det er bred politisk enighet om behovet for et nasjonalt og bredt forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningen. Forslaget støttes også av et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering, og foreslår derfor å videreføre forbudet mot ansiktsdekkende plagg for elevene og dem som jobber i skolen.

33 Opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen

33.1 Innledning

Dette kapitlet handler om elevenes rett til fritak fra deler av opplæringen på grunnlag av livssyn eller religion. Kapitlet handler også om opplæringen om kristendom, religion, livssyn og etikk og faget KRLE.

33.2 Dagens regler

33.2.1 Fritak fra aktiviteter i opplæringen

At skolen skal ta hensyn til elevens religion og livssyn og elevenes rett til fritak fra deler av grunnskoleopplæringen på grunnlag av livssyn eller religion, er regulert i opplæringsloven § 2-3 a. Skolen skal vise respekt for elevenes og foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisninger og sikre retten til likeverdig opplæring, jf. bestemmelsens første avsnitt. Lovteksten tydeliggjør krav som menneskerettighetene stiller til staten når det gjelder alle fag, ikke bare KRLE-faget.

Elevene har rett til fritak fra deler av opplæringen på grunnlag av eget livssyn eller egen religion, jf. § 2-3 a andre avsnitt. Retten til fritak gjelder de delene av undervisningen som elevene ut fra egen religion eller livssyn opplever som utøving av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn, eller som de på samme grunnlag opplever som støtende eller krenkende.

Elevene kan ikke kreve fritak fra opplæring om kunnskapsinnholdet i de ulike emnene i læreplanen, jf. tredje avsnitt første setning. Fritaksretten er derfor begrenset til de aktivitetene og arbeidsmåtene som skolene velger for å formidle kunnskapen. Elevene kan for eksempel ikke kreve kjønnsdelt undervisning på bakgrunn av religion og dermed heller ikke fritak av samme grunn. Departementet viser til kapittel 18 om organiseringen av opplæringen, der kjønnsdelt undervisning er tema.

Fritak forutsetter skriftlig melding fra foreldrene, men det er ikke nødvendig at foreldrene gir en begrunnelse. Fritaksretten skal ta utgangspunkt i foreldrenes oppfatning, men gjelder bare fritak fra aktiviteter som med «rimelig grunn» kan oppleves som utøving av annen religion eller tilslutning til annet livssyn, jf. Ot.prp. nr. 91 (2004–2005) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*. Dersom skolen ikke godtar en melding om fritak, er skolen forpliktet til å behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Elever som har fylt 15 år, gir selv skriftlig melding om fritak.

Skoleeieren skal årlig informere elevene og foreldrene både om reglene for fritak og om innholdet i opplæringen, jf. femte avsnitt.

Reglene om rett til fritak i opplæringsloven § 2-3 a gjelder også elever i private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

33.2.2 Opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk

Opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE) er i dag lovregulert i opplæringsloven § 2-4.

Det er presisert i bestemmelsens første avsnitt at faget er et «skolefag». Undervisningen skal gi kjennskap til kristendommen og andre verdensreligioner og livssyn, til hva kristendommen har å si som kulturarv, og til etiske og filosofiske emner, jf. bestemmelsens andre avsnitt. Videre skal undervisningen i KRLE-faget bidra til forståelse, respekt og evne til dialog mellom mennesker med ulik oppfatning av tros- og livssynsspørsmål.

Undervisningen i KRLE skal presentere ulike verdensreligioner og livssyn på en «objektiv, kritisk og pluralistisk måte». Formuleringene «objektivt, kritisk og pluralistisk» er tatt inn i bestemmelsen for å sikre at faget er i samsvar med menneskerettighetene, blant annet den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 9 og første tilleggsprotokoll artikkel 2. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at religioner og livssyn skal behandles kvalitativt likt.

Undervisningen i faget skal ikke være forkynnende. Opplæringsloven åpner heller ikke for forkynning i andre fag.

33.2.3 Læreplan i KRLE – fagets relevans og sentrale verdier

Læreplanen i KRLE legger til rette for at kristendom, urfolksreligioner, jødedom, islam, buddhisme, hinduisme, sikhisme, nyreligiøsitet og livssynshumanisme kan behandles både enkeltvis og i sammenheng. Til sammen skal elevene bli godt kjent med bredden av religiøse og ikke-religiøse livssyn. Om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes på kristendomskunnskap.

33.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen, men slik at retten også skal omfatte elever i videregående opplæring
- at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i
- å presisere at forbudet mot forkynning gjelder all opplæring
- å ikke lovfeste målene for KRLE-faget, men fastsette dem i læreplanverket
- å samle bestemmelsene om fritak fra aktiviteter og opplæringen om livssyn i én bestemmelse

Utvalgets begrunnelse for forslagene finnes i NOU-en, kapittel 43.3.3.

33.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen, men slik at retten også gjelder elever i videregående opplæring, se forslaget til § 14-6 første avsnitt
- å videreføre målene for KRLE-faget i loven, se forslaget til § 14-7 første avsnitt
- å videreføre at reglene om opplæringen om kristendom, religion, livssyn og etikk og reglene om fritak fra aktiviteter står i to ulike bestemmelser, se forslaget til §§ 14-6 og 14-7
- å presisere at kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte uavhengig av hvilket fag opplæringen om disse emnene gis i, se forslaget til § 14-7 andre avsnitt andre setning
- å presisere at forbudet mot forkynning gjelder all opplæring, se forslaget til § 14-5

33.5 Departementets vurdering

33.5.1 Videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen og å gi elever i videregående opplæring en tilsvarende rett

33.5.1.1 Videreføre og justere fritaksretten

Departementet foreslår i likhet med opplæringsutvalget å videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen, men slik at retten også omfatter elever i videregående opplæring.

Barnets tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er tema i barnekonvensjonen artikkel 14. På skolefeltet innebærer dette blant annet at barn ikke skal tvinges til å avdekke sin religiøse trosretning eller til å praktisere en bestemt religion. I mange land er religiøs opplæring del av skolepensumet. Barnekonvensjonen krever da at barnet kan unntas fra å delta i religiøse aktiviteter dersom barnet, eventuelt med foreldrenes godkjenning, ber om det. I så fall kreves igjen at barnet tilbys tilfredsstillende alternativ undervisning.

Opplæringen i norsk skole skal ikke være forkynnende eller innebære religionsutøvelse. Likevel mener departementet at det fortsatt er behov for at elever kan få fritak fra aktiviteter som de kan oppleve som utøvelse av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn enn sitt eget. Departementet foreslår også at elevene fortsatt skal ha rett til fritak fra aktiviteter som de oppfatter som støtende eller krenkende på samme grunnlag. Retten til fritak skal bare gjelde fritak fra aktiviteter som med *rimelig grunn* kan oppleves som utøvelse av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn eller som støtende eller krenkende.

Departementet understreker at det uansett bør legges til rette for en inkluderende opplæring slik at flest mulig kan delta. Bestemmelsen skal altså fremdeles være en sikkerhetsventil.

Videre foreslår departementet å presisere i loven at elevene ikke kan kreve fritak fra kompetansemålene i læreplanene i fag. Dette er en presisering av dagens regler som

innebærer at elevene kan få fritak fra aktiviteter, men ikke fra kompetansemålene. Elevene kan derfor ikke få fritak fra aktiviteter som er nødvendige for å nå kompetansemålene.

Elever som får fritak fra aktiviteter, skal fortsatt få tilbud om en annen opplæringsaktivitet. Departementet foreslår at loven skal presisere at opplæringen som gis, skal ha et tilsvarende faglig innhold. Dette sikrer at elever som får fritak fra aktiviteter, får *likeverdig opplæring*, se dagens § 2-3 a første avsnitt.

Departementet mener derimot at det ikke er nødvendig å presisere i bestemmelsen om fritak at skolen «skal vise respekt for elevane og foreldra sine religiøse og filosofiske overtydingar». Dette følger av bestemmelsen om formålet med opplæringen, se forslag til § 1-2 første, fjerde og sjuende avsnitt.

Departementet mener at det heller ikke er nødvendig å videreføre § 2-3 a tredje avsnitt andre setning om at skolen skal behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven når skolen ikke godtar melding om fritak. Dette er en dobbeltregulering fordi det samme kravet følger av forvaltningsloven. Når kommunene og fylkeskommunene, eller eventuelt skolen etter delegering, tar stilling til et krav om fritak, er avgjørelsen et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette enkeltvedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet foreslår ikke å videreføre at kommunene årlig skal informere elevene og foreldrene både om reglene for fritak og om innholdet i opplæringen. Departementet viser til at dette vil følge av forslaget til informasjonsplikt i høringsnotatet kapittel 34.

Elever som har fylt 15 år, gir selv melding om fritak. Dette følger av forslaget til § 24-4 om selvbestemmelse for dem som har fylt 15 år.

33.5.1.2 *Retten til fritak skal også omfatte elever i videregående opplæring*

Departementet mener at elever i videregående opplæring bør ha samme rett til fritak som elever i grunnskolen, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 14. I den videregående opplæringen kan det for eksempel være aktuelt med fritak fra å delta i skolegudstjenester. Elevene kan, som i grunnskolen, ikke kreve fritak fra kompetansemål i læreplaner i fag.

Regelen om at elever i videregående opplæring ikke kan få fritak fra kompetansemålene i læreplanene i fag, kan ha betydning for hvilke utdanningsprogrammer og programområder de bør søke på. Elever i videregående opplæring må ta noe større ansvar for at de når kompetansemålene selv om de får fritak fra aktiviteter. Samtidig må skolen synliggjøre for elevene hva slags betydning aktiviteten de krever fritak fra, har for at de skal få nå målene.

Departementet foreslår at bestemmelsen om fritak fra aktiviteter ikke skal gjelde for de som har læretid i bedrift. I tillegg til bestemmelsen om formålet med opplæringen gjelder de alminnelige reglene for arbeidstakere for dem som har læretid i bedrift.

33.5.2 Forbudet mot forkynning skal gjelde all opplæring

Departementet mener at den nye loven bør presisere at opplæringen ikke skal være forkynnende. Forslaget gjelder både grunnskolen og i den videregående opplæringen og

både KRLE og andre fag. I dagens lov er dette bare regulert uttrykkelig for KRLE-faget og kun for grunnskolen, jf. § 2-4 første avsnitt andre setning. For å tydeliggjøre at forbudet mot forkynning skal gjelde all opplæring, foreslår departementet at forbudet mot forkynning skilles ut som en egen bestemmelse i den nye loven.

33.5.3 Kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har fastslått at KRL-faget og rammene rundt faget, slik det var fastsatt i 1997, stred mot den europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 2 (i saken Folgerø m.fl. mot Norge, 29. juni 2007). Med bakgrunn i dette mener departementet at det i den nye loven bør fastsettes en egen bestemmelse om opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk.

Departementet mener at det bør framgå av loven at emnene religion og livssyn skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte, uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i. Dette er for å sikre at opplæringen i disse emnene er i samsvar med menneskerettighetene. Det finnes eksempler på opplæring i disse emnene som ikke foregår innenfor KRLE. Formålet med forslaget er å sikre at opplæringen er i samsvar med menneskerettighetene, blant annet EMK artikkel 9 og første tilleggsprotokoll artikkel 2, uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i.

Forslaget omfatter også videregående opplæring.

33.5.4 Videreføre målene for KRLE-faget i loven

Departementet har vurdert om det er nødvendig å regulere KRLE-faget i den nye loven. I dagens opplæringslov er KRLE-faget det eneste faget det er satt særskilte rammer for, og det er presisert i § 2-4 første avsnitt at KRLE-faget er «eit fag». Samtidig er et av prinsippene for regelstyring at man bør lovregulere temaer med stort politisk engasjement og uenighet, se kapittel 4 i dette høringsnotatet. Slik vil eventuelle endringer vil bli behandlet av Stortinget. Dette taler for at de lovfestede rammene for KRLE-faget fortsatt bør framgå direkte av opplæringsloven. Departementet foreslår derfor å videreføre bestemmelsene om mål og innhold for faget i den nye opplæringsloven.

33.5.5 Videreføre reglene om fritak i en egen bestemmelse

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om å samle fritak fra aktiviteter og krav til opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk i én bestemmelse. Dersom bestemmelsene samles, kan det forstås som at fritak bare er aktuelt i forbindelse med undervisning i faget KRLE.

Bestemmelsen om fritak var tidligere inntatt i § 2-4, men ble skilt ut i 2005 nettopp for å gjøre det tydelig at bestemmelsen ikke kun var knyttet til faget som da het kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL), men til hele grunnskoleopplæringen. Lovendringen var en del av oppfølgingen av avgjørelsen fra FNs menneskerettighetskomité om at

rammene rundt KRL-faget, inkludert den begrensede adgangen til fritak, var i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Ved å beholde to separate bestemmelser blir det tydeligere at retten til fritak ikke bare gjelder opplæringen i faget KRLE.

34 Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre

34.1 Innledning

Dette kapitlet handler om skolens plikt til å sørge for at elevene og foreldrene får den informasjonen de trenger om sine rettigheter og plikter.

34.2 Dagens regler

Nedenfor er en oversikt over de viktigste bestemmelsene om kommunens og fylkeskommunens informasjonsplikt overfor elever og foreldre.

Skoleeieren skal årlig informere elever og foreldre om reglene for fritak og om innholdet i opplæringen, jf. § 2-3 a femte avsnitt. Retten til fritak gjelder aktiviteter som ut fra egen religion eller livssyn oppleves som støtende eller som utøvelse av en annen religion. Departementet har presisert at for å sikre at retten til fritak blir reell og effektiv, må skolene i god tid ha detaljerte undervisningsplaner tilgjengelige for foreldrene.

Skolen skal informere elevene og foreldrene om deres rettigheter etter kapittel 9 A, jf. § 9 A-9. Elever og foreldre skal varsles snarest mulig dersom skolen blir kjent med at noe ved skolemiljøet kan være til skade for elevenes helse. Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal gis informasjon om alt som er viktig for skolemiljøet.

Ordensreglementet skal også gjøres kjent for elever og foreldre, jf. § 9 A-10, fjerde avsnitt.

Forskrift til opplæringsloven inneholder mange bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre. Som eksempler kan nevnes informasjon om tilbud om leksehjelp, rådgivende folkeavstemning om skriftlig hovedmål, retten til sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, hva det vil innebære for eleven å velge vurdering med eller uten karakter, regler ved formidling av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater og informasjon om eksamen, vitnemål og retten til å klage. Skolen skal gi informasjon om eleven og det daglige arbeidet, rutiner og annet som er relevant for foreldrene til elever som ikke er myndige, jf. forskriften til opplæringsloven §§ 20-3 og 20-4. Foreldrene skal også få informasjon om elevens og foreldrenes rettigheter etter opplæringsloven og forskriften.

34.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å samle plikten til å gi informasjon til elever og foreldre i én bestemmelse
- å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal gi elevene og deres foreldre den informasjonen de trenger, blant annet om opplæringen, skolemiljøet, skolereglene og de rettighetene og pliktene elevene har ellers

Utvalgets begrunnelse for forslagene finnes i NOU-en, kapittel 43.2.3.

34.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å samle dagens bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre, i én bestemmelse, se forslaget til § 10-8
- å videreføre at kommunen og fylkeskommunen skal gi elevene og deres foreldre den informasjonen de trenger, blant annet om opplæringen, skolemiljøet, skolereglene og de rettighetene og pliktene elevene ellers har, se forslaget til § 10-8

34.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at elevenes grunnleggende rettigheter bør synliggjøres i regelverket. For å kunne benytte seg av sine rettigheter må elever og foreldre dessuten være informert og kjenne til rettighetene. At kommuner og fylkeskommuner informerer elever og foreldre, bidrar dermed til at intensjonene bak lovens rettigheter oppfylles. Å sikre at informasjonen blir gitt, er begrunnelsen for å ha informasjonsplikt i loven.

Skolens, kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon er i dag regulert i mange bestemmelser i opplæringsloven og forskriften. Dette kan gi en oppstykket og lite oversiktlig framstilling av plikten og føre til manglende informasjon til elever og foreldre. Departementet mener regelverksetterlevelsen kan bli bedre gjennom å regulere ansvaret og plikten i én bestemmelse.

Den nye bestemmelsen bør stille krav til den *generelle* informasjonen som skal gis alle elever og foreldre. Den bør også stille krav til *spesifikk* informasjon som skal gis til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker. Elever og foreldre har rett til informasjon og veiledning om relevante regler, særlig rettigheter og plikter.

Departementet forutsetter at kommunene og fylkeskommune sørger for at skolene finner egnede måter å informere på som sikrer at formålet med plikten blir oppfylt. Det er for eksempel ikke holdbart å basere seg på at barn viderefremidler informasjon til foreldrene. Det er dessuten viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om regler, rettigheter og plikter må gis på en forståelig måte, og at skolen må vurdere om det er nødvendig med informasjon på andre språk enn norsk eller

via tolk. Det bør også tas hensyn til at mange barn har flere foreldrehjem, og at informasjonen må nå disse.

35 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

35.1 Innledning

Dette kapitlet handler om barns rett og plikt til grunnskoleopplæring i Norge. Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring og en rett til offentlig grunnskoleopplæring. Plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom (1) offentlig grunnskoleopplæring, (2) opplæring i privat skole godkjent etter § 2-12 eller etter friskoleloven eller ved (3) privat grunnskoleopplæring i hjemmet. I dette kapitlet omtales offentlig grunnskoleopplæring.

Dette kapitlet handler også om fritak fra opplæringsplikten, permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring, utsatt og tidlig skolestart, foreldrenes straffansvar dersom barn ikke får opplæring, og det såkalte gratisprinsippet i grunnskolen.

35.2 Dagens regler

35.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at barn har rett til å motta grunnleggende utdanning. Av barnekonvensjonen artikkel 28. nr. 1 a framgår det at partene anerkjenner barnets rett til utdanning og med sikte på å oppnå denne retten gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle.

35.2.2 Opplæringsloven

35.2.2.1 *Rett og plikt til grunnskoleopplæring*

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret. Plikten kan oppfylles i en offentlig skole eller gjennom annen, tilsvarende opplæring. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt.

I § 2-1 andre avsnitt er det fastsatt at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Kravet gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder.

Plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder. Departementet kan gi fritak for denne plikten i særlige tilfeller, for eksempel der oppholdet i Norge bare vil vare kort tid utover tre måneder.

Plikten til grunnskoleopplæring i Norge faller bort dersom eleven oppholder seg utenfor landet i mer enn tre måneder. I forarbeidene, Prop. 72 L (2015– 2016), kap. 7.5, er det presisert at «opplæringsplikta gjeld innanfor tremånadersperioden, og at utanlandsopphald der det ikkje er innvilga permisjon, dermed vil vere ulovlege», og at «tremånadersregelen gjelde[r] uavhengig av den fastsette skoleruta (skoledagar, feriar og fridagar)».

Norske borgere som bosetter seg i utlandet, har ikke rett og plikt til grunnskoleopplæring etter norsk lov.

35.2.2.2 Utsatt og tidlig skolestart

I Norge starter barn i grunnskolen det kalenderåret de fyller seks år. Opplæringsloven åpner for at barn unntaksvis kan starte på skolen ett år senere eller ett år tidligere.

Det følger av opplæringsloven § 2-1 tredje avsnitt at et barn har rett til å utsette skolestarten ett år dersom det etter sakkyndig vurdering er tvil om barnet har kommet tilstrekkelig langt i utviklingen sin til å starte på skolen, og foreldrene krever det. Kommunene kan i særlige tilfeller vedta å utsette skolestarten ett år etter en sakkyndig vurdering og med samtykke fra foreldrene.

I tredje avsnitt er det også åpnet for tidligere skolestart. Her er det fastsatt at dersom foreldrene søker om eller samtykker til det, kan kommunene etter sakkyndig vurdering la et barn begynne på skolen ett år før når barnet innen 1. april har fylt fem år.

35.2.2.3 Fritak fra opplæringsplikten

Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan kommunene helt eller delvis vedta å fritta en elev for opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 fjerde avsnitt andre setning. Bestemmelsen gjelder ikke bare elever med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller alvorlige sykdommer, men kan også brukes til å la elever med stort læringspotensial hoppe over ett eller flere trinn i helt spesielle unntakstilfeller. Bestemmelsen åpner også for fritak fra deler av opplæringen. Det er presisert i forarbeidene til bestemmelsen at elever som er fritatt fra opplæringsplikten, har rett til å fullføre den opplæringen de er fritatt fra, på et senere tidspunkt.

I helt spesielle unntakstilfeller kan også kommunene med samtykke fra foreldrene vedta å la en elev gå et trinn om igjen eller tilby et 11. skoleår til elever som ikke har fullført grunnskolen.

35.2.2.4 Permisjon

Når det er forsvarlig, kan kommunene gi elever fri fra grunnskoleopplæringen i inntil to uker per permisjon, jf. opplæringsloven § 2-11 første avsnitt. Kommunene må vurdere om eleven totalt sett får en forsvarlig grunnskoleopplæring. I denne vurderingen er det relevant å legge vekt på om eleven får opplæring i permisjonstiden. Hvilke krav som skal stilles til nødvendig opplæring i permisjonstiden, må vurderes ut fra hva som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle.

Elever som hører til et trossamfunn utenfor Den norske kirke, har etter søknad rett til å være borte fra skolen de dagene trossamfunnet deres har helligdag, jf. opplæringsloven

§ 2-11 andre avsnitt. Det er et vilkår for retten at foreldrene sørger for nødvendig undervisning i permisjonstiden, slik at eleven kan følge med i den alminnelige undervisningen etter at permisjonstiden er over.

Permisjon etter opplæringsloven § 2-11 forkorter elevenes rett til grunnskoleopplæring tilsvarende.

35.2.2.5 Foreldrenes straffansvar

Hvis en elev er borte fra pliktig opplæring og foreldrene er skyld i fraværet, kan foreldrene straffes med bøter, jf. opplæringsloven § 2-1 femte avsnitt. Regelen omfatter både de tilfellene der foreldrene aktivt holder barna sine borte fra opplæringen, og der fraværet skyldes at foreldrene er passive. Foreldrene kan ikke straffes dersom årsaken til fraværet ikke er manglende aktivitet fra foreldrene, men skyldes andre utenforliggende forhold, for eksempel sykdom. Det samme gjelder dersom foreldrene har vært uvitende om fraværet og ikke kan bebreides for å ha vært uaktsomme.

35.2.2.6 Gratisprinsippet

Elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-15. I bestemmelsen er det presisert at kommunene ikke kan kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med grunnskoleopplæringen, for eksempel utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold, ekskursjoner eller andre turer som er en del av grunnskoleopplæringen.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at skolen tar imot gaver. Gaver og andre bidrag må imidlertid være reelt frivillige. Verken elever eller foreldre må føle seg presset til å bidra økonomisk, og gavene kan ikke øremerkes bestemte elever.

35.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til grunnskoleopplæring
- å videreføre plikten til grunnskoleopplæring, men slik at det presiseres hvordan denne plikten kan oppfylles
- å i all hovedsak videreføre muligheten til fritak fra opplæringsplikten, at det presiseres hva fritak fra opplæringsplikten kan gå ut på, og at elever som har fått fritak, ikke mister retten til den opplæringen de har fått fritak fra
- å videreføre at kommunen kan gi en elev permisjon fra opplæringen dersom eleven samlet sett får en opplæring som er forsvarlig, og at kommunen gis hjemmel til å gi forskrift om permisjon
- å videreføre retten til permisjon når andre trossamfunn har helligdag
- å åpne for tidlig skolestart når det foreligger særlige grunner, og for utsatt skolestart dersom gode grunner taler for det. I vurderingene skal kommunen særlig legge vekt på barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring.
- å ikke videreføre kravet om sakkyndig vurdering ved fritak fra opplæringsplikten, tidlig skolestart og utsatt skolestart
- å videreføre retten til gratis grunnskoleopplæring
- å videreføre foreldrenes straffansvar

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 23.

35.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til grunnskoleopplæring, se forslaget til § 2-1
- å videreføre plikten til grunnskoleopplæring og å presisere hvordan plikten kan oppfylles, se forslaget til § 2-2
- å i all hovedsak videreføre muligheten til fritak fra opplæringsplikten. Det skal fortsatt kreves sakkyndig vurdering. Det presiseres hva fritak fra opplæringsplikten kan gå ut på, og at elever som har fått fritak, ikke mister retten til den opplæringen de har fått fritak fra, se forslaget til § 2-2 tredje avsnitt.
- å videreføre at kommunen kan gi en elev permisjon fra opplæringen dersom eleven samlet sett får en opplæring som er forsvarlig. Dagens grense på to uker videreføres ikke. Det innføres en plikt for kommunen til å gi forskrift om permisjon, se forslaget til § 2-2 fjerde avsnitt.
- å videreføre retten til permisjon når andre trossamfunn har helligdag, se forslaget til § 2-2 femte avsnitt
- å åpne for tidlig skolestart når det foreligger særlige grunner, og for utsatt skolestart dersom gode grunner taler for det. Kravet om sakkyndig vurdering videreføres ikke. I vurderingene skal kommunen særlig legge vekt på barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring, se forslaget til § 2-4.
- å videreføre retten til gratis grunnskoleopplæring, se forslaget til § 2-5
- å videreføre foreldrenes straffansvar, se forslaget til § 2-7

35.5 Departementets vurdering

35.5.1 Inndeling av lovbestemmelsene

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om å dele opp dagens § 2-1 «Rett og plikt til grunnskoleopplæring» inn i tre paragrafer: én paragraf om rett til grunnskoleopplæring, én om plikt til grunnskoleopplæring og én om tidlig og utsatt skolestart. Denne inndelingen får bedre fram *hvem* som har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og *når* retten og plikten inntreffer.

Departementet er også enig med utvalget i at reglene om fritak fra opplæringen og permisjon fra grunnskoleopplæringen bør lovfestes i samme bestemmelse som plikten til grunnskoleopplæring. På den måten går det tydeligere fram av loven at muligheten til både fritak og permisjon er unntak fra plikten til grunnskoleopplæring. Dette vil også gjøre at alle unntakene fra plikten til grunnskoleopplæring samles i én bestemmelse. Departementet støtter også utvalgets forslag om å regulere retten til gratis offentlig grunnskoleopplæring og foreldrenes straffansvar i hver sine bestemmelser.

Alle de 21 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til strukturelle og språklige endringer, er positive til endringene som utvalget foreslår.

35.5.2 Retten til grunnskoleopplæring

Departementet er enig med utvalget i at retten til offentlig grunnskoleopplæring fortsatt skal gjelde fra det året barn fyller seks år, til de har avsluttet det 10. trinnet.

Departementet er også enig med utvalget i at retten til grunnskoleopplæring fortsatt skal gjelde når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder i strekk, og at retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Departementet støtter også å presisere i loven at barn som kommer til Norge etter fylte seks år, normalt skal plasseres på det trinnet alderen til barnet tilsier. Dersom det er til det beste for barnet, har kommunen likevel mulighet til å la barn og unge som kommer til Norge etter fylte seks år, starte på et lavere grunnskoletrinn enn alderen deres tilsier. I slike tilfeller bør kommunene veilede om og gi eleven denne muligheten.

I opplæringsloven § 2-1 første avsnitt første setning er det presisert at grunnskoleopplæringen skal være «i samsvar med denne lova og tilhørende forskrifter». Departementet er enig med utvalget i at dette er en unødvendig presisering, og foreslår at den ikke videreføres.

35.5.3 Plikten til grunnskoleopplæring

35.5.3.1 *Hvordan plikten kan oppfylles*

Departementet er enig med utvalget i at det bør komme klarere fram i loven på hvilke måter plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles. Plikten kan enten gjennomføres i offentlig skole, privat skole som er godkjent etter forslag til § 22-1 eller friskolelova, eller i form av privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. forslag til § 22-5. Departementet foreslår at dette står eksplisitt i loven.

35.5.3.2 *Når plikten bør inntre og opphøre*

Departementet foreslår, som utvalget, å videreføre dagens regler om at barn har plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år, til de har avsluttet det 10. trinnet. Videre foreslås det at et barn fortsatt bør ha plikt til grunnskoleopplæring når de har vært i Norge i tre måneder, og at plikten bør bortfalle når det er klart at barnet vil oppholde seg eller har oppholdt seg utenfor Norge i mer enn tre måneder.

35.5.3.3 *Fritak fra opplæringsplikten*

Departementet er enig med utvalget i at dagens § 2-1 andre avsnitt siste setning, om at departementet kan innvilge fritak fra opplæringsplikten i «særlege tilfelle», ikke videreføres. I forarbeidene til bestemmelsen er det lagt til grunn at fritak for eksempel kan være aktuelt «når det er klart at oppholdet [i Norge] berre varer ei kort tid ut over tre måneder, slik at opplæringsperioden berre kan bli kortvarig», se Ot.prp. nr. 46 (1997–98) merknad til § 2-1 andre avsnitt. Utvalget er enig i at det i slike tilfeller vil kunne være lite hensiktsmessig for barnet å starte skolegangen i Norge, men er ikke kjent med at det har vært gitt fritak etter denne bestemmelsen. Dersom det skulle være aktuelt, mener utvalget uansett at avgjørelsen bør treffes av den kommunen hvor barnet oppholder seg.

Departementet er enig i dette og foreslår derfor å ikke videreføre § 2-1 andre avsnitt siste setning.

Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan kommunene helt eller delvis fritta en elev for opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det, jf. § 2-1 fjerde avsnitt andre setning. Alvorlige funksjonshemninger og det å hoppe over trinn er nevnt som eksempler i juridisk teori. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98), punkt 7.4.1, er det understreket at det bare skal gis fritak i «heilt spesielle unntakstilfelle. Normalt bør alle elevar – utan omsyn til evner og føresetnader – gå ti år i grunnskolen». Departementet mener at det fortsatt bør åpnes for fritak fra opplæringsplikten, og at terskelen og vilkårene for når det kan gis fritak, ikke bør endres.

Departementet støtter utvalgets forslag om at loven bør inneholde eksempler på hva fritak fra opplæringsplikten kan gå ut på. Utvalget foreslår eksemplene «fritak fra deler av skoleuken» og «ett eller flere av skoleårene». Det første eksemplet kan være aktuelt der eleven er syk, eller der eleven av andre grunner ikke er i stand til å ha opplæring hver dag eller hele skoledager. Det siste eksemplet viser til at elever kan hoppe over trinn, det vil si at eleven kan gjennomføre grunnskolen på kortere tid enn ti år.

I forarbeidene til dagens bestemmelse, Ot.prp. nr. 46 (1997–98) merknad til § 2-1, er det lagt til grunn at elever som blir fritatt for opplæringsplikten, ikke mister opplæringsretten. De har altså rett til å komme tilbake for å fullføre grunnskolen senere. Departementet er enig med utvalget i at dette bør presiseres i loven.

I budsjettforhandlingen for 2019 fattet Stortinget følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen sørge for at fritak for skolefag ikke blir gitt dersom dette ikke er i overensstemmelse med elev og foresattes ønsker, at fritaket må være faglig begrunnet, og at konsekvensene av et fritak er gjort godt kjent for eleven og foresatte.

Det følger av Prop. 1 S (2019–2020) at departementet vil vurdere om det er behov for justering av lovverket i forbindelse med ny opplæringslov.

Departementet foreslår en egen bestemmelse i opplæringsloven om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser, se forslag til § 10-1. Hensynet til eleven selv vil være en avgjørende forutsetning når et fritak skal vurderes. Departementet foreslår også å lovfeste elevens rett til å bli hørt, se forslag til § 10-2, og å videreføre dagens bestemmelse om at skolen skal samarbeide med foreldrene, se forslag til § 10-3. Etter departementets vurdering er det ikke behov for ytterligere justeringer av regelverket for fritak for å oppfylle Stortingets vedtak.

I dag er det krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for vedtak om fritak fra opplæringsplikten. Utvalget mener at det ikke er nødvendig å videreføre kravet om sakkyndig vurdering. Departementet er ikke enig med utvalget og vil videreføre kravet til sakkyndig vurdering i disse sakene. Se mer om departementets vurdering av dette i kapittel 24.6 om PP-tjenesten.

35.5.3.4 *Permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring*

Vilkår om «samlet sett forsvarlig opplæring»

Departementet foreslår, som utvalget, at loven fortsatt bør åpne for at elever kan gis permisjon fra grunnskoleopplæringen der kommunen finner det forsvarlig.

For å vurdere hva som er forsvarlig, foreslår utvalget å legge vekt på elevens læringsutbytte, hva som skal skje på skolen i permisjonstiden, for eksempel om det er nasjonale prøver eller andre prøver, og om foreldrene vil sørge for egnet opplæring i permisjonstiden. I tillegg må man vurdere hva som er elevens beste, og hva eleven selv mener. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i loven at permisjon bare kan gis dersom eleven får en opplæring som *samlet sett* er forsvarlig. Dette er en presisering av dagens regler. Departementet er enig med utvalget i dette og foreslår en slik presisering i loven.

Ikke videreføre en øvre grense for hvor lenge en elev kan få permisjon

I dag kan en elev bare få permisjon fra den pliktige opplæringen i inntil to uker, jf. opplæringsloven § 2-11. Utvalget foreslår å ikke lovfeste en øvre grense for hvor lenge en elev kan få permisjon. Utvalget viser til at kravet om at hver enkelt permisjon skal være forsvarlig, uansett vil sette en grense for hvor mange og hvor lange permisjoner hver enkelt elev kan få.

Det er delte meninger blant de 15 høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget. De som støtter utvalgets forslag, blant andre Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Barneombudet, noen kommuner og statsforvaltere, mener det er tilstrekkelig med forsvarlighetskravet for å sette en grense for hvor lenge og hvor mange permisjoner som kan gis den enkelte eleven. De som er imot utvalgets forslag, blant andre én kommune og to statsforvaltere, mener at forslaget vil bidra til uforutsigbarhet og ulik praksis i for stor grad. Instansene viser til at det vil være utfordrende for kommunene å gjøre forsvarlighetsvurderingen, og at elevens rett til opplæring må gå foran foreldrenes ønske om fri.

Departementet er enig med utvalget i at permisjonsgrensen på inntil to uker om gangen ikke bør videreføres, og at det bør åpnes for at kommunen kan gi elever lengre permisjon. Det er kommunen som er ansvarlig for grunnskoleopplæringen, og som er nærmest til å vurdere dette.

Kravet om en *samlet sett forsvarlig opplæring* vil i seg selv sette en grense for hvor mange og hvor lange permisjoner hver enkelt elev kan få. Departementet foreslår derfor å ikke videreføre kravet om at en elev kun kan få permisjon i inntil to uker.

Forslaget innebærer at kommunene vil stå fritt til selv å fastsette en øvre grense for permisjonenes varighet og antall permisjoner. Kommunen avgjør om det skal gis permisjon for eksempel der familien ønsker å ta ferie, eller der eleven ønsker å delta på treningssamlinger utenom helger og skolens feriedager. En kommune kan fortsatt avslå en søknad om permisjon selv om det er forsvarlig å gi permisjon de skoledagene det søkes

om. Kommunene som ønsker å ha en streng permisjonspraksis, kan fortsette med det også etter regelendringen.

Innføre plikt om lokale forskrifter om permisjon

I dag er det flere kommuner som har fastsatt retningslinjer for å behandle permisjonssøknader i kommunale eller lokale permisjonsreglementer. Utvalget foreslår at det åpnes for at kommunene *kan* gi forskrift om permisjon fra skolen.

Departementet vil vise til at det ikke er gunstig å pålegge kommunene å lage flere forskrifter enn nødvendig for å utfylle nasjonalt regelverk. På den andre siden kan det, dersom det skal være opp til kommunen om de ønsker å fastsette forskrifter om permisjon, utvikle seg ulik praksis for å innvilge permisjon mellom skolene i samme kommune. Departementet mener at det vil være uheldig. Departementet foreslår derfor at det innføres en *plikt* for kommunene til å vedta lokale forskrifter om permisjon.

Lokale forskrifter øker forutsigbarheten for dem som skal søke om permisjon, og gjør reglene mer tilgjengelige. Forskriftsform vil også innebære at kommunens regler om permisjon skal sendes på høring, noe som åpner for en åpen og demokratisk prosess for å lage gode, omforente rammer.

Videreføre rett til permisjon ved religiøse helligdager

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre retten til permisjon for å feire religiøse helligdager hos andre trossamfunn enn Den norske kirke. Etter forslaget vil eleven, som i dag, ha rett til permisjon på helligdager når vilkåret om nødvendig opplæring i permisjonstiden er oppfylt. Elevene har rett til permisjon på samtlige helligdager innenfor den religionen de har tilhørighet til. Det er religiøse helligdager som gir slik rett, ikke feiring av nasjonale høytidsdager og liknende.

35.5.3.5 Gjennomgå forskriftsreglene om føring av fravær

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har, i forbindelse med sin deltagelse i referansegruppa til opplæringslovutvalget, pekt på at reglene i forskrift til opplæringsloven om fraværsføring kan slå ut motsatt av det som er hensikten. Elever på ungdomstrinnet velger for eksempel å være borte en hel dag i stedet for noen timer fordi de da kan få strøket fraværet på vitnemålet.

Permisjon i inntil ti skoledager per år skal ikke føres på vitnemålet, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-41, men timefravær, for eksempel legebesøk, skal føres. Utvalget mener at det er uheldig dersom elever eller foreldre søker om lengre permisjon enn det som er nødvendig, som følge av reglene for føring av fravær. Utvalget ber derfor departementet vurdere å endre forskrift til opplæringsloven § 3-41 og eventuelt § 3-47, slik at det åpnes for konvertering av enkelttimer til dager.

Departementet viser til at reglene om fraværsføring vil bli gjennomgått i arbeidet med forslag til ny forskrift til opplæringsloven.

35.5.4 Utsatt og tidlig skolestart

35.5.4.1 *Fortsatt åpne for utsatt og tidlig skolestart*

Departementet er enig med utvalget i at de aller fleste barn fortsatt skal begynne på skolen det kalenderåret de fyller seks år, og at det i utgangspunktet vil være til barnets beste. Opplæringsloven § 2-1 åpner i dag for at barn unntaksvis kan starte på skolen ett år senere eller ett år tidligere. Departementet er enig med utvalget i at loven fortsatt bør åpne for dette. Departementet er videre enig i utvalgets vurderinger knyttet til fleksibel skolestart og rullerende skolestart og foreslår ikke å åpne for dette i den nye loven.

35.5.4.2 *Hva vilkårene for å innvilge utsatt og tidlig skolestart skal være*

Ikke videreføre krav om sakkyndig vurdering

I dag er det krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å innvilge vedtak om tidlig eller utsatt skolestart. Utvalget mener at det ikke er nødvendig å videreføre kravet om sakkyndig vurdering for slike vedtak. Departementet er enig med utvalget i dette og foreslår å ikke videreføre kravet til sakkyndig vurdering i disse sakene. En nærmere omtale av departementets vurdering knyttet til å ta bort kravet til sakkyndig vurdering i saker om utsatt og tidlig skolestart står i kapittel 24.6 om PP-tjenesten.

«Gode grunner» for utsatt skolestart

I dag har et barn rett til å utsette skolestarten med ett år dersom det etter sakkyndig vurdering er tvil om barnet har kommet tilstrekkelig langt i utviklingen sin til å starte på skolen, og foreldrene krever det. I særlige tilfeller kan kommunen vedta å utsette skolestarten ett år etter en sakkyndig vurdering og med samtykke fra foreldrene.

Utvalget foreslår å erstatte kravet til sakkyndig vurdering med vilkåret om at utsatt skolestart skal innvilges dersom *gode grunner* tilsier det. I tillegg må foreldre søke om eller samtykke til utsettelsen. Dette innebærer at terskelen for utsatt skolestart senkes noe. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag. Dette betyr at kommunen skal imøtekomme et ønske fra foreldrene om utsatt skolestart dersom det er grunn til å tro at barnets læring eller sosiale tilhørighet vil bli bedre hvis skolestarten utsettes med ett år.

Høyere terskel for tidlig skolestart

I dag kan et barn starte ett år tidligere på skolen dersom foreldrene søker om eller samtykker til det, det foreligger en sakkyndig vurdering og barnet har fylt fem år innen 1. april.

Utvalget mener at terskelen bør være høyere for tidlig skolestart enn for utsatt skolestart. Utvalget viser særlig til at alderen for skolestart ble senket fra sju til seks år fra 1. juli 1997, og at det derfor kun bør være anledning til å la barn begynne på skolen det året det fyller fem år, når «særlege grunnar» talar for det. Utvalget foreslår likevel ikke at det eksplisitte kravet om at barnet må være fylt fem år innen 1. april, videreføres, men legger til grunn at barnets fødselsdato i praksis vil ha betydning for om det er aktuelt med tidlig skolestart. Det skal fortsatt være krav om søknad eller samtykke fra foreldre. På samme

måte som for utsatt skolestart foreslår utvalget at kravet om sakkyndig vurdering ikke videreføres.

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag, er enig i at terskelen må være høyere for å innvilge tidlig skolestart enn for utsatt skolestart. Departementet er enig i dette og viser i tillegg til at det må vurderes om tidlig skolestart er til barnets beste, både på kort og lang sikt.

Departementet foreslår, som utvalget, å ta bort det eksplisitte kravet om at barnet må være fylt fem år innen 1. april. Det er ikke gitt en begrunnelse for datoen 1. april i forarbeidene til bestemmelsen. Departementet påpeker at barnets fødselsdato uansett vil ha betydning i den vurderingen kommunen må gjøre. Jo senere barnet er født på året, desto mindre sannsynlig er det at det vil være til barnets beste å begynne på skolen et år tidligere.

Departementet mener, som utvalget, at forhold ved skolen i utgangspunktet ikke skal gi grunnlag for utsatt eller tidlig skolestart, men at vurderingstemaet for kommunen særlig bør være barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring. Departementet er videre enig med utvalget i dette bør framgå eksplisitt av loven. Dette gjelder både for vurderinger om utsatt og tidlig skolestart.

Den konkrete helhetsvurderingen for kommunen må ta utgangspunkt i hva som er til barnets beste. Perspektivet må være langsiktig, og det må ikke legges avgjørende vekt på hva som er best for barnet på kort sikt. Foreldrenes synspunkter bør inn i vurderingen, særlig når det er tvil om hva som er det beste for barnet. Det kan også være aktuelt å legge vekt på hva barnet mener, jf. barneloven § 31 andre avsnitt og forslag til § 10-2 i den nye loven. Dersom kommunen ikke finner å kunne legge avgjørende vekt på hva foreldrene eller barnet mener, må det framgå i begrunnelsen for vedtaket hvordan de ulike hensynene er vurdert og vektlagt.

35.5.5 Videreføre gratisprinsippet

Departementet foreslår, som utvalget, å videreføre dagens § 2-15 om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring med noen språklige endringer. Flere av høringsinstansene som har gitt innspill til utvalgets forslag, viser til at det er viktig at gratisprinsippet står i loven og kommer tydelig fram.

35.5.6 Videreføre foreldrenes straffansvar

Departementet foreslår, som utvalget, at opplæringsloven § 2-1 femte avsnitt om foreldrenes straffansvar videreføres i den nye loven som en egen lovbestemmelse.

36 Privat grunnskoleopplæring i hjemmet

36.1 Innledning

Dette kapitlet handler om privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring. Dette innebærer at det er en

opplæringsplikt, men ikke en skoleplikt i Norge. Opplæringsplikten kan ivaretas ved at foreldre gir barna sine privat grunnskoleopplæring hjemme.

Antallet barn som får privat grunnskoleopplæring i hjemmet, er generelt lavt, men varierer en del fra år til år. Per oktober 2018 var 184 barn i hjemmeopplæring. Antallet barn som fikk denne typen opplæring, var 301 per 1. oktober 1997, mens antallet var henholdsvis 86 i 1998 og 184 i 2007.

36.2 Dagens regler

36.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Det følger av Grunnloven § 109 at alle barn har rett å ta imot grunnleggende opplæring.

Bestemmelser i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og barnekonvensjonen er særlig knyttet til foreldrenes rett til å velge en opplæring for sine barn som er i overensstemmelse med deres etiske eller religiøse overbevisning. Folkeretten gir likevel staten rett til å kreve en minstestandard på opplæringen og at opplæringen skal oppfylle nærmere bestemte formål. I EMK protokoll 1 artikkel 2 er det fastsatt dette:

Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

En tilsvarende regulering finner man også i FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 13 nr. 3, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 28. Både staten og foreldrene skal sikre barnas rettigheter etter barnekonvensjonen.

Alle konvensjonene slår fast grunnpilaren – barn har rett til utdanning.

36.2.2 Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven

Det er ikke skoleplikt-, men opplæringsplikt i Norge. Plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom annen «tilsvarende opplæring». Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt. Med *tilsvarende opplæring* menes opplæring i privat skole som er godkjent etter opplæringsloven eller friskoleloven, og privat grunnskoleopplæring i hjemmet etter opplæringsloven § 2-13. Plikten til grunnskoleopplæring faller bort dersom barnet oppholder seg utenfor Norge i mer enn tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre avsnitt. Opplæringsloven § 2-13 gjelder opplæring i barnets hjem i Norge, og bestemmelsen kommer ikke til anvendelse når barnet oppholder seg i utlandet.

Grunnskoleopplæring i hjemmet forutsetter at foreldrene selv underviser sine egne barn. Opplæringsloven § 2-13 åpner ikke for at foreldrene underviser andre enn sine egne barn. Ved grunnskoleopplæring av andres barn kreves det godkjenning etter opplæringsloven § 2-12 om private grunnskoler.

Utvalgte bestemmelser i opplæringsloven gjelder for grunnskoleopplæring i hjemmet: reglene om formålet med grunnskoleopplæringen i opplæringsloven § 1-1, kravet om tilpasset opplæring i § 1-3, reglene om innholdet i opplæringen i § 2-3 med forskrifter og reglene om faget kristendom religion, livssyn og etikk i § 2-4. Ingen av de andre bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter gjelder for grunnskoleopplæring i hjemmet, for eksempel retten til individuell vurdering.

Kommunene har både en rett og en plikt til å føre tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. § 14-3. Det er kommunen som velger tilsynsperson, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kapittel 26.4, men det bør likevel skje i samråd med foreldrene. Som ledd i tilsynet kan kommunen kalle barnet inn til særskilte prøver, og følgende er presisert i forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kapittel 24.5.2): «Slike prøver må vere grunnlagt med tilsynsansvaret til kommunane og det behovet kommunen har for å kontrollere at den opplæringa barna får er i samsvar med læreplanen.»

Dersom lovens og forskriftens krav til grunnskoleopplæring i hjemmet ikke oppfylles, skal kommunen kreve at barnet begynner på skolen. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), merknad til § 14-3, er det presisert at det samme gjelder dersom tilsyn ikke er mulig: «Heimeopplæringa er ikkje lovleg dersom tilsyn ikkje er mogleg som følgje av manglande samarbeid frå foreldra. Også i slike tilfelle skal kommunen krevje at barnet skal gå i den offentlege skolen.» Kommunens beslutning om å kreve at barnet får opplæring i skolen, er et enkeltvedtak foreldrene kan påklage til statsforvalteren, jf. opplæringsloven § 15-2 første avsnitt. Dersom foreldrene nekter å rette seg etter vedtaket, kan de bøtelegges etter opplæringsloven § 2-1 femte avsnitt.

Det er lagt til grunn at foreldrene ikke kan kreve at kommunen legger til rette for at barnet får opplæringen sin delvis i en offentlig skole og delvis i form av privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

36.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- at det fortsatt åpnes for grunnskoleopplæring i hjemmet, men at det innføres krav om forhåndsgodkjenning fra kommunen
- at det generelle forsvarlighetskravet som utvalget foreslår, også skal gjelde for grunnskoleopplæring i hjemmet
- at kommunene fortsatt skal føre tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet
- at begrepet *grunnskoleopplæring i heimen* skal brukes i loven

Utvalgets begrunnelse for forslagene finnes i NOU 2019: 23, kapittel 46.4.

36.4 Departementets forslag

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å videreføre regler om foreldres grunnskoleopplæring av egen barn i sitt eget hjem, se forslag til §§ 22-5 og 22-7
- at begrepet *privat grunnskoleopplæring i heimen* skal brukes i loven

- at loven fortsatt åpner for grunnskoleopplæring i hjemmet
- at det innføres en meldeplikt til kommunen før oppstart av hjemmeopplæring
- at kommunene fortsatt skal føre tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet, og at det presiseres at kommunene skal føre tilsyn med opplæringen innen 3 måneder etter at opplæringen har startet opp

36.5 Departementets vurdering

36.5.1 Utgangspunkt

Departementet er enig med utvalget i at det fortsatt bør være regler for opplæringen som foreldre gir egne barn i en ny opplæringslov. Dette er nødvendig for å sikre at foreldre fortsatt kan velge å undervise egne barn i hjemmet, og for å sikre at det enkelte barnet får oppfylt sin rett til opplæring. Regelstyring bidrar også til forutberegnelighet og likebehandling.

36.5.2 Hvilken betegnelse som bør brukes i loven

I dagens opplæringslov betegnes grunnskoleopplæring i hjemmet noe ulikt. I § 2-13 brukes «privat opplæring i heimen» og «privat grunnskoleopplæring i heimen», mens «hjemmeopplæring» og «opplæringa for barn og unge som ikkje går på skole» brukes i opplæringsloven § 14-3. Utvalget foreslår å bare bruke betegnelsen *grunnskoleopplæring i heimen* i den nye loven.

Departementet mener, på samme måte som utvalget, at det bør brukes ett begrep i loven. *Grunnskoleopplæring* er betegnelsen som brukes om den pliktige opplæringen fra 1. til 10. trinn. Dette taler for å bruke *grunnskoleopplæring i heimen*. For å synliggjøre at det er foreldrene som har ansvaret for opplæringen, mener departementet at slik opplæring bør omtales som *privat grunnskoleopplæring i heimen* i loven. Med bruk at *privat* tydeliggjøres det at dette er opplæring som ikke kommunen har ansvar for. Dette samsvarer også med hvordan det skilles mellom opplæring i offentlige og private grunnskoler.

36.5.3 Hvor opplæringen skal foregå

Departementet legger til grunn, på samme måte som utvalget, at opplæringen hovedsakelig skal skje i barnets hjem, det vil si på folkeregistrert adresse, eller i nærområdet. Dette følger også av dagens bestemmelse, der ordlyden er «i heimen».

Det er flere høringsinstanser som mener at utvalgets presisering innebærer en endring av dagens regler. Høringsinstansene viser til at foreldre må kunne gi opplæring på reise eller ved lengre utenlandsopphold, og at det må være lov til å gi opplæring på andre steder enn i hjemmet, for eksempel på hytta. Til dette vil departementet bemerke at det ikke stenges for å gi opplæring andre steder, men at det hovedsakelig skal skje i barnets hjem. Det er derfor fullt mulig å reise andre steder og gi undervisningen der. Kravet om at opplæringen skal skje i hjemmet (på folkeregistrert adresse), er satt blant annet for at kommunen skal

kunne føre tilsyn med opplæringen og slik sikre at barnet får opplæring. Tilsyn er viktig for å sikre at barna får opplæringen de har rett til.

Når det gjelder reiser til utlandet, viser departementet til virkeområdet for opplæringsloven og at plikten til grunnskoleopplæring faller bort hvis barnet oppholder seg utenfor Norge i mer enn tre måneder, jf. opplæringsloven § 2-1 andre avsnitt som foreslås videreført i den nye loven. Opplæring som foreldre gir barna sine på lengre reiser eller opphold i utlandet, faller derfor utenfor opplæringslovens bestemmelser.

36.5.4 Hvilke krav det bør stilles til opplæringen

36.5.4.1 *Formålet med opplæringen gjelder*

Departementet er enig med utvalget i at dagens § 1-1 skal gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Denne bestemmelsen foreslås videreført med enkelte språklige endringer, se kapittel 7.4 og forslag til § 1-2 om formålet med opplæringen. Utvalget viser til at det har vært noe tvil knyttet til om opplæringsloven § 1-6, der departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om overordnede mål og prinsipper for opplæringen, også gjelder for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Departementet er enig med utvalget i at overordnet del av læreplanverket bare delvis passer for denne opplæringsformen, og at det er tilstrekkelig at formålet med opplæringen gjelder. Dagens § 2-3 videreføres i forslag til § 1-3. Det vil stå eksplisitt i lovteksten om privat grunnskoleopplæring i hjemmet at opplæringen må være i samsvar med læreplaner for fag og fag- og timefordelingen, jf. § 1-3.

36.5.4.2 *Krav om tilpasset opplæring gjelder ikke*

Kravet i dagens § 1-3 om tilpasset opplæring gjelder for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Departementet foreslår at tilpasset opplæring videreføres i ny lov med enkelte endringer, se omtale i kapittel 21, men foreslår at kravet ikke skal gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Tilpasset opplæring handler om at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at alle elever skal få best utbytte av opplæringen. Når elever får privat grunnskoleopplæring i hjemmet, må det forutsettes at denne blir tilrettelagt på en slik måte at barnet får best mulig utbytte. Ettersom barnet får opplæring alene eller sammen med en mindre gruppe søsken, er det etter departementets syn ikke nødvendig med en regel om tilpasset opplæring.

36.5.4.3 *Opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket*

Det framgår i dagens § 2-13 at kravene til innholdet i opplæringen gjelder «så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter». Utvalget legger til grunn at kunnskapsinnholdet i de ulike målene i læreplanene ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, og at det derfor vil være få foreldre som vil oppleve at gjeldende krav til innhold i opplæringen (læreplanene for fag) vil være i strid med egen religion eller eget livssyn. Utvalget mener derfor at det ikke er nødvendig å presisere i loven at kommunen må anerkjenne foreldrenes rett til å tilpasse undervisningen ut fra blant annet livssynsforhold. Departementet er enig i dette og foreslår derfor at det fastsettes at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, med unntak av overordnet del.

36.5.4.4 *Forbud mot forkynnelse*

I dag gjelder § 2-4 om undervisningen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE) og forbudet mot forkynnelse, for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Utvalget foreslår at dagens § 2-4 erstattes av en ny bestemmelse om livssyn, og at denne ikke skal gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Departementet foreslår ikke å følge opp endringene som utvalget foreslår i dagens bestemmelse om KRLE, se omtale i kapittel 33 og forslag til § 14-7. Departementet mener derfor at ny § 14-7 om KRLE fortsatt skal gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet fordi den regulerer innholdet i faget. Departementet foreslår at forbudet mot forkynnelse i opplæringen reguleres i en egen bestemmelse, se forslag til § 14-5. Departementet mener det er riktig å videreføre at forbudet mot forkynnelse skal gjelde også for privat grunnskoleopplæring i hjemmet, og foreslår å lovfeste dette.

36.5.4.5 *Generelt forsvarlighetskrav*

Utvalget foreslo et generelt forsvarlighetskrav som også skulle gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Departementet viser til omtale av dette kravet i høringsnotatet kapittel 9. Dersom det blir vedtatt et slikt forsvarlighetskrav, er departementet enig med utvalget i at dette også bør gjelde for privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

36.5.5 Hvordan sikre at barna får oppfylt sin rett til opplæring?

36.5.5.1 *Ikke krav om forhåndsgodkjenning*

Opplæringslovutvalget foreslår å innføre et krav om at foreldre må få en forhåndsgodkjenning fra kommunen for å kunne starte opp privat grunnskoleopplæring av egne barn. Dette innebærer at foreldre må sende en søknad til kommunen der det sannsynliggjøres at opplæringen vil være i samsvar med minimumskravene i loven og få en godkjenning, før de starter opp opplæringen. Utvalget mener at dette vil kunne bidra til at foreldre ikke starter opp med grunnskoleopplæring i hjemmet uten at det er realistisk at de kan gjennomføre. Hvis kommunen må stanse opplæringen etter kort tid, kan dette ifølge utvalget være svært uheldig for barnet. Utvalget mener at et krav om forhåndsgodkjenning etter søknad vil kunne bidra til at barn sikres kontinuitet i opplæringen.

Det er 72 høringsinstanser som har kommet med innspill til dette forslaget, og 65 av disse støtter ikke forslaget. Mange av dem er privatpersoner som selv har gitt eller gir sine barn privat grunnskoleopplæring i hjemmet. I tillegg er det noen organisasjoner, friskoler og en statsforvalter. Mange mener at forslaget er et inngrep i menneskerettighetene og foreldrenes bestemmelsesrett.

Noen trekker også fram at forslaget vil gjøre at foreldre ikke lenger kan ta barna akutt ut av skolen i tilfeller der elever for eksempel blir utsatt for mobbing. Forslaget gjør det dermed vanskeligere for foreldrene å ivareta og hjelpe egne barn. Flere viser til at det kan være vanskelige og fastlåste situasjoner med kommunen i slike saker, og det er problematisk at en kommune med en grad av inhabilitet skal vurdere en søknad om privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Sju høringsinstanser støtter utvalgets forslag. Barneombudet er bekymret over privat opplæring i hjemmet og støtter derfor utvalgets forslag om strengere krav.

Departementet har gjennomført høringsmøte med blant andre KS og Norsk hjemmeundervisningsforbund. Begge aktørene ga uttrykk for at veiledningsmaterieell for grunnskoleopplæring i hjemmet ville være nyttig. Departementet mener at slikt veiledningsmaterieell kan være til god hjelp både for foreldrene og for kommunen og vil vurdere om det bør utarbeides.

Departementet er, som utvalget, opptatt av å sikre at elever som skal få opplæring i hjemmet, faktisk får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring, og at de får en forsvarlig opplæring. Departementet vil imidlertid ikke følge opp utvalgets forslag om forhåndsgodkjenning, men foreslår i stedet å innføre en meldeplikt til kommunen før oppstart av grunnskoleopplæring i hjemmet, se nedenfor. Departementet vil dessuten ha en endring av tilsynsreglene. Til sammen vil dette bedre kontrollere den faktiske opplæringen som blir gitt, og ikke bare planene for opplæringen. Slik vil kommunen ha mulighet til å oppdage og få rettet opp avvik tidlig. I tillegg mener departementet at det er en fordel at foreldre kan starte opp opplæringen umiddelbart og ikke vente på en godkjenning fra kommunen.

36.5.5.2 Krav om meldeplikt for oppstart av privat grunnskoleopplæring i hjemmet

I dag har ikke foreldre plikt til å varsle kommunen før de starter privat grunnskoleopplæring i hjemmet for egne barn. De fleste melder likevel fra ettersom foreldre kan straffes for brudd på opplæringsplikten, jf. § 2-1 femte avsnitt.

Departementet foreslår å lovfeste en plikt for foreldrene til å melde fra til kommunen før de starter opp privat grunnskoleopplæring. For å tjene sitt formål må meldingen opplyse om navn på barnet, adresse, hvem av foreldrene som skal stå for opplæringen, og når opplæringen skal starte. Barnelovens regler vil gjelde for spørsmålet om samtykke fra begge foreldrene. En meldeplikt før oppstart innebærer at opplæringen kan starte umiddelbart etter at en slik melding er sendt til kommunen.

Meldingen kan gjerne vise hvilken plan foreldrene har for opplæringen, for eksempel læremidler, læringsarenaer og kompetanse, men departementet mener det ikke er hensiktsmessig å kreve at meldingen opplyser om dette. En enkel meldeplikt vil gi kommunen nok informasjon til å starte opp en dialog med foreldrene og legge grunnlag for veiledning og tilsyn. Kommunen kan skaffe seg nødvendig tilleggsinformasjon gjennom denne kontakten. Meldinger som i seg selv indikerer at hjemmeopplæringen ikke vil oppfylle kravene i loven, må kommunen følge opp på en forsvarlig måte. I slike tilfeller bør kommunen raskt ta kontakt med familien, enten for å ha en samtale eller gjennom å åpne et tilsyn.

36.5.5.3 Plikt for kommunen til å føre tilsyn innen tre måneder

Kommunene har både en rett og en plikt til å føre tilsyn med privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven § 14-3. Bestemmelsen om tilsyn er generelt utformet og sier ikke noe om når eller hvordan tilsynet skal utføres. Det må likevel kunne legges til grunn

at tilsynet i dag gjennomføres på en slik måte at kommunen forsikrer seg om at barnet får en opplæring som er i samsvar med opplæringsloven §§ 2-1 første avsnitt og 2-13.

I dag foreligger det ingen plikt til å føre tilsyn innen en viss tid, og tilsyn utføres vanligvis etter en risikovurdering. Det kan dermed gå lang tid før kommunen tar stilling til om eleven faktisk får oppfylt sin rett til opplæring.

Departementet mener at det er svært viktig at kommunen forsikrer seg om at barnet får oppfylt sin rett til grunnskoleopplæring. Da er det avgjørende at avvik oppdages og rettes opp tidlig. Den beste måten å gjøre dette på er å føre tilsyn kort tid etter at opplæringen har startet opp. Departementet mener derfor at det er nødvendig å pålegge kommunene en lovfestet plikt til å føre tilsyn med privat grunnskoleopplæring i hjemmet innen tre måneder etter oppstart. I løpet av de tre første månedene etter at hjemmeopplæringen har startet opp, må altså kommunen åpne tilsyn. At aktiviteten må skje *innen tre måneder*, balanserer at tilsynet bør åpnes tidlig, før (risiko for) avvik oppstår, og at opplæringen har kommet i gang slik at det er et tilbud å føre tilsyn med. Det er ikke praktisk å lovfeste at tilsynet må være gjennomført og lukket i løpet av tre måneder.

Departementet er oppmerksom på at en så absolutt plikt til tilsyn ikke er i samsvar med prinsipper for risikobasert tilsynsaktivitet. Det er også en detaljstyring som i utgangspunktet strider mot retningslinjene for regelstyring i ny opplæringslov, se kapittel 4. Departementet mener imidlertid at tidlig tilsyn er avgjørende for å redusere risikoen for at elevene ikke får oppfylt sin rett til opplæring. Hensynet til barnas beste og deres rett til opplæring taler derfor for å pålegge kommunene en slik plikt. Departementet mener det er nødvendig med eget lovkrav for å sikre at kommunene alltid fører tilsyn i løpet av kort tid etter at foreldre starter opp privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Ettersom kommunene har ansvaret for å føre tilsyn i dag, jf. opplæringsloven § 14-3, bør det ikke være en vesentlig utfordring for kommunene å få en tidsfrist. Også i dag bør kommunene vurdere det slik at det er en viss risiko for at elever som får opplæring i hjemmet av egne foreldre, ikke får oppfylt sin rett til opplæring. I tillegg er det jevnt over få saker om privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Departementet foreslår ikke andre krav til tilsynet. Som i dag er det kommunens egen risikovurdering som bestemmer hvilken frekvens og hvilket omfang tilsynet skal ha. Kommunen skal løpende vurdere om det er behov for et nytt tilsyn, basert på en vurdering av risikoen for at barnet ikke får den opplæringen det skal ha.

Departementet legger til grunn at kombinasjonen av melde- og tilsynsplikt vil kunne gjøre at kommunene tar mer ansvar for tilsyn med barn som får hjemmeopplæring, enn i dag.

36.5.6 Forholdet til skolens aktivitetsplikt i saker om skolemiljø

Det kan være mange årsaker til at foreldre ønsker å undervise sine egne barn. Bakgrunnen for å starte opp grunnskoleopplæring i hjemmet er i mange tilfeller at barnet ikke trives på skolen. Departementet vil understreke at privat grunnskoleopplæring i hjemmet ikke skal være løsningen i saker der en elev ikke trives på skolen. Departementet vil vise til reglene om skolemiljø omtalt i kapittel 30 og at skolene har plikt til å sette inn tiltak dersom en

elev ikke har det trygt og godt på skolen. Når en elev tas ut av skolen for å få privat grunnskoleopplæring i hjemmet, gjelder i utgangspunktet ikke disse reglene lenger ettersom barnet ikke lenger er elev ved skolen. Departementet går imidlertid ut fra at kommunen, som fortsatt skal ha kontakt med familien gjennom tilsyn, vil følge opp elever og familier som velger privat grunnskoleopplæring i hjemmet fordi barnet ikke trives på skolen. Det er viktig at eleven får hjelp til å komme seg tilbake til skolen dersom eleven ønsker det. Dersom en sak er meldt til statsforvalteren jf. § 9 A-6 (forslag til ny § 12-6), skal saken likevel behandles selv om eleven ikke lenger går på skolen. Dette er understreket i Prop. 57 L (2016–2017) side 41.

37 Skyss, reisefølge og losji

37.1 Innledning

Dette kapitlet handler om rett til skyss for elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen, og om elevers rett til reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss. I tillegg handler kapitlet om elevens rett og plikt til å bo et annet sted enn folkeregistrert adresse (losji) når daglig skyss ikke er forsvarlig. Rett til skyss for voksne som får grunnskoleopplæring, er omtalt i kapittel 43.6.

Retten til skyss er en integrert del av retten til gratis skolegang. Mange elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen er avhengige av skyss for å komme seg mellom der de bor, og stedet de får opplæring. Hovedformålet med reglene om skyss, reisefølge og losji er å sørge for lik rett og plikt til opplæring i samsvar med prinsippet om gratis skolegang.

37.2 Dagens regler

37.2.1 Skyss mellom hjemmet og skolen

37.2.1.1 Hvem reglene gjelder for

Det følger av opplæringsloven kapittel 7 at elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen har rett til gratis skyss mellom hjemmet og skolen når visse vilkår er oppfylt. De som har læretid i bedrift, har ikke rett til skyss.

37.2.1.2 Rett til skyss på grunn av skoleveiens lengde

Retten til gratis skyss er først og fremst knyttet til lengden på skoleveien: 2 km for elever på 1. trinn, 4 km for elever på 2. til 10. trinn og 6 km for elever i videregående skole. Dette følger av opplæringsloven §§ 7-1 og 7-2. Det er presisert i forarbeidene til loven, Ot.prop. nr. 46. (1997–98), at lengden på skoleveien skal regnes fra dør til dør «etter farande veg».

For elever i videregående skole kan fylkeskommunene velge om elevene skal tilbys gratis skyss som fylkeskommunene organiserer, eller om elevene skal få dekket skyssen med

full skyssgodtgjøring og ordne den praktiske gjennomføringen selv, jf. opplæringsloven § 7-2 første avsnitt.

Departementet kan gi forskrift om at skyssbehovet til elever i videregående skole kan dekkes på andre måter, for eksempel rabattordninger på offentlig transport, jf. opplæringsloven § 7-2 første avsnitt tredje setning.

37.2.1.3 Rett til skyss uavhengig av skoleveiens lengde

Elever med behov for skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne eller midlertidig skade eller sykdom har rett til gratis skyss uavhengig av hvor lang skoleveien er, jf. opplæringsloven § 7-3.

Elever i grunnskolen har også rett til gratis skyss uavhengig av avstand når skoleveien er «særleg farleg eller vanskeleg», jf. opplæringsloven § 7-1 første avsnitt andre setning. I vurderingen av om eleven har rett til skyss, skal alle relevante hensyn kartlegges, se Ot.prop. nr. 46 (1997–98), kapittel 16.

I tillegg har elever som trenger transport med båt, rett til slik transport gratis, uten hensyn til avstanden mellom hjem og skole, jf. § 7-1 andre avsnitt og § 7-2 første avsnitt andre setning.

37.2.1.4 Skyss for elever som reiser fra to bosteder

Verken opplæringsloven eller lovens forarbeider omtaler retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to ulike foreldrehjem, enten på grunn av at barnet bor fast hos dem begge, eller på grunn av avtalt eller fastsatt samvær. Denne problemstillingen var ikke like aktuell da dagens regler om skyss ble vedtatt, og ble derfor ikke vurdert.

Kunnskapsdepartementet har i brev 29. juni 2017 til Sivilombudet (tidligere Sivilombudsmannen) slått fast at barn kan ha rett til skyss til og fra skolen fra begge hjemmene når foreldrene ikke bor sammen. Dette er presisert i Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2019. Hver av reisestrekningene skal vurderes for seg. Retten til skyss gjelder også dersom en av foreldrene bor utenfor kommunen eller fylket der skolen ligger. Skyssretten er ikke avhengig av bostedsordning. Hvordan tiden er fordelt mellom foreldrene, har ikke betydning for retten til skyss. For at barnet skal ha rett til skyss, må likevel opphold hos hver av foreldrene være en fast, planlagt og regelmessig ordning. Improviserte, enkeltstående besøk gir ikke rett til skyss.

Sivilombudet har uttalt følgende om barns rett til skyss når de har to foreldrehjem (SOM-2016-3376):

Dersom vilkårene i opplæringslova § 7-1 er oppfylt, har elever i grunnskolen rett til gratis skoleskyss, uavhengig av om de har ett eller to foreldrehjem. Det er et krav om at skysstilbudet skal være forsvarlig, noe som innebærer blant annet at eleven skal ha en akseptabel reisetid. Vurderingen av hva som er akseptabelt og forsvarlig bygger på en avveining mellom individuelle hensyn til eleven, og forhold knyttet til denne på den ene siden, og en effektiv og rasjonell organisering av skoleskyssen på den andre siden. Samfunnsøkonomiske hensyn er også relevante. Avveiningene skal skje etter de samme kriteriene uavhengig av antall hjem eleven måtte ha.

Lokale retningslinjer for hva som anses som maksimal akseptabel reisetid for elever i ulike aldre, må gjelde uten tanke på om det er snakk om transport mellom skole og folkeregistrert adresse, eller til og fra bostedsadressen.

37.2.1.5 Skyss til og fra skolefritidsordningen og leksehjelptilbud

Elevene har som hovedregel ikke rett til skyss mellom hjemmet og skolefritidsordningen (SFO). Unntak fra hovedregelen gjelder for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom som på grunn av dette har behov for skyss. Disse elevene har rett til skyss mellom hjemmet og SFO, jf. opplæringsloven § 7-3 andre avsnitt. Retten er knyttet til åpningstiden for SFO og gjelder skyss til SFO før skoletid og hjem fra SFO om ettermiddagen. Retten omfatter ikke skyss til og fra SFO i skoleferiene.

Elever, har ikke rett til skyss til og fra leksehjelptilbudet. Opplæringsloven gir heller ikke rett til skyss til og fra kulturskoletilbud.

37.2.2 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss

Elever i grunnskolen og videregående opplæring som har rett til skyss, har rett til nødvendig reisefølge, tilsyn eller begge deler. Dette følger av opplæringsloven § 7-4. Retten til reisefølge gjelder elever som må ha ledsager for å kunne benytte seg av skoleskyssen, i hovedsak elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom.

Retten til tilsyn gjelder først og fremst når elevene på grunn av skoleskyssen eller organisering av skoledagen må vente på skoleområdet før og etter skoletid. I slike tilfeller må kommunen eller fylkeskommunen sørge for det tilsynet som er nødvendig. Hva som er nødvendig, vil avhenge av elevenes alder og evne til å klare seg selv. En elev kan også ha rett til tilsyn når bytte av skyssmiddel bringer eleven i særlig farlige situasjoner, jf. merknader til § 7-4 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Det følger av de samme forarbeidene at tilsynsplikten til fylkeskommunene bare omfatter elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan greie seg alene i ventetiden fram til skyssmidlet går, eller til skoledagen starter.

Retten til reisefølge og tilsyn gjelder også for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom som får skyss til og fra SFO, jf. § 7-3 andre avsnitt siste setning.

37.2.3 Kommunenes adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skyss når en elev får innvilget søknad om skolebytte

Retten til skyss gjelder mellom elevens hjem og skolen uten nærmere presisering av om dette er elevens nærskole eller den skolen eleven til enhver tid går på, jf. opplæringsloven §§ 7-1 og 7-2. I opplæringsloven § 8-1, som gir regler om skoletilhørighet og presiserer at en elev kan søke seg til en annen skole enn den eleven sogner til, er det ikke gitt regler om at kommunen kan stille vilkår når den innvilger en søknad om å gå på en annen skole. Kommunene har derfor som hovedregel ikke adgang til å stille vilkår om at eleven eller

foreldrene skal betale for skyss, dersom eleven får innvilget søknad om skolegang på en annen skole enn den eleven tilhører etter opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt.

Etter en konkret vurdering med utgangspunkt i begrunnelsen for søknaden om skolebytte, har det vært praksis at kommunene i noen tilfeller likevel kan gjøre unntak fra denne hovedregelen. Det er ikke mulig å stille vilkår om egenbetaling av skoleskyss hvis grunnen for å bytte skole er å sikre retten til opplæring, for eksempel for å hindre mobbing eller sikre retten til et godt skolemiljø eller bedre tilpasset opplæring, jf.

Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2019. Hvis grunnen til søknaden om skolebytte derimot er å beholde kontakt med venner og å lette praktiske forhold for foreldrene, kan det være lov å stille vilkår om egenbetaling av skyssen for å godta søknad om skolebytte.

37.2.4 Ansvar for skyss, reisefølge og tilsyn

37.2.4.1 Ansvarsfordeling mellom kommunene og fylkeskommunene

Ansvar for skyss til og fra skolen, reisefølge og tilsyn er fordelt mellom kommunene og fylkeskommunene, jf. opplæringsloven § 13-4. Den som har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, har også ansvaret for å fatte enkeltvedtak om skyss i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle retten til skyss på grunn av skoleveiens lengde for elever både i grunnskolen og i den videregående opplæringen.

Fylkeskommunene skal også oppfylle skyssrettighetene for elever med nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom og retten til nødvendig båtskyss.

Kommunene skal dekke vanlig persontakst for grunnskoleelever og betaler refusjon til fylkeskommunene for dette.

Fylkeskommunene har i tillegg ansvaret for å oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for elever i den videregående opplæringen.

Kommunene har ansvaret for å oppfylle retten til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei som er kortere enn 2 eller 4 km. Så lenge rettighetene blir oppfylt, kan kommunene la elevene bruke skyssruter som fylkeskommunene har etablert. Kommunene skal i slike tilfeller dekke vanlig persontakst.

Kommunene skal også oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for grunnskoleelever, og må dekke alle kostnader knyttet til tilsynet eller reisefølget, for eksempel lønn og reiseutgifter for ledsageren.

37.2.4.2 Skysstilbudet må være forsvarlig

Den som har ansvaret for skysstilbudet etter opplæringsloven § 13-4, har også ansvaret for at tilbudet er forsvarlig for den enkelte eleven. Dette følger av forarbeidene til loven, Ot. prp. nr. 46 (1997–98) merknad til § 13-4:

Når fylkeskommunen har ansvaret for skyssen, må fylkeskommunen sørge for at skyssen er forsvarleg heilt frå skolen og fram til heimen. Departementet viser i denne samanhengen til kommentaren til § 7-1 første leddet i lovutkastet, der det heiter at fylkeskommunen i vurderinga av rimeleg gangavstand til skyssmiddel blant anna skal leggje vekt på alderen til eleven, på trafikktryggleik og på kor framkommeleg vegen er.

At skysstilbudet skal være forsvarlig, innebærer også at standardene som gjelder for offentlig transport, må følges. Det betyr blant annet at en skolebuss eller drosje ikke kan ta med flere elever enn bussen eller drosjen er godkjent for.

37.2.4.3 *Hvordan skoleskyssen skal organiseres*

Det går ikke fram av loven hvordan skoleskyssen skal organiseres, annet enn at fylkeskommunene skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunene, jf. opplæringsloven § 13-4 andre avsnitt. Ifølge merknadene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), innebærer dette at kommunen skal vurdere organiseringen av skoleskyssen når timeplanen og skoleruta skal fastsettes. Departementet har myndighet til å gi rettslig bindende pålegg dersom kommunen og fylkeskommunen ikke blir enige om organiseringen.

37.2.5 Losji

37.2.5.1 *Losji for elever i grunnskolen*

Dersom daglig skyss ikke vil være forsvarlig, skal kommunen sørge for at grunnskoleelever innlosjeres, jf. opplæringsloven § 7-1 fjerde avsnitt første setning.

Siden barn har plikt til grunnskoleopplæring, har elever i grunnskolen plikt til å bo et annet sted enn i hjemmet dersom det er uforsvarlig med daglig skyss til og fra hjemmet. Plikten står ikke uttrykkelig i dagens opplæringslov, men følger av forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 46 (1997–98) kapittel 16.4.2. Når det er klart at daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen gjøre vedtak om innlosjering uavhengig av om foreldrene har krevd det. Innlosjering kan i slike tilfeller vedtas mot foreldrenes vilje.

Om daglig skyss er forsvarlig, avgjøres etter en konkret vurdering. Vurderingen baserer seg på den aktuelle eleven og den aktuelle reisestrekningen. Det skal blant annet legges vekt på elevens alder, elevens funksjonsevne, reisetid og sikkerhet på reisen. I vurderingen kan kommunene også legge vekt på om daglig skyss fører til uvanlig store kostnader eller vanskeligheter for kommunene. Dette følger av § 7-1 fjerde avsnitt andre setning.

Hvis kommunene er i tvil om daglig skyss er forsvarlig, skal foreldrene avgjøre om eleven skal skysses eller innlosjeres, jf. § 7-1 fjerde avsnitt tredje setning.

37.2.5.2 *Losji for elever i den videregående opplæringen*

Elever i den videregående opplæringen har ikke rett til gratis losji på samme måte som elever i grunnskolen. Fylkeskommunene skal likevel hjelpe eleven med å skaffe et sted å bo dersom eleven velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei. Dette følger av § 7-2 tredje avsnitt, som også pålegger fylkeskommunene å bygge elevboliger dersom det ikke er mulig å skaffe bolig på annen måte. Fylkeskommunene har ikke plikt til å dekke elevens utgifter til innlosjeringen.

Elevene i den videregående opplæringen kan ikke pålegges å la seg innlosjere, slik elever i grunnskolen kan. Elever i den videregående opplæringen kan derfor selv velge mellom skyss og innlosjering borte fra hjemmet. Opplæringsloven inneholder for øvrig ingen øvre grense for retten til skyss for elever i videregående opplæring, slik som for elever i grunnskolen, som kun har rett til skyss så lenge daglig skyss er forsvarlig.

37.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til skyss til og fra skolen for elever i grunnskolen og i videregående opplæring på bakgrunn av (1) antallet kilometer mellom hjemmet og skolen, (2) nedsatt funksjonsevne og (3) behov for båttransport
- å videreføre retten til skyss for elever i grunnskolen på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei
- å videreføre dagens regler om rett til reisefølge og tilsyn i ventetiden før og etter opplæringen
- å videreføre regelen om at daglig skyss må være forsvarlig, som øvre grense for når en elev i grunnskolen har rett til skyss
- å videreføre retten til losji for grunnskoleelever når daglig skyss ikke er forsvarlig og regelen om at kommunene skal føre tilsyn med grunnskoleelever som er innlosjert
- å videreføre dagens regel om at foreldrene kan velge om eleven skal skysses eller innlosjeres, hvis det er tvil om daglig skyss er forsvarlig
- å presisere i loven at det ikke skal være en plikt til innlosjering for elever i grunnskolen hvis daglig skyss ikke er forsvarlig. Foreldrene kan i slike tilfeller velge å sørge for skyss for barnet selv.
- å videreføre dagens ordning om at fylkeskommunene skal hjelpe elever i videregående opplæring med å skaffe losji hvis de velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om elevenes trygghet under skoleskyssen

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 30.

37.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre retten til skyss til og fra skolen for elever i grunnskolen og i videregående opplæring på bakgrunn av (1) antallet kilometer mellom hjemmet og skolen, (2) nedsatt funksjonsevne og (3) behov for båttransport, se forslag til §§ 4-1 og 9-1
- å videreføre retten til skyss for elever i grunnskolen på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, se forslaget til § 4-1 andre avsnitt
- å videreføre dagens regler om rett til reisefølge og tilsyn i ventetiden før og etter opplæringen for elever i grunnskolen og videregående opplæring, se forslag til §§ 4-2 og 9-2

- å videreføre regelen om at daglig skyss må være forsvarlig som øvre grense for når en elev i grunnskolen har rett til skyss, se forslaget til § 4-3
- å videreføre retten til losji for grunnskoleelever når daglig skyss ikke er forsvarlig, og regelen om at kommunen skal føre tilsyn med grunnskoleelever som er innlosjert, se forslaget til § 4-4
- å videreføre dagens regel om at foreldrene kan velge om eleven skal skysses eller innlosjeres, hvis det er tvil om daglig skyss er forsvarlig, se forslaget til § 4-3
- å presisere i loven at det ikke er en plikt til innlosjering for elever i grunnskolen hvis daglig skyss ikke er forsvarlig. Foreldrene kan i slike tilfeller velge å sørge for skyss for barnet selv, se forslaget til § 4-4.
- å videreføre dagens ordning om at fylkeskommunene skal hjelpe elever i videregående opplæring med å skaffe losji hvis de velger innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei, se forslaget til § 9-3
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om elevenes trygghet under skoleskyssen

37.5 Departementets vurdering

37.5.1 Videreføre retten til skoleskyss i all hovedsak

Departementet støtter utvalgets forslag om at retten til skoleskyss i all hovedsak bør videreføres. Rettigheter til gratis skyss er en grunnleggende forutsetning for å sikre tilgjengelig og gratis grunnskole og videregående skole for elevene uavhengig av bosted. De fleste av de 34 høringsinstansene som har uttalt seg om skyss i forbindelse med høringen av NOU-en, støtter hovedlinjene i forslagene fra utvalget. Flere høringsinstanser har også tatt opp enkelte problemstillinger og kommet med innspill til endringer i skyssreglene.

Noen av høringsinstansene, blant andre Trøndelag fylkeskommune og Statsforvalteren i Oslo og Viken, etterlyser en ny vurdering av avstandskravene for rett til skyss.

Barneombudet og Foreldreutvalget for grunnopplæringen peker på at skyssretten bør utvides til å omfatte SFO, noe som også KS ba utvalget vurdere for leksehjelptilbudet. Det er også kommet innspill om at skyssstilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne med plass på SFO må gjelde også i skoleferiene.

Både å utvide skyssretten og å endre avstandskravet vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser, og utvalget hadde ikke mandat til å utrede disse spørsmålene.

Departementet har merket seg høringsinstansenes innspill, men mener at slike endringer som høringsinstansene skisserer, vil kreve en grundig og mer tidkrevende utredning enn det som har vært mulig å gjennomføre. Departementet foreslår ikke endringer på dette området.

37.5.2 Skyss mellom hjemmet og skolen

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre dagens regler om rett til skyss for elever mellom skolen og hjemmet. Dette innebærer blant annet at avstandskravene,

rettigheter knyttet til båttransport, skyss ved særlig farlig eller vanskelig skolevei og skyss for elever med nedsatt funksjonsevne og midlertidig skade eller sykdom videreføres.

Departementet er også enig med utvalget i at det bør stå i loven at kommunen skal legge vekt på elevens alder i vurderingen av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig. I tillegg vil departementet understreke at det alltid skal gjøres en vurdering av hva som er barnets beste ved behandling av saker som berører barn. Det innebærer at det skal gjøres en konkret vurdering av forutsetninger hos og konsekvenser for hver enkelt elev.

37.5.3 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss

Departementet mener i likhet med utvalget at nødvendig reisefølge og tilsyn for elever i grunnskolen og den videregående opplæringen kan være avgjørende for at elevene skal få oppfylt sin rett og plikt til opplæring. Tilsynsplikten for grunnskoleelever er ikke bare knyttet til ventetid på skolens område, men kan blant annet også være aktuell hvis elevene må bytte transportmidler, og det kan oppstå særlig farlige situasjoner i forbindelse med byttet. Departementet foreslår dermed at reglene om reisefølge og tilsyn videreføres.

37.5.4 Skyss til og fra flere hjem

Utvalget viser til at skyssrett mellom to foreldrehjem har vært praksis lenge, og bør lovfestes. Departementet deler utvalgets oppfatning, med noen presiseringer.

For det første er det tilstrekkelig at eleven har fast, planlagt og regelmessig opphold i to hjem. Dette kan være avtale eller dom om delt bosted eller samvær mellom to foreldre. I tillegg mener departementet at skyssretten også må gjelde når elevens botid på fast, planlagt og regelmessig basis er delt mellom foreldrehjem og fosterhjem, avlastningshjem eller besøkshjem som er vedtatt eller avtalt med barnevernet eller helse- og omsorgssektoren.

Utvalget har vurdert om det samtidig bør lovfestes en øvre kostnads- eller avstandsgrense for skyssretten fra det hjemmet hvor eleven ikke er folkeregistrert, eller om det skal gjelde samme forsvarlighetskrav som fra folkeregistrert adresse, slik dagens praksis er. Utvalget har vurdert flere alternativer, men ønsker ikke å foreslå en endring fordi det vil innskrenke elevenes rettigheter og foreldrenes avtalefrihet etter barneloven. Departementet viser til forslag i NOU 2020: 14 *Ny barnelov — Til barnets beste* om å videreføre denne avtalefriheten, og slutter seg til utvalgets konklusjon. Den øvre grensen for rett til daglig skyss vil gjelde også fra det hjemmet der grunnskoleeleven ikke er folkeregistrert.

37.5.5 Hvor langt skyssretten gjelder

Kravet om forsvarlighet angir både den nedre og den øvre grensen for hvor langt skyssretten går. Det er to ulike vurderinger som må gjøres, både om det konkrete skyssstilbudet er forsvarlig (nedre grense), og om det er forsvarlig med daglig skyss eller om eleven i stedet må innlosjeres (øvre grense).

Den nedre grensen for forsvarlig skyss handler om den enkelte elevens rett til skyss er oppfylt. Relevante momenter er blant annet at gang-, reise- og ventetiden samlet sett må

være akseptabel, og at gangavstanden til transportmidlet må være rimelig. Begge momentene må vurderes ut fra elevens alder og funksjonsevne. Gangavstanden må også vurderes opp mot trafikksikkerhet og framkommelighet på den aktuelle gangstrekningen. Videre er den aktuelle reisestrekningen, transportbytter og krav til selve transporten momenter som skal vurderes når det tas stilling til om en enkeltelev har et forsvarlig skysstilbud. Hvis en elev klager over at vedtaket om skoleskyss ikke gir et forsvarlig tilbud, er det innholdet i tilbudet som må vurderes. Økonomiske hensyn kan ikke tillegges så stor vekt at skyssretten ikke lenger er en rettighet. Sivilombudet har uttalt seg om avveiningen (SOMB-2008-2292):

Jeg er enig i at retten til gratis skoleskyss etter opplæringslova § 7-1 ikke kan tolkes isolert, men må veies mot hensynet til forsvarlig økonomisk forvaltning av lokalsamfunnets midler. Likevel må det, ved avgrensningen mot den minimumsstandard loven må sies å oppstille for skyssretten, utvises forsiktighet med å legge for mye vekt på økonomiske hensyn, slik at rettigheten mister preg av å være individuell.

Den øvre grensen for skyss innebærer at dersom det ikke er forsvarlig at elevene reiser til og fra skolen hver dag, har ikke eleven rett til skyss, men kommunen skal sørge for at grunnskoleelever innlosjeres, se kapittel 37.2.5.

Opplæringslovutvalgets lovforslag inneholder de samme vurderingsmomentene som dagens opplæringslov. Utvalget presiserer at det særlig skal legges vekt på elevens alder og funksjonsevne og på skoleveiens lengde og hvor farlig den er. Fylkeskommunens egne vanskeligheter eller kostnader kan ifølge utvalget bare vektlegges dersom de er ekstraordinære.

Både i vurderingen av hva som er et forsvarlig skysstilbud, og i spørsmålet om det er forsvarlig med daglig skyss, inngår mange av de samme vurderingsmomentene. Sivilombudet har uttalt seg om hva som er et felles utgangspunkt for begge vurderingene (SOM-2016-3376):

For å kunne foreta en kvalifisert avveining av de ulike hensynene i forsvarlighetsvurderingen, blir det av avgjørende betydning å kartlegge den enkelte elevs forutsetninger og behov, og de transportalternativer som foreligger.

Hva som er forsvarlig, kan variere fra elev til elev, basert på konkrete forhold som alder, funksjonsevne, modenhet og trygghet.

Departementet ser utfordringen i at det er de samme momentene som skal vurderes både for den øvre og den nedre grensen.

Når en elev klager over et vedtak om skoleskyss, er det viktig å skille mellom vurderingen av om elevens konkrete skysstilbud er forsvarlig, og om vilkårene som gir rett til daglig skyss, er oppfylt. Vedtaksorganet må tydeliggjøre hvilke vurderinger som hører til hvert spørsmål.

Departementet presiserer at det er fylkeskommunene som har vedtaksmyndighet i avgjørelsen av om daglig skyss er forsvarlig, ettersom det er fylkeskommunene som i hovedsak vil være ansvarlige for skyssvedtakene.

37.5.6 Losji

Departementet støtter utvalgets vurderinger og forslag om å videreføre reglene om innlosjering i grunnskolen og presiseringen om at eleven ikke er forpliktet til å la seg innlosjere, men at foreldrene selv kan velge å sørge for skyss.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre fylkeskommunenes forpliktelser om å hjelpe elever i videregående opplæring som ønsker innlosjering på grunn av lang eller vanskelig skolevei.

37.5.7 Om vedtaksmyndigheten kan delegeres

Enkelte instanser, deriblant Barneombudet og Trygg Trafikk, har i sine høringsinnspill til opplæringslovutvalgets forslag, problematisert at flere fylkeskommuner delegerer sin vedtaksmyndighet i saker om skoleskyss til andre aktører, for eksempel til Ruter AS (Ruter AS er et offentlig eid selskap som er ansvarlig for kollektivtrafikken i Oslo og det som tidligere var Akershus). Høringsinstansene har blant annet pekt på at økonomiske motiver kan få for stor vekt i vurderingen av rekkevidden og innholdet i skyssretten når ansvaret delegeres til administrasjonsselskapet.

Departementet er kjent med at flere fylkeskommuner i dag har delegert hele eller deler av sin myndighet til å fatte vedtak i første instans i saker om skoleskyss til administrasjonsselskaper. Slik administrasjonsselskapene er organisert i dag, er de først og fremst en mobilitetsaktør som planlegger, anskaffer, drifter, utvikler og markedsfører kollektivtransporten i sitt område. Selskapene inngår kontrakter med underliggende leverandører og eier ikke transportmidlene selv.

Kommuneloven § 5-4 slår fast at kommunestyret og fylkestinget kan delegerer vedtaksmyndighet for lovpålagte oppgaver til andre rettssubjekter dersom lovgivningen åpner for det. Det følger av forarbeidene til kommuneloven at hjemmelen ikke trenger å framgå eksplisitt av lovteksten, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4. Opplæringsloven inneholder ingen særregler om delegering av myndighet på dette området, og forarbeidene behandler heller ikke problemstillingen. Det kan henge sammen med at kommuneloven som gjaldt da dagens opplæringslov ble vedtatt, ikke inneholdt bestemmelser om slik delegering.

Spørsmålet er om ny opplæringslov bør åpne for at vedtaksmyndigheten for skyss kan delegeres.

Vilkårene for rett til skyss framgår av opplæringsloven. De aller fleste vedtak om skoleskyss er basert på objektive, målbare kriterier som årstrinn, avstand og reisetid, og krever i liten grad en særskilt vurdering.

I noen av vedtakene kreves det dokumentasjon fra eleven, foreldre, skolen eller lege, eller det må gjøres trafikkfaglige vurderinger. I alle sakene skal elevens beste være det grunnleggende hensynet, og i enkelte tilfeller må elevens forutsetninger, behov og konkrete situasjon vurderes. Vedtaksorganet bør videre ha god kjennskap til andre faktorer som blant annet befolkningsmønster, transportbehov, infrastruktur og

transportalternativer i det aktuelle området. En delegering til andre rettssubjekter forutsetter at den er forsvarlig. Forvaltningen må sikre at vedtaksorganet har tilstrekkelig kompetanse om de reglene forvaltningen er bundet av, deriblant regler etter opplæringsloven, kommuneloven og forvaltningsloven. Det må heller ikke være interessekonflikter hos rettssubjektet som fører til uforsvarlig saksbehandling. Kommunelovens regler om internkontroll vil sammen med klagebehandling, tilsyn og veiledning være viktige virkemidler for å sikre forsvarlige avgjørelser om skyss uavhengig av hvem som fatter vedtak.

Departementet mener derfor at argumentet om at et administrasjonsselskap kan legge for stor vekt på økonomiske motiver, ikke er mer relevant enn det er hvis lokale forvaltningsenheter fatter vedtaket.

Delegering av vedtaksmyndighet i saker om skoleskyss vil også gi kommuner og fylkeskommuner handlingsrom til en effektiv organisering av saksbehandling og oppgaveløsning når det gjelder skoleskyss. Det taler også for at det bør åpnes for delegering i disse sakene.

Departementet mener at ny opplæringslov bør åpne for delegering av vedtaksmyndigheten for skyss, og vil presisere dette i merknad til § 28-7.

37.5.8 Bør kommunene ha adgang til å stille vilkår om egenbetaling for skyss til en annen skole enn den eleven sogner til?

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om kommunene bør ha mulighet til å stille vilkår om egenbetaling av skoleskyss når en elev søker om å få gå på en annen skole enn nærskolen. Se vurdering nedenfor.

Sivilombudet (daværende Sivilombudsmannen) har i sin høringsuttalelse til NOU-en etterlyst en avklaring av dette spørsmålet.

Grunnskoleelever kan søke om å få gå på en annen skole enn den skolen eleven er tildelt av kommunen. Dette er foreslått videreført i departementets forslag til § 2-6. En elev har ikke rett til å bytte skole, og det er opp til kommunens frie skjønn å innvilge eller avslå en søknad om skolebytte.

I NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*— «... og for øvrig kan man gjøre som man vil» foreslo lovutvalget at § 8-1 tredje avsnitt skulle lyde slik: «Dersom skolevalg etter annet ledd fører til ekstra utgifter til skyss eller innlosjering, skal de ekstra utgiftene dekkes av elevens foreldre.» I Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kapittel 9, viste departementet til utvalgets forslag, men det ble verken fulgt opp eller kommentert nærmere.

Det følger av Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2019, se omtale i kapittel 36.2.3 ovenfor, at begrunnelsen for søknadene om skolebytte er avgjørende for om kommunene unntaksvis kan stille vilkår om egenbetaling.

Når en søknad innvilges på grunnlag av fritt skjønn og hjemmelsgrunnlaget ikke sier noe om det kan stilles vilkår for innvilgelsen, gjelder den ulovfestede vilkårslæren. Etter vilkårslæren har forvaltningen en viss adgang til å sette vilkår for å innvilge søknaden.

Det er flere kriterier som da må være oppfylt. Spørsmålet er om bestemmelsene om rett til skyss i opplæringsloven åpner for at kommunene kan sette vilkår om egenbetaling for utgifter til skoleskyss dersom kommunen innvilger en søknad om å gå på annen grunnskole enn nærskolen.

Ordlyden i opplæringsloven § 7-1 første avsnitt første setning gir eleven rett til gratis skyss til «skolen», på vilkår som framgår av bestemmelsen. Etter ordlyden er ikke skyssretten avgrenset til skyss til «den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til», jf. ordlyden i § 8-1 første avsnitt. Sivilombudet har publisert to saker om temaet. I SOMB-2001-27 slutter Sivilombudet seg til departementets presisering av at retten til skyss gjelder til den skolen eleven til enhver tid går på, uavhengig av hva som er å betrakte som nærskolen. Sivilombudet uttaler videre:

I utgangspunktet dreier det seg her om en tillatelse til å gå på en annen skole enn nærskolen og en økonomisk støtte til skyss. Skolevalget er en skjønnsmessig avgjørelse hvor det etter hovedregelen kunne være aktuelt å stille vilkår. Likevel er det et spørsmål om det kan være adgang til å stille vilkår om at det betales for noe som etter samme lov defineres som en rettighet. Dette forhold gjør det etter min mening problematisk å anvende den alminnelige vilkårlæren slik departementet synes å ha gjort. [...] Etter en samlet vurdering mener jeg de beste grunner taler for at det ikke kan stilles som vilkår at eleven dekker utgiftene til skoleskyss når valg av skolen er truffet etter søknad fra eleven.

Sivilombudet viste til at skolevalget kan være bestemt både av samfunnsmessige, pedagogiske, sosiale og personlige forhold. Han utelukket ikke at forholdene og omstendighetene i en sak gjør at det samsvarer med lovens formål å stille slike vilkår.

Departementet oppsummerte sitt syn på kommunenes adgang til å stille vilkår i brev til Sivilombudet 29. mai 2018:

Ut fra en samlet vurdering mener departementet derfor at lovens rett til gratis skyss til og fra «skolen» må forstås slik at den skal bidra til å sikre elevens rett til gratis skolegang. Den hindrer ikke at kommunen kan stille vilkår om betaling av skoleskyss dersom kommunen, innen rammen av det lokale selvstyret, innvilger søknader om skolebytte når det ikke er nødvendig for å oppfylle elevenes rettigheter.

Sivilombudsmannen la i sak SOM-2017-3746 til grunn at staten mener formålsbetraktninger knyttet til sammenhengen mellom elevens rett til grunnskoleopplæring og rett til gratis skyss åpner for at det i noen tilfeller kan stilles vilkår om egenbetaling av skyssutgifter ved innvilgelse av søknad om annen skoleplass, så lenge elevens rett til opplæring alt er sikret ved «nærskolen».

Departementet ser at rettstilstanden på dette feltet er uklar. Verken den ulovfestede vilkårlæren eller generelle formålsbetraktninger er egnet som forutsigbare og tilgjengelige avgrensninger. Departementet er enig med Sivilombudet i at det bør avklares om det skal være adgang for kommunene til å stille vilkår ved innvilgelse av søknad om skolegang på annen skole enn nærskolen.

Når kommunene har frihet til å velge om en søknad om skolebytte skal avslås eller innvilges, kan det argumenteres for at den også bør kunne stille vilkår når søknaden innvilges. En konsekvens av at det ikke åpnes for å stille slike vilkår, kan være at flere søknader enn i dag blir avslått for å hindre en større kostnadsbelastning for kommunene.

38 Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebibliotek og kulturskole

38.1 Innledning

Dette kapitlet handler om tjenester og virksomheter som er regulert i opplæringsloven, men som ikke er en del av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen: skolefritidsordning, leksehjelp, bibliotek og kulturskole. Rådgivning og oppfølgingstjenesten, som heller ikke er en del av opplæringsvirksomheten, er tema i henholdsvis kapittel 39 og kapittel 43.

38.2 Skolefritidsordningen

38.2.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 13-7 er det krav om at kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på 1. til 4. trinn og for elever med særskilte behov på 1. til 7. trinn. Det følger av denne bestemmelsen at skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordningen skal gi barna omsorg og tilsyn. Skolefritidsordningen er ikke en del av grunnskoleopplæringen og skal være et frivillig tilbud. Det er ikke krav om at det skal være en SFO på hver skole.

Opplæringsloven gir ikke elevene rett til plass i skolefritidsordningen, og det er ikke noe krav om antall plasser. Dette er understreket blant annet i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), kapittel 6.1 og 6.4. Kommunene kan benytte andre for å oppfylle plikten om å ha SFO. Kommunen skal føre tilsyn med private SFO-er som benyttes til å oppfylle plikten.

Opplæringsloven § 13-7 inneholder også bestemmelser om at skolefritidsordningen skal ha vedtekter, og om hva disse skal inneholde. Videre sier bestemmelsen at rektor til vanlig skal være leder når skolefritidsordningen er knyttet til skoler, og at kommunene kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene. Loven inneholder også en hjemmel til å gi nærmere forskrifter om skolefritidsordningen.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 1B er det utfyllende regler om moderasjonsordninger for foreldrebetalingen for SFO.

Kapittel 9 A om elevenes skolemiljø (med de unntak som følger av § 9 A-1), § 9-7 om forbud mot ansiktsdekkende plagg, § 10-9 om politiattest og § 13-5 om plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen gjelder for skolefritidsordningen. Enkelte av reglene om skyss gjelder også for elever i skolefritidsordningen.

38.2.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å i hovedsak videreføre regelen om skolefritidsordningen

- å ikke videreføre kravet om at rektor skal være daglig leder når skolefritidsordningen er knyttet til en skole
- å ikke videreføre presiseringen om at kommunen må ha tilsyn med private skolefritidsordninger
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen om skolefritidsordningen

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 42.2.

38.2.3 Departementets forslag

Departementet følger delvis opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å i hovedsak videreføre regelen om skolefritidsordningen, se forslaget til § 4-6
- å videreføre at rektor som hovedregel skal være leder når skolefritidsordningen er knyttet til en skole, se forslaget til § 4-6
- å ikke videreføre presiseringen om at kommunen må ha tilsyn med private skolefritidsordninger
- å videreføre og tydeliggjøre hjemmelen for departementet til å gi forskrift om skolefritidsordningen, se forslaget til § 4-6

38.2.4 Departementets vurdering

38.2.4.1 *Behov for nasjonale regler om at kommunen skal ha en skolefritidsordning*

Departementet støtter utvalget i at det fortsatt bør lovfestes at kommunene har en plikt til å ha et tilbud om skolefritidsordning. Departementet er videre enig med utvalget i at det i dag ikke er behov for å innføre en individuell rett til skolefritidsordning. De fleste kommunene tilbyr i dag plass i skolefritidsordningen til alle barn som ønsker det, og verken utvalget eller departementet er kjent med at det er et problem at barn ikke får et slikt tilbud.

38.2.4.2 *Innholdet i og verdigrunnlaget for skolefritidsordningen*

Departementet støtter utvalget i å videreføre bestemmelsen om at skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter. Departementet foreslår ikke å innføre ytterligere regler om innholdet i skolefritidsordningen i loven, men viser til at det er fastsatt en rammeplan for skolefritidsordningen som har status som forskrift. Rammeplanen skal bidra til et mer likeverdig skolefritidstilbud av god kvalitet. Rammeplanen gjelder fra skolestart høsten 2021. I tråd med Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* står det at regjeringen vil gjøre endringer i opplæringslovens regulering av SFO, blant annet tydeliggjøre formålet med og verdigrunnlaget for SFO.

SFO skal bygge sin praksis på de grunnleggende verdiene som er felles i formålsparafene til barnehagen og opplæringen. Departementet vil vise til at betydningen av verdigrunnlaget er blitt nærmere utdypet i rammeplanen, og at det derfor ikke er nødvendig å presisere dette ytterligere i loven.

38.2.4.3 *Ikke fjerne kravet om at rektor til vanlig skal være leder for skolefritidsordningen*

Opplæringslovutvalget foreslo å fjerne bestemmelsen om at rektor til vanlig skal være leder for skolefritidsordningen dersom ordningen ligger i tilknytning til en skole. Mange høringsinstanser var imot dette forslaget. Innspillene handlet særlig om at det er viktig at skole og SFO ses i sammenheng for å sikre at barna opplever helhet og sammenheng i skolehverdagen, og at rektor spiller en viktig rolle i dette. Høringsinstansene viser blant annet til samarbeidet om det psykososiale miljøet og at ansatte i delte stillinger mellom skolefritidsordningen og skole bør ha samme personalleder. I tillegg trakk instansene fram at det er krav om at rektor skal ha pedagogisk kompetanse, mens det ikke er noe tilsvarende krav til lederen for skolefritidsordningen.

Departementet er enig med høringsinstansene på dette punktet. Selv om bestemmelsen ikke er et absolutt krav for kommunene, gir lovfestingen et viktig signal om at rektor har en særlig rolle i å sikre at barna skal oppleve helhet og sammenheng i skolehverdagen og i skolefritidsordningen. Rektors rolle henger også sammen med ansvaret for de ansatte, som ofte har delte stillinger mellom skole og SFO. Tilgang til pedagogisk veiledning fra rektor, kompetanseheving om forhold som berører elevene, og inkludering av personalet i skolefritidsordningen i arbeidet med skolemiljø og skadeforebygging er viktige elementer her. Mange SFO-er har også innhold og aktiviteter som støtter opp under faglig aktivitet ved skolen. Departementet støtter derfor ikke utvalgets forslag og vil videreføre kravet om at rektor til vanlig skal være leder når SFO-en er knyttet til en skole. Kommunen kan gjøre unntak fra hovedregelen, for eksempel når kommunen benytter private til å drive skolefritidsordningen. Departementet mener det ikke er nødvendig at kommunene søker om å få gjøre slike unntak til departementet (statsforvalteren) jf. dagens bestemmelse, og denne regelen foreslås derfor ikke videreført i den nye loven.

Departementet foreslår også å endre «til vanlig» til «som hovedregel» i lovteksten. Innholdet i bestemmelsen er det samme.

38.2.4.4 *Ikke et krav om egnede arealer for skolefritidsordningen*

Departementet er enig med utvalget i at kravet om egnede arealer for skolefritidsordningen er overflødig, på samme måte som at utvalget foreslår å fjerne kravet om «tenlege grunnskolar» i dagens § 9-5 for ordinære grunnskoler, se kapittel 60.2.

Departementet viser til at krav til skolebygg for grunnskoler er regulert i andre bestemmelser i opplæringsloven og andre lover, blant annet i § 9 A-7 i dagens opplæringslov, i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., i plan- og bygningsloven og i arbeidsmiljøloven. Etter opplæringsloven § 9 A-2 skal det fysiske miljøet fremme elevenes helse, trivsel og læring. Disse bestemmelsene vil også gjelde lokaler som benyttes for skolefritidsordningen.

Den nasjonale evalueringen av skolefritidsordningen viser at det store flertallet av SFO-er bruker skolens arealer til sin virksomhet, og det kan være utfordrende. Departementet kan imidlertid ikke se at utfordringene med sambruk er begrunnelse nok til å beholde det

særskilte kravet om at skolefritidsordningens lokaler skal være «egnet», når det ikke tilfører krav til lokalene som ikke allerede er dekket av andre regler.

38.2.4.5 *Fortsatt behov for forskriftshjemler*

Da NOU 2019: 23 ble lagt fram, var hjemmelen om at departementet kan gi forskrift om skolefritidsordningen ikke tatt i bruk. Som følge av Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* er det siden innført forskriftsbestemmelser om moderasjonsordninger i skolefritidsordningen i forskrift til opplæringsloven kapittel 1B. I tillegg skal rammeplan for skolefritidsordningen etter planen fastsettes som forskrift innen sommeren 2021. Forskriftshjemmelen er dermed tatt i bruk, og departementet vil derfor ikke følge opp utvalgets forslag om å ta den ut av loven.

Når det gjelder utvalgets forslag om å presisere i loven at kommunenes vedtekter om opptakskriterier etc. må fastsettes i kommunale forskrifter, er departementet enig i utvalgets vurdering. Slike vedtekter er i realiteten forskrifter, og da bør de også fastsettes som det. Dette innebærer at forskriftene må fastsettes i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VII.

38.2.4.6 *Fortsatt mulighet til å benytte private til å oppfylle plikten om SFO-tilbud*

Departementet foreslår, som utvalget, at det videreføres i loven at kommunene kan bruke andre rettssubjekter til å oppfylle plikten til å ha et SFO-tilbud. Det følger av kommuneloven § 5-4 første avsnitt at dersom kommunene skal kunne delegerer vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, må lovgivningen åpne for det. Videre foreslår departementet at det vises til «private» og ikke «andre rettssubjekter» i loven. Det vil være lite aktuelt at kommunene bruker statlige aktører til å oppfylle plikten. Interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven, og det er ikke nødvendig med egne regler om dette. Det er derfor tilstrekkelig å fastsette at kommunene kan benytte «private» til å oppfylle plikten om å ha et SFO-tilbud.

Departementet foreslår også i likhet med utvalget å ikke videreføre presiseringen om at kommunene skal føre tilsyn med private SFO-er som kommunen bruker til å oppfylle plikten. Selv om kommunene benytter private til å oppfylle plikten, er det kommunene som har ansvaret for at reglene i opplæringsloven følges. I kommunenes plikt til å ha internkontroll i kommuneloven § 25-1 ligger det en plikt til å følge opp private aktører som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunene alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, uansett om kommunene utfører oppgaven selv eller gjennom private. Dette kan gjøres på ulike måter, for eksempel gjennom å føre tilsyn med de private aktørene. Departementet foreslår at særregelen om tilsyn med private skolefritidsordninger ikke videreføres.

38.2.4.7 Andre regler i loven som skal gjelde for skolefritidsordningen

Departementet foreslår å videreføre at reglene om skolemiljø, skyss på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, politiattest, overgang fra barnehage til skole og SFO og ansiktsdekkende plagg skal gjelde for skolefritidsordningen. At disse reglene gjelder for skolefritidsordningen, står eksplisitt i de aktuelle reglene. Dessuten vil flere av reglene om forsøk og tilsyn i kapittel 29 gjelde for skolefritidsordningen.

38.3 Leksehjelp

38.3.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 13-7a er det krav om at kommunen skal ha et tilbud om leksehjelp i grunnskolen og at tilbudet skal være gratis for elevene. Det står i loven at elevene skal ha rett til å delta på leksehjelptilbudet, men at det skal være frivillig å delta. Loven inneholder også en hjemmel til å gi forskrift om leksehjelptilbudet.

I forskrift til opplæringsloven § 1A-1 er det utfyllende regler om leksehjelp. Forskriften sier blant annet at kommunen skal tilby til sammen åtte timer leksehjelp hver uke til elever i grunnskolen. De åtte timene kan fordeles fritt på trinnene. Forskriften beskriver også formålet med leksehjelpen: «gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring og gode rammer for sjølvstendig arbeid». Videre sier forskriften at leksehjelpen skal bidra til å utjevne sosial ulikhet i opplæringen, hvem som er ansvarlig, forholdet til opplæringen for øvrig og til skolefritidsordningen, tilsyn og foreldresamarbeid.

Kapittel 9 A om elevenes skolemiljø, § 9-7 om forbud mot ansiktsdekkende plagg og § 10-9 om politiattest gjelder for leksehjelpordningen.

38.3.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre reglene om leksehjelp. De delene av dagens lovbestemmelse som er rettslig overflødig, videreføres ikke.
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om leksehjelp. De delene av forskriftsbestemmelsen som bør videreføres, flyttes til loven. De øvrige delene av forskriftsbestemmelsen videreføres ikke. For eksempel videreføres ikke kravet om at kommunen må tilby åtte timer med leksehjelp.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 42.3.

38.3.3 Departementets forslag

Departementet følger opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å videreføre reglene om leksehjelp, se forslaget til § 4-5. De delene av dagens lovbestemmelse som er rettslig overflødig, videreføres ikke.
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om leksehjelp. De delene av forskriftsbestemmelsen som bør videreføres, flyttes til loven. De øvrige delene av

forskriftsbestemmelsen videreføres ikke. For eksempel videreføres ikke kravet om at kommunen må tilby åtte timer med leksehjelp.

38.3.4 Departementets vurdering

38.3.4.1 *Fortsatt regulering av leksehjelp i loven*

Leksehjelp kan ha betydning for elevenes læring. Reglene er relativt nye og det finnes foreløpig ikke så mye forskning på effekten av leksehjelp. Se mer omtale av dette i NOU-en, kapittel 42.3. Departementet mener, på samme måte som opplæringslovutvalget, at det fortsatt bør være nasjonale krav om leksehjelp og foreslår derfor å videreføre en lovbestemmelse om leksehjelp i en ny opplæringslov.

38.3.4.2 *Hvordan reglene om leksehjelp skal utformes*

I dagens lov står det at elevene har rett til å delta på leksehjelptilbudet, men at det er frivillig for elevene å delta. Dette kan gi inntrykk av at alle elever på alle trinn har en rett til leksehjelp. Innholdet er derimot at kommunen står fritt til å fordele timene til leksehjelpen mellom trinnene og også at den kan rette leksehjelpen inn mot noen elevgrupper, jf. Prop. 68 L (2013–2014), kapittel 3.4. Kommunens plikt til å ha et leksehjelptilbud gir med andre ord ikke elever en rett til å delta. Det har heller ikke vært praktisert noen klageadgang for avgjørelser om leksehjelp.

Departementet er opptatt av at kommunene bør ha stor frihet til å innrette leksehjelptilbudet ut fra lokale behov. I likhet med utvalget foreslår departementet at reglene om leksehjelp formuleres som en plikt for kommunene og ikke som en rettighet for elevene.

Departementet er enig med utvalget i at det er unødvendig å presisere at det er frivillig for elevene å delta på leksehjelptilbudet. Ettersom leksehjelp er et *tilbud* til elevene, er det naturligvis også frivillig. Det foreslås også enkelte andre språklige endringer i dagens bestemmelse.

Departementet er videre enig med utvalget i at de sentrale delene av dagens forskriftsbestemmelse bør flyttes til loven, og at det ikke lenger er behov for en forskriftsbestemmelse om leksehjelp. Det innebærer at dagens forskriftshjemmel foreslås tatt ut.

Departementet deler utvalgets syn på at det bør være en overordnet regulering av leksehjelpen ettersom dette ikke er en del av opplæringen og dermed heller ikke er avgjørende for å nå målene for grunnopplæringen. Departementet vil nedenfor vurdere hvilke deler av forskriftsbestemmelsen som skal videreføres og flyttes til opplæringsloven, og hvilke regler som ikke skal videreføres verken i lov eller forskrift.

38.3.4.3 *Hvilke regler som bør videreføres i loven*

Ikke videreføre kravet om åtte timer leksehjelp

Utvalget foreslår at dagens krav i forskriften om at kommunen skal tilby åtte timer leksehjelp, ikke bør flyttes til loven og dermed heller ikke videreføres. Utvalget mener

kommunene bør ha handlingsrom til å bestemme hvor mange timer leksehjelp som skal tilbys. Et flertall av dem som har uttalt seg om forslaget til utvalget (15 av 18), støtter eller delvis støtter forslaget. Noen høringsinstanser, blant andre Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Utdanningsforbundet, kommenterer at den nye bestemmelsen kan medføre at handlingsrommet til kommunene blir for stort, og at det kan bidra til å forsterke lokale forskjeller. Andre mener at det er viktig at kommunene får frihet til å organisere dette på en måte som er tilpasset deres behov.

Departementet er opptatt av at det ikke skal være detaljstyring av kommunene. I tillegg bidrar ikke dagens krav nødvendigvis til likhet mellom kommunene ettersom kommunene uansett står fritt til å bestemme hvor mange elever som skal få tilbud om leksehjelp, og hvilke trinn.

Leksehjelpen er ikke en del av opplæringen til eleven, og reglene om kompetansekrav for undervisningspersonalet gjelder ikke for leksehjelp. Flere skoler har tidligere hatt forsøk knyttet til bruk av pedagoger i leksehjelpen. Skolene har redusert antallet timer til leksehjelp mot å benytte pedagoger i leksehjelpen. På bakgrunn av dette foreslo regjeringen i *Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* å øke fleksibiliteten til kommunene slik at kommunene kan redusere antallet timer leksehjelp mot å benytte pedagoger i leksehjelptilbudet. Forslaget om å ta bort kravet om åtte timer vil gi kommunene en slik fleksibilitet.

I *Spørsmål til Skole-Norge våren 2019* framgår det at omtrent halvparten av skolene som deltok i undersøkelsen, har et leksehjelptilbud der de fleste eller alle leksehjelperne har pedagogisk utdanning. Dette gjaldt på tvers av skolestørrelser og kommunestørrelser. Det er derfor grunn til å anta at mange kommuner og skoler har prioritert å benytte pedagoger i leksehjelpen allerede i dag. Disse skolene vil trolig fortsette med dette dersom forutsetningene er til stede.

Etter departementets vurdering bør kommunene ha et stort handlingsrom til å organisere leksehjelpen. Departementet foreslår derfor at kravet om åtte timer ikke flyttes til lovbestemmelsen og dermed ikke videreføres.

Ikke videreføre formålet med leksehjelpen

I dag står det i forskriften at «formålet med leksehjelpa er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring og gode rammer for sjølvstendig arbeid». Utvalget foreslår at hva formålet med leksehjelpen skal være, ikke flyttes til lovbestemmelsen. Begrunnelsen for dette er at formålet ikke er en rettslig forpliktelse. Departementet er enig i at dette ikke bør videreføres i ny lov.

Videre står det at «leksehjelpa skal og medverke til å utjamne sosial ulikskap i opplæringa». Utvalget mener at evalueringen som NOVA og NIFU gjennomførte i 2013, viser at det er usikkert om leksehjelpen virker sosialt utjevnende i dag, og at å fastslå i regelverket at leksehjelpen skal være sosialt utjevnende, dermed ikke er hensiktsmessig.

I sluttrapporten fra evalueringen av Prosjekt leksehjelp, *Leksehjelp – ingen tryllestav?* (SINTEF Teknologi og samfunn (2009)), ble det pekt på en rekke suksessfaktorer for at

ordningen skulle bidra til sosial utjevning. Disse suksessfaktorene var rekruttering av de elevene som hadde mest behov, at ordningen var åpen for alle slik at den ikke bidro til stigmatisering, tett forankring i skolen, godt samarbeid mellom skole og hjem, at de rette personene ble ansatt som leksehjelpere, og et bevisst forhold til lekser.

Departementet mener disse suksessfaktorene fremdeles er gyldige, men at slike suksessfaktorer eller andre kvalitetskriterier ikke er egnet for regelstyring. Andre virkemidler bør benyttes for å stimulere til å utvikle kvaliteten på leksehjelpen.

Departementet foreslår derfor, som utvalget, at formuleringen om at leksehjelpen skal være sosialt utjevneende ikke flyttes til loven, og dermed at den ikke videreføres.

Sammenhengen med opplæringen inn i loven

I andre avsnitt i forskriftsteksten står det: «Leksehjelpe er ikkje ein del av opplæringa til eleven, men skal sjåast i samanheng med opplæringa. Leksehjelpe skal gi eleven hjelp med skolearbeidet.» Utvalget foreslår at bare presiseringen om at leksehjelpen ikke er en del av opplæringen til eleven, tas inn i loven, uten å knytte noen nærmere begrunnelse til dette.

Departementet mener at det er et poeng å få fram at leksehjelpen er knyttet til opplæringen og skolearbeidet selv om det ikke er en del av opplæringen eleven har rett på etter loven. Departementet foreslår derfor å få med denne sammenhengen til opplæringen ved å presisere i loven at leksehjelpen skal støtte opp under opplæringen.

38.3.4.4 Øvrige regler i forskriften videreføres ikke

Departementet er enig med utvalget i å ikke videreføre de øvrige reglene i forskriften.

Reglene om at leksehjelpen er gratis og at kommunene er ansvarlig for organiseringen er overflødige, fordi dette allerede følger av loven. Reglene om forsvarlig tilsyn og at elevgruppa ikke må være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig, er overflødig ettersom departementet foreslår å videreføre at reglene om skolemiljø, inkludert retten til å ha det trygt og godt, skal gjelde for leksehjelpen.

Det foreslås en generell plikt til å gi elever og foreldre informasjon som de har bruk for, i ny § 10-3. Informasjon om hvilket leksehjelptilbud det er på skolen, er informasjon elever og foreldre har bruk for. Det er derfor ikke nødvendig å videreføre at kommunen har plikt til å informere foreldrene om leksehjelptilbudet i lovbestemmelsen.

38.3.4.5 Andre regler i loven som skal gjelde for leksehjelpen

Departementet foreslår å videreføre at reglene om skolemiljø, politiattest og ansiktsdekkende plagg skal gjelde for leksehjelpordningen. At de gjelder for leksehjelpordningen står eksplisitt i de aktuelle reglene. Dessuten vil flere av reglene om forsøk og tilsyn i lovens kapittel 29 gjelde for leksehjelpordningen.

38.4 Skolebibliotek

38.4.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 9-2 andre avsnitt er det fastsatt at «[e]levane skal ha tilgang til skolebibliotek. Departementet kan gi nærmere forskrifter.»

I forskrift til opplæringsloven § 21-1 er det gitt utfyllende regler om skolebibliotekene:

Skolen skal ha skolebibliotek med mindre tilgangen til skolebibliotek er sikra gjennom samarbeid med andre bibliotek. Bibliotek som ikkje ligg i skolen sine lokale, skal vere tilgjengeleg for elevane i skoletida, slik at biblioteket kan brukast aktivt i opplæringa på skolen. Biblioteket skal vere særskilt tilrettelagt for skolen.

38.4.2 Utvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre kravet om bibliotek
- å ikke bruke betegnelsen *skolebibliotek* i loven
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen, men ta innholdet i dagens forskriftsbestemmelse inn i loven

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 42.4.

38.4.3 Departementets forslag

Departementet følger delvis opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å videreføre kravet om skolebibliotek, se forslaget til § 15-5
- å videreføre betegnelsen *skolebibliotek* i loven
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen, men ta innholdet i dagens forskriftsbestemmelse inn i loven

38.4.4 Departementets vurderinger

38.4.4.1 *Tilgang til bibliotek*

Departementet er enig med utvalget i at det er viktig å sikre elevers tilgang til bibliotek i skoletiden. Derfor bør det fortsatt være en bestemmelse om biblioteker i opplæringsloven. Bestemmelsen foreslås som en plikt for kommunene og fylkeskommunene og ikke som en rett for elevene, siden tilgang til bibliotek aldri har vært forstått eller ment som en individuell rett.

Departementet er videre enig med utvalget i å fjerne forskriftsbestemmelsen og la hele regelen om skolebibliotek framgå av loven. Det innebærer at sentralt innhold fra forskriften flyttes til loven.

38.4.4.2 *Videreføre kravet om skolebibliotek i ny lov*

Utvalget foreslår å gå bort fra kravet om skolebibliotek i loven, og erstatte det med bibliotek. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene står fritt til å velge hvordan de vil sikre elevene tilgang til et bibliotek i skoletiden. I utgangspunktet endrer det ikke

dagens regler. Selv om det er et krav om skolebibliotek i dagens § 9-2, kan dette kravet oppfylles ved at skolen samarbeider med andre biblioteker. Dette følger eksplisitt av forskriften § 21-1. Det er altså i dag ikke et absolutt krav om et bibliotek som ligger i skolens lokaler.

Det er 40 høringsinstanser som har berørt temaet, og et klart flertall er imot å endre kravet i loven. Innspillene kommer blant annet fra Nasjonalbiblioteket, Oslo kommune, Norsk Lektorlag, Oslo Met og Utdanningsforbundet. I tillegg er det mange lokale bibliotekforeninger som er imot forslaget. Høringsinstansene peker blant annet på at skolebibliotek har en annen funksjon og rolle enn folkebiblioteket både når det gjelder det fysiske biblioteket og bibliotekpersonalets oppgaver og kompetanse. Mange viser til at forslaget oppfattes som en oppmykning av eksisterende lovverk, og at forslaget vil svekke elevenes tilgang på de spesialiserte skolebibliotekene, som har funksjon som en integrert del av opplæringen på mange skoler. Nasjonalbiblioteket uttaler at å følge opplæringslovutvalgets forslag vil kunne være i strid med *Nasjonal bibliotekstrategi 2020-2023 - Rom for demokrati og dannelse*. I strategien legger regjeringen vekt på en helhetlig politikk der folkebibliotekene, skolebibliotekene og universitets- og høyskolebibliotekene ses i sammenheng, men behandles som ulike tjenester.

Departementet mener at utvalgets forslag, selv om det i utgangspunktet ikke endrer dagens regler, gir et signal om at skolebiblioteket ikke lenger skal være førstevalget.

Departementet mener det er uheldig om lovbestemmelsen oppfattes som en nedprioritering av skolebiblioteket til fordel for folkebiblioteket.

I *Spørsmål til Skole-Norge våren 2020* svarte ni av ti skoler, både grunnskoler og videregående skoler, at de hadde et skolebibliotek. Dette indikerer at svært mange skoler allerede har et etablert skolebibliotek. Med en mer åpen løsning i regelverket vil dette kunne endre seg over tid, med endringer i prioriteringene i kommunene og fylkeskommunene.

Departementet mener at god tilgang til bibliotek for elevene er viktig. I de nye læreplanene, som har vært i kraft fra august 2020 (fagfornyelsen), forutsettes det at skolen aktivt skal bruke flere verktøy i opplæringen. Den nye læreplanen i norsk har eksempelvis kompetansemål som handler om bruk av bibliotek etter 2., 4. og 7. trinn. Bruk av skolebiblioteket trekkes særlig fram i forbindelse med leseopplæringen.

Et bibliotek som ligger i skolens lokaler, gir økt tilgang for alle elever. I tillegg er, som mange høringsinstanser påpeker, skolebibliotekene mer tilpasset elevenes opplæring, og mange har egne skolebibliotekarer. Skolebibliotekarenes kjennskap til læreplaner, undervisningsopplegg, lærerne og elevene vil både kunne gi en annen kompetanse og en bedre mulighet for en annen og mer tilpasset bruk av disse bibliotektilbudene enn det rene folkebibliotektilbudene kan. Ved å beholde betegnelsen *skolebibliotek* i loven vil departementet sende et signal om at det er mest ønskelig med et bibliotek nær elevene. Departementet foreslår derfor at kravet om skolebibliotek videreføres i loven.

Departementet foreslår ikke å endre innholdet i dagens regler. Dette innebærer at det fortsatt åpnes for at plikten til skolebibliotek kan oppfylles ved å benytte et annet bibliotek

som er særskilt tilrettelagt for skolen. Dette følger i dag av forskrift til opplæringsloven § 21-1, og departementet foreslår å flytte det fra forskriften og inn i loven. At biblioteket er særskilt tilrettelagt for skolen innebærer blant annet at biblioteket skal være tilgjengelig for elevene i skoletiden slik at de kan bruke det jevnlig i opplæringen.

38.5 Kulturskole

38.5.1 Dagens regler

Ifølge opplæringsloven § 13-6 skal kommunen ha et musikk- og kulturskoletilbud for barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Bestemmelsen sier også at musikk- og kulturskoletilbudet skal være organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. Kravet om politiattest i opplæringsloven § 10-9 gjelder for musikk- og kulturskoletilbud.

Regelen om at kommunene skal ha et kulturskoletilbud, inneholder ikke krav til innholdet i tilbudet eller at det skal være et bestemt antall plasser. Regelen gir ingen individuelle rettigheter til barn og unge. Det er derfor kommunene selv som bestemmer innholdet og omfanget av kulturskoletilbudet. Det er ikke hjemmel i loven til å gi forskrift om kulturskoletilbudet.

38.5.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at bestemmelsen om musikk- og kulturskoletilbud flyttes fra opplæringsloven til kulturloven. Ut over dette foreslår de ingen endringer i regelen.

Utvalgets begrunnelse for forslaget står i NOU 2019: 23, kapittel 42.5.

38.5.3 Departementets forslag

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å beholde bestemmelsen om kulturskole i opplæringsloven, se forslaget til § 26-1
- å endre betegnelsen fra *musikk- og kulturskole* til *kulturskole*
- å lovfeste at kulturskolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering
- å lovfeste at kulturskolen skal arbeide forebyggende for å sikre at elevene i kulturskolen har et trygt og godt læringsmiljø

38.5.4 Departementets vurdering

38.5.4.1 I hvilket regelverk kulturskole skal være regulert

Opplæringslovutvalget foreslår å flytte bestemmelsen om kulturskole fra opplæringsloven til kulturloven. Utvalget mener at dette er den beste løsningen rent lovteknisk når man ser på formålet med henholdsvis opplæringsloven og kulturloven.

Departementet foreslår å beholde bestemmelsen om kulturskolen i opplæringsloven.

Av de 42 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er 40 imot utvalgets forslag. Mange av høringsinstansene støtter seg på høringsinnspillet fra Norsk kulturskoleråd, som blant annet uttaler at å flytte bestemmelsen vil «undergrave intensjonene i det faglige og strukturelle arbeidet som nå gjøres på utdanningssiden i kommunene, og i arbeidet med å styrke kulturskolen».

Departementet mener sammenhengen mellom kulturskolen og grunnskolen og den videregående opplæringen er viktig lokalt. Det er et mål at alle barn og unge som ønsker det, skal få mulighet til å gå i kulturskolen og få et relevant tilbud av god kvalitet. Å gjøre kulturskolen bedre kjent og mer attraktiv for grupper som i dag i liten grad bruker kulturskolen, er også et mål. Departementet mener dette best oppnås når kulturskolen har en tilknytning til skolen. En fortsatt regulering av kulturskolen i opplæringsloven knytter kulturskolen sammen med grunnskolen, den videregående opplæringen og skolefritidsordningen og signaliserer tydelig at disse er tett forbundet.

Kulturskolevirksomheten bør også ses og styres i sammenheng med annen virksomhet som Kunnskapsdepartementet har ansvar for: høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning, barnehage og integrering. At kulturskolen reguleres i en av lovene Kunnskapsdepartementet har ansvar for, legger til rette for dette. Departementet mener derfor at lovtekniske argumenter i denne sammenheng må vike for de lokale behovene for god sammenheng mellom skolen og kulturskolen.

Departementet vil også vise til at regjeringen i mars 2021 la fram Meld. St. 18 (2020–2021) *Opplæringsloven – Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Utvikling av kulturskolen er en sentral del av denne meldingen, og det anbefales at kulturskolen skal være forankret i opplæringsloven. I meldingen ser regjeringen på samarbeidet mellom barnehage, skole, skolefritidsordningen og kultursektoren med utgangspunkt i skolens og barnehagens behov. Det vises til at barn og unge skal oppleve god sammenheng mellom kulturskole, skole og SFO. Også dette taler for at kulturskolen fortsatt bør reguleres i opplæringsloven.

Stortinget har behandlet Meld. St. 18 (2020–2021), og sluttet seg i vedtak 1055 fra 8. juni 2021 til tiltakene i meldingen, jf. Innst. 622 S (2020–2021).

Departementet foreslår å beholde bestemmelsen om kulturskolen i opplæringsloven.

38.5.4.2 Hvilken betegnelse som skal brukes i loven

I opplæringsloven § 13-6 er betegnelsen *musikk- og kulturskole* brukt. Språklig dekkes musikk av uttrykket «kultur». I dag kalles de fleste tilbudene kulturskoler, selv om kulturskolens tilbud fremdeles hovedsakelig består av musikkundervisning (82 prosent av tilbudet). Departementet foreslår derfor at den nye bestemmelsen bare bruker uttrykket *kulturskole*, uten at dette er ment å utgjøre en realitetsforskjell.

38.5.4.3 Et trygt og godt læringsmiljø i kulturskolen

I Meld. St. 18 (2020–2021) fastslår regjeringen at barn og unge bør ha et trygt og godt læringsmiljø også mens de er på kulturskolen og deltar i aktiviteter i regi av kulturskolen. Det er viktig at elevene i kulturskolen opplever et inkluderende fellesskap med aksept for mangfold. Det vises til at regler om nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold,

diskriminering og trakassering også bør gjelde i kulturskolen, og at kulturskolen bør arbeide forebyggende for et trygt og godt læringsmiljø.

Departementet mener det er viktig å sikre at barn og unge har det trygt og godt i kulturskolen. Samtidig er det store forskjeller på grunnskolen, den videregående opplæringen og kulturskolen som virksomheter. Departementet mener derfor det ikke er riktig eller hensiktsmessig at alle reglene i lovens kapittel 12 om elevenes skolemiljø skal gjelde for kulturskolen.

I stedet for å foreslå at alle reglene i kapittel 12 skal gjelde for kulturskolen, foreslår departementet at de reglene som passer best for å sikre et trygt og godt læringsmiljø i kulturskolen, står eksplisitt i lovbestemmelsen om kulturskole. Dette innebærer at departementet foreslår to tillegg til dagens bestemmelse. For det første foreslår departementet at kulturskolen skal ha samme nulltoleranse mot krenkelser som det er i skolen, skolefritidsordningen og leksehjelpen. For det andre foreslår departementet en plikt for kulturskolen til å arbeide forebyggende for å sikre at barn og unge i kulturskolen har et trygt og godt læringsmiljø. Disse reglene vil til sammen i stor grad sikre at kulturskolen arbeider aktivt for at barn og unge har det trygt og godt når de deltar i kulturskolens aktiviteter, og at det skapes et inkluderende fellesskap i kulturskolen.

39 Rådgivning

39.1 Innledning

Dette kapitlet handler om rådgivning i grunnskolen og den videregående opplæringen. Det handler både om rådgivning knyttet til sosiale spørsmål og rådgivning om utdanning og yrkesvalg.

39.2 Dagens regler

I opplæringsloven § 9-2 første avsnitt er det fastsatt at elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål. Retten til rådgivning gjelder både for elever i grunnskolen og for elever i den videregående opplæringen.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 22 er det gitt nærmere regler om rådgivning. Det er en generell bestemmelse om rådgivning (§ 22-1), en om sosialpedagogisk rådgivning (§ 22-2) og en om utdannings- og yrkesrådgivning (§ 22-3). Rådgivningen kan være både individuell og gruppevis, og elevens behov og ønske skal være avgjørende for hvilken av formene som blir tatt i bruk, jf. § 22-1 andre avsnitt andre setning.

Videre følger det av § 22-4 at skoleeier har ansvaret for å oppfylle elevens rett til rådgivning, og at ansvaret innebærer at rådgivningen skal utføres av personale med relevant kompetanse. Det er opp til skoleeieren å vurdere hva som er relevant kompetanse. Utdanningsdirektoratet har utviklet anbefalte kompetansekrav og veiledende

kompetansekriteier for personale som skal utføre rådgivningsoppgaver i skolen i brev datert 29. juni 2009.

Det følger av opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt at kontaktlæreren skal ha et særlig ansvar for blant annet sosialpedagogiske gjøremål som gjelder klassen eller basisgruppa og de elevene som er der. I juridisk teori (Helgeland (2018), side 199) er det lagt til grunn at bestemmelsen innebærer at kontaktlæreren er pålagt et særlig ansvar for den sosialpedagogiske rådgivningen.

I tillegg til lov- og forskriftsregler om rådgivning er rådgivningsfunksjonen regulert i tariffavtale. Arbeidstidsavtalen for undervisningspersonale i kommuner og fylkeskommuner, SFS 2213 Arbeidstid i skole, inneholder bestemmelser om tidsressurs for lærere som utfører sosialpedagogisk rådgivning på ungdomstrinnet, og for lærere som utfører rådgivning i videregående opplæring, og bestemmelser om godtgjøring av rådgiverfunksjonen. Avtalen inneholder ikke bestemmelser om rådgiverfunksjonen på barnetrinnet.

Etter opplæringsloven § 13-3 f skal fylkeskommunene ha et tilbud om gratis karriereveiledning til alle som er bosatt der. Fylkeskommunen skal samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om tilbudet. Dette tilbudet retter seg ikke mot elever, se nærmere omtale av dette tilbudet i kapittel 51. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 96 L (2019–2020) kapittel 15.1, er det likevel nevnt at det vil være naturlig at karriereveiledningstjenesten også samarbeider med rådgivningstjenesten til elever i skolen, og eventuelle andre som gir veiledning om yrkesvalg og utdanningsvalg. I proposisjonen, kapittel 2.5, er det presisert at forslaget ikke gjør endringer i reglene om rådgivning til elevene i grunnskolen og den videregående opplæringen og ikke skal føre til et redusert tilbud om rådgivning etter reglene i forskrift til opplæringsloven kapittel 22.

39.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre plikten for kommunene og fylkeskommunene til å gi elevene nødvendig rådgivning på den skolen de går på
- å videreføre plikten for kommunene og fylkeskommunene til å gi nødvendig rådgivning om utdannings- og yrkesvalg til elever på 8.–10. trinn og i videregående opplæring. På barnetrinnet skal kommunene bare ha plikt til å gi elevene rådgivning om valg av fag på 8.–10 trinn.
- å innføre en ny plikt for fylkeskommunene til å sørge for at de som har læretid i bedrift skal ha tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold
- å lovfeste at elevene skal ha «god tilgang» på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine
- å utvide plikten til å gi rådgivning om sosiale og personlige forhold til også å gjelde forhold som ikke gjelder opplæring eller skolesituasjonen
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om rådgivning

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 42.6.

39.4 Departementets forslag

Departementet følger delvis opp utvalgets forslag. Departementet foreslår

- å videreføre at elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen skal få den rådgivningen som de har behov for om utdannings- og yrkesvalg, se forslaget til § 16-1
- å videreføre at elever i grunnskolen og i den videregående opplæringen skal få den rådgivningen som de har behov for om sosiale- og personlige forhold, se forslaget til § 16-2
- å videreføre plikten for kommunene og fylkeskommunene til å gi elever rådgivning på den skolen de går på og individuelt dersom eleven ønsker det, se forslag til §§ 16-1 og 16-2 andre avsnitt
- å innføre en ny plikt for fylkeskommunene til å sørge for at de som har læretid i bedrift skal ha tilgang til rådgivning om utdanning og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold på skolen de har gått på, se forslag til §§ 16-1 og 16-2 tredje avsnitt
- å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om rådgivning

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning* bør endres til *karriereveiledning*.

39.5 Departementets vurdering

39.5.1 Om loven skal ha regler om rådgivning, og hvordan de skal utformes

Rådgivningstjenesten er ikke en del av grunnskoleopplæringen eller den videregående opplæringen, men er viktig for at elevene skal finne seg til rette på skolen og gjøre gode utdannings- og yrkesvalg. Departementet mener derfor, på samme måte som utvalget, at det bør stilles krav om rådgivning også i ny opplæringslov. Dette bør også gjelde dem som har læretid i bedrift, slik utvalget foreslår (nærmere omtalt i kapittel 39.5.7).

I dag er det overordnede regler om rådgivning i opplæringsloven. Lovbestemmelsen er knapp og gir lite informasjon om hva plikten til å gi rådgivning innebærer. For å få informasjon om hva bestemmelsen betyr, må man gå til forskriften til opplæringsloven kapittel 22 som inneholder mer detaljerte regler. Etter utvalgets vurdering bør sentrale elementer i rådgivningsplikten framgå direkte av loven. Departementet er enig og foreslår derfor at de mest sentrale delene flyttes fra forskriften til loven.

I dag er reglene om rådgivning utformet som en rett for elevene. Forarbeidene til loven gir imidlertid ingen holdepunkter for at hensikten har vært å gi en rett til rådgivning i den forstand at elevene kan gå til en klageinstans og kreve rettigheten oppfylt. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) merknad til § 9-2, står det: «Regelen [...] fører inn eit lovfest krav om nødvendig rådgiving i grunnskolen.» Reglene er heller ikke forstått eller praktisert som en rettighet.

I likhet med utvalget mener departementet at det ikke er nødvendig med en rett til rådgivning for den enkelte eleven, og at bestemmelsene derfor bør utformes som en plikt for kommunene og fylkeskommunene. Departementet viser også til retningslinjene for

regelstyring og at individuelle rettigheter bør reserveres tilfeller hvor det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner, se kapittel 4.

39.5.2 Plikt til å sørge for at elever får den rådgivningen de har behov for

I dagens regelverk, både i loven og forskriften, stilles det krav om «nødvendig rådgivning». Det gjelder både den sosialpedagogiske rådgivningen og rådgivningen om utdannings- og yrkesvalg. Juridisk litteratur (Helgeland (2018), side 199 sier at «[i] og med at eleven skal ha den rådgivningen som er nødvendig, må skolen aktivt vurdere hva slags rådgivning den enkelte eleven har behov for å gi denne direkte til eleven det gjelder». Denne tolkingen underbygges av en dom fra Sarpsborg tingrett (RG 2004 s.1250) som gjaldt mangelfull utdanningsrådgivning. Fylkeskommunen ble dømt til å betale 100 000 kroner i erstatning til en elev som hadde fått mangelfull rådgivning. Dommen slår fast at skolen må «følge opp elevene på individuell basis og informere og rådgi elevene om forhold av avgjørende betydning for deres utdanning».

Utvalget foreslår å utforme reglene som en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å sørge for at elevene får *nødvendig rådgivning*. Utvalget legger videre til grunn at kravet innebærer at skolene aktivt må vurdere behovet for rådgivning og ta initiativ til å gi elevene den rådgivningen de har behov for. Departementet er enig med utvalget i denne vurderingen. En slik forståelse av dagens regler samsvarer også med andre krav i opplæringsloven og læreplanverket, for eksempel aktivitetsplikten i dagens § 9 A-4, de tverrfaglige temaene om livsmestring og folkehelse i læreplanene og faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet.

For å få tydeligere fram at rådgivningen skal knyttes til elevenes behov foreslår departementet å utforme bestemmelsen som en plikt til å sørge for at elevene får *den rådgivningen de trenger*. Dette vil kun være en språklig endring og innebærer ikke en endring av innholdet i dagens regel.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 22-1 at rådgivningen (både utdannings- og yrkesrådgivningen og den sosialpedagogiske rådgivningen) kan være individuell, eller at den kan gis gruppevis, og at formen skal avgjøres ut fra elevenes ønske og behov. Departementet foreslår å videreføre dette og å eksplisitt uttrykke i loven at eleven skal få rådgivningen individuelt dersom de ønsker det. Dette vil gjelde for begge formene for rådgivning.

Rådgivningstilbudet på den enkelte skolen vil etter forslaget bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgivning, og kan være både kollektiv og individuell rådgivning. Kontaktlæreren skal fortsatt ha en sentral rolle i den daglige oppfølgingene av elevene, se forslag til ny § 13-2, og vil i mange tilfeller kunne gjøre gode vurderinger av elevenes behov for rådgivning. Etersom det er elevene som er nærmest til å vite hva som skal til for å dekke deres behov, bør elevene høres i arbeidet med å planlegge og organisere rådgivningstilbudet.

39.5.3 Elevene skal ha tilgang til rådgivning på den skolen de går på

I dag skal rådgivningen skal være tilgjengelig for elevene ved den enkelte skole, jf. forskrift til opplæringsloven § 22-1 første avsnitt. Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre denne regelen og foreslår å lovfeste at elevene skal få rådgivning på den skolen de går på. Regelen stiller ikke krav om hvordan kommunene organiserer rådgivningen utover dette.

Elevene og foreldrene må kjenne til tilbudet om rådgivning for at de skal kunne benytte seg av det. Forskriften § 22-1 slår i dag fast at rådgivningstilbudet skal være kjent for elever og foresatte. Departementet mener, som utvalget, at det ikke er behov for å ha eksplisitt i lovregelen om rådgivning at tilbudet skal være kjent for elever og foreldre. Forslaget til ny § 10-8 gir kommunene og fylkeskommunene plikt til å gi elever og foreldre den informasjonen de har bruk for. Informasjon om rådgivningstilbudet på skolen vil være informasjon elevene og foreldrene har bruk for, og som skolen derfor skal opplyse om.

39.5.4 To bestemmelser om rådgivning

For å få fram at dette er to selvstendige krav, støtter departementet utvalgets forslag om at utdannings- og yrkesrådgivning og rådgivning om sosiale og personlige forhold reguleres i hver sin bestemmelse i loven. De to typene rådgivning har ulik funksjon, og det vil derfor være en fordel at det kommer bedre fram at dette er to selvstendige krav.

39.5.5 Utdannings- og yrkesrådgivning

39.5.5.1 Hva elevene skal få rådgivning om

Etter dagens opplæringslov § 9-2 har elevene krav på nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg. Dette er nærmere utdypet i forskrift til opplæringsloven § 22-3, der det blant annet står at rådgivningen har til formål å bevisstgjøre og støtte eleven i valg av utdanning og yrke og å utvikle den enkeltes kompetanse til å planlegge utdanningen sin og yrket sitt i et langsiktig perspektiv. I tillegg er det listet opp en rekke eksempler på hva elevene kan få rådgivning om, blant annet søknadsprosedyrer, utdanningsretninger i og utenfor Norge og hvordan bruke veiledningsverktøy.

Det er i dagens regelverk ikke gjort forskjell på utdannings- og yrkesrådgivningen som skal gis til elever på barnetrinnet, ungdomstrinnet eller i videregående opplæring. Utvalget foreslår at kommunene bare skal ha plikt til å gi elevene på barnetrinnet rådgivning om valg av fag på 8. til 10. trinn.

Departementet støtter ikke dette forslaget til avgrensning. Også elever på barnetrinnet bør kunne få veiledning om valg av fag og konsekvenser av valg. Dette vil bidra til at elevene utvikler kompetanse til å gjøre gode valg senere i livet. Selv om det nok i praksis er valg av fag som vil være viktig for elevene, og som kan få betydning for framtidige utdannings- og yrkesvalg, mener departementet at det ikke bør gjøres en avgrensning slik

at elevene ikke kan få annen rådgivning enn dette. Departementet følger dermed ikke opp forslaget fra utvalget.

39.5.5.2 *Bør betegnelsen «utdannings- og yrkesrådgivning» endres til «karriereveiledning»?*

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til om betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning* bør endres til *karriereveiledning*.

I dag brukes *utdannings- og yrkesrådgivning* som betegnelse for rådgivningen som skjer i skolen. I NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* foreslår karriereveiledningsutvalget å endre betegnelsen til *karriereveiledning*.

Begrunnelsen for dette er at denne betegnelsen etter utvalgets syn bedre dekker det barn- og unge bør få gjennom skolens rådgivning.

Opplæringslovutvalget har vurdert hvilken betegnelse som bør brukes om denne formen for rådgivning, og mener at betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning* best dekker den rådgivningen som foregår i skolen, ettersom det i stor grad handler om valg innenfor og mellom utdanninger. Utvalget viser også til at *karriereveiledning* kan virke fremmed for elevene som skal søke seg til videregående opplæring.

I høringen av NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* er det noen høringsinstanser som peker på at utdannings- og yrkesrådgivning reelt sett er karriereveiledning, og at det bør gjenspeiles i lovforslaget. Både Innlandet fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune mener *karriereveiledning* er mer dekkende for den tjenesten som skal gis i skole- og bedrift. Innlandet fylkeskommune viser til at karriereveiledning er mer enn bare de umiddelbare valgene knyttet til utdanning, i tråd med forståelsen av karriereveiledning i kvalitetsrammeverket. Kompetanse Norge støtter heller ikke utvalgets forslag om at *utdannings- og yrkesrådgivning* skal videreføres. I tråd med karriereveiledningsutvalgets anbefaling i NOU 2016:7, mener Kompetanse Norge at begrepet *utdannings- og yrkesrådgivning* bør erstattes med *karriereveiledning* i ny lov og forskrift, og at utdannings- og yrkesrådgiver får tittelen karriereveileder. De viser til at det er det mest presise og brukte begrepet på både tjenesten og yrkesutøverne. Kompetanse Norge mener det er nødvendig å befeste en enhetlig begrepsbruk gjennom å bruke *karriereveiledning* og *karriereveileder* i den nye opplæringsloven.

Betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning* er etter departementets mening beskrivende for innholdet i rådgivningen som gis i dag – som i stor grad handler om valg av fag. Departementet er også opptatt av at betegnelsen som brukes i loven er tilpasset brukergruppa og innholdet i tjenesten. Som opplæringslovutvalget peker på, kan *karriereveiledning* virke fremmed i skolen, særlig for elever på barne- og ungdomstrinnet. Dette taler for å videreføre betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning*.

På den andre siden blir *karriereveiledning* brukt i større grad, både i Norge og internasjonalt, også om rådgivningen som gis i skolen. Betegnelsen er vid og omfatter både valg av fag og utdanning, samtidig som det tar høyde for å tilegne seg kompetanse i å gjøre gode valg. Det er et poeng å bruke oppdaterte begreper som er i tråd med internasjonal forskning og begrepsbruk. I fagmiljøene, både nasjonalt og internasjonalt, er

det enighet om at det er mest presist å bruke et begrep som rommer *karriere* eller *career* fordi det er et samlebegrep for en persons vei gjennom livet når det gjelder utdanning og arbeid. I tillegg bruker mange rådgivere i skolen selv betegnelsen *karriereveiledning*.

Departementet mener det er gode argumenter på begge sider og ønsker altså høringsinstansenes innspill til om betegnelsen *utdannings- og yrkesrådgivning* bør endres til *karriereveiledning*.

39.5.5.3 Hvem som skal gi elevene rådgivning om utdannings- og yrkesvalg

Departementet støtter utvalgets forslag om å ikke å innføre kompetansekrav til de som skal gi elevene rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* varsler regjeringen at det skal utvikles kompetansestandarder for karriereveiledningen i skolen basert på det nasjonale kvalitetsrammeverket for karriereveiledning. Regjeringen vil også forbedre og videreutvikle videreutdanningstilbudet for dem som jobber med karriereveiledning i skolen. Det nasjonale kvalitetsrammeverket er utviklet i samarbeid med alle sektorer der veiledning foregår, inkludert representanter for skolen, både fra praksis- og systemnivå.

Forskrift til opplæringsloven § 22-4 presiserer at rådgivningen skal utføres av personale med relevant kompetanse. Det er opp til skoleeieren å vurdere hva som er relevant kompetanse. Departementet mener det fortsatt bør overlates til kommunene og fylkeskommunene å finne ut hvilken kompetanse skolene må ha tilgang til for å gi et godt rådgivningstilbud til elevene. Dette vil følge av de generelle reglene i loven. I forslag til §§ 28-1 og 28-2 videreføres dagens regler om at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle reglene i loven. Forslag til § 17-8 slår dessuten fast at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten.

39.5.6 Rådgivning om sosiale og personlige forhold

39.5.6.1 Hva elevene skal få rådgivning om

Om plikten til rådgivning også skal gjelde forhold utenfor skolen

Etter dagens opplæringslov § 9-2 har elevene krav på nødvendig rådgivning om sosiale spørsmål. Det er ikke utdypet i loven hva som menes med dette, men det står i forskrift til opplæringsloven § 22-2 at formålet med rådgivningen er å hjelpe eleven med sosiale, personlige og emosjonelle problemer som kan ha noe å si for opplæringen og for eleven sine sosiale forhold på skolen. Ifølge bestemmelsen kan elevene, når de har behov for det, få hjelp til blant annet å kartlegge problemer, hva skolen kan medvirke til, og om det er behov for hjelpeinstanser utenfor skolen. Forskriften slår også fast at skolen skal finne de rette hjelpeinstansene og formidle kontakt med disse.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å begrense rådgivningen til forhold som har betydning for opplæringen og elevens forhold på skolen. Utvalget viser til at det vil være nyttig for elevene om skolen kan være inngangsporten til all hjelp og rådgivning som unge trenger, og mener det ikke er urimelig å pålegge skolene en plikt til å gi råd om forhold som ikke gjelder opplæringen eller skolesituasjonen. Dette vil være en utvidelse av dagens

regler. Utvalget presiserer at skolens oppgave likevel bare skal være å hjelpe elevene så langt den kan innenfor sitt virkeområde. Dersom en elev trenger hjelp som går utover det skolen har kompetanse eller forutsetninger for å gi, innebærer rådgivningsplikten å hjelpe eleven videre til andre instanser gjennom å gi informasjon eller å videreformidle kontakt.

Departementet har vurdert om dagens regel også bør utvides til å gjelde forhold som ikke har med opplæring eller skolesituasjonen å gjøre. Departementet mener elevene vil være tjent med at rådgivningstilbudet gjelder et vidt omfang av problemer og spørsmål. Skolen er den arenaen hvor elevene tilbringer store deler av oppveksten, og hvor både utfordringer oppstår og bør løses. At skolen kan være inngangsporten til all hjelp og rådgivning, vil være en fordel for elevene og kan bidra til å sikre rask hjelp. I mange tilfeller vil forhold utenfor skolen eller opplærings situasjonen uansett ha betydning for hvordan eleven har det på skolen, og dermed dekkes av skolens ansvar for elevenes skolemiljø.

Dersom skolene får en lovfestet plikt til å gi råd om forhold som ikke gjelder opplæringen eller skolesituasjonen, vil det imidlertid kunne kreve en bredere kompetanse og kapasitet enn det de ansatte i skolen normalt har i dag. For at en slik utvidelse av rådgivningstjenesten skal være reell, må det derfor kompetanseheving til og muligvis også mer ressurser.

Dagens forskriftsregel sier at skolen ved behov skal hjelpe elever med å finne de rette hjelpeinstansene og formidle kontakt med disse. Det er viktig at elever ikke blir avvist dersom de oppsøker skolen for å få hjelp eller råd om forhold som ikke nødvendigvis har betydning for opplæringen og elevens situasjon på skolen, men at de blir henvist videre til riktig hjelpeinstans.

En eventuell utvidelse må også ses i sammenheng med de andre reglene i opplæringsloven om skolemiljø og skolehelsetjenesten, og at det ikke er hensiktsmessig med overlappende regler. På bakgrunn av dette foreslår ikke departementet å utvide dagens regel.

«Sosialpedagogisk rådgivning» bør endres til «rådgivning om sosiale og personlige forhold»

Departementet er enig med utvalget i at betegnelsen *sosialpedagogisk rådgivning* som brukes i forskriften i dag, kan være vanskelig å forstå, og foreslår at det heller omtales som *rådgivning om sosiale og personlige forhold* i den nye loven. Dette er begreper som brukes for å forklare innholdet i den sosialpedagogiske rådgivningen i dag, og som er mer beskrivende for innholdet enn dagens betegnelse.

Sammenhengen mellom skolens rådgivningstjeneste og skolehelsetjenesten

Mange av de sosiale eller personlige forholdene som elevene ønsker råd om, som psykiske problemer, pubertet mv., er knyttet til elevens helse. I mange tilfeller vil de oppsøke skolehelsetjenesten for å få råd om slike spørsmål.

Skolehelsetjenesten er et gratis tilbud til alle elever på barneskolen, ungdomsskolen og videregående skole. Den bemannes av helsesykepleiere, som er sykepleiere med en

spesialisering i å jobbe rettet mot barn og ungdom og til å gi råd til elever innenfor de fleste spørsmål om kropp og helse. Noen ganger vil skolehelsetjenesten også være bemannet med skolelege, fysioterapeut og psykolog. De ansatte i skolehelsetjenesten samarbeider med skolen, men er ikke ansatt der. Skolehelsetjenesten er regulert i forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Her er det utfyllende regler om innholdet i tjenesten. Det er ikke regler om hvor stor kapasitet tjenesten skal ha.

Både i grunnskolen og i videregående opplæring er det nyttig å se rådgivning i sammenheng med skolehelsetjenesten. Dette krever i så fall et samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene på videregående nivå.

Etter opplæringsloven § 15-8 skal skolen samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker.

Sammenhengen mellom reglene om rådgivning og reglene om skolemiljøet

Reglene om rådgivning om sosiale og personlige forhold må også ses i sammenheng med reglene om skolemiljøet. Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og de ansatte i skolens aktivitetsplikt som skal bidra til å oppfylle denne retten, er sentralt her. I forarbeidene til dagens regler om elevenes skolemiljø, Prop. 57 L (2016–2017) merknad til § 9 A-4, er det understreket at aktivitetsplikten gjelder selv om det er forhold utenfor skolen som er årsaken til at elevene ikke har det trygt og godt på skolen. Det er riktignok vist til at skolen har begrensede muligheter til å følge med utenfor skolen, men at skolen også i slike tilfeller skal ta tak i saken og søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Det betyr blant annet å involvere andre kommunale instanser, i tillegg til skolens egne tiltak.

39.5.6.2 Hvem som skal gi elevene råd om sosiale og personlige forhold

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at det ikke bør stilles spesifikke kompetansekrav til dem som skal gi elevene råd. Det er presisert i forskriften § 22-4 at rådgivningen skal utføres av personale med relevant kompetanse. Det er opp til skoleeieren å vurdere hva som er relevant kompetanse. Departementet mener det fortsatt bør overlates til kommunene og fylkeskommunene å finne ut hvilken kompetanse skolene må ha for å gi et godt rådgivningstilbud til elevene. Dette vil følge av de generelle reglene i loven. I forslag til §§ 28-1 og 28-2 videreføres dagens regler om at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle reglene i loven. I tillegg følger det av forslag til § 17-8 at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten.

Opplæringslovutvalget foreslår å lovfeste at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine dersom de ønsker det. Utvalget viser til at det normalt er kontaktlæreren som er ansvarlig for rådgivningen på barnetrinnet. Utvalgets forslag innebærer et inngrep i lokal handlefrihet ved at skolene må organisere rådgivningen på en annen måte enn i dag, særlig på barnetrinnet.

Departementet ser poenget med at elever kan ha behov for å få råd fra andre enn lærerne sine, men er ikke enig med utvalget i at dette bør lovfestes. En slik regel griper inn i hvordan skolen organiserer virksomheten på, og innebærer et krav om at skolen har et tilbud om rådgivning i tillegg til den rådgivningen som gis gjennom kontaktlæreren. I videregående skole er det ikke samme behov for endringer, og da heller ikke for et slikt krav, ettersom skolene som regel har en egen rådgiver. Dette er også i tråd med prinsippene for regelstyring i kapittel 4 om at detaljstyring skal unngås, og at man skal være varsom med å gripe inn i kommunenes handlingsfrihet.

Departementet vil også vise til at det foreslås å lovfeste at eleven skal få den rådgivningen de har behov for. For å oppfylle plikten må skolene ta hensyn til at den enkelte eleven kan ha behov for å snakke med noen andre enn kontaktlæreren sin. Departementet har tillit til at skolene organiserer virksomheten ut fra lokale forhold og elevenes behov. I tillegg har mange skoler allerede i dag en rådgiver eller sosiallærer, som elever kan gå til i tillegg til kontaktlæreren. Dessuten skal skolen skal hjelpe eleven med å oppsøke riktig instans.

Elevene har også mulighet til å direkte oppsøke hjelp og råd fra andre enn kontaktlæreren, for eksempel gjennom skolehelsetjenesten.

39.5.6.3 Ikke lovfeste at elevene skal ha «god tilgang» på rådgivning om sosiale og personlige forhold

Utvalget foreslår at det stilles krav om at elevene skal ha *god tilgang på nødvendig rådgivning om sosiale og personlige forhold*. Dette er ment som et skjønnsmessig krav som ikke stiller krav om en bestemt frekvens eller ressurs, men at skolene skal ha et rådgivningstilbud som dekker elevenes behov for rådgivning.

Departementet har vurdert om det er behov for å lovfeste et krav om *god tilgang*. Det er vanskelig å se hvilken betydning et slikt vilkår skal ha når elevene allerede skal få den rådgivningen de trenger. Det følger allerede av dette at frekvens og ressurser må tilpasses elevenes behov. Departementet foreslår derfor ikke å følge opp dette forslaget.

39.5.7 Tilgang på rådgivning for dem som får opplæring i bedrift

39.5.7.1 Om de som har læretid i bedrift, også ha tilgang på rådgivning

I dag gjelder rådgivningsplikten i opplæringsloven overfor elever, og ikke for de som har læretid i bedrift. Opplæringslovutvalget mener at også de som har læretid i bedrift, kan ha behov for rådgivning, og foreslår derfor at rådgivningsplikten utvides til å omfatte disse. Det gjelder både rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold. Høringsinstansene som uttalte seg om utvalgets forslag, var svært positive til å utvide rådgivningsplikten.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* står det at regjeringen i arbeidet med ny opplæringslov vil vurdere om det bør lovfestes en plikt for fylkeskommunene til å gi dem som har læretid i bedrift tilgang til rådgivning om sosiale og personlige forhold og utdannings- og yrkesvalg. Stortinget sluttet seg til dette i vedtak 1081 fra 1. juni 2021. I NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* anbefales det at de som har læretid i bedrift, får samme rett til

rådgivning som elever har. Det samme ble foreslått i NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*.

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at de som har læretid i bedrift, bør få tilgang på rådgivning, både om utdannings- og yrkesvalg og om sosiale og personlige forhold.

De som har læretid i bedrift, vil kunne ha behov for og nytte av rådgivning om utdannings- og yrkesvalg selv om de har valgt en yrkesrettet opplæring. De kan for eksempel trenge veiledning om omvalg, hvilke jobbmuligheter utdanningen gir dem, og hvordan de kan øke sine muligheter for å få jobb etter endt utdanning. De kan også ha behov for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Overgangen fra skole til bedrift kan være krevende for mange. Rådgivning kan være nyttig for at den enkelte skal finne sin plass og få mest mulig ut av opplæringen. Tilgang til rådgivning kan derfor være viktig for at de som har læretid i bedrift skal lykkes med å fullføre opplæringen sin.

39.5.7.2 Hva plikten til rådgivning skal innebære

Det er ressurskrevende og lite praktisk å ha en aktiv og oppsøkende rådgivning på de ulike opplæringsstedene ute i bedriftene. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om at plikten legges på fylkeskommunene, og at det ikke stilles krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning i bedriftene der opplæringen skjer.

Loven bør peke på at de som skal sørge for rådgivningen, er skolen som den som har læretid, sist gikk på før læretiden. Departementet mener det vil være hensiktsmessig at de som har læretid i bedrift kan få rådgivning av noen de kjenner fra sin hjemskole. I tillegg vil mange ha læreplassen sin relativt nær skolen, noe som vil være praktisk for å kunne oppsøke tjenesten. Dersom det er vanskelig å møtes fysisk, kan rådgivningen skje via telefon eller nett.

Rådgivningen skiller seg fra den som gis til elever i skoler, ved at det ikke stilles krav om at den skal være aktiv og oppsøkende. De som har læretid i bedrift, må derfor selv oppsøke de tilgjengelige rådgivningstjenestene. Dette krever at de får tilstrekkelig informasjon om rådgivningstilbudet til at de kan benytte seg av det.

39.5.8 Ikke behov for å gi forskrift om rådgivning

Departementet foreslår at sentrale deler av rådgivningsplikten framgår direkte av opplæringsloven og ikke av forskrift til loven. Spørsmålet er om det fortsatt er behov for å beholde hjemmelen til å gi forskrift om rådgivning. Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen videreføres, men oppfordrer departementet til å vurdere om det er nødvendig med mer detaljerte regler enn det som nå foreslås i loven. Utvalget peker på at dersom det er ønskelig å forklare eller utdype hva lovkravet innebærer, kan en mulighet være veiledning eller annen regelverksinformasjon.

Departementet ser ikke at det er behov for mer detaljerte regler om rådgivning enn det som departementet foreslår å lovfeste. Eventuelle behov for presiseringer om innholdet i rådgivningen og støttetiltak kan gis som veiledning eller annen regelverksinformasjon. Departementet foreslår derfor at forskriftshjemmelen ikke videreføres.

40 Rett til videregående opplæring

40.1 Innledning

Dette kapitlet handler om regler for den videregående opplæringen for ungdom. Siden departementet foreslår å utvide rettighetene til videregående opplæring, som blant annet innebærer større valgfrihet for den enkelte til å velge mellom opplæring for ungdom eller voksne, vurderer departementet i dette kapitlet også vilkårene for rett til videregående opplæring for voksne.

Kapitlet handler også om et forslag om en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett, som departementet foreslår skal gjelde etter reglene om videregående opplæring for voksne. Øvrige regler for videregående opplæring for voksne er tema i kapittel 43. Dagens regler om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne er omtalt i kapittel 43.

Kapittel 40.6.1 til 40.6.6 handler derfor om regler om videregående opplæring for ungdom og voksne, kapittel 40.6.7 og 40.6.8 handler om videregående opplæring for voksne, mens kapittel 40.6.9 til 40.6.17 handler om regler om videregående opplæring for ungdom.

40.2 Dagens regler

40.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Staten skal sikre adgang til videregående opplæring, jf. Grunnloven § 109. I NOU 2019: 23 kapittel 24.2.1, har utvalget gitt en nærmere redegjørelse for regler som følger av Grunnloven og folkeretten.

40.2.2 Opplæringsloven

40.2.2.1 *Rett til videregående opplæring for ungdom*

Rett til videregående opplæring for ungdom (ofte omtalt som ungdomsretten) er regulert i opplæringsloven § 3-1. I motsetning til grunnskoleopplæringen, der barn har både rett og plikt til opplæring, har ingen plikt til å delta i eller gjennomføre videregående opplæring.

Den videregående opplæringen fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. § 3-3 første avsnitt. Grunnkompetanse er en fellesbetegnelse på all kompetanse som ikke utgjør studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Det er fylkeskommunen der den enkelte bor, som skal oppfylle retten til videregående opplæring. Dette følger av § 13-3 første avsnitt. Ved ledig kapasitet plikter fylkeskommunene også å gi tilbud til søkere fra andre fylker. Vertsfylkeskommunen vil da få refusjon fra elevens hjemfylke, jf. § 13-3 andre avsnitt.

40.2.2.2 *Hvem retten til videregående opplæring gjelder for*

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Dette står i § 3-1 første avsnitt. Kravet om «fullført» skal forstås som *deltatt i* eller *gjennomført*. Det er ikke et krav om å ha bestått

grunnskoleopplæringen. Retten til videregående opplæring gjelder derfor uavhengig av hvilke kunnskaper og ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen. Reglene i forskrift til opplæringsloven § 6-13 regulerer hvem som anses å ha fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende.

Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder også dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Ungdom som har fylt 15 år, søker selv om inntak til videregående opplæring. Dette følger både av opplæringsloven § 3-1 første avsnitt og av barneloven § 32.

40.2.2.3 Inntak til videregående opplæring

Søkerne til videregående opplæring har rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogrammer på videregående trinn 1 (Vg1) som de har søkt på. Deretter har de rett til to års videregående opplæring innenfor samme utdanningsprogram. Dette følger av opplæringsloven § 3-1 sjette avsnitt. Nærmere regler om inntak framgår av forskrift til opplæringsloven kapittel 6.

Opplæringsloven § 3-1 sjette avsnitt sier at søkere som etter opplæringsloven har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av en sakkyndig vurdering har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram på Vg1, har rett til inntak til dette utdanningsprogrammet etter forskrift fastsatt av departementet. Slike regler er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 6-15.

Ungdom som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, kan etter søknad og når det foreligger særlige grunner, heller få videregående opplæring som er særlig organisert for voksne etter opplæringsloven § 4A-3. Dette følger av § 3-1 tiende avsnitt. Eksempler på slike grunner kan være alderen til den det gjelder, eller at hen er i arbeid og derfor har større behov for den fleksibiliteten som ligger i opplæring organisert for voksne.

De som har rett til videregående opplæring etter § 3-1 på bakgrunn av fullført opplæring fra utlandet som ikke godkjennes som studiekompetanse eller yrkeskompetanse, kan velge å få videregående opplæring som er særlig organisert for voksne etter § 4A-3, dersom de søker om dette. Opplæring særlig organisert for voksne kan være mer fleksibel og tilpasset den enkeltes livssituasjon, men ungdommene vil i så fall miste enkelte rettigheter de ville hatt om de brukte retten etter § 3-1. Dette gjelder for eksempel rett til spesialundervisning, særskilt språkopplæring og skyss. Lånekassens støtteordninger vil også variere ut fra om de tas inn til opplæring organisert for ungdom eller voksne.

40.2.2.4 Omfanget av retten til videregående opplæring

Etter søknad har ungdom rett til tre års heltids videregående opplæring. Dersom læreplanen i et fag forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, blir retten utvidet så den varer like lenge som opplæringstiden i faget, jf. § 3-1 første avsnitt.

Etter opplæringsloven § 3-1 femte avsnitt har enkelte elever rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra. Dette gjelder blant annet elever som har rett til

spesialundervisning, og som trenger ekstra tid for å kunne nå «opplæringsmåla for den enkelte».

40.2.2.5 Omvalg

Elever har rett til ett omvalg i videregående opplæring, jf. § 3-1 fjerde avsnitt. De som benytter seg av denne retten, får ekstra tid til å fullføre opplæringen.

40.2.2.6 Rett til påbygging til generell studiekompetanse

Etter § 3-1 ellefte avsnitt har de som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring, rett til ett år påbygging til generell studiekompetanse dersom de søker om det. Retten gjelder både dem som har tatt fag- og yrkesopplæringen som en del av ungdomsretten, og andre som har fullført og bestått innen utgangen av det året de fyller 24 år. Retten kan tas ut når som helst innen utgangen av det året de fyller 24 år, eventuelt tas ut etter de tilsvarende reglene for videregående opplæring for voksne, jf. § 4A-3 sjuende avsnitt.

40.2.2.7 Om bruk av retten til videregående opplæring m.m.

Dersom opplæringen til en som har ungdomsrett, utgjør en tredjedel eller mindre av timetallet til et utdanningsprogram eller et programområde, har hen ikke brukt av retten til videregående opplæring etter § 3-1.

Ungdomsretten til videregående opplæring gjelder ut det skoleåret som begynner det året en person fyller 24 år, jf. opplæringsloven § 3-1 tredje avsnitt. Dersom hen ikke har fullført de årene hen har rett til etter § 3-1 første avsnitt (normalt tre år), innen fristen, vil hen ha rett til videregående opplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-3.

40.2.2.8 Fylkeskommunenes plikt til å tilby annen opplæring

Fylkeskommunene skal tilby annen opplæring dersom en elev, en lærling, en praksisbrevkandidat eller en lære kandidat har særlige vansker med å følge den opplæringen som er valgt. Dette framgår av § 3-1 sjuende avsnitt. Det er ikke nærmere presisert i lov eller forskrift hva fylkeskommunenes plikt innebærer, men bestemmelsen åpner ikke for å gi annen opplæring enn det som følger av den fastsatte tilbudsstrukturen og læreplanene i fag. Dette skyldes at opplæring som avviker fra læreplanmålene, vil kreve enkeltvedtak om spesialundervisning etter reglene i opplæringsloven kapittel 5.

40.2.2.9 Ekstra grunnskoleopplæring og forbedring av grunnskolekarakterer

Kommunene kan etter søknad velge å la en elev gå et ekstra år i grunnskolen, men ingen elever har rett til et slikt år. Det er en forutsetning for et slikt ekstra år at eleven ikke har fått utstedt vitnemål fra grunnskolen. Elever som får innvilget et ekstra år i grunnskolen, skal følge den vanlige fag- og timefordelingen. Opplæringslovens forarbeider understreker at et slikt ekstra år i grunnskolen ikke går ut over retten eleven har til videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet har omtalt muligheten for et ekstra år i grunnskolen i en tolkningsuttalelse fra 5. januar 2015. Temaet er også omtalt i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) kapittel 7.4.1 og 31 og i Prop. 72 L (2015–2016) kapittel 5.2.

Både kommunene og fylkeskommunene kan dessuten tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom etter reglene om opplæring særlig organisert for voksne. Dette følger av opplæringsloven § 4A-1 andre avsnitt. Slik opplæring kan tilbys ungdommer som har rett til videregående opplæring på bakgrunn av fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring,

men som likevel har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring. Slik grunnskoleopplæring følger ikke den samme fag- og timestfordelingen som ordinær grunnskoleopplæring. Opplæringen omfatter til vanlig de fagene man trenger for å få fullført grunnskoleopplæring for voksne, det vil si norsk, engelsk, matematikk og to av fagene naturfag, samfunnsfag og KRLE. Ekstra grunnskoleopplæring for ungdom etter § 4A-1 kan derfor tilpasses på en annen måte enn det som er mulig ved et ordinært ekstra år i grunnskolen. Det framgår av forarbeidene at ungdom som deltar i et slikt tilbud etter § 4A-1, skal kunne få kompetansen sin vurdert på nytt og dokumentert på vitnemålet, selv om de tidligere har fått utskrevet vitnemål fra grunnskolen. De bruker heller ikke av retten til videregående opplæring etter § 3-1.

40.2.2.10 Gratisprinsippet og mulige stipendordninger

Opplæringsloven § 3-1 niende avsnitt sier at opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift skal være gratis. Det framgår likevel av resten av avsnittet at ikke alt knyttet til opplæringssituasjonen er gratis: Fylkeskommunene har ansvaret for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr. Elevene kan ikke pålegges å dekke slike utgifter med mindre det følger av forskrift.

Fylkeskommunene kan pålegge både elever og dem som får opplæring i lærebedrift, å holde seg med annet individuelt utstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha. Mat, drikke, nødvendige klær og annet individuelt utstyr som ikke er undervisningsmaterieell, kan derfor kreves dekket ved egenbetaling. Departementet har i en tolkingsuttalelse (brev fra departementet datert 20. mai 2014) lagt til grunn at for eksempel vanlige arbeidsklær kan kreves dekket gjennom egenbetaling, men ikke mer kostbart verneutstyr. Det må gjøres en konkret vurdering av om noe kan regnes som annet individuelt utstyr, og det avhenger blant annet av den samlede kostnaden på utstyret.

Eleven kan likevel bare bli pålagt å holde seg med individuelt utstyr som vanligvis er nødvendig for opplæringen. Utstyr som er knyttet til elevens særlige behov, skal være gratis. Det kan for eksempel gjelde ekstrautstyr som eleven har rett til etter reglene om spesialundervisning.

Lånekassen gir et utstyrstipend til alle elever i videregående opplæring dersom de har rett til opplæring etter § 3-1. Stipendet er ment å bidra til å dekke skolematerieell, for eksempel leie av PC, kjøp av bøker eller klær som er nødvendig i opplæringen. Stipendet er ikke behovsprøvd ut fra elevens eller foreldrenes inntekt eller formue, men gis etter tre satser avhengig av hvilket utdanningsprogram eleven går på.

Ettersom den videregående opplæringen skal være gratis, kan heller ikke deltagelse på aktiviteter og skoleturer som gjennomføres som en del av opplæringen, forutsette egenbetaling.

40.2.2.11 Dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet

Fylkeskommunene har ansvaret for å planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet. De skal blant annet ta hensyn til nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring i alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper, jf. § 13-3 femte avsnitt. Dette blir ofte omtalt som fylkeskommunenes

ansvar for dimensjonering. Bestemmelsen angir flere hensyn som er relevante for dimensjoneringsarbeidet, men gir ikke en uttømmende opplisting. I praksis har fylkeskommunene stort handlingsrom til å velge hvilke utdanningsprogrammer de vil tilby, og hvor mange elevplasser det skal være på hvert enkelt tilbud.

Ansvar etter § 13-3 femte avsnitt må ses i sammenheng med første avsnitt i bestemmelsen som sier at fylkeskommunene skal oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. Dette innebærer at fylkeskommunenes handlingsrom begrenses av § 3-1, som omhandler rett til videregående opplæring for ungdom, og § 4A-3 om rett til videregående opplæring for voksne og reglene i forskrift til opplæringsloven om inntak til videregående opplæring. Også retten til påbygging for dem som tidligere har fullført fag- og yrkesopplæringen, jf. § 3-1 ellefte avsnitt, innebærer en plikt for fylkeskommunene til å gi tilbud til alle kvalifiserte søkere.

Fylkeskommunene må sørge for at elever som oppfyller vilkårene for fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram, får oppfylt sin rett, jf. opplæringsloven § 13-3 første avsnitt og forskrift til opplæringsloven § 6-15. I en tolkingsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet (2013/6772) er det lagt til grunn at en fylkeskommune unntaksvis kan være forpliktet til å gjøre avtale om kjøp av elevplass, dersom det skulle være nødvendig for å oppfylle fortrinnsretten til en elev.

Også andre lovbestemmelser har betydning for fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid:

- § 3-3 femte avsnitt: Fylkeskommunene må gi opplæring til dem som ikke har blitt formidlet til opplæring i bedrift
- § 13-3 fjerde avsnitt andre setning: Departementet kan pålegge fylkeskommunene å gi tilbud til søkere fra andre fylker
- § 13-3 femte avsnitt andre setning: Fylkeskommunene skal gi tilbud om praksisbrev

Fylkeskommunenes ansvar for dimensjonering må også ses i sammenheng med yrkesopplæringsnemndenes rolle og oppgaver, jf. §§ 12-3 og 12-4.

Yrkesopplæringsnemnda er et rådgivende organ for fylkeskommunene og skal blant annet arbeide for best mulig dimensjonering av den videregående opplæringen.

40.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å i hovedsak videreføre retten til videregående opplæring for ungdom
- å videreføre at kommunene og fylkeskommunene kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som trenger det
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om ulike opplæringsordninger for den videregående opplæringen i bedrift
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse for dem som har bestått fag- og yrkesopplæring
- å videreføre retten til gratis videregående opplæring

- å videreføre rett til omvalg og ekstra opplæringstid, men slik at opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift i seg selv ikke skal gi rett til utvidet tid
- å ikke videreføre fylkeskommunenes plikt til å tilby annen opplæring ved behov
- å stille krav om et visst omfang av grunnskoleopplæring for at en elev kan sies å ha fullført grunnskolen
- å innføre en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter 10. trinnet i grunnskolen uten å ha tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål
- å innføre rett til videregående opplæring særskilt organisert for voksne for ungdom som har brukt opp ungdomsretten uten å bestå
- at forskrift til opplæringsloven gjennomgås med sikte på at elever med særlige utfordringer lettere kan gis individuelt tilpassede løp i videregående skole
- å ikke videreføre lovbestemmelsen om at ungdom over 15 år selv søker om inntak, men at innholdet i bestemmelsen likevel videreføres i annen lov (barnelova)
- å ikke videreføre bestemmelsen om at søkere med rett til spesialundervisning kan ha rett til inntak på et særskilt utdanningsprogram, men at innholdet i bestemmelsen likevel videreføres i forskrift
- å endre regelen om dimensjonering ved at det i loven presiseres at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser skal tillegges stor vekt

Utvalgets forslag framgår av kapittel 24 i NOU-en.

40.4 Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår regjeringen en rekke tiltak som skal bidra til at flere fullfører og består videregående opplæring. Flere av forslagene bygger på vurderinger i NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*.

I meldingens kapittel 3.2 foreslår regjeringen å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at alle har rett til opplæring fram til de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det betyr blant annet at de som trenger mer tid enn tre år, det vil si tidsbegrensningen i dagens regel, eller de som stryker i ett eller flere fag, skal få mer opplæring slik at de kan fullføre og bestå videregående opplæring. Når tidsbegrensningen i retten blir borte, kan fylkeskommunene legge opp til tilpassede løp, med mer hensiktsmessig arbeidsbelastning for elever som ellers ikke vil fullføre. Regjeringen ønsker minst mulig begrensninger i den utvidede retten, men påpeker at retten til opplæring ikke skal gjelde dem som vil forbedre karakterer i fag de allerede har bestått, eller dem som vil ta flere fag enn det som er nødvendig for å oppnå fag- eller yrkeskompetanse. Regjeringen varsler også at det vil være nødvendig å følge med på konsekvensene av en slik utvidet rett, og at det kan være aktuelt med flere begrensninger dersom det skulle vise seg at mange bruker mye tid på å fullføre, eller at mange blir værende for lenge i systemet.

Regjeringen foreslår også å senke aldersgrensen for rett til videregående opplæring for voksne. Mens man i dag normalt ikke har rett til slik opplæring for voksne før man er 25

år, foreslår regjeringen at de som er over vanlig opplæringsalder, det vil si over 19 år, bør kunne få velge om de skal få en mer fleksibelt organisert opplæring for voksne i stedet for å gå i opplæring for ungdom.

Regjeringen ønsker at det fortsatt skal være mulig å oppnå planlagt sluttkompetanse på et lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, og presiserer at de som fullfører slike utdanningsløp, skal beholde retten til opplæring fram til de har fullført studie- eller yrkeskompetanse.

I kapittel 3.3 skriver regjeringen videre at den vil vurdere å innføre en plikt til å tilby et særskilt organisert tilbud i overgangen til videregående opplæring for alle elever som har innvandret og som har svake språkferdigheter eller faglige utfordringer. Regjeringen presiserer at det er nødvendig å jobbe mer med hvordan tilbudene skal organiseres, men peker likevel ut en retning for tilbudet. Regjeringen mener blant annet at overgangstilbudet skal være en integrert del av videregående opplæring, at deltagerne skal få anledning til å oppleve tilhørighet med andre elever på skolen, og at det må legges til rette for løpende inntak. Videre presiserer regjeringen at tilbudet skal legges til rette for at deltagerne kan få opplæring på ulikt nivå og for eksempel kombinere opplæring på grunnskolenivå med opplæring på videregående nivå. Regjeringen varsler at det skal utredes nærmere om tilbudet skal bli obligatorisk for visse grupper.

I kapittel 4 foreslår regjeringen å innføre en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett som skal gi rett til fag- og yrkesopplæring for personer uansett alder som har studie- eller yrkeskompetanse fra før, og som derfor i utgangspunktet har brukt opp retten til videregående opplæring. Regjeringen ønsker minst mulig begrensninger, men anbefaler likevel at retten til rekvalifisering i første omgang begrenses til én ny yrkeskompetanse. Regjeringen mener tilbudet i hovedsak bør gis som opplæring for voksne.

Stortinget har behandlet Meld. St. 21 (2020–2021), og sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til det alt vesentligste og de fleste av tiltakene i meldingen, jf. Innst. 585 St. (2020–2021). På noen punkter fikk regjeringen ikke tilslutning til sine forslag, se vedtak 1069–1080. Stortingets behandling av meldingen omtales nærmere i de aktuelle kapitlene nedenfor om departementets vurderinger.

40.5 Departementets forslag

Når det gjelder regler om videregående opplæring for ungdom og voksne, foreslår departementet

- å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, se forslag til § 5-1 og § 18-3
- å videreføre egne regler om videregående opplæring for voksne
- å gi personer mellom 19 og 25 år mulighet til å velge mellom videregående opplæring for ungdom eller voksne, se forslag til § 5-1 og § 18-3
- å innføre en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett for dem som har studie- eller yrkeskompetanse fra før, se forslag til § 18-4. Tilbudet skal gis innenfor reglene om videregående opplæring for voksne.

Når det gjelder regler om videregående opplæring for ungdom, foreslår departementet

- å videreføre at kommunene og fylkeskommunene kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som trenger det, se forslaget til § 9-7
- å videreføre at departementet kan gi forskrift om ulike opplæringsordninger for den videregående opplæringen i bedrift, se forslaget til § 5-2
- å videreføre hovedregelen om inntak til ett av tre søkte utdanningsprogrammer, se forslaget til § 5-1
- å videreføre gratisprinsippet i retten til videregående opplæring, se forslaget til § 5-8
- å i hovedsak videreføre innholdet i lovregelen om at ungdom over 15 år selv søker om inntak til videregående opplæring, men å ta inn dette som en del av en mer generell utformet bestemmelse som presiserer at retten til selvbestemmelse for dem over 15 år også gjelder andre spørsmål knyttet til opplæringen i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, se forslaget til § 24-4
- å i hovedsak videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse for dem som har bestått fag- og yrkesopplæringen, men å oppheve tidsbegrensningen på ett år, se forslaget til § 5-7
- å i hovedsak videreføre retten til omvalg, men å oppheve begrensningen på ett omvalg fram til søknadsfristen for inntak det året ungdommene fyller 19 år, se forslaget til § 5-5
- å innføre en plikt for fylkeskommunene til å ha et opplæringstilbud i overgangen til videregående opplæring for elever som mangler faglige forutsetninger eller språklige forutsetninger, for å kunne delta i og bestå videregående opplæring, se forslaget til § 9-6
- å ikke videreføre fylkeskommunenes plikt til å tilby annen opplæring ved behov
- å ikke videreføre lovregelen om at søkere med rett til spesialundervisning kan ha rett til inntak på et særskilt utdanningsprogram, men at innholdet i lovregelen likevel videreføres i forskrift
- å lovfeste at samfunnets behov for kompetanse skal tillegges stor vekt ved dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet, se forslaget til § 5-3

40.6 Departementets vurderinger

40.6.1 Utvidet rett til videregående opplæring

I tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) foreslår departementet å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det betyr blant annet at de som trenger mer tid enn tre år, eller de som ikke består i ett eller flere fag, skal få mer opplæring slik at de kan fullføre og bestå den videregående opplæringen. Stortinget sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til regjeringens forslag om å innføre en tidsbegrenset rett til videregående opplæring.

Departementets forslag er mer generelt og går lenger i å utvide rettighetene til videregående opplæring enn det opplæringslovutvalget foreslår. Enkelte av elementene som inngår i den utvidede retten, er likevel ikke helt ulike utvalgets forslag.

Den utvidede retten gjelder for både ungdom og voksne. Som kapitlene under viser, foreslår departementet likevel å opprettholde dagens skille i regelverket mellom

videregående opplæring for ungdom og for voksne, hvor alder vil være utgangspunktet for skillet. Se kapitlene underfor nærmere beskrivelse av forslaget om utvidet rett til videregående opplæring.

40.6.2 Videreføre to regelsett for videregående opplæring for ungdom og for voksne

Departementet foreslår å videreføre dagens lovstruktur, der regler for videregående opplæring for ungdom og regler for opplæringen for voksne står adskilt i loven. Dette er i tråd med den strukturen utvalget har foreslått.

I dagens lov er det et skille mellom *ungdomsretten* og *voksenretten*, med et sett regler for hver av ordningene. Det er i hovedsak alder som avgjør hvilket regelsett som gjelder for den enkelte. Forskjellene mellom reglene er blant annet ulikheter knyttet til en rekke individuelle rettigheter, inntak, skolemiljø, læremidler, brukervedvirkning og organisering av opplæringen. En hovedforskjell i organiseringen er at ungdom følger et fast løp med inndeling i trinn, mens voksne skal få opplæring tilpasset sin livssituasjon og realkompetanse. Videre er opplæringen for ungdom i hovedsak tidsbegrenset til et visst antall år, mens opplæringen for voksne er innrettet mer fleksibelt i tid, slik at den enkelte i utgangspunktet skal kunne gjennomføre den opplæringen som er nødvendig for å oppnå ønsket sluttkompetanse.

Videre i høringsnotatet bruker departementet i hovedsak betegnelsen *videregående opplæring for ungdom* om opplæringen som i dagens lov er rettet mot ungdom, mens betegnelsen *videregående opplæring for voksne* brukes om den videregående opplæringen som i dag er regulert i kapittel 4A i loven.

I opplæringslovutvalgets forslag til ny lov er regler om grunnopplæring for voksne samlet i en egen del av loven. Regler som bare gjelder for voksne, er skrevet fullt ut, mens det på områder hvor det er de samme reglene som for barn og unge som skal gjelde, er henvist til relevante regler i de andre delene i loven.

I Meld. St. 21 (2020–2021) foreslår regjeringen at det fremdeles skal være et eget tilbud om videregående opplæring for voksne som skal ivareta den fleksibiliteten som er nødvendig for denne gruppa. Stortinget sluttet seg til dette i vedtak 1081 fra 1. juni 2021.

40.6.3 Personer mellom 19 og 25 år skal få større fleksibilitet til å velge mellom videregående opplæring for ungdom eller voksne

I dag har ungdom rett til videregående opplæring som i utgangspunktet må være tatt ut innen det skoleåret som starter det kalenderåret de fyller 24 år, se opplæringsloven § 3-1 første og tredje avsnitt. De som ikke har brukt opp retten til opplæring for ungdom (normalt tre år) når de når denne alderen, har rett til videregående opplæring spesielt for voksne. Det er dermed aldersgrensen på 24 år som avgjør om den enkelte har rett på videregående opplæring for ungdom eller voksne. Personer eldre enn 24 år kan i dag søke om inntak til videregående opplæring for ungdom, men de har ikke rett til plass, og de

skal da prioriteres etter ungdom. Motsatt kan de som er yngre enn 24 år, etter søknad og når det foreligger særlige grunner, få videregående opplæring for voksne.

Departementet foreslår, i tråd med forslaget i Meld. St. 21 (2020–2021), at nedre aldersgrense for rett til videregående opplæring for voksne senkes til 19 år. Dette vil også i noen grad være i samsvar med opplæringslovutvalgets vurderinger og forslag om at en mer fleksibelt organisert opplæring kan være egnet for ungdom som i dag har fullført videregående opplæring uten å bestå. Departementet foreslår at retten til å velge opplæring for voksne skal gjelde «frå det skoleåret som tek til det året ein fyller 19 år», se forslaget § 6-1. Formuleringen vil likestille alle født i samme kalenderår. De som velger opplæring for voksne, vil være omfattet av lovens regler om slik opplæring.

De 19-åringene som vil ha bedre utbytte av videregående opplæring for ungdom, eller som av andre grunner vil ha slik opplæring, skal fremdeles ha rett til å velge dette. De vil da være omfattet av reglene om videregående opplæring for ungdom.

Et annet spørsmål er om det er nødvendig med en øvre aldersgrense for når man kan velge videregående opplæring for ungdom. Hensynet til den enkelte kan tale for at det ikke bør være en øvre aldersgrense, slik at alle kan velge mellom videregående opplæring for ungdom eller voksne. Med en valgfrihet for alle kan for eksempel voksne som ønsker å ta videregående opplæring på fulltid, velge et «ordinært» treårig løp. En fordel kan være at dette i praksis vil gi voksne større valgmuligheter, da erfaringsgrunnlaget tilsier at fylkeskommunene har bredere faglig tilbud for ungdom enn for voksne. På den andre siden kan det føre til at fylkeskommunene oppretter færre tilbud for voksne. Se mer om fylkeskommunenes dimensjonering av det videregående tilbudet i kapittel 40.6.14.

Dersom alle skal kunne velge videregående opplæring for ungdom, kan det bli vanskeligere for fylkeskommunene å dimensjonere tilbudene sine på en måte som oppfyller alles rett til videregående opplæring. Det kan også være en ulempe for det sosiale miljøet dersom det blir for stor aldersspredning i opplæringen for ungdom. Hvis flere voksne velger fulle ungdomsløp istedenfor å bygge på realkompetanse slik som i videregående opplæring for voksne, kan dette innebære økte kostnader for fylkeskommunene. På den annen side er det antakelig ikke grunn til å tro at mange voksne vil velge videregående opplæring for ungdom, som blant annet i mindre grad er tilpasset den voksnes livssituasjon, dersom det finnes tilsvarende tilbud for voksne.

Departementet har verken utredet kostnadssiden eller nyttevirkningene av en slik full valgfrihet og foreslår å opprettholde dagens ordning med en øvre aldersgrense for opplæring for ungdom på 24 år. Høringsinstansene inviteres til å gi innspill på om de mener det er behov for en øvre aldersgrense, og om det eventuelt bør være en annen øvre aldersgrense enn 24 år.

En øvre aldersgrense på 24 år betyr at voksne over 24 år ikke vil ha rett til å bli tatt inn i videregående opplæring for ungdom. Fylkeskommunene kan etter søknad likevel velge å tilby den voksne plass i videregående opplæring for ungdom. Den voksne skal da prioriteres etter ungdom, slik reglene for inntak er i dag.

Departementet foreslår videre at de som kun har rett til opplæring for ungdom, likevel kan få opplæring for voksne dersom de søker om dette og det foreligger særlige grunner. Departementet foreslår også at de som har rett til videregående opplæring i Norge fordi de har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studie- eller yrkeskompetanse i Norge, også får rett til å velge videregående opplæring for voksne. Begge disse forslagene er i tråd med utvalgets forslag og er en videreføring av dagens regler.

40.6.4 Fremdeles to bestemmelser om vilkårene for rett til videregående opplæring for henholdsvis ungdom og voksne

Retten til videregående opplæring for ungdom er i dag regulert i opplæringsloven § 3-1, mens retten til videregående opplæring for voksne er regulert i § 4A-3. Opplæringslovutvalget har foreslått at disse bestemmelsene videreføres som to ulike bestemmelser. Et alternativ er å ha én felles hovedregel for retten til videregående opplæring. Dette er i hovedsak et lovteknisk spørsmål som handler om strukturen på loven.

I kapittel 40.6.6 foreslår departementet en utvidet rett til videregående opplæring med vilkår som i utgangspunktet er like for ungdom og voksne. Videre foreslår departementet at valgfriheten mellom videregående opplæring for ungdom og voksne blir større enn i dag. Departementet foreslår likevel ikke én felles bestemmelse med vilkår for rett til videregående opplæring som skal gjelde for både ungdom og voksne. I kapittel 40.6.2 foreslår departementet å opprettholde ett sett regler for videregående opplæring for ungdom og ett sett med regler for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig å videreføre at vilkårene for rett til videregående opplæring for henholdsvis ungdom og voksne også fastsettes i to bestemmelser plassert i de ulike delene av loven.

40.6.5 Den enkeltes overgang fra opplæring for ungdom til opplæring for voksne

I dag gjelder retten til videregående opplæring for ungdom ut det skoleåret som begynner det året de fyller 24 år, og den enkelte søker om inntak til hvert trinn, nemlig Vg1, Vg2 og Vg3. Dersom ungdommene ikke har fullført de årene med opplæring de har rett til innen denne fristen, vil de ha rett til videregående opplæring for voksne. Både etter dagens regler, og etter departementets forslag, er det egne inntaksregler for voksne, se dagens regler om grunnopplæringen for voksne i kapittel 43.

Departementet foreslår at både de som har blitt for gamle for videregående opplæring for ungdom, og de som velger opplæring for voksne istedenfor opplæring for ungdom etter å ha passert 19 år, må søke om videregående opplæring etter de egne inntaksreglene for voksne. Departementet foreslår med andre ord ikke forenklede eller egne søknads- eller inntaksregler for dem som går fra videregående opplæring for ungdom og direkte over til opplæring for voksne.

40.6.6 Vilkår for rett til videregående opplæring for ungdom og voksne

40.6.6.1 *Hvem som skal ha rett til videregående opplæring*

Departementet foreslår å videreføre at personer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til videregående opplæring.

Departementet foreslår videre, i tråd med dagens regler og utvalgets forslag, å videreføre rett til videregående opplæring for dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Det er i dag reglene om inntak i § 6-13 i forskrift til opplæringsloven som nærmere fastsetter hvem som anses å ha fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende, og dermed har rett til videregående opplæring. For å tydeliggjøre at forskriftsreglene faktisk fastsetter hvem som har rett til videregående opplæring, og ikke bare inneholder regler om selve inntaket, foreslår departementet å tydeliggjøre i forskriftshjemmelen at departementet kan gi forskrift om «kven som har rett til videregående opplæring, og om inntaket til videregående opplæring», se forslag til § 5-1 sjuende avsnitt.

40.6.6.2 *Om det fortsatt skal gjelde et engelskkrav for utenlandske søkere til videregående opplæring for voksne*

Det framgår av reglene i § 6-13 i forskriften at den enkelte enten må ha vitnemål fra grunnskolen, være skrevet ut av grunnskolen på grunnlag av fritak, ha gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst ni år eller ha realkompetanse som tilsvarer fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne. Når det gjelder retten til videregående opplæring for voksne, framgår det av Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2008 at en utenlandsk søker som har gjennomgått grunnskole i sitt hjemland uten å ha hatt engelsk som fag, ikke anses å ha fullført opplæring *tilsvarende* norsk grunnskole. Tolkningen inneholder ikke et tilsvarende engelskkrav for rett til videregående opplæring for ungdom. Departementet viser ellers til framstillingen av dagens regler i NOU-en og i Utdanningsdirektoratets rundskriv. Departementet har mottatt innspill om at det er uheldig med et slikt engelskkrav, særlig for innvandrere som kommer fra land hvor engelsk både som språk og fag i skolen er lite utbredt. Siden det er forskriftens regler som definerer hvem som anses å ha fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende, vurderer ikke departementet her om det fremdeles skal gjelde et engelskkrav. Dette vil vurderes i arbeidet med nye forskriftsbestemmelser, som skal sendes på høring senere, og i gjennomgangen av fag- og timefordelingen som varsles i Meld. St. 21 (2020–2021) og som Stortinget har sluttet seg til.

40.6.6.3 *Dagens tidsbegrensninger for retten til opplæring videreføres ikke*

Departementet foreslår at de tidsbegrensningene som følger av dagens rettigheter til videregående opplæring, ikke videreføres. Dette er i tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med meldingen.

Departementets forslag innebærer at begrensningene som ligger i dagens hovedregel om *tre års heltids videregående opplæring* for ungdom, ikke videreføres. Også andre begrensninger i retten til opplæring for ungdom som er basert på tidsbruk, foreslår

departementet å oppheve. Dette gjelder for eksempel retten til to år ekstra opplæring for dem med spesialundervisning som trenger mer tid for å nå opplæringsmålene.

I dagens regler om rett til videregående opplæring for voksne er det ikke fastsatt noen tidsramme. I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2008 er det imidlertid lagt til grunn at voksnes rett til videregående opplæring likevel ikke er ubegrenset. Blant annet framgår det av rundskrivet at fylkeskommunene ikke har plikt til å gi opplæring helt til den voksne består, dersom den voksne ikke har forutsetninger for å bestå det aktuelle faget. For voksne som har gått opp til eksamen i og ikke bestått et fag, anses fylkeskommunenes plikt å være oppfylt i dette faget. Departementets forslag innebærer at heller ikke de nevnte begrensningene for voksne opprettholdes. Den voksne skal ha rett på opplæring uavhengig av tidsbruk og uavhengig av eventuelle tidligere forsøk på å bestå eksamen.

I Meld. St. 21 (2020–2021) varslet regjeringen at den vil følge med på utviklingen, og vurdere eventuelle begrensninger i retten til videregående opplæring hvis uhensiktsmessig tidsbruk blir et problem. Stortinget sluttet seg til dette, og departementet vil følge opp.

40.6.6.4 *Retten til opplæring skal gjelde fram til oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse*

Departementet foreslår at den enkelte skal ha rett til videregående opplæring fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette er i tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med meldingen.

De som går opplæringsløp som har en planlagt sluttkompetanse på lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, skal beholde retten til opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse. Det er et spørsmål om det da vil være noen som fortsetter med en opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse som de ikke har forutsetninger for å klare å gjennomføre og bestå. Departementet vil følge med på utviklingen og sammen med fylkeskommunene vurdere om det er behov for en veileder eller liknende for hva som skal skje hvis noen blir i et opplæringsløp de ikke har forutsetninger for å fullføre og bestå.

Departementet har også vurdert andre ulike alternativer for når retten til videregående opplæring skal opphøre, men har ikke gått videre med dette. Ett alternativ er at opplæringen gjelder fram til den enkelte har oppnådd sluttkompetanse, uavhengig av om dette er studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen sluttkompetanse på et lavere nivå. Dette alternativet vil imidlertid gjøre det svært lite lukrativt for den enkelte å ta alternative opplæringsløp, fordi det gir en risiko for å bruke opplæringsretten sin på opplæring som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse, uten rett til senere å få opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse. Dette kan dermed bli en felle for den enkelte og gjøre at tilbud om slike alternative opplæringsløp ikke tas imot av dem som faktisk har behov for det. Det kan også gi fylkeskommunene økonomisk insentiv til å veilede en for stor gruppe inn i løp som gir grunnkompetanse, i stedet for å planlegge godt tilpassede løp fram mot studie- eller yrkeskompetanse.

40.6.6.5 *Retten skal ikke omfatte opplæring til elever som ønsker å forbedre karakterer*

Departementet foreslår, i tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med denne, at den enkelte ikke har rett til opplæring i fag som allerede er bestått. De som ønsker å forbedre karakterene sine, må gjøre dette som privatist.

Departementet presiserer at begrensningen knyttet til fag som allerede er bestått, også vil innebære at voksne ikke har rett til opplæring i fag eller deler av fag som den voksne har godkjent realkompetanse i. En slik begrensning gjelder også i dag.

40.6.6.6 *Retten skal i utgangspunktet ikke gjelde opplæring i flere fag enn det som trengs for å fullføre og bestå opplæringen*

I tråd med forslaget i Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med meldingen, skal retten til opplæring begrenses slik at den enkelte ikke har rett til opplæring i flere fag enn det som trengs for å bestå opplæringen. Departementet vil likevel presisere at det fortsatt skal være mulig å ta flere fag enn det som er minimumskravet. I fag- og timefordelingen i læreplanverket er det nærmere definert hvilke krav som stilles til fag og fagkombinasjoner for at den enkelte skal oppnå den aktuelle sluttkompetansen. Kravene innebærer en blanding av fellesfag og programfag.

Det hender i dag at de som omfattes av retten til opplæring for ungdom, gjennomfører og består flere fag enn minimumskravet for å oppnå sluttkompetansen. Dette kan blant annet skyldes at skolene tilbyr opplæringsløp med flere timer enn det som er kravet, personlige interesser eller et ønske om flere valgmuligheter for senere studier. Så lenge opplæringen tas innenfor dagens tidsbegrensning på tre år og det er praktisk mulig med fagkombinasjonen, har elevene i dag anledning til å ta flere fag enn minimumskravene.

Departementet mener den enkelte fremdeles bør kunne velge flere fag enn minimumskravene, slik som i dag, og vil ikke foreslå å legge inn noen begrensning i loven på antall fag. Departementet bemerker også at den enkeltes rett til opplæring uansett vil begrense seg til rammene for det aktuelle utdanningsprogrammet og programområdet som er definert i læreplanverket. Departementet har heller ikke grunn til å tro at den utvidede retten til opplæring innebærer at mange elever vil velge flere fag enn tidligere.

Når det gjelder opplæring for voksne, er det slik at den enkelte søker og tas inn ut fra sluttkompetansen som skal nås, og opplæringen skal bygge videre på den enkeltes realkompetanse. Det vil dermed være sluttkompetansen på det opplæringstilbudet den enkelte har kommet inn på, og den enkeltes realkompetanse, som er avgjørende for hvilke fag og kompetansemål den voksne skal få opplæring i.

Departementet støtter utvalgets forslag om å fjerne bestemmelsen om at den voksne har rett til opplæring «i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen». En slik bestemmelse er ikke forenlig med en utvidet rett til videregående opplæring. Denne bestemmelsen gir dessuten lite mening ettersom opplæringen for voksne kan gis som deltidsundervisning eller modulstrukturert og dermed strekke seg over flere år enn ordinær opplæring, eller siden den kan gjennomføres som komprimerte løp og ta kortere tid enn ordinær opplæring.

40.6.7 Innføre rett til yrkesfaglig rekvalifisering

I tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) foreslår departementet at det innføres en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Dette innebærer en rett til fag- og yrkesopplæring for personer som har studie- eller yrkeskompetanse fra før. Retten begrenses til én ny yrkeskompetanse. Stortinget sluttet seg 1. juni 2021 i vedtak 1081 til regjeringens forslag om å innføre en rett til yrkesfaglig rekvalifisering.

Målgruppa for rett til yrkesfaglig rekvalifisering vil allerede ha mye formell kompetanse, i tillegg til at mange vil ha realkompetanse. Departementet mener derfor at rekvalifiseringen bør gjennomføres i videregående opplæring for voksne. Dette samsvarer med vurderingene i Meld. St. 21 (2020–2021). Dette vil gi den enkelte rett til realkompetansevurdering, med påfølgende tilpasning i opplæringen til det den enkelte trenger for å oppnå den aktuelle sluttkompetansen. Opplæring for voksne passer også best til målgruppas alder.

Departementet foreslår ellers ikke egne regler for dem som vil bruke retten til yrkesfaglig rekvalifisering. Alle regler som gjelder for videregående opplæring for voksne, inkludert inntaksregler, vil dermed gjelde. Dette innebærer også at den enkelte kan søke om å få opplæring for ungdom framfor opplæring for voksne, men de vil etter dagens inntaksregler prioriteres bak dem som har rett til videregående opplæring for ungdom.

Departementets forslag om en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett har visse begrensninger. Retten vil kun gjelde for én ny yrkeskompetanse. Det innebærer at de som har behov for også sin andre rekvalifisering, ikke har rett på mer opplæring. Videre forutsetter rekvalifiseringsretten at den enkelte har studie- eller yrkeskompetanse fra før. Dette kan slå negativt ut for dem som sliter med å fullføre påbegynt opplæringsløp, og som ikke har flere omvalg igjen, men som ønsker en annen kompetanse enn de vil få med den opplæringen de har begynt på. Departementet vil likevel ikke foreslå rett til yrkesfaglig rekvalifisering for disse gruppene nå. Fylkeskommunene kan velge å tilby opplæring også til personer uten rett til opplæring, men departementet ser ikke grunn til å synliggjøre dette i regelverket.

Departementet vil, i tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) og Stortingets vedtak nr. 1081 av 1. juni 2021, følge med på om innføring av den yrkesfaglige rekvalifiseringsretten gir ønsket effekt. Det kan være aktuelt å justere reglene på et senere tidspunkt, for eksempel ved å oppheve begrensningen på én rekvalifisering eller ved å innføre en øvre aldersgrense for retten til rekvalifisering.

40.6.8 Videreføre muligheten for kommunene og fylkeskommunene til å tilby mer grunnskoleopplæring til elever som har rett til videregående opplæring for ungdom

I NOU 2019: 23, kapittel 24.4.2, viser opplæringslovutvalget til § 4A-1 andre avsnitt om at kommunene og fylkeskommunene kan tilby grunnskoleopplæring for voksne til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten, men som trenger mer grunnskoleopplæring. Regelen kom inn i loven i 2016. Bakgrunnen for lovendringen

var blant annet forsøk som var gjennomført av Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune, der nyankomne unge innvandrere fikk grunnskoleopplæring kombinert med fag på videregående nivå. Opplæringen ble lagt til en videregående skole, noe som var viktig både for læringsprestasjonene og for å oppnå sosial tilhørighet i en ungdomsgruppe.

Departementet foreslår, i tråd med utvalgets forslag, å videreføre at kommunene og fylkeskommunene kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som trenger det. Flere kommuner og fylkeskommuner tilbyr i dag mer grunnskoleopplæring til elever i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Tilbudet har ulike navn lokalt, men mange bruker betegnelsen kombinasjonsklasser fordi elevene kombinerer fag fra grunnskole og videregående opplæring. Departementet mener kommunene og fylkeskommunene bør kunne få fortsette med dette. Det må også ses i sammenheng med forslaget i kapittel 40.6.10 under, om at fylkeskommunene skal få en plikt til å ha et overgangstilbud for de elevene som trenger å bli bedre forberedt til videregående opplæring.

Ungdommer som har rett til videregående opplæring, og benytter seg av tilbudet om mer grunnskoleopplæring for voksne (etter § 4A-1 andre avsnitt), får ikke de samme rettighetene som dem som har rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 første avsnitt. Dette går fram av forarbeidene til opplæringsloven. Utvalget mener dette er en uheldig begrensning og foreslår at rettighetene skal være de samme for begge gruppene. Departementet støtter dette forslaget og har fulgt det opp i forslagene til regler om grunnskole og videregående opplæring for voksne.

40.6.9 Om det skal innføres krav om et visst omfang grunnskoleopplæring for å fullføre grunnskolen

Departementet oppfatter at de fleste aktørene i sektoren er enige om at enkelte ungdommer som i dag starter i videregående opplæring, ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å delta i, fullføre og bestå videregående opplæring. Både i NOU 2019: 23 og i Meld. St. 21 (2020–2021) er det påpekt at dette blant annet gjelder innvandrere med begrenset botid i Norge. Dette reiser et spørsmål om det bør innføres krav om at eleven skal ha et visst omfang av grunnskoleopplæring for at grunnskolen skal regnes som fullført.

Det finnes i dag ulike overgangstilbud til videregående opplæring, blant annet rettet mot elever med svake norskerdigheter eller svake faglige kunnskaper. Eksempler på slike tilbud er kombinasjonsklasser og 11. skoleår. Flere fylkeskommuner tilbyr også elever i videregående opplæring å delta i innføringsklasser som del av særskilt språkopplæring. Fylkeskommunene har ingen plikt til å tilby slike overgangsordninger. Det er også frivillig for elevene å delta i de aktuelle overgangsordningene som finnes i dag.

Opplæringslovutvalget peker på at Grunnloven har regler om at staten skal sikre adgang til videregående opplæring, og at det derfor ikke kan innføres andre kvalifikasjonskrav enn fullført grunnskole som et *generelt krav* for den enkeltes adgang til videregående

opplæring. Utvalget foreslår derfor ikke spesifikke kvalifikasjonskrav for tilgangen til videregående opplæring, som for eksempel bestått grunnskole eller liknende.

Utvalget viser imidlertid til at opplæringsloven åpner for at det kan stilles krav om et visst omfang av opplæring for at en elev skal sies å ha fullført grunnskoleopplæringen. Utvalget foreslår med utgangspunkt i dette at elever ikke uten videre skal anses å ha fullført grunnskolen dersom de bare har deltatt i grunnskoleopplæringen i et svært begrenset omfang. Dette kan for eksempel gjelde ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleløpet. Utvalget foreslår at konsekvensen av at en person ikke anses å ha fullført grunnskolen etter avsluttet 10. trinn, er at hen ikke har rett til videregående opplæring. Utvalget foreslår i forlengelsen av dette at ungdom som ikke anses å ha fullført grunnskolen, får rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring organisert for voksne, ved en videregående skole. De som deltar i det ekstra året med grunnskoleopplæring, eventuelt fullfører vanlig grunnskoleopplæring for voksne, regnes for å ha fullført grunnskolen, og vil dermed ha rett til videregående opplæring.

Departementet er enig med utvalget i at Grunnloven setter skranker for hva slags type overgangstiltak som er aktuelle å innføre for å styrke elevenes forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring. Departementet vil derfor ikke foreslå tiltak som innebærer generelle kvalifiseringskrav for elever som har fullført grunnskolen.

Departementet vil imidlertid ikke foreslå å gå videre med utvalgets forslag om å innføre krav om et visst omfang grunnskoleopplæring for å anses å fullføre grunnskolen, kombinert med rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for ungdom som ikke har fullført grunnskolen. Departementet viser til forslaget i Meld. St. 21 (2020–2021) om at regjeringen vil vurdere å innføre en fylkeskommunal plikt til å gi et tilbud i overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring, se kapittel 40.4 over. Overgangstilbudet som varsles i meldingen til Stortinget, skiller seg på enkelte områder fra den løsningen utvalget har foreslått. Blant annet har regjeringen i meldingen til Stortinget gitt uttrykk for at overgangstilbudet skal være en integrert del av videregående opplæring.

Stortinget behandlet Meld. St. 21 (2020–2021) 1. juni 2021, jf. Innst. 585 S. (2020–2021). Vedtak 1069 sier: «Stortinget ber regjeringen gi elever i videregående opplæring som trenger det, rett til innføringsfag. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet, og opplæringen skal integreres i elevens Vg1-løp.» Stortingets vedtak vil følges opp over et lengre tidsperspektiv, i sammenheng med andre forslag og tiltak fra meldingen til Stortinget. Departementet vil komme tilbake til dette.

40.6.10 Plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud fram til tiltaket i Meld. St 21 (2020–2021) er ferdig utredet og fulgt opp

Som nevnt over har mange av kommunene og fylkeskommunene i dag frivillige overgangstilbud for å gjøre elever bedre forberedt til videregående opplæring. Departementet mener at det er svært viktig at slike overgangstilbud opprettholdes fram til utredningene og regelverksarbeidet som varsles i Meld. St. 21 (2020–2021), og som vil

være en konsekvens av Stortingets vedtak i forbindelse med meldingen, er på plass. Dette er særlig viktig av hensyn til elever med begrenset botid i Norge.

En regel om plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud, slik som kombinasjonsklasser, innføringstilbud eller liknende, er også viktig for å lykkes med integreringsreformen. Integreringsreformen følger opp hovedgrep 4 i regjeringens integreringsstrategi, som er at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet. Etter reglene i integreringsloven skal deltagere i introduksjonsprogrammet mellom 18 og 24 år som ikke har fullført opplæring på videregående nivå, primært ha et sluttmaal for introduksjonsprogrammet om å fullføre videregående opplæring. Det er påpekt flere steder i forarbeidene til integreringsloven at det er viktig at nyankomne bosettes i en kommune med kombinasjonsklasser eller andre tilbud som passer for personer med begrenset botid, se Prop. 89 L (2019–2020).

Departementet gjør også oppmerksom på at dagens kombinasjonsklasser blant annet er bygget opp gjennom tilskuddsordningen Jobbsjansen del B. Midlene til dette, 95 millioner kroner, ble overført til fylkeskommunenes rammetilskudd i 2020-budsjettet. I forskrift til integreringsloven står det i § 65 første avsnitt andre setning at fylkeskommunen skal *legge til rette* for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring.

Departementet foreslår derfor at det innføres en overordnet regel for å sikre at alle fylkeskommunene inntil videre opprettholder eller innfører et overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring for ungdom, men som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og bestå videregående opplæring. Plikten legges til fylkeskommunene, men er ikke til hinder for at fylkeskommunene samarbeider med kommunene om tilbudet. Det er opp til fylkeskommunene hvordan tilbudet skal organiseres, hvilket innhold som skal tilbys, og hva som skal være målgruppa for og omfanget av tilbudet. Dette er ikke en plikt til å tilby kombinasjonsklasser, men kombinasjonsklasser vil kunne være et overgangstilbud som oppfyllerplikten.

Departementet mener at løpende inntak vil kunne være en fordel, særlig for at innvandrere som har begrenset botid i Norge, skal få et tilbud så raskt som mulig. Departementet vil likevel ikke nå regulere en plikt til å ha løpende inntak i fylkeskommunenes overgangstilbud.

Ellers inneholder høringsnotatet også andre forslag som vil kunne bedre elevenes forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Blant annet foreslår departementet i kapittel 14.6.2 en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever med fravær. Videre foreslår departementet i kapittel 21.6.4 en plikt for skolene til å sørge for at elever som står i fare for ikke å bestå fag i den videregående opplæringen, får intensiv opplæring. Departementet foreslår også i kapittel 44 at det innføres en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å samarbeide om at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, i tråd med dagens plikt til samarbeid mellom barnehagen og skolen.

40.6.11 Innføre rett til ubegrenset antall omvalg frem til 19 år

Ungdom har i dag rett til å gjøre ett omvalg. Opplæringstiden blir da utvidet så de kan fullføre opplæringen. Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om rett til omvalg.

Departementet mener derimot at elevene bør få rett til flere enn ett omvalg. Dette kan for noen være avgjørende for at de fullfører videregående opplæring.

Dersom regelen om ett omvalg opprettholdes, kan det for det første oppstå utfordringer for de ungdommene som har gjort ett omvalg, men som ikke ønsker eller klarer å fullføre denne opplæringen. Personen vil da ha retten til videregående opplæring i behold, men bare rett til å fullføre innenfor det utdanningsprogrammet eller programområdet hen er tatt inn på. Når personen blir 19 år og kan søke seg til videregående opplæring for voksne, vil hen i realiteten få et nytt omvalg ettersom retten til inntak til videregående opplæring for voksne ikke er begrenset til å fullføre det som tidligere er påbegynt. Det kan dermed oppstå et hull der en ungdom må vente til hen er 19 år før ungdommen kan gjøre et nytt omvalg i forbindelse med at det søkes inntak til opplæring for voksne. Departementet mener at dette potensielle hullet bør tettes ved at ungdommene får anledning til et ubegrenset antall omvalg fram til de er 19 år.

Departementet mener også at å åpne for flere omvalg samsvarer godt med den utvidede retten til videregående opplæring som departementet foreslår. Det er lite hensiktsmessig at retten til videregående opplæring gjelder helt fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, men at reglene begrenser den enkelte til å fullføre en opplæring som viser seg å være et feilvalg. Departementet mener videre at en utvidelse av retten til omvalg på en god måte bidrar til å oppfylle intensjonen i fullføringsreformen i videregående opplæring, nemlig å finne løsninger som fører til at elever får opplæring fram til fullført studie- eller yrkeskompetanse, se Meld. St. 21 (2020–2021).

Departementets inntrykk er at fylkeskommunene strekker seg langt for å hjelpe elever som har valgt feil, og at de i dag ofte innvilger mer enn ett omvalg hvis eleven trenger det. Dette kan på den ene siden tale for at det ikke er nødvendig med en ubegrenset rett til omvalg for ungdom. Likevel får ikke alle som har behov for det, den samme muligheten. Forslaget om å oppheve begrensningen innebærer en rett til flere omvalg slik at flere ender opp med en opplæring som er riktig for dem. Siden en del av fylkeskommunene allerede strekker seg langt for dem som trenger flere enn ett omvalg, vil ikke en innføring av en ubegrenset rett til omvalg opp til 19 år nødvendigvis ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene.

En mulig negativ konsekvens av å utvide adgangen til antall omvalg er at elevene gjør mindre overveide valg når de søker om inntak til videregående opplæring, fordi de uansett kan reddes av omvalg. Departementet tror likevel ikke dette vil bli et stort problem, de fleste vil etter all sannsynlighet ønske å starte på en opplæring de tror er den riktige.

Departementet foreslår derfor at ungdommer får rett til et ubegrenset antall omvalg fram til søknadsfristen for inntak det kalenderåret de fyller 19 år. De som ikke har gjort omvalg før dette, vil fremdeles beholde retten til ett omvalg.

40.6.12 Ikke videreføre fylkeskommunenes plikt til å tilby annen opplæring ved behov

Etter dagens regler skal fylkeskommunene tilby annen opplæring dersom ungdommer har særlige vansker med å følge den opplæringen de har valgt. Flere av høringsinstansene synes det er uklart hva denne plikten innebærer i praksis. Dette har også opplæringslovutvalget gitt uttrykk for. Utvalget skriver blant annet at forarbeidene kan forstås som at fylkeskommunene må tilby et annet utdanningsprogram, programområde eller annen form for opplæring, mens bestemmelsen ikke åpner for å fravike læreplanene uten enkeltvedtak om spesialundervisning. I tillegg har fylkeskommunene heller ikke plikt til å skaffe læreplass.

Utvalget utelukker ikke at plikten gjør at noen fylkeskommuner strekker seg langt for å gi eleven et tilstrekkelig tilpasset opplæringstilbud, men ser likevel ikke grunn til å videreføre lovbestemmelsen. I sin begrunnelse viser de blant annet til at det gir dårlig sammenheng i regelverket når fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram er detaljregulert med blant annet krav til sakkyndig vurdering, samtidig som fylkeskommunene har plikt til å tilby annen opplæring etter noe uklare kriterier.

Departementet er enig med utvalget i at dagens bestemmelse om plikt til å tilby annen opplæring ved behov ikke bør videreføres, og viser til utvalgets vurderinger. Departementet er også enig i at det kan framstå uklart hva dagens bestemmelse forplikter fylkeskommunene til. Det har liten hensikt å videreføre en slik regel. Enkelte høringsinstanser som ikke støtter utvalgets forslag, har spilt inn at bestemmelsen bør videreføres, men at det samtidig tydeliggjøres hva plikten innebærer. Til dette bemerker departementet at det i stedet er andre regler i loven som skal ivareta behovet til elever med særlige utfordringer, for eksempel særskilte regler om inntak og regler om individuelt tilrettelagt opplæring.

Departementet ber høringsinstanser som mener denne plikten har hatt en reell betydning for ungdom ut over rettigheter som ivaretas på annen måte, om å redegjøre for dette i sitt hørings svar.

40.6.13 Inntaksregler i videregående opplæring

40.6.13.1 Videreføre hovedregelen om inntak

Departementet foreslår å videreføre innholdet i hovedregelen om inntak i dagens § 3-1 sjette avsnitt om at «[s]økjarar har rett til inntak til eitt av tre alternative utdanningsprogram på vidaregåande trinn som dei har søkt på, og til to års vidaregåande opplæring innanfor utdanningsprogrammet». Dette er også i tråd med utvalgets forslag. Få høringsinstanser har gitt innspill til denne delen av utvalgets lovforslag. I tråd med forslaget om at retten til videregående opplæring utvides, foreslår departementet å justere ordlyden, slik at lovens bestemmelser om inntak viser til Vg1, Vg2 og Vg3 istedenfor å knytte inntaket til første, andre og tredje år. Departementet foreslår også, som utvalget, å videreføre dagens lovhjemmel om at departementet kan gi forskrift om inntak til videregående opplæring.

40.6.13.2 Ikke videreføre rett til inntak til særskilt utdanningsprogram i loven

Departementet foreslår å ikke videreføre lovfestingen av at søkere som har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av en sakkyndig vurdering har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram på Vg1, har rett til inntak til dette utdanningsprogrammet. Dette er i tråd med utvalgets forslag. Departementet er enig med utvalget i at lovbestemmelsen i dag ikke har selvstendig betydning, siden fortrinnsrett til et særskilt utdanningsprogram er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven. Departementet er også enig med utvalget i at inntak til et særskilt utdanningsprogram er sentralt for de elevene det gjelder, og at innholdet i dagens lov derfor bør videreføres i forskrift til loven. Dette sikrer at dagens rettigheter for denne gruppa ikke svekkes. Departementet viser ellers til de vurderingene utvalget har gjort i kapittel 24.4.11 i NOU-en.

40.6.13.3 Videreføre at ungdom over 15 år selv skal søke om inntak

Det framgår av dagens opplæringslov § 3-1 første avsnitt siste setning at ungdom som har fylt 15 år, selv søker om inntak til den videregående opplæringen. Opplæringslovutvalget foreslår å ikke videreføre regelen. Utvalget viser til at bestemmelsen er overflødig siden barneloven § 32 sier at barn som er fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Departementet er enig i at dobbeltregulering ikke er hensiktsmessig, og at en løsning kan være å fjerne dagens regulering i opplæringsloven. Departementet viser imidlertid til at barnelovutvalget i desember 2020 la fram sitt forslag til ny barnelov i NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*. Barnelovutvalget har vurdert spørsmålet om hvor reglene om aldersgrenser for spørsmål om utdanningsvalg skal stå, og utvalget mener disse reglene bør følge sektorlovgivningen, altså opplæringsloven. Siden det er en mulighet for at reglene om aldersgrense for egne utdanningsvalg tas ut av barneloven, mener departementet at det uansett inntil videre bør være regler om dette i opplæringsloven. Departementet tar ikke stilling til om reguleringen av utdanningsvalg i barneloven er hensiktsmessig eller ikke. Dette vil Barne- og familiedepartementet vurdere i sin oppfølging av barnelovutvalgets forslag til ny barnelov.

Opplæringslovutvalget mener at dagens regel i opplæringsloven kan gi inntrykk å være snevrere enn hva som er meningen. Utvalget peker på at ordlyden «søker selv om inntak» kan oppfattes som at det kun er avgjørelser ved selve søknaden den enkelte ikke trenger foreldresamtykke til, mens regelen også gjelder ved andre valg knyttet til opplæringstilbudet.

Departementet er enig i at ordlyden ikke er dekkende og foreslår derfor at bestemmelsen justeres, slik at regelen ikke oppfattes snevrere enn det som er meningen. I forarbeidene til dagens regel står det at regelen klargjør ungdommenes rett til selvbestemmelse i forhold til foreldrene, og at «[d]et vil seie at elevar eller lærlingar i den vidaregåande opplæringa kan ta avgjerder på eiga hand i spørsmål knytte til opplæringa, til dømes samtykkje til spesialundervisning, kursval eller valfag», se Ot.prp.nr.46 (1997–1998). For å gjøre regelen tydeligere foreslår departementet å lovfeste en mer generell regel om selvbestemmelse for dem over 15 år slik at det framgår av loven at regelen omfatter flere avgjørelser enn bare søknad om inntak. Departementet foreslår videre at det i loven listes opp enkelte eksempler på avgjørelser de over 15 år kan ta. Denne justeringen er ikke ment

å innebære innholdsmessige endringer fra dagens regler om selvbestemmelse for de over 15 år.

Videre mener departementet at det er lite hensiktsmessig at bestemmelsen om selvbestemmelse bare gjelder videregående opplæring for ungdom. Dagens regler i barneloven § 32 omfatter også dem mellom 15 og 18 år som går på ungdomsskolen, og dem mellom 15 og 18 år som får opplæring for voksne. Bestemmelsen bør derfor gjelde generelt for all opplæring etter opplæringsloven. Departementet foreslår å plassere bestemmelsen i del sju i loven, se forslaget til § 24-4.

Selv om barnet har fylt 15 år kan foreldre og andre med fullmakt fra barnet bistå både med søknader, klager og annen kontakt med myndigheter. Flere kan være part i samme sak avhengig av hvem vedtaket direkte gjelder. Foreldre og andre kan også ha rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven selv om barnet har fylt 15 år. Dette har betydning for muligheten til å klage på enkeltvedtak rettet mot barnet, se nærmere omtale i kapittel 56.2.3. Lov- og forskriftsbestemmelser kan gi foreldre eller andre foresatte klagerett. Et eksempel på dette er dagens forskrift til opplæringsloven § 5-2, hvor foreldre til barn under 18 år har selvstendig klagerett i saker om individuell vurdering selv om barnet er over 15 år.

Departementet viser også til kapittel 15.6.1 som omhandler regulering av skolens samarbeid med foreldrene om opplæringen til den enkelte. Skolens plikt til å samarbeide med foreldrene faller bort når eleven blir myndig. Skolen bør likevel legge til rette for samarbeid med foreldrene også når eleven er myndig, hvis eleven ønsker det. Se nærmere omtale i kapittel 15.6.1.

De foreslåtte reglene om selvbestemmelse skal gjelde «spørsmål knyttet til opplæringen». Dette avgrenses blant annet mot aldersgrenser for rett til selvbestemmelse i spørsmål om deling av personopplysninger (personvernrettslig myndighetsalder). Datatilsynet har i sin praksis lagt til grunn at en bestemmer over egne personopplysninger fra fylte 15 år, men at det gjelder en grense på 18 år for særlige kategorier av personopplysninger.

Departementet går ikke nærmere inn på dette, men bemerker at barnelovutvalget i NOU 2020: 14 foreslår å regulere en generell personvernrettslig myndighetsalder i den nye barneloven. Departementet viser til NOU 2020: 14 kapittel 17.2.7.3.4 for barnelovutvalgets vurderinger av dette.

Dersom oppfølgingen av barnelovutvalgets forslag til ny barnelov innebærer at reglene om aldersgrenser for spørsmål om utdanningsvalg blir stående i barneloven, vil departementet senere vurdere om reglene om dette bør fjernes i opplæringsloven.

40.6.14 Hva fylkeskommunen skal legge vekt på i planleggingen av det videregående opplæringstilbudet (dimensjonering)

Etter dagens regler er både hensynet til nasjonale mål, søkeres ønsker og samfunnets behov relevante for hvordan fylkeskommunen skal dimensjonere den videregående opplæringen i sin fylkeskommune. Loven gir ingen uttømmende liste over relevante

hensyn og heller ikke føringer for hvordan de ulike hensynene skal vektes mot hverandre, eller hvilke andre hensyn som kan være relevante.

Utvalgets kunnskapsgrunnlag viser at det er store variasjoner i hvordan fylkeskommunenes dimensjonerer den videregående opplæringen, men at de fleste i dag legger mer vekt på at søkerne skal få oppfylt sitt førstevalg, enn på samfunnets behov for kompetanse. Utvalget har derfor foreslått å lovfeste at fylkeskommunene i dimensjoneringen av tilbudet skal legge stor vekt på hvilken kompetanse samfunnet trenger, og på hvor mange læreplasser som finnes.

Departementet er enig i utvalgets vurdering når de foreslår at det i loven skal presiseres at fylkeskommunene skal legge stor vekt på samfunnets behov for kompetanse ved planleggingen og utbyggingen av det videregående opplæringstilbudet. En slik presisering får også stor støtte i høringen av utvalgets forslag. Flere av høringsinstansene peker på at ungdommenes ønsker har for stor betydning for dagens dimensjonering.

Departementet er også i utgangspunktet enig med utvalget i at hensynet til læreplasser er viktig når fylkeskommunene skal dimensjonere opplæringstilbudet sitt. Departementet vil likevel, i motsetning til utvalget, ikke foreslå å presisere dette i loven. Departementet kan ikke se at det er nødvendig å lovfeste dette. Som utvalget skriver, vil det i de fleste bransjene være en sammenheng mellom tilgangen på læreplasser og arbeidslivets behov for arbeidskraft. Ved å lovfeste at det skal legges stor vekt på hvilken kompetanse samfunnet trenger, vil også tilgangen til læreplasser langt på vei være ivaretatt.

Departementet foreslår derfor at det lovfestes at fylkeskommunene skal legge stor vekt på hva samfunnet trenger, i planleggingen og utbyggingen av det videregående opplæringstilbudet.

Fylkeskommunene kan likevel også vektlegge andre hensyn. Lovforslaget inneholder ingen uttømmende liste over hvilke hensyn som skal vektlegges i dimensjoneringen av tilbudet. Departementet antar blant annet at en del av fylkeskommunene fremdeles vil strekke seg langt for at elevene skal komme inn på sitt førstevalg. Dette er heller ikke unaturlig, i og med at SSB har vurdert det slik at de som får oppfylt førsteønsket sitt, har større sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring enn dem som får oppfylt andre- eller tredjevalg sitt (SSB Analyse 2020/15). Som enkelte høringsinstanser påpeker, vil elevenes ønsker uansett ha en viss betydning for dimensjoneringen av tilbudet, siden elevene har rett til å få oppfylt ett av tre ønsker om utdanningsprogram.

40.6.15 Påbygging til generell studiekompetanse

Utvalget foreslår å videreføre innholdet i dagens regler om rett til påbygging til generell studiekompetanse. De som består fag- og yrkesopplæringen, har derfor etter utvalgets forslag rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Elevene må starte på opplæringen senest det skoleåret de fyller 24 år. De som har bestått fag- og yrkesopplæring før fylte 24 år, har ifølge forslaget rett til påbygging til generell

studiekompetanse selv om de begynner slik opplæring senere, men da etter reglene om opplæring for voksne.

Departementet anbefaler i utgangspunktet å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse for dem som har bestått fag- og yrkesopplæringen, slik utvalget foreslår.

Departementet foreslår i kapittel 40.6.3 at den enkelte skal kunne velge opplæring for voksne fra det skoleåret som starter det året den enkelte fyller 19 år. I tråd med dette mener departementet at den enkelte også bør kunne velge påbygging etter reglene for opplæring for voksne når man har fylt 19 år. Departementet foreslår at dette framgår av reglene om påbygging for både ungdom og voksne. I tråd med vurderingene i kapittel 40.6.3 foreslår også departementet at personer mellom 19 og 24 år kan velge om de vil ha påbygging for ungdom eller voksne, mens de over 24 år kun har rett til påbygging for voksne. Se ellers vurderingene i kapittel 43.6.4.4 om påbygging til generell studiekompetanse for voksne.

Utvalgets forslag er, i tråd med dagens regler, begrenset til å gi den enkelte en *tidsbegrenset* rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Departementet mener at det å begrense retten til ett års opplæring framstår lite konsekvent sett i sammenheng med utvidelsen av retten til videregående opplæring. Departementet foreslår heller ikke tidsbegrensning i retten til yrkesfaglig rekvalifisering. Departementet foreslår derfor å oppheve dagens tidsbegrensning på ett år for påbygging til generell studiekompetanse. Departementet ber høringsinstansene om eventuelle innspill til hvilke konsekvenser det kan ha at tidsbegrensningen på ett år oppheves.

Departementet viser ellers til Meld. St. 21 (2020–2021), hvor det varsles at innhold og omfang av påbygging til generell studiekompetanse skal utformes på nytt etter at fag- og timefordelingen er utredet og i lys av eventuelle nye krav til generell studiekompetanse. Stortinget sluttet seg til dette i vedtak 1081 fra 1. juni 2021. Omtalen i meldingen til Stortinget gjelder både de som tar påbygging til generell studiekompetanse etter at de har fullført fag- og yrkesopplæring, og de som tar påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2. Oppfølgingen av meldingen til Stortinget vil kunne føre til senere regelverksendringer.

40.6.16 Videreføre gratisprinsippet i videregående opplæring

Departementet foreslår, som opplæringslovutvalget, ingen realitetsendringer i dagens regler om gratisprinsippet i videregående opplæring.

Utvalget viser til at det er gjennomført flere kartlegginger av utgifter til utstyr i videregående skole, den siste i 2019. Kartleggingene har vist at det er store variasjoner mellom utdanningsprogrammene, programområder som tilhører samme utdanningsprogram, og også mellom skoler. Selv om utstyrsstipendiet har økt de siste årene, er det for mange elever ikke samsvar mellom satsene og utgiftene de bes om å dekke selv.

Departementet mener det er uheldig at videregående opplæring medfører store utgifter for enkelte elever. Innføring av et mer absolutt gratisprinsipp i videregående opplæring vil kreve ytterligere utredning, og det må antas å medføre store statlige kostnader.

Departementet vurderer ikke dette nærmere her.

Kartleggingen fra 2019 viser til at det også kan være mer subjektive vurderinger bak hvilket utstyr ulike skoler, lærere og elever vurderer som godt nok for å følge opplæringen. Fra skolenes og lærernes side kan dette blant annet skyldes manglende kjennskap til regelverket. Som beskrevet under dagens regler har departementet uttalt at det må vurderes konkret hvilket individuelt utstyr det kan kreves at elevene betaler for, og at dette blant annet må vurderes opp mot de samlede kostnadene. Utvalget har i sine vurderinger blant annet påpekt at unntaket fra gratisprinsippet ikke åpner for at fylkeskommunene kan kreve at eleven betaler for relativt kostnadskrevende utstyr.

Departementet tydeliggjør forståelsen av gratisprinsippet i merknaden til lovbestemmelsen, slik utvalget har foreslått.

40.6.17 Grunnkompetansebegrepet og regulering av hva den videregående opplæringen består av

I dagens lovregel står det at den videregående opplæringen skal føre fram til «studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse», jf. opplæringsloven § 3-3 første avsnitt. Utvalget peker på at det er utfordringer med forståelsen av betegnelsen «grunnkompetanse», og skriver blant annet at det er

[...] særlig utfordrende at «grunnkompetanse» omfatter både planlagt og ikke-planlagt sluttkompetanse på et lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, og uavhengig av om det er ment som delkompetanse for den enkelte eller ikke.

Utvalget foreslår å ikke videreføre formuleringen i dagens § 3-3 første avsnitt om *hvilken* kompetanse den videregående opplæringen skal lede fram til, men heller regulere *hva* den videregående opplæringen består av (studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer). På den måten vil ikke begrepet «grunnkompetanse», være nevnt i lovens regler om videregående opplæring for ungdom.

Departementet støtter utvalgets forslag om i utgangspunktet å regulere i loven hva den videregående opplæringen består av framfor hvilken kompetanse opplæringen gir. Begrepet «grunnkompetanse» vil derfor ikke inngå i det nye lovforslaget. Departementet tar ikke stilling til eventuell bruk av betegnelsen «grunnkompetanse», eller en nyansering av betegnelsen, i forskriftsreglene. Dette er noe som eventuelt må tas stilling til i arbeidet med forskriftene. Ordene «studiekompetanse» og «yrkeskompetanse» i loven skal fremdeles forstås som *full* studie- eller yrkeskompetanse.

Utvalget har i forslaget om studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer foreslått å videreføre dagens regler om at studieforberedende utdanningsprogram omfatter tre års opplæring i skole, mens yrkesfaglige utdanningsprogrammer til vanlig omfatter to år med opplæring i skole og to år med læretid i bedrift. Departementet støtter dette fordi det gir en overordnet beskrivelse av utdanningsprogrammene i loven. Samtidig er det slik

at om lag 25 prosent av opplæringsløpene innenfor fag- og yrkesopplæringen har en annen organisering enn 2+2-modellen. Departementet ønsker derfor tilbakemelding på om høringsinstansene ønsker en annen beskrivelse av yrkesfaglige utdanningsprogrammer i loven.

Departementet mener begrepet *i skole* kan fremstå noe upresist, fordi det ikke nødvendigvis er slik at all opplæringen for elever foregår på skolen. Det gjelder særlig på Vg1 og Vg2 i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Departementet mener derfor det er mer presist å bruke beskrivelsen *som elev*, se forslaget til § 5-2.

Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre at departementet kan gi forskrift om ulike opplæringsordninger for den videregående opplæringen i bedrift. Når det gjelder opplæringsordninger i den videregående opplæringen, vises det ellers til omtale i kapittel 42.

41 Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge

41.1 Innledning

Dette kapitlet handler om retten til opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge. Kapitlet handler både om rett til videregående opplæring for ungdom og rett til grunnskoleopplæring for voksne.

41.2 Dagens regler

41.2.1 Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

41.2.1.1 Grunnloven – rett til utdanning

Det følger av Grunnloven § 109 første avsnitt at enhver har rett til utdanning, og at barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Videre framkommer det av bestemmelsens andre avsnitt at statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner. Bestemmelsen ble innført i Grunnloven i 2014. Uttalelser i forarbeidene, jf. Dok. 16 (2011–2012), tilsier at bestemmelsen ikke var ment å gi utvidede rettigheter utover det som da fulgte av gjeldende nasjonale regler og de rammene som fulgte av Norges internasjonale forpliktelser.

41.2.1.2 Barnekonvensjonen – rett til utdanning

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Ifølge konvensjonen har alle barn rett på skolegang. Grunnskoleopplæringen skal gjøres obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle (artikkel 28 nr. 1 bokstav a), og statene skal oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring og gjøre dem oppnåelige og tilgjengelige for ethvert barn (artikkel 28 nr.1 bokstav b). Konvensjonen understreker at ingen barn skal diskrimineres

(artikkel 2). Barnekonvensjonen er norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ved motstrid gå foran annen norsk rett.

Barnekonvensjonen oppstiller ikke spesifikke rettigheter til formell opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som ikke har et lovlig oppholdsgrunnlag.

I en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling 24. november 2010 (JDLOV-2010-8029), problematiserer Lovavdelingen om det er i samsvar med barnekonvensjonen at barn i aldersgruppa 16 til 18 år som oppholder seg ulovlig i Norge, eller som søker asyl, opphold på humanitært grunnlag, familiegjeforening og liknende, ikke har rett til opplæring. Departementet viser til NOU-en kapittel 25.3.1 for nærmere redegjørelse for Lovavdelingens uttalelser. Uttalelsen ble også vektlagt i den senere lovendringen som ga ungdom som søker om oppholdstillatelse rett til formell opplæring fram til de eventuelt får endelig avslag på søknaden om oppholdstillatelse, se kapittel 41.2.2 under.

41.2.1.3 Barnekonvensjonen og Grunnloven – barnets beste

Både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Departementet legger til grunn at barnets beste skal vurderes og vektlegges ved departementets utredninger og forslag til nytt regelverk.

41.2.2 Opplæringsloven

Alle barn i grunnskolealder (som regel mellom 6 og 16 år) som oppholder seg i Norge, har rett til grunnskoleopplæring uavhengig av om oppholdet i Norge er lovlig eller ikke. Dette følger av opplæringsloven § 2-1 første avsnitt sammenholdt med uttalelsene i forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), side 153. Unntak gjelder for barn som har kortvarig opphold i landet. Det innebærer at retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder i strekk.

Ungdom mellom 16 og 18 år som oppholder seg lovlig i Norge i påvente av å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse, har rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne når det er sannsynlig at ungdommen skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, jf. § 3-1 tolvte avsnitt og § 4A-1 fjerde avsnitt. For dem som får avslag på søknaden om oppholdstillatelse, gjelder retten til slik opplæring fram til dato for endelig vedtak. Det betyr at retten til slik opplæring ikke gjelder i perioden fra datoen for endelig vedtak og fram til utreisefristen eller faktisk utreise.

Ungdom som venter på å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse, og som fyller 18 år i løpet av et skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. Dette betyr at dersom en ungdom fyller 18 år mens hen går i Vg2, får hen fullføre Vg2. Dersom ungdommen er født på høsten, og fyller 18 år etter å ha startet Vg3, vil hen få fullføre Vg3, så lenge hen venter på avgjørelse i utlendingssaken sin.

Rettighetene til opplæring for dem som søker om oppholdstillatelse, ble innført i 2014. Før dette ble det gitt tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år, men uten at denne gruppa hadde en lovfestet rett.

Begrunnelsen for å innføre de nevnte bestemmelsene var ifølge lovens forarbeider at departementet mente at grunnskoleopplæring og videregående opplæring er så grunnleggende og viktig at tilbudet også bør gjelde ungdom mellom 16 og 18 år som søker om opphold i landet, se Prop. 68 L (2013–2014). Departementet vektla også uttalelsene fra Lovavdelingen fra 2010. FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter hadde dessuten kritisert Norge for at barn som søker asyl, ikke hadde tilgang til gratis skolegang utover barne- og ungdomsskolen, se Concluding Observations (juni 2005), avsnitt 22 og 43.

41.2.3 Utlendingsloven

Utlendingsloven § 4 slår fast at utlendinger under sitt lovlige opphold i Norge har samme rettigheter og plikter som norske statsborgere dersom ikke annet følger av andre regler. Det framgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), at den gir uttrykk for en prinsipperklæring om rettslig likestilling mellom utlendinger med lovlig opphold i Norge og norske statsborgere.

Utlendingsloven § 90 sjette avsnitt slår fast at vedtak som innebærer at en utlending må forlate Norge, iverksettes «ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist», normalt på mellom 7 og 30 dager. Utlendingen plikter da å forlate Norge frivillig innen utreisefristens utløp. Dersom utlendingen ikke reiser frivillig innen fristen, kan politiet føre utlendingen ut av landet. I lovens § 90 åttende avsnitt står det at utsendelse av en enslig mindreårig bare skal skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud.

Når de gjelder utreisefristens hensikt og formål, vises det til høringsuttalelsen til Justis- og beredskapsdepartementet til NOU-en, hvor dette departementet skriver:

Utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om opphold, har en plikt til å forlate Norge. Tiden mellom endelig avslag på asylsøknad og utreisefrist er normalt tre uker. I løpet av denne perioden er det lagt opp til at utlendingen skal få mulighet til å overholde vedtaket ved å reise «frivillig» tilbake til hjemlandet, enten på egen hånd eller gjennom ordningen for assistert retur. Utlendingsforvaltningens grunnleggende returarbeid er innrettet mot dette, herunder også ordningen for assistert retur. Dersom man for eksempel søker om assistert retur før utreisefristen, får man mer økonomisk støtte enn om man søker etter utreisefristen, og det er særskilte ordninger for enslige mindreårige og familier. Etter utreisefristen oppholder man seg i Norge ulovlig og risikerer å bli uttransportert av politiet.

41.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å forlenge retten til opplæring for dem som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse fram til faktisk utreisetidspunkt
- å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for de ungdommene som søker om oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at de som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18.

Utvalgets forslag framgår av kapittel 25 i NOU-en.

41.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre at retten til videregående opplæring for ungdom og forberedende opplæring for voksne for dem som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse, gjelder fram til tidspunktet for endelig vedtak om avslag, se forslaget til §§ 5-9 og 18-9
- å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for dem som søker om oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at de som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til videregående opplæring for ungdom og forberedende opplæring for voksne ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18, se forslaget til §§ 5-9 og 18-9.

41.5 Departementets vurdering

41.5.1 Hvor lenge retten til opplæring skal vare for ungdom mellom 16 og 18 år som får endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse

41.5.1.1 Innledning

Opplæringslovutvalget har foreslått at retten til opplæring skal utvides fram til faktisk utreisetidspunkt. Departementet foreslår derimot å videreføre dagens regel om at retten gjelder fram til tidspunktet for endelig vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse. Se vurderingene nedenfor.

41.5.1.2 De rettslige rammene

Som beskrevet over er Grunnlovens bestemmelse om opplæring og utdanning ikke ment å gi ungdom over opplæringspliktig alder rett til et tilbud utover det som i 2014 fulgte av de nasjonale reglene og de internasjonale rammene.

Barnekonvensjonen sier ikke eksplisitt noe om rett til formell opplæring for ungdom som ikke har lovlig oppholdsgrunnlag, den omtaler som regel «alle» eller «ethvert barn». Konvensjonen har også egne regler om diskrimineringsforbud (artikkel 2). Samtidig er det ikke omstridt at kortvarige opphold i et land ikke utløser rett til utdanning. Det er noe uklart hvor langt konvensjonen gir rett til formell opplæring for barn uten lovlig oppholdsgrunnlag. Det er også usikkert om det gjelder samme rett for videregående opplæring som for grunnskoleopplæring.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det ikke er entydig fastslått om Norge er folkerettslig forpliktet til å gi rett til opplæring til ungdom mellom 16 og 18 år uten ulovlig opphold. Som Lovavdelingen også gir uttrykk for i sin uttalelse fra 2010, mener departementet at det ikke er entydig hvilke rettslige rammer folkeretten stiller for denne gruppa ungdommer.

Departementet legger imidlertid til grunn at dagens regler i opplæringsloven § 3-1 tolvte avsnitt og § 4A-1 fjerde avsnitt, ligger innenfor de rettslige rammene, slik også departementet vurderte ved innføringen av reglene i 2014.

41.5.1.3 Barnets beste

I NOU-en, punkt 25.4, skriver utvalget i sin vurdering:

Det er viktig at ungdom mellom 16 og 18 år som søker om oppholdstillatelse i Norge, ikke går ledige og at disse kan få tilgang til meningsfull beskjeftigelse og nyttig kompetanseheving uansett hvordan søknaden om oppholdstillatelse ender. Dette er en gruppe i samfunnet som har et stort behov for både utdanning og noe nyttig å fylle dagene med.

[...]

Barn som har fått avslag på en søknad om beskyttelse, er i en sårbar situasjon. Skolegang kan skape stabilitet i hverdagen og skape håp for fremtiden, og utdanning i Norge vil kunne gjøre ungdommene bedre i stand til å klare seg ved en retur til hjemlandet.

Mottakene for enslige mindreårige har et kontraktsfestet ansvar for blant annet å tilby et strukturert og tilrettelagt aktivitetstilbud til barn på fritiden. Videre forvalter også Utlendingsdirektoratet (UDI) en tilskuddsordning for aktivitetstilbud til barn i mottak. Enslige mindreårige mellom 16 og 18 år som har tidsbegrenset tillatelse, eller ungdom med avslag, skal få de samme tilbudene fra mottakene, også etter at utreisefristen har utløpt. Mottakene for enslige mindreårige har i rundskriv fra UDI klare krav til oppfølging av unge.

Mottak for voksne og familier har noe mindre krav til oppfølging av barn og ungdom enn mottakene for enslige mindreårige. UDIs retningslinjer som gjelder for mottakene for voksne og familier, fokuserer imidlertid i større grad på hvordan foreldrene som bor på mottak, kan ivareta omsorgsansvaret sitt.

Mottak er et frivillig tilbud om innkvartering. Kravene UDI stiller, er begrenset til beboere i mottak.

Departementet mener i utgangspunktet at det vil være til barnets beste å motta formell opplæring, også etter et vedtak om endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse. Særlig vil dette gjelde de ungdommene som blir i Norge i lengre tid etter vedtaksdato, etter at utreisefristen har utløpt. Departementet mener at formell opplæring og kompetanse i større grad enn uformelle tilbud er noe ungdommene kan bruke eller bygge videre på i hjemlandet eller i andre land. Samtidig vil de ungdommene som returnerer til hjemlandet innen utreisefristens utløp (normalt tre uker), kun være i Norge en begrenset periode etter endelig avslagsvedtak. Mangel på formell opplæring i en slik begrenset periode vil i liten grad påvirke ungdommenes muligheter til å klare seg ved en retur til hjemlandet.

I vurderingen av barnets beste må det imidlertid også tas hensyn til mer enn tilgang på utdanning. Som departementet påpeker i vurderingen av de innvandringsregulerende hensynene under, kan utvidede rettigheter til opplæring påvirke returarbeidet negativt. For eksempel kan ungdommenes omsorgspersoner i mindre grad være villige til å samarbeide om retur. En unødvendig lang periode i Norge før retur kan være en ulempe for

ungdommen. For enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov kan det være til barnets beste å bli gjenforent med sine omsorgspersoner i hjemlandet, noe som kan påvirkes negativt om omsorgspersonene ikke vil samarbeide om retur. Vurderingen av barnets beste vil likevel bero på en rekke forhold, for eksempel hvor den mindreårige kommer fra, omsorgspersoner i hjemlandet, og hvordan forholdene ellers er for den som returneres.

41.5.1.4 Innvandringsregulerende hensyn

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i sin høringsuttalelse til NOU-en at en utvidelse av rettighetene fram til faktisk utreisetidspunkt kan påvirke returarbeidet negativt. Videre skriver Justis- og beredskapsdepartementet at slike utvidede rettigheter vil kunne være et insentiv for ikke å etterleve endelig avslagsvedtak og kan gjøre Norge til et mer attraktivt destinasjonsland for personer uten beskyttelsesbehov fordi man får gjennomført skolegang her.

Departementet ser at det kan gi uheldige signaler dersom ungdom får rettigheter til opplæring i en periode de har plikt til å forlate Norge. Det kan være uheldig å innføre rettigheter for denne gruppa ungdom dersom det kan bidra til å vanskeliggjøre utlendingsmyndighetenes returarbeid.

Departementet viser til formålet med utreisefristen og bemerker i tillegg at det at utlendingen skal forlate Norge *innen* utløpet av utreisefristen, innebærer at utlendingen ikke nødvendigvis skal være i Norge helt til utreisefristens utløp. Innen utreisefristens utløp skal også utlendingen, eventuelt i samarbeid med omsorgspersoner, ha mulighet til å ordne med det praktiske rundt avslutningen av oppholdet i Norge og reetableringen i hjemlandet. Departementet mener etter dette at å gi rett til formell opplæring i perioden fra dato for endelig vedtak om avslag og fram til utreisefristen til en viss grad kan sies å gå på tvers av formålet med utreisefristen.

Utvalget har i sin vurdering lagt vekt på at enkelte ungdommer med endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse er ureturnerbare, og at de dermed vil bli værende i Norge også etter utreisefristens utløp. Justis- og beredskapsdepartementet har i sitt høringsinnspill opplyst at det i utgangspunktet ikke er noen nasjonaliteter som ikke kan returnere til hjemlandet dersom utlendingen selv og omsorgspersonene samarbeider om retur. Det finnes et eget oppholdsgrunnlag ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over, se utlendingsforskriften § 8-7. Bestemmelsen er ifølge høringsinnspillet fra Justis- og beredskapsdepartementet lite brukt fordi alle vilkårene for slik tillatelse sjelden er oppfylt. Enslige mindreårige som ikke har annet grunnlag for opphold enn at de er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan få en tidsbegrenset oppholdstillatelse fram til fylte 18 år. jf. utlendingsforskriften § 8-8.

Siden det finnes egne oppholdsgrunnlag for dem som ikke kan returnere til hjemlandet av årsaker de ikke selv har kontroll over, mener departementet at rettighetene vil være ivaretatt for flere av de aktuelle ungdommene. Departementet bemerker i denne sammenheng at ungdom som får midlertidig oppholdstillatelse, enten denne er med eller uten begrensninger, er omfattet av opplæringslovens bestemmelser om rett til formell opplæring.

41.5.1.5 Departementets samlede vurdering

Selv om formell opplæring og utdanning er svært viktig for den enkelte, også for dem som skal returnere til hjemlandet, mener departementet at det er hensiktsmessig å videreføre dagens regel om at retten til opplæring gjelder fram til tidspunktet for endelig vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse.

Utvalgets forslag om å utvide rettigheten fram til faktisk utreisetidspunkt vil kunne undergrave utreisefristens funksjon og bidra til å vanskeliggjøre myndighetenes returarbeid. Departementet legger også vekt på at en uavklart situasjon i Norge i påvente av retur ikke nødvendigvis er til barnets beste. Det er likevel viktig at unge i mottak uavhengig av oppholdsgrunnlag skal få et aktivitetstilbud, selv om retten til formell opplæring ikke lenger består. Videre viser departementet til at de fleste, uavhengig av nasjonalitet, vil kunne returnere til hjemlandet så lenge utlendingen og omsorgspersonene samarbeider. Dersom det er et problem at vilkårene er for strenge for å få midlertidig oppholdstillatelse for dem som i realiteten er ureturnerbare, mener departementet at dette må løses i utlendingsregelverket og ikke ved å utvide rettighetene til opplæring for dem som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse.

41.5.2 Forslaget om å endre tidspunktet for opphør av rettigheter når man passerer 18 år

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å gjøre en justering i når retten til opplæring for ungdom som har søkt om oppholdstillatelse, opphører etter fylte 18 år. Forslaget innebærer at de som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for ungdom ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18.

Ungdom over 16 år som har lovlig opphold i kraft av å søke om oppholdstillatelse, har etter dagens regler rett til opplæring fram til endelig avslag på søknaden, men uansett ikke lenger enn ut inneværende opplæringsår etter fylte 18 år. De som fyller 18 år mellom 1. januar og utløpet av skoleåret, har dermed rett til opplæring ut inneværende skoleår, men ikke lenger. De som fyller 18 år mellom oppstart av nytt skoleår og fram til nyttår, har rett til opplæring ut skoleåret. Om ungdommen er født før eller etter sommerferien, kan dermed avgjøre om hen har rett til å fullføre bare Vg2 eller også Vg3. Som utvalget har påpekt, er dette en forskjellsbehandling av ungdommer født i samme kalenderår.

Departementet er enig i at det er rettferdig å likestille ungdom født i samme kalenderår. Dette vil også samsvare med systemet andre steder i loven, for eksempel med tanke på oppstart i grunnskolen.

Departementet bemerker også at forslaget kun innebærer en mindre utvidelse fra dagens regler. Det er kun de som fyller 18 år i perioden mellom 1. januar og utløpet av skoleåret, som vil berøres av forslaget.

42 Videregående opplæring i bedrift

42.1 Innledning

Dette kapitlet handler om videregående opplæring i bedrift. Praksiskandidatordningen omtales i kapittel 47 om privatist- og godkjenningsordninger. Reguleringen av arbeidslivspartenes deltagelse i styringen av fag- og yrkesopplæringen omtales ikke her, men i kapittel 46 om utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemder som er oppnevnt av staten.

I tillegg handler kapittel 24.6.5 om PP-tjenesten og kapittel 39.5.7 om karriereveiledning og rådgivning også om spørsmål som berører de som har læretid i bedrift.

42.2 Dagens regler

42.2.1 Opplæringsloven

42.2.1.1 Lovens systematikk

Fag- og yrkesopplæringen er i dag hovedsakelig regulert i kapittel 4 i opplæringsloven og egne kapitler i forskrift til opplæringsloven. Når elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får opplæring i skole, gjelder reglene for elever, jf. opplæringsloven § 4-1 andre avsnitt. Det er derfor bare opplæringen i bedrift som er særregulert for fagopplæringen.

De som får opplæring i bedrift, deles i dag inn i fire ulike kandidat typer:

- lærlinger (avslutter med fag- eller svenneprøve)
- kandidater for fagbrev på jobb (avslutter med fag- eller svenneprøve)
- praksisbrevkandidater (avslutter med standardisert prøve på lavere nivå enn fag- og svenneprøve)
- lærekandidater (avslutter med individuelt tilpasset prøve på lavere nivå enn fag- og svenneprøve)

Loven har ingen fellesbetegnelse for de fire kandidat typene som får opplæring og har læretid i bedrift, og heller ingen fellesbetegnelser for opplæringsordninger, kontrakter, sluttvurderinger eller dokumentasjon for de fire. I tillegg til de fire opplæringsordningene er det i dag også en egen godkjenningsordning som åpner for at man kan gå opp til fag- og svenneprøven på grunnlag av allsidig praksis i faget (praksiskandidatordningen).

Systematikken i loven er slik at den enkelte bestemmelsen normalt nevner alle kandidat typene som er omfattet av bestemmelsen, og konkret angir de enkelte ordningene, prøvene osv., se for eksempel opplæringsloven § 4-2.

Normalordningen for yrkesfaglig opplæring er to år i skole (Vg1 og Vg2) og to år i bedrift (Vg3), hvor et år regnes som opplæring og et som verdiskaping. Innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene forutsetter de fleste Vg3-læreplanene opplæring i bedrift, men ingen ungdommer eller voksne har rett til læreplass. Dersom fylkeskommunene ikke kan

formidle opplæring i bedrift til dem som ønsker slik opplæring, må fylkeskommunene tilby bedriftsdelen av opplæringen i skole.

42.2.1.2 Rettighetene til lærlinger og andre som får opplæring i bedrift

Regler om rettigheter og plikter for dem som får opplæring og har læretid i bedrift, er inntatt i § 4-2. Det følger av § 4-2 andre avsnitt at lærlinger og andre som får opplæring i bedrift, er arbeidstakere, og at de har «dei rettane og pliktene som følgjer av lover og tariffavtalar». Denne bestemmelsen viser blant annet til arbeidsmiljøloven og yrkesskadeforsikringsloven. I andre avsnitt andre setning er det unntak fra arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse: Arbeidsavtalen kan ikke bli sagt opp dersom det ikke er vedtatt heving av lærekontrakten etter opplæringsloven § 4-6.

Lærekandidater har rett til spesialundervisning etter reglene i lovens kapittel 5 på samme vilkår som elever, jf. § 4-2 femte avsnitt. Lærekandidatordningen er tilpasset de som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- og svenneprøven. Det er bare elever og lærekandidater som har rett til spesialundervisning, men det følger av § 4-1 andre avsnitt at det er reglene for elever som gjelder når en lærling, praksisbrevkandidat eller lærekandidat får opplæring i skole. Det betyr at dersom fylkeskommunene har ansvaret for deler av opplæringen for en lærling, vil lærlingen kunne ha rett til spesialundervisning i denne delen av opplæringen etter de samme reglene som elever.

Det følger av § 4-2 fjerde avsnitt at lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater skal ha «same tilgang på pedagogisk-psykologisk teneste som elevar i videregående skole». Det er ikke utdypet i loven, forarbeidene eller annet hva som konkret ligger i retten til tilgang til PP-tjenesten. Se mer om dette i kapittel 24 om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

42.2.1.3 Inngåelse, endring og opphør av læreforholdet

Det følger av § 4-5 at lærebedriftene skal inngå skriftlig kontrakt med lærlingene, praksisbrevkandidatene, lærekandidatene eller kandidatene for fagbrev på jobb. Alle de ulike kontraktene om opplæring skal være skriftlige og inngås «når læreforholdet tek til». Kontrakten blir først gyldig når den er godkjent av fylkeskommunene, se bestemmelsens andre avsnitt. I § 4-5 første avsnitt fjerde setning står det at det skal gå fram av kontrakten hvem som har ansvaret for de ulike delene av opplæringen. Ansvaret for opplæringen kan deles mellom en eller flere lærebedrifter, eller mellom lærebedrift og fylkeskommune.

Opplæringsloven § 4-6 første avsnitt åpner for at fylkeskommunene kan godkjenne at målet om en bestemt sluttprøve endres, og at en opplæringskontrakt for lærekandidater omgjøres til en ordinær lærekontrakt for lærlinger eller motsatt. Fylkeskommunene kan dessuten samtykke til at læretiden avbrytes i forbindelse med permisjon, jf. sjette avsnitt.

Opplæringsloven § 4-6 andre og tredje avsnitt regulerer heving av læreforholdet. Alle kontrakter kan heves dersom partene er enige om det, jf. § 4-6 andre avsnitt. Videre følger det av bestemmelsens tredje avsnitt at kontrakter om opplæring i bedrift på visse vilkår også kan heves i tilfeller der partene ikke enige.

Fylkeskommunene skal samtykke til heving. Det følger av femte avsnitt at de som får opplæring i bedrift, skal få mulighet til å forklare seg muntlig før fylkeskommunene fatter vedtak om heving.

Av bestemmelsens siste avsnitt framgår det at lærekontrakten ikke kan endres eller heves på annen måte enn etter reglene i § 4-6, med mindre opplæringslovens regler i § 4-5 om prøvetid gjelder.

42.2.1.4 Godkjenning av lærebedrifter, opplæringskontorer og opplæringsringer

Etter opplæringsloven § 4-3 første avsnitt må bedrifter som tar på seg å gi videregående opplæring, være godkjent av fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan også godkjenne «organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar», det vil si at et opplæringskontor eller en opplæringsring kan godkjennes som lærebedrift. For at et opplæringskontor eller en opplæringsring skal bli godkjent som lærebedrift, må de enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, være godkjent av fylkeskommunene, jf. § 4-3 andre avsnitt. Ifølge lovforarbeidene skal ikke de underliggende bedriftene regnes som lærebedrifter når de samarbeider gjennom et opplæringskontor, men som medlemsbedrifter i opplæringskontorene, se Ot.prp. nr. 41 (2006–2007).

Medlemsbedrifter er ikke regulert utover lovens krav om at disse må godkjennes og slik oppfylle lovens krav til lærebedrifter.

Etter § 4-4 første avsnitt skal lærebedriftene legge produksjonen og opplæringen til rette slik at opplæringsmålene kan nås. Ifølge lovens forarbeider er det en forutsetning for godkjenning som lærebedrift at man kan gi opplæring i hele læreplanen. Enkeltbedrifter som ikke kan stå for dette alene, må samarbeide gjennom et opplæringskontor eller en opplæringsring. Der lærebedriften er et opplæringskontor eller en opplæringsring, skal bedriftene som samarbeider, dokumentere at de samlet tilfredsstillter kravene om innholdet i opplæringen, jf. § 4-3 tredje avsnitt.

For at et opplæringskontor eller en opplæringsring skal bli godkjent som lærebedrift, må de enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, være godkjent av fylkeskommunene, jf. § 4-3 andre avsnitt. Før fylkeskommunene godkjenner en lærebedrift skal yrkesopplæringsnemnda vurdere dem faglig, og fylkeskommunene skal legge avgjørende vekt på denne vurderingen før det fattes vedtak, jf. første avsnitt. Både de enkelte medlemsbedriftene og opplæringskontoret må vurderes av yrkesopplæringsnemnda og godkjennes av fylkeskommunene.

Lærebedriften skal ha intern kvalitetssikring for å sikre at opplæringen er i samsvar med opplæringsloven og forskriften til loven, jf. § 4-7. Det står videre i bestemmelsen at én eller flere representanter for arbeidstakerne sammen med den faglige lederen jevnlig skal kontrollere at lærebedriften oppfyller kravene i lov og forskrift.

Opplæringsloven § 4-3 fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om vilkår for godkjenning av lærebedrifter og tap av godkjenning. Dette er gjort i forskriften kapittel 11.

42.2.1.5 Fylkeskommunenes ansvar

Fylkeskommunene har ansvaret for å godkjenne lærebedrifter. Etter § 4-5 skal fylkeskommunene i tillegg godkjenne alle lærekontrakter som inngås.

Ansvaret for å formidle søkere til læreplass framgår ikke direkte av dagens opplæringslov. Det går imidlertid fram av § 3-3 femte avsnitt at «dersom fylkeskommunen ikkje kan formidle opplæring i bedrift til dei som ønskjer slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skole». I lys av dette legger departementet til grunn at ansvaret for formidling av læreplass ligger hos fylkeskommunene. Fylkeskommunene har dessuten ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring.

Fylkeskommunenes ansvar for formidling av læreplass er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6A-6, som blant annet sier at «[f]ylkeskommunen pliktar å formidle søkjarane med ungdomsrett til lærebedrifter det er inngått avtaler om læreplass med». Videre går det fram av forskriften § 6A-9 at fylkeskommunene skal tilby opplæring i skole til søkere som har rett til opplæring etter opplæringsloven § 3-1, men som ikke har fått tilbud om læreplass innen 1. september.

Det er ingen lovfestet rett til læreplass.

42.2.2 Arbeidsmiljøloven

I opplæringsloven § 4-2 andre avsnitt går det fram at arbeidslivets regler gjelder for læreforhold. Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstakere, jf. § 1-2. Lovens virkeområde gir ikke unntak for lærebedrifter. Lærlinger inngår arbeidsavtale med lærebedriften og er arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven, jf. § 1-8.

Arbeidsmiljølovens formål, jf. § 1-1, er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Loven har også som formål å sikre godt arbeidsmiljø og et inkluderende arbeidsliv. Arbeidsmiljøloven er en vernelov og er ufravikelig, jf. § 1-9.

42.2.3 Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder. Lovens § 17 om universell utforming og § 22 om individuell tilrettelegging for arbeidssøkere og arbeidstakere gjelder også for lærebedrifter. Likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming bygger på et sektorprinsipp. Den overordnede prinsipielle standarden vil derfor gradvis kunne bli avløst av konkrete krav som blir nedfelt i sektorlovgivningen.

42.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalgets forslag på dette området kan kort oppsummeres med følgende tre punkter: 1) de mange betegnelsene som gjelder fag- og yrkesopplæringen er samlet i noen få fellesbetegnelser, 2) arbeidslivets regler er gitt forrang, og 3) flere bestemmelser er flyttet fra lov til forskrift for å bedre harmonere med reguleringen av andre deler av grunnopplæringen.

Utvalget foreslår dette om lovens systematikk mv.:

- at loven bruker *lærling* og *kontrakt om opplæring* som fellesbetegnelser for alle som får fagopplæring i bedrift, og for kontrakter om fagopplæring
- at *prøve* og *dokumentasjon* skal brukes som fellesbetegnelser for sluttvurderinger i fag- og yrkesopplæringen
- at dagens ulike opplæringsordninger ikke endres, men utvalget oppfordrer departementet til å vurdere om det er behov for alle de ulike ordningene og betegnelse
- at departementet revurderer lærekandidatbegrepet og vurderer om regelverket for opplæring i bedrift ivaretar rettigheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne
- at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og lærekontrakt

Utvalget foreslår dette om rettigheter og plikter for dem som får opplæring i bedrift:

- å ikke videreføre forbudet for lærlinger om å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet
- å ikke videreføre retten til spesialundervisning for lærekandidater
- å utvide regelen om prøvetid slik at den også skal gjelde for lærekandidater som er over 21 år og har inngått avtale om full opplæring i bedrift
- å oppheve terskelen for heving av kontrakten om opplæring etter ønske fra lærlingen
- å oppheve at opplæringsloven gir saksbehandlingsregler for hevingssaker, inkludert at det ikke reguleres en rett til å uttale seg før det fattes vedtak om heving
- å ikke videreføre en særskilt rett til tilgang til PP-tjenesten for lærlinger
- å videreføre at de som får opplæring i bedrift, skal ha rett til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten der det følger av lov eller forskrift
- å innføre plikt for fylkeskommunene til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold

Utvalget foreslår dette om godkjenning av lærebedrifter mv.:

- å videreføre krav om godkjenning av lærebedrifter, men at det ikke skal være krav om godkjenning av bedriftssamarbeid
- at opplæringskontorer ikke reguleres i opplæringsloven, og dermed heller ikke kan godkjennes som lærebedrift
- å erstatte kravet om at internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne, med et krav om at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll
- å tydeliggjøre at fylkeskommunen har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven
- å flytte reglene om tap av godkjenning som lærebedrift fra forskriften og til opplæringsloven

Utvalget foreslår dette om fylkeskommunens ansvar og oppgaver:

- å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for formidling i loven, og å utvide ansvaret til å omfatte alle kvalifiserte søkere
- å ikke videreføre plikten til å tilby praksisbrevopplæring
- å videreføre en regulering av yrkesopplæringsnemndene, men å endre loven slik at yrkesopplæringsnemndas råd skal tillegges stor, ikke avgjørende, vekt.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i i NOU 2019: 23, kapittel 29.5.

42.4 Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og til fremtiden

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* legger regjeringen fram flere forslag som kan være relevante for reguleringen av fag- og yrkesopplæringen. Blant annet vil regjeringen foreslå å innføre en ny rett til læreplass eller et likeverdig tilbud som del av opplæringsloven og videreutvikle lærekandidatordningen og praksisbrevordningen i lys av fullføringsretten.

Stortinget behandlet Meld. St. 21 (2020–2021) i juni 2021. I hovedsak sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag, men fattet også 12 avvikende vedtak.

42.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å bruke «den som skal ha læretid i bedrift» og «den som har læretid i bedrift» som fellesbetegnelse for alle som får fagopplæring i bedrift, se forslaget til § 7-1 flg.
- å bruke «kontrakt om opplæring» som fellesbetegnelse for lærekontrakter, kontrakter om fagbrev på jobb og opplæringskontrakter, se forslaget til § 7-2 flg.
- å ikke videreføre regulering av de ulike opplæringsordningene i loven, men at dette flyttes til forskrift til opplæringsloven, se forskriftshjemmelen i forslaget til § 5-2 fjerde avsnitt
- at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og kontrakt om læretid, se forslaget til § 7-4 fjerde avsnitt
- å videreføre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) for lærekandidater, se forslaget til § 7-4 sjette avsnitt
- å ikke videreføre bestemmelsen om tilgang til PP-tjenesten for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater
- å videreføre at de som får opplæring i bedrift, fortsatt har rett til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten der det følger av lov eller forskrift, se forslaget til § 11-13 tredje avsnitt
- å ikke videreføre en terskel for å heve kontrakten om læretid etter ønske fra den som har opplæring i bedrift, se forslaget til § 7-3 andre avsnitt første setning
- å erstatte dagens rett til å uttale seg muntlig til den som skal fatte vedtak om heving, med en generell rett til å uttale seg muntlig før det fattes vedtak om heving etter ensidig ønske fra lærebedriften, se forslaget til § 7-3 tredje avsnitt
- å innføre prøvetid for alle som har inngått avtale om full opplæring i bedrift, uavhengig av alder og kandidattype, se forslaget til § 7-4 tredje avsnitt
- å ikke videreføre forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet for dem som har opplæring i bedrift
- å videreføre krav om at lærebedrifter skal godkjennes, men at det ikke skal være krav om å godkjenne bedriftssamarbeid, se forslaget til § 7-5
- at kravet om at internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne, erstattes av et krav om at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll, se forslaget til § 7-11 første avsnitt

- å innføre en tydeligere regulering om at fylkeskommunene har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven, se forslaget til § 7-9 første avsnitt
- å flytte reglene om tap av godkjenning som lærebedrift fra forskriften til opplæringsloven, se forslagene til § 7-9 andre, tredje og fjerde avsnitt
- å innføre en hjemmel til å gi regler om opplæringskontorer i forskrift, se to alternative forslag til § 7-5 tredje avsnitt
- å innføre en lovfestet rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve, se forslag til § 5-6
- å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for formidling og utvide ansvaret til å omfatte alle kvalifiserte søkere, se forslaget til § 7-7
- å videreføre plikten til å tilby praksisbrevopplæring, se forslaget til § 6-3 andre avsnitt
- å endre loven slik at yrkesopplæringsnemndas råd i saker om godkjenning av lærebedrifter ikke skal tillegges avgjørende, men tung vekt, se forslaget til § 7-5 andre avsnitt
- å videreføre dagens bestemmelse om at saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen skal legges fram for yrkesopplæringsnemndene, og å presisere at yrkesopplæringsnemndas råd skal «vege tungt», se forslaget til § 8-2

42.6 Departementets vurdering

42.6.1 Fellesbetegnelser og opplæringsordninger

42.6.1.1 Fellesbetegnelser i loven

Opplæringslovutvalget har foreslått å bruke *lærling* som fellesbetegnelse for alle som får fagopplæring i bedrift, og *kontrakt om opplæring* som fellesbetegnelse for lærekontrakt, opplæringskontrakt og kontrakt om fagbrev på jobb. Forslaget er begrunnet med at dagens reguleringsteknikk der alle opplæringsordninger og kandidattyper nevnes, gjør loven uoversiktlig og vanskelig å lese. Et klart flertall av høringsinstansene er negative til forslaget om å bruke fellesbetegnelser i loven. Hovedinnsigelsen er at det er behov for å skille mellom ulike kandidater og sluttkompetanser.

Departementet deler opplæringslovutvalgets vurdering av at en fellesbetegnelse for alle kandidattyper vil forenkle loven. Dagens systematikk der alle kandidattyper nevnes i alle bestemmelsene, skaper en omfattende lovtekst som kan være tung å lese. Departementet mener derimot at det likevel er gode grunner for å nevne alle kandidattyper i loven. For det første vil det framgå av loven at det er ulike opplæringsløp, og loven kan på en enkel og presis måte angi rettigheter eller plikter som ikke gjelder for alle opplæringsløp. For det andre vil lovregulering av kandidattypene bety at det er Stortinget som avgjør hvilke opplæringsløp det skal være i fag- og yrkesopplæringen. Selv om det er naturlig at det nærmere innholdet i de ulike opplæringsordningene reguleres i forskrift, kan det gi mer forutsigbarhet for fylkeskommunene, bransjene og den enkelte at loven må endres dersom ordninger skal fjernes eller nye legges til. Departementet vil derfor foreslå at loven nevner alle kandidattypene, men for øvrig bruker fellesbetegnelse for alle kandidater så lenge det ikke er nødvendig å angi rettigheter og plikter på en mer presis måte.

Departementet er uenig i opplæringslovutvalgets forslag om å bruke *lærling* som fellesbetegnelse for alle kandidattyper. Lærlingordningen har lange tradisjoner og er den klart mest brukte ordningen i dag. Lærling er derfor den kandidattypen som nok er mest kjent, og som i størst grad gir assosiasjoner til fagopplæringen. Departementet mener derfor det ikke er hensiktsmessig å endre lærlingbetegnelse ved å utvide betegnelsen. Det er en dårlig løsning å bruke *lærling* både som fellesbetegnelse og som betegnelse for dem som går i ordinære læreløp med sikte på fag- eller svenneprøve. Dette kan skape tvil og uklare regler. Departementet foreslår i stedet at loven bruker fellesbetegnelsene *den som skal ha læretid i bedrift* og *den som har læretid i bedrift*. Betegnelsene er beskrivende for hvem det er snakk om, og gjør det klart at det gjelder generelt, uavhengig av hvilket opplæringsløp den enkelte er inne i.

Opplæringslovutvalget har foreslått å bruke *prøve* og *dokumentasjon* som fellesbetegnelser. I utvalgets lovforslag er imidlertid verken *prøve* eller *dokumentasjon* brukt fordi loven er mer overordnet. Samtidig har utvalget brukt både *fag-* og *svenneprøve*, *fagbrev* og *sveinebrev* i sitt forslag til regulering av praksiskandidatordningen og godkjenning av utenlandsk fagopplæring (§§ 21-2 og 21-3 i utkastet). Departementet foreslår at disse bestemmelsene følges opp, og vil ikke foreslå at det innføres fellesbetegnelser for sluttprøver og dokumentasjon i loven.

42.6.1.2 Behov for gjennomgang av de ulike opplæringsordningene

Opplæringslovutvalget har ikke vurdert innholdet i eller behovet for de ulike opplæringsordningene, men har oppfordret departementet til å vurdere om det fortsatt er behov for alle de ulike ordningene og betegnelsene.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* peker regjeringen på et behov for å se på og videreutvikle lærekandidatordningen og praksisbrevordningen i lys av forslaget om ny fullføringsrett, som foreslås fulgt opp i denne høringen (se kapittel 40). Det er særlig målgrupper for ordningene og innretningen på lærekandidatordningen i lys av ny fullføringsrett som bør utredes. Departementet peker også på at ordningen som et tilbud for dem som har bodd kort tid i Norge, og for personer som får tilbud fra NAV med sikte på tilrettelegging for varig tilknytning til arbeidslivet, bør ses på. Dette er relevant med tanke på behovet for individuelt tilpassede løp og hvordan de skal innrettes. Kunnskapsdepartementet vil invitere partene i arbeidslivet til å delta i arbeidet med å gjennomgå lærekandidatordningen og praksisbrevordningen.

Videreføre betegnelsen «lærekandidat»

Opplæringslovutvalget argumenterer for at lærekandidatbetegnelsen er stigmatiserende, og har oppfordret departementet til å revurdere betegnelsen. Departementet er ikke enig i at betegnelsen *lærekandidat* i seg selv fører til stigmatisering. *Lærekandidat* er etter departementets syn ikke negativt ladet og har ikke en naturlig sammenheng eller assosiasjon med det å ha fysiske eller kognitive utfordringer. Derfor mener departementet heller ikke at et navnebytte vil motvirke eventuell stigmatisering. At ordningen faktisk fører til delkompetanse, vil ikke forandres ved at betegnelsen i loven eller forskriften

endres. Departementet vil derfor videreføre lære kandidatbetegnelsen, som er etablert og kjent i sektoren.

42.6.2 Særregler i opplæringsloven eller reguleringen gjennom arbeidsrettslige regler og forvaltningsloven?

42.6.2.1 Ikke videreføre forbud mot ansiktsdekkende plagg

En konsekvens av opplæringslovutvalgets forslag om å gi arbeidsrettslige regler forrang foran opplæringsloven, er at forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ikke videreføres for dem som har læretid i bedrift. Det gjelder ingen slik generell regel i arbeidslivet, og det er heller ikke lovregulert i hvilke tilfeller det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å gi et forbud. For dem som får opplæring i bedrift, vil heving av lærekontrakten være den eneste ikke-arbeidsrettslige sanksjonen for brudd på et forbud mot ansiktsdekkende plagg.

I likhet med opplæringslovutvalget mener departementet at opplæringsloven ikke bør regulere sanksjoner som er mer inngripende for lærlinger enn for elever, og som dessuten går betydelig lenger enn hva som er aktuelle arbeidsrettslige sanksjoner for samme forhold. Dersom arbeidsplassen har regler om bruk av ansiktsdekkende plagg i arbeidstiden, mener departementet at det bør være like regler for lærlinger og andre ansatte.

Departementet mener det er viktigere med like regler for dem som har læretid, og andre ansatte i samme bedrift enn at det skal være samme regler for lærlinger som for elever. I tillegg mener departementet at dersom arbeidsgiveren ikke har innvendinger til at en lærling bruker ansiktsdekkende plagg i arbeidstiden, er det urimelig at fylkeskommunene skal kunne heve læreforholdet for et forhold som lærebedriften ikke anser som et problem. Dette vil kunne få konsekvenser for lærebedriften som har investert tid i opplæring for lærlingen, som det normalt er mer av den første tiden i bedrift. Det vil også kunne påvirke planleggingen og gjennomføringen av virksomheten dersom en ansatt brått må slutte. Derfor foreslår departementet at dagens forbud mot lærlingers bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, ikke videreføres i opplæringsloven.

42.6.2.2 Lærlingers rett til å uttale seg før heving av kontrakt om opplæring

Etter dagens § 4-6 femte avsnitt skal lærlinger få anledning til å «forklare seg munnleg for den som skal gjere vedtaket», før det fattes vedtak om heving av en lærekontrakt etter krav fra lærebedriften. Dette er en særordning sammenliknet med forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Utvalget mener det ikke er argumenter for at det skal være andre regler for lærlinger enn for elever, eller at lærlinger skal ha en sterkere rett enn hva som følger av forvaltningslovens vanlige regler. Utvalget foreslår derfor at forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal gjelde. Vedtak om heving av læreforholdet vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler gir en rett til å uttale seg før det fattes vedtak, jf. § 16 og i enkelte tilfeller muntlig, jf. § 11d. Forvaltningsloven krever dessuten at et spørsmål er

tilstrekkelig utredet før en beslutning fattes, jf. § 17. Det kan innebære å ha en samtale med lærlingen. Dette taler imot egne saksbehandlingsregler for hevingssaker.

Et argument for å ha særlige saksbehandlingsregler for hevingssaker er den skjeve maktbalansen mellom lærling og lærebedrift og erfaring med at lærlinger blir presset til å signere søknad om heving. En rett for lærlingen til å uttale seg muntlig for fylkeskommunen før det fattes vedtak om heving, vil neppe påvirke maktbalansen mellom lærling og lærebedrift, men kan legge til rette for at flere lærlinger tar ordet. Etter departementets vurdering kan en slik samtale også gi fylkeskommunene sentral informasjon om forhold ved lærebedriften som kan være relevant for videre dialog og kontroll med bedriften.

Etter departementets vurdering er det gode argumenter for å fortsatt særregulere en rett for lærlingen til å uttale seg før det fattes vedtak om heving etter krav fra lærebedriften. Departementet ser derimot ikke at det er behov for å videreføre en rett for lærlingen til å uttale seg muntlig for «den som skal gjere vedtaket». I departementets lovforslag foreslås det at lærlingen skal ha rett til å uttale seg for «fylkeskommunen».

42.6.3 Heving av lærekontrakt

42.6.3.1 Alminnelige regler om heving

Alle som skal ha læretid i bedrift, skal både inngå lærekontrakt og arbeidsavtale. Når lærebedriften er med i et opplæringskontor, er dagens praksis at lærekontrakten tegnes med opplæringskontoret, og at arbeidsavtalen inngås med bedriften som gir opplæringen. Dette omtales som trepartsforhold.

Etter dagens § 4-2 andre avsnitt andre setning skal opplæringsloven fullt ut regulere opphør av arbeidsavtale og lærekontrakt der lærlingen har «teikna både arbeidsavtale og lærekontrakt eller opplæringskontrakt med same part». Departementet har uttalt at bestemmelsen må forstås slik at opplæringslovens hevingsregler gjelder fullt ut også for trepartsforhold. Men det er likevel uenighet om hvordan regelen skal forstås. I rettspraksis (LF-2009-137181) har det blitt lagt til grunn at det i trepartsforhold er arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern som gjelder, og at § 4-2 andre avsnitt siste setning ikke gjelder der arbeidskontrakt og lærekontrakt er inngått med ulike parter. Flere av høringsinnspillene til forslaget om opplæringskontorene tilsier også at det er slik bestemmelsen praktiseres i dag. Utvalget har foreslått at opplæringskontorer ikke skal reguleres i loven og har derfor ikke vurdert om arbeidsmiljølovens stillingsvernsbestemmelser skal gjelde i trepartsforhold.

Opplæringsutvalget foreslår at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og lærekontrakt. Forslaget innebærer at selve arbeidsavtalen bare kan sies opp dersom opplæringslovens vilkår for heving av lærekontrakten er oppfylt, og at det dermed er opplæringsloven som regulerer hele forholdet.

I likhet med utvalget mener departementet at det neppe vil være tilfeller der vilkårene for heving er oppfylt uten at arbeidsforholdet kan avsluttes etter arbeidsmiljølovens regler.

Departementet støtter derfor forslaget om at arbeidskontrakten og lærekontrakten skal følge hverandre.

Skal det være egne regler for heving av lærekontrakt i trepartsforhold?

I kapittel 42.6.7 foreslår departementet to alternativer til regulering av opplæringskontorene. Alternativ 1 er at opplæringskontorene fortsatt skal reguleres i loven som lærebedrift, og alternativ 2 er at opplæringskontorene skal reguleres som noe annet enn lærebedrift.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det bør være andre regler for heving av lærekontrakt i trepartsforhold enn der både lærekontrakt og arbeidskontrakt er inngått mellom de samme to partene. Spørsmålet er om regelverket bør åpne for at et opplæringskontor kan være part i en lærekontrakt, og at denne kontrakten kan fortsette å gjelde selv om arbeidsavtalen avsluttes. Spørsmålet gjelder både for tilfeller der opplæringskontorer er lærebedrift, og der opplæringskontorer er noe annet enn lærebedrift, men likevel part i lærekontrakten.

42.6.3.2 Fjerne terskelen for å heve lærekontrakten etter lærlingens ønske

Hvis lærlingen selv ønsker å heve lærekontrakten, er vilkåret i dag at lærlingen gir skriftlig beskjed om at det er en urimelig ulempe å fortsette ut kontraktstiden. Forarbeidene viser til at dette typisk vil være velferdsgrunner, for eksempel at lærlingen av private grunner må søke seg over i annet arbeid, eller at flytting av bedriften gjør det til en urimelig belastning å følge med til det nye stedet. Utvalget har foreslått å fjerne terskelen for å heve en lærekontrakt etter ønske fra lærlingen.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å ha en terskel for heving av kontrakten om opplæring etter ønske fra lærlingen. I de fleste tilfellene vil årsaken til at lærlingen ønsker å avslutte læreforholdet, omfattes av de andre hevingsgrunnene. Det vil uansett være hensiktsløst å tvinge en uvillig lærling til å fortsette for å oppfylle lovens krav.

En innvending mot forslaget er at det kan føre til at flere lærlinger hever læreforholdet. I høringen har en fylkeskommune vist til et eksempel der mange byttet lærebedrift for å få bedre lønnsbetingelser. Departementet ser at dette i tilfelle kan føre til mer administrativt arbeid for fylkeskommunene. Samtidig påpeker departementet at tilgangen på læreplasser normalt er et knapphetsgode, og at de fleste som har fått læreplass, vil ønske å fullføre læretiden. Det er derfor ikke sannsynlig at hevingssaker vil øke vesentlig, og det vil trolig føre til lite ekstrajobb i fylkets formidlingsarbeid. I slike unntakstilfeller som høringsinnspillet viser til, mener departementet at konkurranse om å være attraktive lærebedrifter kan gagne både lærlingene og bransjene. Det bør derfor ikke være et argument mot å fjerne terskelen for heving etter lærlingens ønske.

På denne bakgrunnen foreslår departementet å lovfeste at lærekontrakten kan heves etter ønske fra lærlingen.

42.6.3.3 Fjerne aldersbegrensningen for prøvetid

I dag kan det bare inngås prøvetid for lærlinger som er over 21 år, og som har inngått avtale om full opplæring i bedrift. Utvalget foreslår at prøvetid på de samme vilkårene også skal gjelde for lærekandidater.

Departementet støtter utvalgets forslag og vurdering av at begge parter vil være tjent med en mulighet for å avslutte læreforholdet tidlig når det inngås avtale om all programfagsopplæring i bedrift, og at dette gjelder for alle kandidattyper. Departementet ser derimot ikke behovet for å videreføre aldersbegrensningen. Argumentene for prøvetid er like aktuelle for kandidater som er yngre enn 21 år. Departementet foreslår derfor å fjerne aldersbegrensningen. Forslaget innebærer at prøvetid vil gjelde for alle som inngår kontrakt om all programfagsopplæring i bedrift, uavhengig av kandidattype og uavhengig av alder.

42.6.4 Rettigheter og plikter for dem som får opplæring i bedrift

42.6.4.1 Videreføre rett til individuell tilrettelegging i bedrift for lærekandidater

Lærekandidater har etter opplæringsloven § 4-2 femte avsnitt rett til spesialundervisning etter de samme reglene som elever. Lærekandidater har inngått opplæringskontrakt med individuelt fastsatte mål fra aktuell Vg3-læreplan, men ordningen innebærer ikke i seg selv spesialundervisning.

Opplæringslovutvalget foreslår ikke å videreføre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) for lærekandidater. Utvalget legger til grunn at likestillings- og diskrimineringsloven gir et godt nok rettighetsvern. Flertallet av høringsinstansene er negative til forslaget.

Etter utvalgets forslag vil den enkeltes behov for individuell tilrettelegging bare reguleres av likestillings- og diskrimineringsloven § 22. Det går fram av denne lovens forarbeider at kravet til individuell tilrettelegging ikke går like langt i å fastslå rettigheter som spesialundervisning etter opplæringsloven. Det er fordi retten etter likestillings- og diskrimineringsloven gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for arbeidsgiver.

Departementet er enig med utvalget i at likestillings- og diskrimineringsloven gir et godt rettighetsvern for lærekandidater. Selv om retten til spesialundervisning etter opplæringsloven gir en sterkere rett fordi den ikke kan avgrenses av økonomiske hensyn, mener departementet at dette neppe vil komme på spissen i en konkret sak fordi en bedrift ikke vil si ja til å ta inn en lærekandidat som vil ha behov for så omfattende tilrettelegging at det ikke er håndterbart for bedriften. Likestillings- og diskrimineringsloven vil derimot ikke kunne gi en rett til å jobbe med andre mål enn dem som er fastsatt i Vg3-læreplanen for det aktuelle lærefaget, eller en rett til opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Dette er forhold som dekkes av en rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

I tråd med Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* vil departementet vurdere lærekandidatordningen og videreutvikle den. I dette arbeidet kan det bli aktuelt å se nærmere på individuelt tilrettelagt opplæring for lærekandidater.

Inntil videre mener departementet det er sentralt å videreføre en rett til individuelt tilrettelagt opplæring for lærekandidater. I kapittel 22.6 foreslår departementet å følge opp opplæringslovutvalgets forslag om å dele opp retten til spesialundervisning i tre rettigheter. Departementet foreslår en materiell videreføring av retten til spesialundervisning for lærekandidater, som betyr at lærekandidater skal ha rett til individuell tilrettelegging, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging på de samme vilkårene som elever.

42.6.4.2 Tilgang til PP-tjenesten

Opplæringslovutvalget foreslår ikke å videreføre regelen i opplæringsloven § 4-2 fjerde avsnitt, om at lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater skal ha samme tilgang på PP-tjeneste som elever i videregående skole. Departementet foreslår å følge opp forslaget om å fjerne denne reguleringen, men viser samtidig til kapittel 24.6.5 om PP-tjenestens rolle i forbindelse med opplæring i bedrift.

Departementet foreslår ellers at de som har læretid i bedrift, fortsatt skal ha rett til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten der det følger av lov eller forskrift, for eksempel for å kunne framstille seg til den avsluttende prøven uten å ha bestått i alle fellesfagene og for å kunne få innvilget særskilt tilrettelegging av prøven (jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-42 og 3-58). Som det går fram av kapittel 42.6.4.1, foreslår departementet også at lærekandidater fortsatt skal ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen og dermed sakkyndig vurdering, etter de samme reglene som gjelder for elever.

42.6.5 Rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve

42.6.5.1 Ikke innføre rett til læreplass

Opplæringslovutvalget viser til at en lovfestet rett til læreplass har blitt vurdert flere ganger tidligere. Etter utvalgets vurdering er det ikke gjennomførbart med en lovfestet rett til læreplass. Utvalget understreker imidlertid at det er viktig at kvalifiserte søkere som ikke får tilbud om læreplass, får rett til å fullføre opplæringsløpet. Utvalget har ikke vurdert innholdet i eller kvaliteten på Vg3 i skole, men har forutsatt at retten til Vg3-opplæring i skole for dem som ikke får læreplass, skal bestå.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke er meningsfullt å innføre en absolutt rett til læreplass. Tilgang til læreplasser er ikke noe verken staten eller fylkeskommunene kan garantere. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår regjeringen å innføre en ny «rett til læreplass eller et likeverdige tilbud» i opplæringsloven. Tiltaket er ikke ment å innebære en lovfestet og absolutt rett til læreplass, men å være en rett som i realiteten kan oppfylles med et likeverdige tilbud i fylkeskommunens regi. Tiltaket i Meld. St. 21 (2020–2021) tar utgangspunkt i rettigheter som i dag er regulert i opplæringsloven §§ 3-1 og 3-3 femte avsnitt, og regler i forskrift til

opplæringsloven kapittel 6 og 6A. Målet med tiltaket er å gi dem som velger yrkesfag, en større sikkerhet for at de skal få gjennomført et mer helhetlig og sammenhengende opplæringsløp enn de får i dag. Dette er viktig for å nå målet om god rekruttering til yrkesfag og flere utdannede fagarbeidere.

Stortinget behandlet Meld. St. 21 (2020–2021) i juni 2021, jf. Innst. 585 S. (2020–2021). I vedtak 1081 fra 1. juni 2021 slutter Stortinget seg til det alt vesentlige og de fleste av tiltakene i meldingen.

42.6.5.2 Et annet opplæringstilbud for dem som ikke får læreplass

Til tross for at det over tid har blitt satt inn flere tiltak for flere læreplasser, i tillegg til at det har blitt flere læreplasser og mindre ungdomskull, er det hvert år en gruppe ungdommer som står uten læreplass etter fullført Vg2. Denne ungdomsgruppen kjennetegnes av lave karakterer og høyt fravær. Menn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert. Voksne søkere opplever også å stå uten læreplass.

Stortinget har sluttet seg til forslaget i Meld. St. 21 (2020–2021) om å innføre en rett til læreplass eller et likeverdig tilbud. Departementet vil gå videre med forslaget fra meldingen til Stortinget, men har merket seg diskusjonen rundt bruken av betegnelsen *likeverdig tilbud*. I Innst. 585 S. (2020–2021) pekes det på at betegnelsen i enkelte sammenhenger blir forstått som «likt», og at det ikke er riktig å likestille de to typene tilbud. Departementet er enig i at et opplæringstilbud i regi av fylkeskommunene ikke vil bli det samme som tilbud om en læreplass. For å unngå slike misforståelser foreslår departementet en annen betegnelse enn *likeverdig tilbud*.

I dagens regler i opplæringsloven § 3-3 femte avsnitt står det at bedriftsdelen av opplæringen for dem som ikke får læreplass, skal «skje i skole». Departementet mener at uttrykket *i skole* heller ikke bør videreføres fordi dette kan gi et skjevt bilde av hva det alternativet opplæringstilbudet for dem som ikke får læreplass, skal bestå av.

Departementet mener på bakgrunn av dette at loven bør slå fast at de som ikke får læreplass, skal få et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svennebrev. Forslaget til formulering er et «anna opplæringstilbud på videregående trinn 3 som bygger på det programområdet søkjeren har gjennomført på videregående trinn 2». Det er fylkeskommunene som skal være ansvarlige for opplæringstilbudet. Både de som formidles til læreplass, og de som skal få det andre opplæringstilbudet, må oppfylle vilkårene for inntak til videregående trinn 3. Vilkaene for inntak skal som i dag følge av forskriftens regler om inntak og formidling. Departementet foreslår ikke endringer i vilkårene for inntak til videregående trinn 3 i dette høringsnotatet.

Behov for å forbedre tilbudet om VG3 i skole

I Meld. St. 21 (2020–2021) trekkes det fram at kunnskapsgrunnlaget viser at dagens tilbud om Vg3 i skole har vesentlige mangler når det gjelder hvor lenge tilbudet varer, når det starter opp, og hvordan det organiseres. I vedtak 1070 fra 1. juni 2021 ber Stortinget om at regjeringen, i samarbeid med partene, konkretiserer nærmere forbedringer av Vg3 i skole. Departementet vil følge opp dette gjennom fortsatt dialog med partene i arbeidslivet og

fylkeskommunene m.fl. for å sikre at opplæringstilbudet for dem som ikke får læreplass, forbedres. I påvente av dette er det for tidlig å beskrive kravene til opplæringstilbudet. Departementet vil imidlertid i det videre arbeidet med innretningen av tilbudet ta utgangspunkt i blant annet Meld. St. 21 (2020–2021), der det framgår at kombinasjonen og summen av lengre varighet, tidligere oppstart, og bedre innhold og organisering av tilbudet, er momenter som til sammen vil kunne gi et bedre opplæringstilbud til dem som ikke får læreplass.

For å ta høyde for nærmere forskrifter om opplæringstilbudet til dem som ikke får læreplass, foreslår departementet en relativt åpen forskriftshjemmel i loven.

42.6.6 Godkjenning av lærebedrifter mv.

42.6.6.1 *Vilkår for godkjenning som lærebedrift – særlig om bemanningsbyråer*

Utvalget har ikke foreslått å endre kravene for å bli godkjent som lærebedrift. Det er ingen av høringsinstansene som har hatt kommentarer til dette, utover innspill om yrkesopplæringsnemndas rolle i godkjenningen.

Utvalgets forslag innebærer en videreføring av tre overordnede vilkårene for å kunne godkjennes som lærebedrift. Lærebedriften må

- være i stand til å gi opplæring i samsvar med læreplaner i fag
- ha en eller flere ansatte som er faglig kvalifisert
- ha en eller flere ansatte som kan ha rollen som instruktør for den som skal ha læretid i bedriften

Departementet har ikke inntrykk av at det er et problem at reguleringen er knapp, men er kjent med at det er uenighet om bemanningsbyråer bør kunne godkjennes som lærebedrift. Særlig er det delte meninger om et bemanningsbyrå kan bli godkjent som lærebedrift i et fag som bemanningsbyrået ikke selv har produksjon i.

Etter departementets vurdering er det sentralt at bedrifter som påtar seg ansvaret for opplæringen til lærlinger og andre kandidater, kan gi opplæring i samsvar med den aktuelle læreplanen. At bedriften har en produksjon som dekker kompetansemålene i det aktuelle faget, er en rimelig forståelse av hva som ligger i kravet «vere i stand til å gi opplæring i samsvar med læreplaner for fag».

I kapittel 42.6.7 hører departementet to alternative reguleringer av opplæringskontorer. Ett av forslagene er at opplæringskontorer skal kunne godkjennes som lærebedrift. Dette vil i så fall innebære at disse virksomhetene godkjennes som lærebedrift selv om de ikke har egen produksjon i aktuelle lærefag. Departementet ser at et krav om egenproduksjon kan reise spørsmål om også bemanningsbyråer bør kunne godkjennes som lærebedrift. Dersom det blir aktuelt å gå videre med regulering av opplæringskontorer som lærebedrift, vil departementet gjøre en nærmere utredning av krav til lærebedrifter i lys av vikarbyrådirektivet.

42.6.6.2 *Ikke krav om godkjenning av samarbeid mellom lærebedrifter*

I dag kan bedrifter godkjennes som lærebedrift selv om de ikke kan oppfylle alle delene av opplæringen alene, jf. Ot.prp. nr. 41 (2006–2007). Etter dagens regler vil kravet i § 4-3 tredje avsnitt andre setning bety at godkjenningen av den enkelte bedriften i et samarbeid gjelder den delen av opplæringen bedriften skal ha ansvaret for. Departementet vil videreføre regelen om at en bedrift kan godkjennes som lærebedrift selv om bedriften ikke kan stå for all opplæringen alene. Ordningen kan bidra til at flere bedrifter velger å søke godkjenning som lærebedrift.

Departementet kjenner ikke til at opplæringsringer, det vil si organiserte samarbeid mellom lærebedrifter der hver bedrift tegner kontrakt med lærlingen, er utbredt i dag. Departementet legger derfor til grunn at lærebedrifter som samarbeider med andre lærebedrifter om opplæringen til lærlinger og andre kandidater, normalt er tilknyttet et opplæringskontor. Etter departementets vurdering kan både opplæringskontorene og fylkeskommunene ha en koordinerende funksjon for å koble lærebedrifter for potensielt samarbeid.

I likhet med opplæringslovutvalget mener departementet at det ikke er nødvendig å kreve en egen godkjenning av samarbeidet mellom to eller flere lærebedrifter. Hvis alle bedriftene i samarbeidet er godkjent som lærebedrifter hver for seg, er det unødvendig å kreve en egen godkjenning av samarbeidet. Det bør være tilstrekkelig at fylkeskommunene når kontrakten om opplæring godkjennes, også godkjenner hvem som har ansvaret for de ulike delene av opplæringen, jf. forslaget til § 7-2 tredje avsnitt.

Departementet vil vurdere en nærmere regulering av lærebedriftssamarbeid i forskrift til opplæringsloven. Aktuelle regler er hvilken av de samarbeidende bedriftene som skal få tilskuddet utbetalt til seg, og hvem som har ansvaret for oppmelding til fagprøven mv., jf. forslaget til §§ 7-5 tredje avsnitt og 7-8 andre avsnitt.

42.6.6.3 *Ikke detaljregulere hvem som deltar i internkontroll*

Opplæringslovutvalget har foreslått å erstatte kravet om at internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne, med et krav om at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll. Departementet er enig i at det er unødvendig å detaljregulere hvem som skal delta i arbeidet med internkontroll.

Internkontroll etter opplæringsloven omfatter kontroll med at bedriften oppfyller opplæringslovens plikter for lærebedrifter. Det betyr at reglene om internkontroll etter øvrig regelverk, blant annet arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften, gjelder i tillegg til og uavhengig av hva som reguleres i opplæringsloven. Departementet er enig med høringsinnspillet fra blant annet EL og IT Forbundet i at det er viktig at de arbeidstakerne som jobber med lærlingen i det daglige, også tar del i internkontrollen. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke er nødvendig å detaljregulere dette, ettersom det både er naturlig og nødvendig for å kunne si noe om opplæringen som gis. I likhet med utvalget mener departementet derfor at det er tilstrekkelig å presisere at arbeidstakerne skal få ta del i internkontrollarbeidet.

42.6.7 Opplæringskontorer

42.6.7.1 *Hvordan opplæringskontorer skal reguleres – overordnede vurderinger*

Etter dagens regler kan opplæringskontorer godkjennes som lærebedrift, og reglene for lærebedrifter gjelder da tilsvarende for opplæringskontorene. I praksis er lærebedrifter og opplæringskontorer to ulike typer virksomheter. Både kunnskapsgrunnlaget og innspillene i høringen viser at det på flere områder er lite samsvar mellom kart og terreng i dagens praksis og regulering av opplæringskontorene. Departementet ser at det kan oppstå uklarhet om opplæringskontorenes ansvar og oppgaver etter dagens regler. Misforholdet mellom kart og terreng bør etter departementets vurdering korrigeres gjennom en klargjøring av opplæringskontorenes rolle og oppgaver.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* vedtok Stortinget i vedtak 1078: «Stortinget ber regjeringen videreføre lovfesting av opplæringskontorene og godkjenning som lærebedrift, samt forsterke opplæringskontorenes funksjon som bindeledd mellom skolen og lærebedriftene». Departementet følger i dette høringsnotatet opp den delen av Stortingets vedtak som handler om lovreguleringen.

To alternativer for regulering av opplæringskontorer

Siden et klart flertall av høringsinstansene mener at opplæringskontorer bør reguleres som noe annet enn lærebedrift, presenterer departementet to alternative forslag til regulering av opplæringskontorer. Det ene forslaget er å videreføre en regulering av opplæringskontorer som lærebedrift, og det andre forslaget er å regulere opplæringskontorer som noe annet enn lærebedrift. Siden kunnskapsgrunnlaget viser at det på flere punkter er et misforhold mellom dagens regler og dagens praksis, vil departementet på enkelte punkter dessuten høre flere alternativer. Dette gjelder både innenfor forslaget om at opplæringskontorer skal reguleres som lærebedrift og forslaget om at opplæringskontorer skal være noe annet enn lærebedrift.

Opplæringskontorer vil i hovedsak bli regulert i forskrift

Opplæringslovutvalget har foreslått å ta opplæringskontorer ut av loven, men forutsetter at forslaget ikke vil være til hinder for at opplæringskontorer fortsatt kan bistå lærebedrifter og ha en sentral rolle i fag- og yrkesopplæringen. Selv om opplæringskontorer kan operere uten å være regulert i opplæringsloven, mener departementet det er flere fordeler ved å regulere opplæringskontorer. Opplæringskontorene er en sentral aktør i fag- og yrkesopplæringen, og både høringsinnspillene og Stortingets behandling av Meld. St. 21 (2020–2021) viser et sterkt ønske om at opplæringskontorene skal være sentrale også i framtiden. Etter departementets vurdering vil regelverket harmonere bedre dersom alle, og ikke bare noen av de sentrale aktørene reguleres i opplæringsloven.

For at reguleringen av opplæring i bedrift i større grad skal harmonere med reguleringen av opplæring i skole, foreslår departementet å følge opp opplæringslovutvalgets forslag

når det gjelder hva som bør reguleres i henholdsvis lov og forskrift. Forslaget innebærer at detaljerte regler i hovedsak flyttes til forskrift. Departementet kan ikke se at det er argumenter for at opplæringskontorer bør reguleres annerledes, og mener at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med en omfattende lovregulering av opplæringskontorer. Dette gjelder både for forslaget om å regulere opplæringskontorer som lærebedrift og forslaget om å regulere opplæringskontorer som noe annet. Departementet understreker at regulering av opplæringskontorer uansett er spørsmål som vil bli drøftet med partene, og at eventuelle forslag til forskriftsbestemmelser vil bli sendt på en egen høring.

42.6.7.2 Opplæringskontorer som lærebedrift – ansvar og oppgaver

Etter dagens regler regnes opplæringskontorer som lærebedrifter, men det er flere av reglene om lærebedriftens rettigheter og plikter som ikke passer for opplæringskontorer. I praksis er det mange av disse oppgavene som utføres av medlemsbedriftene. Selv om Stortinget har bedt regjeringen om å videreføre lovfestingen av opplæringskontorer, stiller departementet spørsmål ved om det har vært intensjonen å videreføre dagens regler helt uendret, eller om reglene i noen grad bør justeres for å tilpasses gjeldende praksis.

Med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget, blant annet Proba-rapporten om opplæringskontorenes rolle og finansiering (2016) og innspill fra høringsinstansene, kan ikke departementet se at det er en felles praksis for hvilket ansvar og hvilke oppgaver opplæringskontorer har i dag. Opplæringskontorene er ikke en homogen gruppe, og kunnskapsgrunnlaget viser til dels store variasjoner i hvilke oppgaver som ligger hos medlemsbedriften, og hvilke som ligger hos opplæringskontoret. Siden opplæringskontorene er så ulike og virker så ulikt, kan en nærmere regulering innebære en begrensning av oppgaver for noen opplæringskontorer, og en utvidelse av oppgavene for andre. Departementet vil derfor ikke konkludere endelig på alle punkter, men vil komme med noen foreløpige vurderinger av hvilket ansvar og hvilke oppgaver opplæringskontorer bør ha dersom de skal reguleres som lærebedrifter.

Dagens regler sier at lærlingen skal inngå arbeidsavtale med «den bedrifta dei [...] er plasserte i» (§ 4-2 andre avsnitt) og lærekontrakt med «lærebedrifta» (§ 4-5 første avsnitt). I praksis inngås normalt arbeidsavtalen med medlemsbedriften der lærlingen jobber og lærekontrakten med opplæringskontoret. Lærlingen er altså formelt sett underlagt instruksjon fra to ulike avtaleparter i arbeidstiden. Denne ordningen bryter med prinsippet om at lærekontrakten og arbeidskontrakten har samme parter. Departementet er derfor usikker på om det er riktig å videreføre en slik adgang, se mer i kapittel 42.6.3.1.

Som utgangspunkt mener departementet at oppgaver og ansvar som knytter seg direkte til opplæringen og til arbeidsforholdet, bør ligge hos bedriften der lærlingen får opplæring. Dette er krav til faglig leder og instruktør, ansvaret for å utarbeide opplæringsplaner og krav til arbeids- og læringsmiljø. Det bør også være slik at den som har ansvaret for opplæringen, også har ansvaret for å oppfylle reglene knyttet til opplæring, herunder vurdering. Dersom hensikten med å regulere opplæringskontorer som lærebedrift er å faktisk legge til rette for at det er opplæringskontoret, og ikke medlemsbedriftene, som har ansvaret, kan det være relevant å vurdere en nærmere regulering av hvilke oppgaver opplæringskontoret som lærebedrift kan delegere til medlemsbedriftene.

Skal det kreves godkjenning av opplæringskontorer som lærebedrifter?

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det skal kreves godkjenning av opplæringskontorer som lærebedrift og av de enkelte medlemsbedriftene, og hva kravene eventuelt bør være.

Etter dagens regler må den enkelte medlemsbedriften godkjennes som lærebedrift for at opplæringskontoret kan godkjennes som lærebedrift. Det stilles krav om at opplæringskontorer har vedtekter og minstekrav til hva de skal inneholde. Utover dette er det de samme faglige vurderingskriteriene som gjelder for godkjenning av lærebedrifter og for opplæringskontorer. Dersom opplæringskontorer skal godkjennes som lærebedrift og ha ansvaret for opplæringen og oppfølgingen av lærlingene, kan det stilles spørsmål ved om det er behov for en fylkeskommunal godkjenning av den enkelte medlemsbedriften. Samtidig mener departementet at hensynet til den enkelte som skal ha læretid i bedrift, tilsier at det direkte eller indirekte bør vurderes om bedriften er i stand til å gi den aktuelle opplæringen. Departementet påpeker dessuten at yrkesopplæringsnemndene har en sentral rolle i godkjenningen av lærebedrifter i dag. Dersom godkjenningsprosessen skal fokusere på opplæringskontoret og ikke de enkelte medlemsbedriftene, mener departementet det likevel kan være grunn til å ha ulike kriterier for godkjenning som opplæringskontor og som medlemsbedrift.

Departementet ønsker altså høringsinstansenes syn på spørsmålet om godkjenning av opplæringskontorer.

42.6.7.3 *Opplæringskontorer som noe annet enn lærebedrift – ansvar og oppgaver*

Et klart flertall av høringsinstansene mener at opplæringskontorer bør reguleres i opplæringsloven, men som noe annet enn lærebedrift. Høringsinstansene er delt i synet på om det er opplæringskontorets rolle som samarbeidsorgan eller rollen som bindeledd mellom skole og arbeidsliv som bør reguleres. Dersom opplæringskontorer skal reguleres som noe annet enn lærebedrift, mener departementet at det er mest aktuelt at de reguleres som en enhet for samarbeid mellom lærebedrifter. Departementet mener imidlertid at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med en så omfattende regulering som mange av høringsinstansene har uttalt at de ønsker. Mer detaljerte bestemmelser er det dessuten naturlig å vurdere i forskrift.

Departementet løfter her enkelte spørsmål om hvilke oppgaver opplæringskontorene bør ha dersom de skal være noe annet enn lærebedrift, og i hvilken grad det er hensiktsmessig med regulering på området. I kapittel 42.6.7.6 omtaler departementet forslaget om at opplæringskontorer reguleres som et bindeledd mellom skole og arbeidsliv.

Ansvars- og oppgavefordeling mellom lærebedrift og opplæringskontor

Når opplæringskontorer skal være noe annet enn en lærebedrift, mener departementet at skillet mellom lærebedriftens og opplæringskontorets ansvar bør gå ved hva som er direkte knyttet til opplæringen. Dersom opplæringskontorer skal være noe annet enn en lærebedrift, er det behov for klare ansvarslinjer. Derfor bør ansvar som er direkte knyttet til opplæringen og til arbeidsforholdet, ligge hos lærebedriften. Departementet vil derfor

foreslå at det skal være lærebedriften som har *ansvaret* for opplæringen, og at dette gjelder både for lærebedrifter som er tilknyttet et opplæringskontor, og for selvstendige lærebedrifter. Om og eventuelt i hvilken grad det bør reguleres nærmere hvilke *oppgaver* en lærebedrift skal kunne overlate til opplæringskontoret, for eksempel om opplæringskontoret skal kunne være part i lærekontrakten, er noe departementet vil vurdere nærmere på bakgrunn av innspill og drøftelser med partene. Det vil blant annet være relevant å se på behovet for å regulere opplæringskontorets bidrag til opplæringen, for eksempel i form av kurs for lærlinger. Videre vil departementet i samråd med partene se på hvordan samarbeidet mellom opplæringskontoret og medlemsbedriftene eventuelt bør formaliseres.

I lys av høringsinnspillene mener departementet at det er naturlig å ta utgangspunkt i opplæringskontorets oppgave med å støtte medlemsbedriftene i deres jobb som lærebedrift. Dersom det ikke legges til ytterligere regulering, vil lærebedriften i utgangspunktet kunne overlate alle slags oppgaver til et opplæringskontor så lenge lærebedriften selv har ansvaret. Departementet mener derfor det bør vurderes om det er behov for å nærmere regulere hvilke oppgaver opplæringskontorer kan eller skal ha. Det kan både være aktuelt å regulere nærmere hvordan oppgaver kan eller skal fordeles mellom opplæringskontorer og medlemsbedrifter, og å regulere nærmere hvilke konkrete oppgaver opplæringskontorer kan eller skal ha. Departementet vil peke på enkelte forslag som har kommet fram i høringen, men vil ikke foreslå en nærmere regulering av opplæringskontorets oppgaver nå.

Det er lærebedriften som har produksjonen og ansvaret for opplæringen til den enkelte som har læretid i bedrift. Det er også lærebedriften som er part i arbeidsavtalen, og som har arbeidsgiveransvaret for dem som får opplæring i bedrift. I praksis vil det derfor være naturlig at opplæringskontoret eventuelt har ansvaret for mer administrative oppgaver. Dette skillet vil etter departementets vurdering harmonere med intensjonen og ønsket om å regulere opplæringskontorer som en enhet for samarbeid mellom lærebedrifter. Samtidig kan opplæringskontorer også kan ha andre oppgaver. Dersom opplæringskontoret har oppgaver som knytter seg til opplæringen, for eksempel gjennom kurs for lærlinger, mener departementet derimot at ansvaret fortsatt skal ligge hos den enkelte medlemsbedriften. Det innebærer blant annet at det vil være medlemsbedriften som har ansvaret for at kursets innhold er relevant og dekkende for de aktuelle målene, og for at kurset passer inn i den planlagte opplæringen for øvrig.

Administrative oppgaver som ligger på opplæringskontoret etter dagens regler, er å inngå lærekontrakt og opplæringskontrakt, ta imot og fordele lærlingtilskuddet, utarbeide intern plan for opplæringen og eventuelt individuell opplæringsplan, melde opp til avsluttende prøve, tilrettelegge avsluttende prøve, administrere lærekontrakt og opplæringskontrakt og rapportere til fylkeskommunen. Dette er oppgaver som departementet forstår at de enkelte lærebedriftene kan ønske bistand til, og som det kan være hensiktsmessig å samle og «profesjonalisere».

Departementet mener imidlertid det er grunn til å se nærmere på opplæringskontorets rolle når det gjelder tilrettelegging av fagprøver mv. Det kan være aktuelt at

opplæringskontoret har oppgaver knyttet til den praktiske tilretteleggingen, men det bør være den lærebedriften som har hatt ansvaret for opplæringen, som også har ansvaret for tilretteleggingen av prøven.

I Proba-rapporten om opplæringskontorenes rolle og finansiering (2016) kommer det fram at gjennomføring av vurderingssamtale og veiledning av lærlingen var en oppgave som over 80 prosent av opplæringskontorene hadde. Etter departementets syn er dette noe lærebedriften, som står for opplæringen, bør gjøre, eventuelt med bistand fra opplæringskontoret. Underveisvurdering i fag skal være en integrert del av opplæringen. Selv om mange opplæringskontorer har flere besøk i de enkelte medlemsbedriftene, mener departementet det er tvilsomt at dette er så hyppig og systematisk at man kan si at opplæringskontoret har bedre forutsetninger enn lærebedriften for å gi reell, løpende underveisvurdering til dem som får opplæring i bedrift.

For nye eller mindre lærebedrifter kan et opplæringskontor bistå slik at det blir gitt mer systematisk underveisvurdering. Etter departementets vurdering er også utarbeidelse av plan for opplæringen, rapportering til fylkeskommunen og annet vurderingsarbeid eksempler på oppgaver som det kan være nyttig for lærebedrifter å få bistand til. Dette er også oppgaver som kan få bedre kvalitet ved at de samles og profesjonaliseres. Departementet mener at selve ansvaret for disse oppgavene bør ligge i lærebedriften, som har ansvaret for opplæringen. Opplæringskontorene kan imidlertid ha en viktig rolle som støttespiller og tilrettelegger for medlemsbedriftene – slik de også kan ha det for skolene, fylkeskommunene og lærlingene.

42.6.7.4 *Krav til opplæringskontorer – for lærebedrifter og ikke-lærebedrifter*

Etter dagens regler stilles disse vilkårene for godkjenning som opplæringskontor:

- Medlemsbedriftene må være godkjent som lærebedrift og må dokumentere at de samlet tilfredsstiller aktuelle krav til innhold i opplæringen.
- Opplæringskontoret må ha vedtekter som fastsetter forholdet mellom de samarbeidende bedriftene, hva den enkelte skal gi av opplæring, og hvordan tilskuddet skal deles.
- Opplæringskontoret må ha én eller flere faglige ledere som har ansvaret for opplæringen.

Departementet mener det fortsatt bør stilles krav om at opplæringskontorene har vedtekter, og at vedtektene som minimum angir forholdet mellom medlemsbedriftene og det enkelte opplæringskontoret. Om og eventuelt hvilke andre minstekrav det bør stilles til vedtektene, avhenger av hvilke andre regler som skal gjelde for opplæringskontorene, og hvilke oppgaver de skal ha.

Mulige krav hvis opplæringskontorer skal være lærebedrifter

Dersom opplæringskontorer skal godkjennes som lærebedrifter, mener departementet som utgangspunkt at kravene til lærebedrifter bør gjelde. Se mer om krav til lærebedrifter i kapittel 42.6.6. Siden opplæringskontoret vil skille seg fra tradisjonelle, enkeltstående

lærebedrifter, mener departementet det er grunn til å vurdere om det bør være færre eller andre krav til opplæringskontorer. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å stille krav om å ha faglig leder, selv om en faglig leder ved et opplæringskontor kan ha andre oppgaver enn en faglig leder i en enkeltstående lærebedrift. Etter departementets vurdering bør det ikke være nødvendig å kreve at opplæringskontorer har instruktører, så lenge opplæringen skjer ute i medlemsbedriftene. Det kan derimot være aktuelt å stille krav til opplæringskontorer som ikke stilles til andre lærebedrifter, for eksempel nærmere krav til oppfølging av medlemsbedriftene eller av dem som har læretid i en medlemsbedrift.

Dersom opplæringskontorer skal være noe annet enn lærebedrift og ikke skal ha ansvar for oppgaver som knytter seg direkte til opplæringen, mener departementet at det ikke er nødvendig å videreføre kravene om at opplæringskontorer skal ha faglig leder og instruktør.

I punkt 42.6.6 foreslår departementet at det fortsatt skal være et krav for godkjenning som lærebedrift at bedriften kan gi opplæring etter de aktuelle læreplanene. Dersom opplæringskontorer skal være lærebedrift, kan det være hensiktsmessig å stille krav om at opplæringskontoret kan dokumentere at det *sammen med medlemsbedriftene* kan oppfylle kravene i læreplanen. Det kan da også stilles spørsmål ved om det skal være krav om fylkeskommunal godkjenning av hver enkelt medlemsbedrift, eller om det skal være opplæringskontorets ansvar.

Mulige krav hvis opplæringskontorer skal være noe annet enn lærebedrifter

Dersom opplæringskontorer skal være noe annet enn en lærebedrift, mener departementet det ikke vil være nødvendig å videreføre et krav om at medlemsbedriftene kan dokumentere at de samlet kan oppfylle kravene i læreplanene. Det vil da være tilstrekkelig å stille krav om at medlemsbedriftene er godkjente lærebedrifter.

Hvis opplæringskontorer ikke skal ha ansvaret for opplæringen, vil det heller ikke være nødvendig å videreføre regelen i dagens § 4-3 andre avsnitt andre setning om at godkjenningen som et opplæringskontor må vurderes på nytt dersom opplæringskontorets sammensetning endres. Det kan likevel tenkes at det vil være hensiktsmessig med en regel om meldeplikt ved større endringer i virksomheten, eller jevnlige vurderinger av godkjente opplæringskontorer.

Skal opplæringskontorene være egne rettssubjekter?

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det også er grunn til å stille krav til organisasjonsform for opplæringskontorer som er lærebedrifter, og om det eventuelt også bør gjelde tilsvarende for andre lærebedrifter.

I dag stilles det ingen krav til opplæringskontorets organisasjonsform. Flere av høringsinstansene har foreslått at det stilles krav om at et opplæringskontor skal være en egen juridisk enhet, uten at forslaget er tydelig begrunnet. Slik departementet ser det, vil et krav om å være eget rettssubjekt først og fremst bidra til enklere kontroll med opplæringskontorene. Som eget rettssubjekt vil et opplæringskontor blant annet måtte ha

et årsregnskap, og dette blir tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Det vil da bli lettere å se om det tas ut utbytte og hvilke kostnader opplæringskontoret har. Denne typen krav kan forenkle en kontroll med om lærlingtilskuddet brukes på opplæring, og ellers gi informasjon om driften. Et krav om at opplæringskontorer skal være selvstendig rettssubjekt, vil også gjøre det klart at kontoret har partsevne og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Hvorvidt det er nødvendig eller hensiktsmessig å kreve at opplæringskontorer er egne rettssubjekter, vil avhenge av hvilke krav det stilles til virksomheten og andre forutsetninger, for eksempel om det skal være et utbytteforbud eller en nærmere regulering av hvordan lærlingtilskuddet skal disponeres. Om det skal oppstilles nærmere krav til organisasjonsform, og hvilke krav som eventuelt bør stilles, vil avhenge av om det er ønskelig å oppstille krav om for eksempel medlemsbedriftens eierskap og styring. Det vil også være sentralt å se til om og eventuelt i hvilken grad det er ønsket at det skal føres kontroll med opplæringskontorene, se nærmere i kapittel 42.6.7.5 under.

Slik departementet ser det, vil et eventuelt krav til organisasjonsform først og fremst være relevant dersom opplæringskontorer skal være noe annet enn lærebedrift.

42.6.7.5 Godkjenning og kontroll – for lærebedrifter og ikke-lærebedrifter

Etter dagens regler skal opplæringskontorer godkjennes av fylkeskommunene. Yrkesopplæringsnemnda skal gjøre en faglig vurdering av opplæringskontoret og lærebedriftene før opplæringskontoret kan godkjennes. Den faglige vurderingen av opplæringskontorer er i dag en vurdering av forutsetningene for å gi opplæring, altså en vurdering av lærebedriftene.

Mulige krav til godkjenning hvis opplæringskontorer skal være lærebedrifter

Dersom opplæringskontorer skal være lærebedrift, mener departementet det er avgjørende at fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda vurderer virksomheten. Det kan derimot vurderes om det bør være samme godkjenningskrav og vurderingsmomenter for opplæringskontorer og for enkeltstående lærebedrifter. Det vil også være relevant å vurdere om det fortsatt er nødvendig å kreve godkjenning av de enkelte medlemsbedriftene, se nærmere i kapittel 42.6.7.4.

Mulige krav til godkjenning hvis opplæringskontorer skal være noe annet enn lærebedrifter

Det er et klart flertall av høringsinstansene som mener at fylkeskommunene fortsatt må godkjenne opplæringskontorene, selv om opplæringskontorene skal være noe annet enn lærebedrift. Om godkjenningen bør omfatte mer enn en godkjenning av vedtektene, vil avhenge av hvilke andre krav det er hensiktsmessig å stille til opplæringskontor. Dersom opplæringskontorene skal være noe annet enn lærebedrifter og ikke ha et direkte ansvar for opplæringen som gis, kan det tilsi at det ikke lenger er nødvendig å kreve slik faglig vurdering.

Departementet mener likevel det er gode grunner som taler for at fylkeskommunen fortsatt skal godkjenne opplæringskontorene, og at yrkesopplæringsnemnda skal ha en rolle i vurderingen. I den videre dialogen med partene i arbeidslivet vil departementet se nærmere på hva en slik vurdering og godkjenning bør ta utgangspunkt i. Det kan for eksempel vurderes om det bør være en faglig vurdering av opplæringskontorets forutsetninger for å være en enhet for samarbeid som kan gi god støtte til lærebedrifter.

Krav til eller kontroll med bruk av lærlingtilskuddet

Høringsinstansene har ulike synspunkter på krav til eller kontroll med opplæringskontorets bruk av lærlingtilskuddet. Innspill som har gått igjen i flere av høringsuttalelsene, er krav om at lærlingtilskuddet skal gå til lovbestemte oppgaver, krav om at egenkapitalen ikke overstiger det som er nødvendig for ordinær drift, krav om bruk av statsautorisert revisor og regler om godkjenning av opplæringskontorets årsregnskap.

Dersom lærlingtilskuddet skal utbetales til opplæringskontoret som skal forvalte dette på vegne av medlemsbedriftene, mener departementet det taler for at det bør stilles krav til bruken av tilskuddet. Dersom opplæringskontorer skal godkjennes som lærebedrift, mener departementet at eventuelle krav til bruken av tilskuddet bør være de samme for opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. Departementet vil i dialog med partene vurdere nærmere bestemmelser om fylkeskommunens kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

42.6.7.6 Opplæringskontorenes rolle som bindeledd mellom skole og arbeidsliv

Mange opplæringskontorer har i dag oppgaver som gir dem en sentral posisjon i fagopplæringen, blant annet gjennom arbeid med formidling av personer til læreplass, rekruttering av lærebedrifter, rekruttering til yrkesfag generelt eller til bestemte lærefag. Flere av høringsinstansene som ønsker at opplæringskontorer reguleres som noe annet enn lærebedrift, mener opplæringsloven bør regulere opplæringskontorets rolle som bindeledd mellom skole og arbeidsliv.

At opplæringskontorer bidrar som et bindeledd mellom skole og arbeidsliv, kan komme fag- og yrkesopplæringen til gode både på lokalt og nasjonalt nivå. Departementet ønsker ikke å oppstille hindringer for en slik praksis. Samtidig er det viktig å holde fast ved at det er fylkeskommunene som har det overordnede ansvaret for den videregående opplæringen. Fylkeskommunenes ansvar omfatter blant annet ansvaret for å dimensjonere det videregående opplæringstilbudet ut fra arbeidslivets behov og å rekruttere lærebedrifter. Departementet mener dette ansvaret fortsatt skal ligge hos fylkeskommunene, men anerkjenner samtidig at opplæringskontorene i mange tilfeller spiller en viktig rolle i gjennomføringen av oppgavene. Det bør være opp til fylkeskommunene å avgjøre om og i hvilken grad de ønsker å samarbeide med opplæringskontorer for å oppfylle sine lovpålagte oppgaver. Opplæringskontorene bør også kunne takke nei til oppgaver som er fylkeskommunenes ansvar. Innenfor disse rammene bør det være handlingsrom for å finne gode løsninger lokalt i de enkelte fylkeskommunene.

Det er til dels store variasjoner blant dagens opplæringskontorer når det gjelder størrelse, faglig og geografisk innretning og hvilke oppgaver de utfører. Selv om mange opplæringskontorer har en rolle som bindeledd mellom skole og arbeidsliv i dag, vil det etter departementets vurdering være lite hensiktsmessig å lovfeste det som en normalordning. Dersom det ikke legges nasjonale føringer i regelverket, vil det for eksempel være mulig for fylkeskommunene å inngå avtaler med opplæringskontorer om formidling eller kursing. Departementet vil i samråd med partene vurdere om og eventuelt i hvilken utstrekning det bør fastsettes nærmere regler om adgangen for fylkeskommunen til å bruke andre, inkludert opplæringskontorer, til å oppfylle sine lovpålagte plikter som er knyttet til fag- og yrkesopplæringen.

42.6.8 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver

42.6.8.1 *Presisere og utvide ansvaret for å formidle til læreplasser*

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om å presisere i loven at fylkeskommunene har ansvar for å rekruttere lærebedrifter, og å tydeliggjøre i loven at de har ansvar for å formidle læreplasser. Departementet vil imidlertid foreslå en annen ordlyd enn utvalget. Nærmere bestemt foreslår departementet å ikke følge opp den foreslåtte presiseringen i § 8-7 andre avsnitt om at fylkeskommunene skal formidle «til lærebedrifter det er inngått avtaler om læreplass med». Formuleringen er uheldig fordi den gir inntrykk av at det skal være obligatorisk å inngå slike avtaler om læreplass. Det er også uheldig å gi inntrykk av at fylkeskommunenes formidlingsansvar er begrenset til bedrifter som har inngått intensjonsavtale om læreplass. Departementet foreslår at loven slår fast at fylkeskommunene skal formidle søkere til godkjente lærebedrifter.

Departementet støtter utvalgets forslag om å utvide formidlingsansvaret til å omfatte alle søkere som oppfyller vilkårene for formidling til læreplass. Fylkeskommunenes formidlingsarbeid skal ifølge forslaget omfatte både søkere til opplæring for ungdom og opplæring for voksne. I kapittel 40.6 foreslår departementet utvidelser i retten til videregående opplæring slik at flere vil få en rett til mer opplæring som voksne. Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring generelt, og både fylkeskommunene og samfunnet som helhet er best tjent med at de som har startet på et yrkesfaglig opplæringsløp, får fullføre det. Etter departementets vurdering er det derfor rimelig at fylkeskommunene også jobber for å få voksne ut i lære slik at de får fullført løpet. Departementet foreslår dessuten at voksne som ikke får læreplass, skal ha rett til et opplæringstilbud i fylkeskommunens regi på lik linje med ungdom, se kapittel 43.6.4.6. Fylkeskommunene vil da ha insentiver til å også formidle voksne til læreplass.

Rogaland fylkeskommune er blant mindretallet som er uenige i å endre fylkeskommunenes ansvar for formidling, og uttaler at det ikke gir mening å gi et formidlingsansvar for voksne når fylkeskommunene ikke har forutsetningene for å innfri en slik forpliktelse. Til dette påpeker departementet at fylkeskommunenes formidlingsansvar ikke er en rett til læreplass for den enkelte og ikke en plikt for fylkeskommunene til å få alle kvalifiserte søkere ut i lære. Departementet legger derfor til grunn at fylkeskommunene har forutsetninger for å oppfylle et slikt formidlingsansvar.

Til innvendingen fra Statsforvalteren i Agder om at ordlyden «kvalifiserte søkere» ikke passer for lærekandidater, påpeker departementet at vilkårene for å være «kvalifisert» til lære plass vil følge av forskriftens bestemmelser om inntak og formidling. For å klargjøre dette foreslår departementet at ordlyden viser til at formidlingsansvaret gjelder for dem som oppfyller vilkårene for formidling.

Lærekandidatordningen er innrettet mot sluttkompetanse på et lavere nivå enn fag- og svennebrev. Det er derfor naturlig at det stilles andre kriterier for inntak til Vg3 som lærekandidat enn for inntak til Vg3 som lærling. Dette er i dag regulert i forskrift til opplæringsloven § 6A-1. I kapittel 42.6.1.2 foreslår departementet å gjennomgå lærekandidatordningen. Arbeidet kan føre til endringer i ordningens innretning og design. Departementet legger likevel til grunn at ordningen fremdeles skal ta sikte på kompetanse på et lavere nivå enn fag- og svennebrev. Vil kårene for formidling til lære plass som lærekandidat skal derfor fremdeles være noe annet enn bestått i alle fag på nivået under.

42.6.8.2 *Plikt til å tilby praksisbrev*

Fylkeskommunenes ansvar for å dimensjonere det videregående opplæringstilbudet gir i utgangspunktet stort handlingsrom til å velge hvilke tilbud de vil tilby, og hvor mange plasser det skal være på det enkelte tilbudet, jf. opplæringsloven § 13-3 femte avsnitt. Handlingsrommet begrenses blant annet av enkelte lovfestede plikter til å gi konkrete tilbud. Blant disse er § 13-3 femte avsnitt som pålegger fylkeskommunene en plikt til å gi tilbud om praksisbrevopplæring. Utvalget har foreslått å ikke videreføre plikten til å tilby praksisbrev. Høringsinstansene er delt om lag på midten i dette spørsmålet.

Departementet er i prinsippet enig i utvalgets vurdering av at det er et inngrep i det lokale selvstyret å pålegge fylkeskommunene å tilby et konkret opplæringstilbud. Samtidig mener departementet at dagens plikt til å tilby praksisbrev er utformet på en måte som gir fylkeskommunene stor grad av fleksibilitet, og reguleringsformen harmonerer slik med retningslinjene i veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Ifølge dagens regel velger fylkeskommunene selv hvilket eller hvilke fag praksisbrevopplæring skal tilbys i, og omfanget av tilbudet. Dagens regulering åpner for at fylkeskommunene kan tilby ordinær opplæring innenfor det aktuelle utdanningsprogrammet dersom det ikke er mulig å skaffe lære plass for praksisbrevkandidater.

Departementet er kjent med at praksisbrevordningen er lite brukt, men det er uklart hvorfor. Regjeringen mener at tanken bak praksisbrevordningen er god, og det er viktig at målgruppa for praksisbrevet har et tilbud i videregående opplæring. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* har regjeringen derfor foreslått at praksisbrevordningen skal videreutvikles. Stortinget har sluttet seg til dette og har i vedtak nr. 1074 (2020–2021) bedt regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer at alle videregående skoler med yrkesfag gir tilbud om praksisbrev eller tilsvarende tilbud for elever som har behov for mer tid og et tilrettelagt opplæringsløp ute i bedrift.

Departementet foreslår at plikten til å tilby praksisbrevopplæring videreføres, og vil komme tilbake til hvordan Stortingets vedtak nr. 1074 (2020–2021) for øvrig vil følges opp.

42.6.9 Yrkesopplæringsnemndas innflytelse

42.6.9.1 Yrkesopplæringsnemndas innflytelse i saker om godkjenning av lærebedrift

Utvalget foreslår å videreføre reguleringen av yrkesopplæringsnemndene, men foreslår å endre loven slik at yrkesopplæringsnemndas råd skal tillegges «stor vekt» og «vege tungt», istedenfor dagens «avgjerande vekt».

Et klart flertall av høringsinstansene som har kommentert forslaget, er uenige i at *avgjørende vekt* skal erstattes. De argumenterer med at partene har stor innflytelse i andre saker med betydning for fag- og yrkesopplæringen, særlig at dimensjoneringsarbeidet er avgjørende for å ivareta arbeidslivets behov. Flere av dem som er imot forslaget, mener at yrkesopplæringsnemnda bør ha vedtaksmyndighet i dimensjoneringssspørsmål. Det er bare Statsforvalteren i Agder (daværende Fylkesmannen i Agder), Agder fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Utdanningsforbundet som støtter utvalgets forslag. Disse viser til at lovens ordlyd må gjenspeile hvor beslutningsmyndigheten formelt ligger.

Departementet er enig med utvalget i at det er vanskelig å finne holdepunkter for at lovgiver har ment å gi yrkesopplæringsnemnda myndighet til å avgjøre om en bedrift kan godkjennes som lærebedrift. Dersom hensikten var å la yrkesopplæringsnemndene avgjøre, burde godkjenningsoppgaven vært lagt til yrkesopplæringsnemnda. En lovendring i 2007 gjorde derimot det motsatte. Yrkesopplæringsnemndas beslutningsmyndighet ble erstattet med dagens formulering «avgjerande vekt». I Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) punkt 6.2.4.2 utdypes dette slik: «Dette medfører i praksis at saka må leggjast fram for yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen eventuelt vurderer bedrifta mot desse ytterlegare vilkåra.» (departementets understreking). Departementet tolker dette slik at fylkeskommunene ikke skal vurdere godkjenning av en lærebedrift som ikke oppfyller de faglige kravene for godkjenning, men samtidig at fylkeskommunene kan unnlate å godkjenne en bedrift selv om yrkesopplæringsnemnda mener bedriften fyller de faglige vilkårene. Selv om den faglige vurderingen *kan* være avgjørende, mener departementet i likhet med utvalget at hensikten med lovens formulering ikke var å gi yrkesopplæringsnemnda avgjørelsesmyndighet i saken, men at det skulle mye til for ikke å legge vekt nemndas faglige vurdering.

Departementet støtter derfor utvalgets forslag om å endre loven ved å presisere at yrkesopplæringsnemndas råd ikke skal ha avgjørende vekt. Departementet foreslår en annen ordlyd enn utvalget, men endringen fra «stor vekt» til «vege tungt» er bare språklig og er ment å ha det samme innholdet.

42.6.9.2 Yrkesopplæringsnemndas innflytelse i andre saker

Dagens § 4-8 andre avsnitt tredje setning sier at nemndas uttalelser og vedtak i saker som gjelder fag- og yrkesopplæringen, skal tillegges vekt, men sier ikke noe om *hvilken* vekt. Utvalget har ikke foreslått å videreføre denne bestemmelsen. Utvalget har foreslått en mer overordnet regulering av yrkesopplæringsnemndene enn i dag.

Departementet foreslår at plikten til å oppnevne yrkesopplæringsnemnder videreføres i loven, se forslag til ny § 8-2. Her er det også foreslått en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å gi forskrift om nemndas «samansetjing og oppgaver». Det betyr at departementet kan velge å i forskrift videreføre for eksempel regelen fra dagens lov om partenes rett til å være representert i yrkesopplæringsnemndene. Etter departementets vurdering passer forskriftshjemmelen dårlig til å si noe om hvilken vekt nemndas råd skal ha.

Yrkesopplæringsnemnda har en viktig posisjon og rolle i fag- og yrkesopplæringen som partenes representant i trepartssamarbeidet lokalt. Departementet mener dette bør komme fram direkte av loven. Departementet foreslår at det reguleres i bestemmelsen om yrkesopplæringsnemnder, og foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen, skal legges fram for nemnda. Departementet foreslår også å ta inn en setning om hvilken betydning yrkesopplæringsnemndas vedtak og uttalelser skal ha. Departementet foreslår at ordlyden, og dermed også terskelen, blir lik som bestemmelsen om nemndas innflytelse i saker om godkjenning av lærebedrifter («vege tungt»). I alle andre saker enn de som gjelder godkjenning av lærebedrifter, vil dette styrke yrkesopplæringsnemndas posisjon sammenliknet med i dag.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at vurderingen av hva som er tung innflytelse, skal være skjønnsmessig. Om yrkesopplæringsnemndas vurdering er tillagt stor nok vekt, bør kunne prøves fullt ut av domstolene og tilsynsmyndighetene. Vurderingen vil bero på allmenne vurderinger og må vurderes i lys av blant annet hvor sentralt faglige hensyn er, og hvilke andre hensyn som har blitt tatt i betraktning. Dette betyr for eksempel at det vil være rimelig at yrkesopplæringsnemndas råd får større betydning i saker om godkjenning av lærebedrifter enn i saker om dimensjonering, fordi spørsmålet ikke bare er faglig, og fordi regelverket pålegger fylkeskommunene flere forpliktelser som direkte eller indirekte har innvirkning på dimensjoneringsarbeidet.

43 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

43.1 Innledning

Dette kapitlet handler om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne deltagere. Med voksne deltagere menes her personer som i dag har rett til opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Når det gjelder grunnskoleopplæring, regnes en person som voksen når man er over grunnskolepliktig alder, som normalt vil si 16 år. I videregående opplæring regnes man i dag som voksen når man er over 25 år. Voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring omtales ofte som en voksenrett. Til sammenligning omtales den ordinære retten til videregående opplæring som en ungdomsrett. I dette kapitlet er disse uttrykkene brukt.

I dagens § 4A-1 andre avsnitt er det fastsatt at kommunene og fylkeskommunene kan tilby ungdom som har rett til videregående opplæring etter ungdomsretten, mer

grunnskoleopplæring dersom de trenger det. Denne bestemmelsen er omtalt i kapittel 40.6.8. Vilkårene for rett til videregående opplæring, jf. dagens § 4A-3 første avsnitt første og andre setning, er omtalt i kapittel 40.6.6. Krav om ulykkesforsikring for voksne deltagere er omtalt i kapittel 53.

43.2 Dagens regler

I dagens opplæringslov står det i kapittel 4A hvilke regler som gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne deltagere.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Videre er det vilkår at man er over grunnskolepliktig alder, ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett) og har lovlig opphold i Norge. De som venter på å få avgjort søknad om oppholdstillatelse har likevel bare rett til opplæring når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Hva som er over grunnskolepliktig alder, er avhengig av når den enkelte begynner på skolen. Vanligvis er man over grunnskolepliktig alder det året man fyller 16 år.

De som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring organisert for voksne fra det året de fyller 25 år. De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne, uavhengig av alder. Voksne har også på visse vilkår rett til påbygging til generell studiekompetanse. Fylkeskommunen er også lovpålagt å ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til slik opplæring.

For å få rett til videregående opplæring er det et vilkår at den voksne har lovlig opphold i landet. De som oppholder seg lovlig i Norge i påvente av behandling av søknad om oppholdstillatelse, har ikke rett til videregående opplæring for voksne.

Det er ikke fastsatt noen tidsramme eller noe antall timer eller år for voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Formålsparagrafen og læreplanverket gjelder så langt det passer, for voksne.

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal være gratis, på samme måte som grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge.

Voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til spesialundervisning. I tillegg til den ordinære retten til spesialundervisning har voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, rett til slik opplæring.

Voksne i videregående opplæring har ikke rett til spesialundervisning. Det gjelder tilsvarende regler om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) for voksne som for barn og unge.

Det følger av opplæringsloven at grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal tilpasses behovet til den voksne. Av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), og Utdanningsdirektoratets rundskriv, Udir-2-2008 og Udir-3-2012, framgår det at tilpasningen består av følgende elementer: (1) faglig tilpasning ved at opplæringen

skal bygge videre på eller komplettere den voksnes realkompetanse, (2) organiseringen skal tilpasses den voksnes livssituasjon, og (3) opplæringen skal tilpasses ved at det skal tas hensyn til eventuelle særskilte behov den voksne har.

Hva slags tilpasning som er aktuell, må vurderes konkret. I forarbeidene til loven er opplæring i samisk, særskilt språkopplæring, tegnspråkopplæring og opplæring i punktskrift nevnt som eksempler på aktuelle tiltak når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne. Forarbeidene har ikke tatt stilling til hvilke tilrettelegginger som er aktuelle for voksne på videregående nivå, men det er lagt til grunn at retten til individuell tilpasning går lenger i grunnskoleopplæring enn i videregående opplæring for voksne.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2012 er det lagt til grunn at voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til særskilt språkopplæring. Det er også lagt til grunn at voksne samer som får grunnskoleopplæring, har rett til opplæring i og på samisk. Det er lagt til grunn at voksne har slike rettigheter i den grad dette er nødvendig for at den voksne kan få en forsvarlig opplæring.

Voksne i videregående opplæring har bare rett til den norskopplæringen som inngår i det utdanningsprogrammet de følger. Det er lagt til grunn i rundskriv Udir-2-2008 at voksne samer i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk. Voksne samer i videregående opplæring har i likhet med ungdom i videregående opplæring ikke rett til opplæring *på* samisk.

Voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til vurdering av realkompetansen sin og til kompetansebevis. Videre har voksne uten rett til videregående opplæring rett til realkompetansevurdering dersom de er henvist fra kommunen eller NAV. For voksne med rett til grunnskoleopplæring er det ikke fastsatt i opplæringsloven at de har rett til realkompetansevurdering, men de har etter loven rett til rådgivning for å få kartlagt hvilke behov de har. Videre er det forskriftsregler om realkompetansevurdering som grunnlag for sluttvurdering på grunnskolenivå.

Opplæringsloven inneholder heller ikke de samme begrensningene for organiseringen av opplæringen for voksne som for barn og unge, som krav til nærskole, regler om gruppeinndeling og gruppestørrelse mv. Kommunen og fylkeskommunen kan bruke studieforbund, godkjente nettskoler og andre for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.

I opplæringsloven er det fastsatt at tilsettingsreglene for undervisningspersonalet gjelder for opplæring særlig organisert for voksne, men at departementet kan fastsette i forskrift at det likevel kan tilsettes personer som ikke oppfyller kompetansekravene. I forskrift er det fastsatt at det til opplæringen for voksne kan tilsettes personer uten formell pedagogisk kompetanse under forutsetning av at vedkommende har vesentlig erfaring med og er egnet til opplæring av voksne. Kravene om å ha relevant kompetanse i undervisningsfaget gjelder ikke ved opplæring særlig organisert for voksne.

Opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø gjelder ikke for voksne. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det presisert at kommunen likevel har et ansvar for de voksnes

fysiske og psykososiale miljø, blant annet med henvisning til opplæringslovens formålsparagraf og likestillings- og diskrimineringsloven.

Det følger av opplæringsloven at kommunen skal legge til rette for at voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, får mulighet til å ta aktivt del i arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø og utdanningstilbud. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet er det lagt til grunn at det må være et generelt krav om at lokalene som brukes til opplæring av voksne, må være egnet til formålet.

I opplæringsloven er det fastsatt at voksne deltagere kan bortvises fra resten av det kurset de er tatt inn på, dersom deltageren har hatt enn oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller deltageren har forsømt pliktene sine. I forbindelse med et vedtak om bortvisning kan fylkeskommunen vedta at den voksne skal miste retten til videregående opplæring.

Forbudet mot ansiktsdekkende plagg i opplæringsloven gjelder også for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne.

Opplæringsloven inneholder regler om skyss, losji, reisefølge og tilsyn for voksne som får grunnskoleopplæring. Voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til gratis skyss når de bor mer enn fire kilometer fra skolen. Voksne som på grunn av funksjonsnedsettelse, sykdom eller skade har behov for skyss, har rett til gratis skyss uavhengig av reiselengde. Voksne som får videregående opplæring, har ikke rett til skyss eller innlosjering. Voksne som tas inn i ordinære videregående skoler for ungdom, har likevel de samme rettighetene som ungdom i videregående opplæring, inkludert rett til skyss mv.

43.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Grunnskoleopplæring for voksne

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre retten til grunnskoleopplæring med enkelte presiseringer
- å presisere og utvide retten til skyss, reisefølge og losji med enkelte endringer
- å lovfeste at voksne samer i grunnskoleopplæring har rett til opplæring *i* samisk og rett til opplæring *på* samisk når det er nødvendig for at opplæringen skal være forsvarlig
- å innføre rett til individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging for voksne i grunnskoleopplæringen til erstatning for dagens rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter foreslås ikke videreført.
- å lovfeste rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæring
- å lovfeste en rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring

Videregående opplæring for voksne

Opplæringslovutvalget foreslår

- å lovfeste at voksne som ønsker det, normalt skal tas inn på et opplæringstilbud som gir dem mulighet til å formalisere sin yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse.

Den voksne har ellers rett til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på.

- å ta inn i loven at fylkeskommunen skal legge stor vekt på samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser i planleggingen og utbyggingen av det videregående opplæringstilbudet for voksne
- å presisere i loven at fylkeskommunen skal tilby opplæring i den ordinære voksenopplæringen dersom de ikke kan formidle læreplass til voksne og at de ordinære reglene om opplæring i bedrift gjelder for voksne som får opplæring i bedrift
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse, men at retten ikke begrenses til dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014 eller senere
- å videreføre plikten til fylkeskommunen om ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten slik rett
- å innføre en rett til individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne i videregående opplæring dersom det er nødvendig for å gi den voksne en forsvarlig opplæring
- å lovfeste at voksne samer i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk
- å videreføre retten til realkompetansevurdering for voksne med rett til videregående opplæring

Felles for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre reglene om gratis opplæring, læringsmiljø, forbud mot ansiktsdekkende plagg, organisering av opplæringen med enkelte mindre endringer
- å innføre krav om at voksne må delta aktivt i opplæringen
- en bestemmelse om at kommunen og fylkeskommunen kan fastsette lokale regler om hvilke rettigheter og plikter som gjelder for de voksne elevene
- å videreføre reglene om bortvisning med enkelte presiseringer, men ikke videreføre muligheten til å vedta at voksne skal miste retten til opplæring
- å videreføre at læreplanverket skal gjelde for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og tydeliggjøre i loven at opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse
- å innføre krav om universell opplæring til erstatning for dagens krav om tilpasset opplæring
- å innføre krav om politiattest og forbud mot tilsetting i grunnopplæringen for voksne
- å videreføre kompetansekravene for tilsatte i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen for voksne. Hjemmelen for å gjøre unntak fra kompetansekravet i forskrift er foreløpig videreført, men utvalget legger til grunn at unntaket vil bli opphevet.

Utvalget omtaler grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne i kapittel 45 i NOU-en.

43.4 Meldinger til Stortinget

43.4.1 Meld. St. (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* legger regjeringen fram flere forslag som er relevante for reguleringen av grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. I meldingen framgår det blant annet at regjeringen vil gjennomgå realkompetansevurdering som et verktøy i utdanningssystemet og igangsette et arbeid for å vurdere hvordan arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå. Videre framgår det at regjeringen vil gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på grunnskolenivå, i enkelte lærefag og kombinasjoner av forberedende voksenopplæring og modulstrukturert videregående opplæring. Regjeringen vil også vurdere å utvide fylkeskommunens ansvar for at voksne får mulighet til å ta fagbrev. I tillegg følger det av meldingen at regjeringen vil utrede behovet for en kompetanselov som blant annet kan lovfeste de nye oppgavene og beskrive hva fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar består i.

I behandlingen av Meld. St. 14 (2019–2020) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å utvide retten til realkompetansevurdering til også å gjelde voksne uten rett til videregående opplæring.»

43.4.2 Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår regjeringen flere tiltak som berører voksne. Flere av forslagene bygger på vurderinger i NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre — Struktur og innhold i videregående opplæring*.

I meldingen foreslår regjeringen blant annet følgende tiltak:

- legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov, og at opplæringen tar utgangspunkt i at sluttkompetansen skal være styrende for måten opplæringen organiseres på
- at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne
- utvikle modulstrukturerte læreplaner med tilpassede kompetansemål for voksne på nivået under videregående opplæring
- modulstrukturere læreplanene i videregående opplæring for opplæring spesielt organisert for voksne
- foreslå ny begrepsbruk for opplæring spesielt organisert for voksne til *forberedende opplæring for voksne (FOV)* for nivået under videregående opplæring og *videregående opplæring for voksne (VOV)* for opplæring spesielt organisert for voksne i videregående opplæring
- vurdere å foreslå endringer som åpner for at det kan tas moduler fra videregående opplæring samtidig som man fullfører opplæringen på nivået under
- vurdere om inntaksretten til videregående opplæring for voksne bør endres som følge av nye rettigheter i fullføringsreformen

- sammen med fylkeskommunene se på hvordan inntaksordningen for voksne kan forbedres slik at voksne kommer raskere i gang med opplæringen
- legge til rette for at flere voksne kan fullføre videregående opplæring gjennom blant annet utvidet rett, rett til rekvalifisering og modulstrukturert opplæring
- vurdere behovet for å overføre ansvaret for all opplæring for voksne til fylkeskommunen etter at forsøket med modulstrukturert opplæring er evaluert
- gå gjennom organiseringen og plasseringen av små lærefag i tilbudsstrukturen og vurdere om enkelte små lærefag bør tilbys som fagskoleutdanning eller opplæring spesielt organisert for voksne
- vurdere om det skal lages et nasjonalt rammeverk eller verktøy for realkompetansevurdering på videregående opplæring-nivå

Stortinget har behandlet Meld. St. 21 (2020–2021), og sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til det alt vesentligste og de fleste av tiltakene i meldingen. På noen punkter fikk regjeringen ikke tilslutning til sine forslag, se vedtak 1069–1080, jf. Innst. 585 St. (2020–2021).

43.5 Departementets forslag

Grunnskoleopplæring for voksne

Departementet foreslår

- å videreføre retten til grunnskoleopplæring med enkelte presiseringer. Til forskjell fra utvalget, foreslår departementet at endringer i samfunnet kan gi rett til fornyet grunnskoleopplæring, typisk i digitale ferdigheter, se forslaget til § 18-2
- å innføre ny betegnelse for grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne: *forberedende opplæring for voksne*, se forslaget til femte del
- å innføre en rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring, se forslaget til § 18-7
- å videreføre retten til individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskolen for voksne med nye betegnelser og inndeling. Dette inkluderer å videreføre rett til individuelt tilrettelagt opplæring for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, se forslaget til §§ 19-5 og 19-6
- å lovfeste at voksne har rett til opplæring *i* samisk, og at voksne i grunnskoleopplæringen har rett til opplæring *på* samisk når det er nødvendig for at opplæringen skal være forsvarlig, se forslaget til § 19-4
- å lovfeste rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæring, se forslaget til § 19-8
- å innføre krav om politiattest og forbud mot tilsetting for grunnskoleopplæringen for voksne, se forslag til § 19-14
- å videreføre retten til skyss for voksne i grunnskoleopplæringen for voksne, men utvide til å omfatte alle med slik rett. Det foreslås en avstandsgrense på seks km i stedet for fire km, og en tydeligere avgrensning av retten til skyss. Se forslaget til § 21-1 og 21-3
- å videreføre regler om reisefølge og losji for voksne i grunnskoleopplæringen med enkelte endringer, se forslaget til §§ 21-2 og 21-4

Videregående opplæring for voksne

Departementet foreslår

- å innføre ny betegnelse for videregående opplæring spesielt organisert for voksne: *videregående opplæring for voksne*, se forslaget til femte del
- å innføre en rett til individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne i videregående opplæring dersom det er nødvendig for å gi den voksne en forsvarlig opplæring, se forslaget til § 19-5
- å innføre rett til særskilt norskopplæring for voksne i videregående opplæring, se forslaget til § 19-8
- å lovfeste at voksne har rett til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på. I tillegg skal fylkeskommunen ha en plikt til å sørge for at voksne med betydelig realkompetanse få formalisert sin kompetanse, se forslaget til § 18-3
- å innføre at voksne har rett til læreplass eller, hvis de ikke får tilbud om læreplass, annet opplæringstilbud som gir grunnlag for den sluttkompetansen den voksen er tatt inn på. I tillegg presisere at de ordinære reglene om opplæring i bedrift gjelder for voksne som får opplæring i bedrift, se forslaget til § 18-5
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse fra det skoleåret som begynner når man fyller 19 år, men at retten ikke begrenses til dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring før fylte 25 år og i 2014 eller senere. Videre innebærer forslaget at begrensningen på ett år oppheves. Se forslaget til § 18-6
- å ikke videreføre plikten til fylkeskommunen om ha et tilbud om videregående opplæring til voksne uten rett til videregående opplæring
- å innføre rett til skyss for dem mellom 19 og 25 år som velger videregående opplæring for voksne, se forslaget til § 21-1
- å videreføre retten til realkompetansevurdering for voksne med rett til videregående opplæring, se forslaget til § 18-7
- å videreføre fylkeskommunens ansvar for dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet, tilsvarende som for ungdom, se forslaget til § 19-11

Felles grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Departementet foreslår

- å lovfeste et tilleggsformål om at opplæring må kunne bygge på den kompetansen voksne allerede har og kunne gjennomføres slik at deltagerne kan gå ut i arbeid eller videre utdanning så raskt som mulig, se forslaget til § 18-1
- å lovfeste rett til å velge målform på eget skriftlig arbeid i grunnskoleopplæring og videregående opplæring, se forslaget til § 19-3
- å innføre rett til opplæring i tegnspråk og punktskrift for voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring, se forslaget til § 19-9 og § 19-10
- å innføre plikt til å ha tilbud om rådgivning om utdannings- og yrkesvalg i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, se forslaget til § 19-12
- å legge til rette for egne læreplaner i grunnskoleopplæringen for voksne, se forslaget til § 19-1
- å tydeliggjøre i loven at opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, se forslaget til § 19-1

- å videreføre kravet om tilpasset opplæring / universell opplæring, se forslaget til § 19-5
- å oppheve hjemmelen til å gjøre unntak fra kompetansekravet for dem som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnopplæringen for voksne, og innføre hjemmel til å fastsette krav om relevant kompetanse i fagene de skal undervise i og relevant kompetanse til å undervise i særskilt norskopplæring, se forslaget til § 19-13
- å innføre krav om at voksne deltagere må delta aktivt i opplæringen, se forslaget til § 18-10
- å innføre regler om medvirkning, se forslaget til § 20-1
- å innføre krav til psykososialt læringsmiljø og krav om egnet lokale, se forslaget til § 20-2
- å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen kan fastsette lokale regler om hvilke rettigheter og plikter som gjelder for de voksne elevene, se forslaget til § 20-3
- å videreføre reglene om bortvisning med enkelte presiseringer, men ikke videreføre muligheten til å vedta at voksne skal miste retten til opplæring, se forslaget til § 20-4
- å videreføre reglene om gratis opplæring og organisering av opplæringen med enkelte mindre endringer, se forslagene til §§ 18-8 og 19-2
- å videreføre diverse fellesregler, blant annet om samarbeid og samordning og ansiktsdekkende plagg, se sjuende del

43.6 Departementets vurdering

43.6.1 Regulering av opplæring for voksne i opplæringsloven

Kompetanse Norge har i høringen gitt innspill om at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne bør reguleres i en egen lov. Regjeringen har i Meld. St. 14 (2019–2020) *Med rett til å mestre* varslet at den vil utrede behovet for en kompetanselov som blant annet kan lovfeste de nye oppgavene og beskrive hva fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar består i. Departementet ser at det kan være noen fordeler med å flytte reglene om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne over i en egen lov. Samtidig har en flytting også noen ulemper ved at det blir vanskeligere med en helhetlig tilnærming til videregående opplæring. Det er dessuten en del felles regler, og departementet foreslår at det også i fortsettelsen skal være det. En deling i to lover vil dermed føre til dobbeltregulering og større risiko for feil ved oppdateringer og endringer i reglene. Departementet foreslår derfor ikke å flytte reglene om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne ut av opplæringsloven.

Departementet støtter utvalgets forslag om å samle alle reglene som gjelder voksne, i en egen del i loven. Departementet er ikke enig med Karriere Agder Kristiansand om at alle regler for voksne bør skrives fullt ut i lovteksten. Departementet ser at dette kan gi bedre tilgjengelighet, men det vil også føre til mye dobbeltregulering og dermed også risiko for at feil oppstår ved lovendringer. Departementet støtter dermed utvalgets forslag om at regler som *bare* gjelder for voksne, skrives fullt ut, mens det på områder hvor det er de samme reglene som for barn og unge som skal gjelde, henvises til relevante regler i de andre delene i loven.

43.6.2 Navn på opplæringstilbudet og deltagerne

Departementet ønsker å legge grunnlaget for en ny og fleksibel opplæring for voksne som også unge kan velge fra de er 19 år (se kapittel 40.6.3). Departementet mener opplæringstilbudet bør få et nytt navn for å synliggjøre overgangen til det nye tilbudet og mulighetene som ligger i det både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Det vil også klargjøre forskjellen på formell voksenopplæring etter opplæringsloven og ikke-formell voksenopplæring etter voksenopplæringsloven. Departementet foreslår at det i forslag til ny opplæringslov brukes betegnelsene *forberedende opplæring for voksne* i stedet for *grunnskoleopplæring organisert for voksne*, og *videregående opplæring for voksne* i stedet for *videregående opplæring organisert for voksne*. Videre i høringsnotatet brukes likevel betegnelsen *grunnskoleopplæring* ettersom departementets vurderinger tar utgangspunkt i dagens regler og utvalgets forslag der denne betegnelsen benyttes. I lovteksten og lovmerknadene brukes betegnelsen *forberedende opplæring* om opplæring på grunnskolenivå for voksne.

Departementet støtter ikke utvalgets forslag om å omtale de voksne deltagerne som *voksne elever*. Departementet er enig med høringsinstansene i at det kan være behov for å skille mellom personer over 18 år som går i ordinær videregående skole, og personer som får opplæring spesielt organisert for voksne. Departementet mener også det vil være en fordel å bruke samme betegnelse som i integreringsloven ettersom det til dels er den samme målgruppa som omfattes. Departementet foreslår derfor å beholde betegnelsen *deltagere* om voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

43.6.3 Rett til grunnskoleopplæring for voksne

43.6.3.1 Vilkår for rett til grunnskoleopplæring for voksne

Departementet mener, som utvalget, at retten til grunnskoleopplæring bør videreføres for voksne som trenger slik opplæring. Utvalget foreslo videre at flere klargjøringer som i dag følger av rundskriv, tas inn i selve loven. Høringsinstansene er positive til dette.

Departementet er enig i at vilkårene for retten til grunnskoleopplæring bør tydeliggjøres i loven. Enkelte høringsinstanser mener forslagene til klargjøringer fortsatt er for skjønnsmessige, og etterspør mer konkrete vilkår for retten til grunnskoleopplæring.

Departementet er opptatt av at alle som har behov for det, skal ha rett til grunnskoleopplæring, og at den enkeltes behov nødvendigvis må være en konkret, skjønnsmessig vurdering. Departementet viser til utdypningene av forslaget i NOU 2019: 23, kapittel 45.4.3.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at det presiseres i loven at behovet for grunnskoleopplæring kan være knyttet til fag eller grunnleggende ferdigheter. Departementet er langt på vei enig i utvalgets forslag, men foreslår enkelte omformuleringer for å gjøre bestemmelsen tydeligere. Departementet foreslår for det første at det slås fast først i bestemmelsen at det skal tas hensyn til hva den voksne mener, fordi det sjelden vil være grunn til å avslå et ønske om grunnskoleopplæring. Videre foreslår departementet at det sies enda tydeligere i bestemmelsen at voksne har rett til

grunnskoleopplæring dersom de ikke tidligere har mottatt tilfredsstillende opplæring. Med tilfredsstillende opplæring siktes det til om den voksne har fått den opplæringen hen skal ha, både i innhold og kvalitet. Departementet foreslår at voksne har rett til grunnskoleopplæring dersom de trenger fornyet opplæring på grunn av skade eller sykdom. Departementet mener det ikke er nødvendig å tilføye «nyoppståtte sansetap» i tillegg til skade og sykdom, slik Statped foreslår. Det er likevel klart at dette er omfattet.

Utvalget foreslo at voksne ikke skal ha rett til grunnskoleopplæring dersom de tidligere har fått en grunnskoleopplæring som var forsvarlig og tilstrekkelig på det tidspunktet den ble gitt, og den voksne heller ikke trenger opplæring for å få rett til vitnemål eller på grunn av sykdom eller skade. At samfunnet endrer seg, og at kompetansen og ferdighetene som inngår i grunnskoleopplæringen, endres som følge av dette, skal etter utvalgets forslag ikke i seg selv gi rett til grunnskoleopplæring. Departementet er uenig i dette. At samfunnet endrer seg, og at behovet for kompetanse for å fungere godt i samfunnet endres, taler for en rett til fornyet grunnskoleopplæring for dem som trenger dette. Dette gjelder særlig voksne som mangler ferdigheter som i dag anses som grunnleggende, for eksempel digitale ferdigheter. Departementet foreslår at voksne som tidligere har fått grunnskoleopplæring, skal ha fornyet rett dersom opplæringen de tidligere har mottatt, ikke har gitt dem ferdigheter som i dag anses som grunnleggende, for eksempel digitale ferdigheter, og de heller ikke har tilegnet seg ferdighetene på annen måte. Departementet anser det som lite sannsynlig at mange voksne vil benytte seg av retten til grunnskoleopplæring for å få opplæring i digitale ferdigheter, og at det uansett vil være nyttig både for samfunnet og den enkelte om de som mangler slike ferdigheter, får tilbud om opplæring.

Departementet mener dette forslaget samsvarer med tolkinger som er lagt til grunn i rundskriv Udir-2-2012. Der står det følgende:

Departementet forstår etter dette loven slik at voksne med rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 kan kreve opplæring i digitale ferdigheter når behovet er knyttet til dette, med utgangspunkt i kompetansemålene for de digitale ferdighetene i læreplanene for de fem fagene som voksne må ha sluttvurdering i for å få vitnemål, men likevel tilpasset den voksnes behov.

43.6.3.2 *Hvor mye grunnskoleopplæring den voksne skal ha rett til (i tid)*

Det er i dag ikke regler om hvor mye grunnskoleopplæring den enkelte skal få, eller hvor lenge. Enkelte høringsinstanser mener det bør fastsettes et visst omfang (timetall og år) med grunnskoleopplæring for voksne. Departementet er enig med utvalget i at dette ikke er hensiktsmessig, da det vil variere hvor mye grunnskoleopplæring den enkelte trenger. En grense i antall timer eller år vil kunne gjøre ordningen mindre fleksibel. En slik grense vil dessuten være vanskeligere å bruke overfor voksne ettersom opplæringen kan skje på ulike tidspunkter, deltid eller fulltid og som nettundervisning mv.

Departementet ser likevel at det kan være problematisk at det ikke er noen rammer for grunnskoleopplæringen for voksne fordi dette kan føre til store ulikheter som ikke er begrunnet i den voksnes behov, men i lokale prioriteringer. Departementet vil derfor vurdere om det skal lages et veiledende rammeverk, slik utvalget foreslår. Samtidig kan

også omlegging til moduler bidra til noe større likhet. Det er derfor naturlig at behovet for et veiledende rammeverk vurderes i forbindelse med innføring av modulstrukturert opplæring for voksne.

43.6.4 Rett til videregående opplæring for voksne

43.6.4.1 *Vilkår for rett til videregående opplæring for voksne*

Vilkår for rett til videregående opplæring, inkludert utvidet rett til videregående opplæring og rett til rekvalifisering, omtales i kapittel 40.6. Der vurderes også spørsmål om aldersgrenser for om retten skal tas ut gjennom videregående opplæring for ungdom eller voksne. I kapitlet her omtales bare to forhold som spesifikt knytter seg til voksne.

Opplæringslovutvalget foreslo at det innføres krav om minst karakteren 2 dersom privatisteksamen fra grunnskolen skal gi grunnlag for rett til videregående opplæring. Forslaget fikk stor støtte i høringen. Departementet vil følge opp dette forslaget i forskrift til ny opplæringslov.

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 at voksne som oppholder seg ulovlig i Norge eller som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse, ikke har rett til videregående opplæring for voksne. Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre dette.

43.6.4.2 *Videregående opplæring i kombinasjon med grunnskoleopplæring*

Noen voksne har kompetanse på nivået videregående opplæring i enkelte fag og trenger samtidig opplæring i enkelte fag fra grunnskoleopplæring for at denne skal være fullført. De fyller derfor ikke vilkårene for rett til videregående opplæring. For denne gruppa voksne kan utdanningsløpene bli unødvendig lange og lite motiverende hvis opplæringen på videregående nivå må vente til grunnskoleopplæringen er fullført. For at voksne i denne gruppa skal få et mest mulig effektivt opplæringstilbud og bli raskest mulig kvalifisert for arbeidslivet, bør det legges til rette for at de kan motta opplæringen på grunnskolenivå og videregående nivå samtidig.

Forskrift til opplæringsloven § 1-15 siste avsnitt åpner for at voksne i grunnskoleopplæring kan få opplæring i fag på videregående nivå når de har tilstrekkelig kompetanse i faget, på samme vilkår som ungdom. Dette gjelder for fellesfag og programfag som bygger på fag i grunnskolen. Hvis denne opplæringen skal gis i videregående opplæring, krever det at kommunene og fylkeskommunene legger til rette for dette med samordning av timeplaner og disponering av lærerressurser.

Departementet mener det er gode grunner til at voksne skal få ta videregående opplæring i kombinasjon med grunnskoleopplæring. Sluttkompetanse på videregående nivå bør være en målsetting i de fleste tilfellene, og det vil være mer motiverende og effektivt for den voksne med en helhetlig opplæring som supplerer den voksnes realkompetanse uavhengig av nivå. Ansvar for grunnskoleopplæring for voksne er delt mellom kommunene og fylkeskommunene. Dersom voksne skal ha rett til å få grunnskoleopplæring og videregående opplæring i kombinasjon, må ansvaret for realkompetansevurdering og opplæring mellom kommunene og fylkeskommunene avklares, og det må fastsettes krav

om samarbeid. Det pågår forsøk der deltagerne får opplæring i moduler på grunnskolenivå og videregående nivå parallelt. Evalueringen av disse forsøkene kan gi et bedre grunnlag til å vurdere innholdet i og de rettslige rammene for en eventuell rett til å få videregående opplæring og grunnskoleopplæring i kombinasjon. Som varslet i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* vil regjeringen vurdere behovet for å overføre ansvaret for all opplæring for voksne til fylkeskommunene etter at forsøket med modulstrukturert opplæring er evaluert. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å foreslå nye regler om ansvarsdeling og samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene nå.

Departementet foreslår derfor ikke å gi voksne en rett til å ta videregående opplæring i kombinasjon med grunnskoleopplæring. Derimot foreslår departementet at det tas inn i opplæringsloven at fylkeskommunen *kan* tilby videregående opplæring til voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring. Dette vil delvis være en presisering av det som følger av forskrift til opplæringsloven § 1-15. Til forskjell fra det som følger av forskriftsbestemmelsen, foreslår departementet at muligheten ikke skal være begrenset til fag som bygger på fag i grunnskoleopplæring, og at det ikke er nødvendig med vedtak fra kommunene. Fylkeskommunene kan dermed tilby opplæring innenfor alle fag i videregående opplæring. Ettersom det etter forslaget ikke skal være noen rett til slik opplæring for den enkelte deltageren, ser departementet ikke behov for å regulere noen begrensninger eller vilkår. Departementet legger til grunn at fylkeskommunene selv vil vurdere om det er hensiktsmessig å tilby opplæring på videregående nivå. Dette vil typisk kunne være aktuelt der den voksne har realkompetanse innenfor et yrkesfag, men ellers mangler en del opplæring på grunnskolenivå. Det kan også være aktuelt dersom den voksne bare mangler opplæring i noen fag på grunnskolenivå og ellers er i stand til å følge fag på videregående nivå. Departementet understreker at fylkeskommunene ikke kan utstede dokumentasjon på studie- eller yrkeskompetanse før også grunnskoleopplæringen er fullført.

43.6.4.3 *Lovregel om rett til inntak*

Lovfeste nye regler om inntak

Etter dagens regelverk skal voksne «til vanleg» tas inn på et opplæringstilbud som leder til ønsket sluttkompetanse, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-45. Til sammenlikning har ungdommer rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer og inntak til et programområde innenfor utdanningsprogrammet.

Opplæringslovutvalget foreslår at det fastsettes i loven at voksne skal ha rett til inntak på ett av tre opplæringstilbud som de har søkt på, eller ett opplæringstilbud som gir dem mulighet til å formalisere yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse. I vurderingen til utvalget går det fram at det med «ett av tre opplæringstilbud som de har søkt på» siktes til opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på. Liedutvalget, se NOU 2019: 25 – *Med rett til å mestre*, har et liknende forslag. Liedutvalget foreslår at voksne gis rett til inntak på ett av tre søkte utdanningsprogrammer slik som ungdom, og at voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt

sluttkompetanse skal ha rett til inntak til opplæring med denne sluttkompetansen som mål. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* varsler regjeringen at den vil vurdere om inntaksretten til videregående opplæring for voksne bør endres som følge av nye rettigheter i Fullføringsreformen

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at hovedregelen om inntak bør lovfestes. Departementet er også enig i at det er behov for tydeligere regler, og at reglene bør være likere reglene som gjelder for ungdom. De fleste høringsinstansene støtter dette. Høringen viser også at det er ulike oppfatninger om hva dagens regler betyr, og dermed også ulike oppfatninger om opplæringslovutvalgets forslag er en innstramming eller en utvidelse.

Hovedregel om rett til én av tre sluttkompetanser

Opplæringslovutvalgets forslag tar utgangspunkt i sluttkompetanse, mens Liedutvalget tar utgangspunkt i utdanningsprogrammer. Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at en rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer ikke vil være hensiktsmessig for voksne fordi opplæringen skal være organisert ut fra sluttkompetanse, og er ikke delt inn etter utdanningsprogrammer og trinn på samme måte som for ungdom. Departementet mener at videregående opplæring for voksne fortsatt bør organiseres ut fra sluttkompetanse hvor den enkelte gjennom en realkompetansevurdering kan få avgjort hvilken opplæring hen mangler for å oppnå den ønskede sluttkompetansen. Departementet mener dette vil være mer motiverende for den voksne og bidra til at den voksne kan oppnå ønsket sluttkompetanse raskere. Departementet støtter derfor opplæringslovutvalgets forslag til hovedregel om rett til inntak på en opplæring som fører til én av tre ønskede sluttkompetanser.

Departementet støtter også forslaget fra opplæringslovutvalget om at retten til inntak gjelder innenfor det fylkeskommunen tilbyr. Dersom retten skal gjelde uavhengig av fylkeskommunenes tilbud, vil det ikke være noe poeng å regulere fylkeskommunenes dimensjonering. Dette betyr ikke at fylkeskommunene står fritt til å velge hva slags tilbud de skal etablere, verken for ungdom eller voksne. Fylkeskommunene skal ha plikt til å planlegge og bygge ut (dimensjonere) det videregående tilbudet ut fra samfunnets behov. Se om mer om denne plikten nedenfor.

Departementet foreslår ikke å gå videre med opplæringslovutvalgets forslag om rett til inntak på et tilbud som gir studiekompetanse. Det er fem studieforbereende utdanningsprogrammer som gir studiekompetanse og det er også rett til påbygg for å kunne oppnå studiekompetanse etter fullført yrkesfaglig opplæring. Voksne har dermed gode muligheter til å oppnå studiekompetanse. Det er dessuten lite sannsynlig at fylkeskommunene ikke vil tilby studieforbereende opplæringstilbud til voksne som ønsker det, selv om den voksne bare har rett til inntak på et opplæringstilbud som gir én av tre sluttkompetanser, ettersom dette vanligvis vil være den enkleste og rimeligste måten å tilby opplæring som gir studiekompetanse.

Mulighet til å formalisere realkompetanse

Opplæringslovutvalget og Liedutvalget foreslår at voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt yrkeskompetanse skal ha rett til å formalisere denne kompetansen. Realkompetanse er kunnskap og ferdigheter lært gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonsarbeid eller fritidsaktiviteter. Høringsinstansene er også positive til dette, men flere stiller spørsmål ved sammenhengen mellom dette forslaget og fylkeskommunenes ansvar for dimensjonering av det videregående tilbudet ut fra samfunnets behov.

Etter departementets vurdering vil fylkeskommunenes handlingsrom begrenses for mye dersom de må tilby opplæring innenfor alle programområder i alle utdanningsprogrammer, inkludert på Vg3-nivå dersom de ikke kan skaffe læreplass (se nedenfor). Departementet foreslår derfor ikke en rett til inntak på et opplæringstilbud som leder til én bestemt sluttkompetanse selv om den voksne har betydelig realkompetanse.

Departementet foreslår i stedet at fylkeskommunene får en plikt til å sørge for at voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt yrkeskompetanse får muligheten til å formalisere denne kompetansen. Fylkeskommunene kan oppfylle denne plikten ved å formidle læreplass, gi opplæringstilbud eller på andre måter legge til rette for at kompetansen kan formaliseres. Andre måter kan være å tilby kurs før teoriprøve slik at den voksne kan ta fagbrev som praksiskandidat eller legge til rette for fagbrev på jobb. Hva som er betydelig realkompetanse, må vurderes konkret av fylkeskommunene. Vilkåret vil være oppfylt dersom den voksne har kunnskap og ferdigheter på et slikt nivå og av et slikt omfang at hen vil kunne formalisere kompetansen gjennom de ovenfor nevnte ordningene, eventuelt med opplæring i enkelte fag i tillegg. Det vil da være opp til den voksne å benytte et tilbud om formalisering av kompetansen eller søke inntak på opplæringstilbud som gir én av tre sluttkompetanser.

43.6.4.4 Påbygging til generell studiekompetanse

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at retten til påbygging til generell studiekompetanse videreføres.

I dag gjelder retten til påbygging bare for dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014 eller senere. Utvalget foreslår at denne begrensningen ikke videreføres, og høringsinstansene støtter dette. Departementet er enig i dette forslaget og viser til utvalgets begrunnelse.

Utvalget foreslår derimot å videreføre vilkåret om at fag- og yrkesopplæring må være fullført og bestått innen utgangen av det året man fyller 24 år, men foreslår å ta ut alternativet om fullført og bestått som en del av ungdomsretten, da utvalget mener dette vil være dekket av vilkåret knyttet til alder. Enkelte høringsinstanser har uttalt at de tviler på at dette vilkåret er nødvendig.

Departementet foreslår at det innføres en generell rett til yrkesfaglig rekvalifisering (se kapittel 40.6.7). Etter departementets vurdering vil det da gi lite mening å opprettholde begrensningen om at fag- og yrkesopplæring må være fullført og bestått innen utgangen av det året man fyller 24 år, for å få rett til påbygging, fordi det vil føre til at voksne får en

bedre rett til fagbrev nummer to enn til studiekompetanse i tillegg til fagbrev. Departementet foreslår derfor å oppheve denne begrensningen. Departementet antar at påbygging uansett er mest aktuelt for de som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring som en del av dagens ungdomsrett, og at det er mindre sannsynlig at man senere ombestemmer seg og ønsker studiekompetanse dersom man tar fag- og yrkesopplæring etter at man har fylt 25 år. Departementet antar derfor at det ikke vil bli betydelig flere deltagere hvis denne begrensningen fjernes.

Departementet foreslår også å oppheve begrensningen om ett års påbygging til studiekompetanse og viser til begrunnelsen for det samme forslaget i regelen om påbygging for ungdom i kapittel 40.6.15.

43.6.4.5 Tilbud om inntak i videregående skoler for ungdom

Departementet støtter utvalgets forslag om at det tas inn i loven at voksne ikke har plikt til å benytte seg av et tilbud om å bli tatt inn til videregående skoler for ungdom, men at reglene for ungdom gjelder for voksne som tar imot slikt tilbud. Forslagene er presiseringer av gjeldende rett og høringsinstansene støtter forslagene.

43.6.4.6 Opplæring i bedrift og rett til læreplass eller annet opplæringstilbud

Departementet er enig i opplæringslovutvalgets forslag om at reglene for opplæring i bedrift for ungdom også gjelder for voksne som får opplæring i bedrift. Utvalgets forslag er en lovfesting av gjeldende rett og høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet støtter også forslaget om at det klargjøres i ny opplæringslov at fylkeskommunene har plikt til å tilby opplæring dersom de ikke finner læreplass til voksne som er tatt inn til et opplæringsløp der læreplanen forutsetter opplæring i bedrift. Enkelte høringsinstanser har spilt inn at det ikke bør stilles krav om at fylkeskommunene da skal tilby opplæring «i den ordinære voksenopplæringen», slik utvalget foreslo, fordi slike tilbud bør kunne være kombinerte ungdoms- og voksentilbud. Departementet er enig i at det ikke bør være krav om at slike tilbud er spesielt organisert for voksne. Opplæring i lærebedrift er hovedordningen, og alternativ opplæring er bare aktuelt dersom de det gjelder ikke får tilbud om læreplass. Fylkeskommunene bør dermed kunne ha et samlet tilbud til ungdommer og voksne.

Departementet foreslår i kapittel 42.6.5 at ungdom skal ha rett til læreplass eller, dersom de ikke får tilbud om læreplass, annet opplæringstilbud i videregående trinn 3 som fører fram til fag- eller svenneprøve. Departementet foreslår at voksne, i likhet med ungdom, får rett til et annet opplæringstilbud dersom de ikke får læreplass. Videregående opplæring for voksne er ikke delt inn i trinn slik som videregående opplæring for ungdom. Departementet foreslår derfor en annen ordlyd i lovforslaget for voksne. Departementet vil likevel understreke at lovforslaget ikke er til hinder for at det etableres kombinerte ungdoms- og voksentilbud, og det vil etter forslaget ikke være krav om at slike opplæringstilbud organiseres særskilt for voksne.

Som omtalt i kapittel 42.6.5 vil departementet fastsette nærmere regler om opplæringstilbudet i videregående trinn 3 for ungdom. I denne sammenheng vil det vurderes om forskriftskravene også skal gjelde helt eller delvis for tilbudet for voksne.

43.6.4.7 Samme krav til planlegging og utbygging av tilbudet som for ungdom

Dagens opplæringslov § 13-3 femte avsnitt handler om fylkeskommunenes planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet. Det følger av § 4A-4 at denne også gjelder for den videregående opplæringen for voksne. Utvalget foreslår at det også i ny opplæringslov skal være samme krav til planlegging og utbygging i det videregående opplæringstilbudet til ungdom og voksne.

Liedutvalget, se NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*, beskriver at omfanget av tilbud det er mulig for voksne å velge mellom, er varierende. Noen fylkeskommuner prioriterer voksenopplæring høyt, mens tilbudet i andre fylkeskommuner er mer begrenset. I noen fylkeskommuner kan det ifølge Liedutvalget være noe ventetid. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* omtales også variasjonen i inntaksordninger for voksne deltagere.

Gjeldende regler om fylkeskommunenes planlegging og utbygging av det videregående opplæringstilbudet gjelder generelt, og fylkeskommunene har plikt til å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. Slik departementet ser det, viser praksis at dagens regler ikke alltid etterleves.

Departementet foreslår i likhet med opplæringslovutvalget å videreføre at det skal være samme krav til planlegging og utbygging i det videregående opplæringstilbudet til voksne som til ungdom. Det er stor støtte i høringen for dette forslaget. Om innholdet i fylkeskommunenes plikt, se kapittel 40.6.14. Det innebærer at det må være en bredde i tilbudet, altså at voksne med rett til videregående opplæring har mulighet til å oppnå fag- eller svennebrev også i lærefag med få læreplasser. Departementet understreker at fylkeskommunene ikke vil oppfylle plikten ved å etablere noen få tilbud for voksne. Det er langt færre voksne enn ungdom med rett til videregående opplæring, så omfanget av tilbudet kan være mindre, men plikten til å dimensjonere ut fra samfunnets behov tilsier at bredden i tilbudet ikke skal være vesentlig smalere enn for ungdom. Fylkeskommunene må dessuten ha nok plasser til å oppfylle retten til inntak innen rimelig tid. I forbindelse med forskriftsarbeidet vil departementet vurdere om det er behov for å fastsette mer konkrete tidsfrister for inntaket til erstatning for dagens regel om inntak innen rimelig tid.

43.6.4.8 Oppheve plikte til å ha tilbud til voksne uten rett

I dag er det krav om at fylkeskommunene skal ha tilbud til voksne uten rett. Det er opp til fylkeskommunene hvor mange plasser som skal opprettes til voksne uten rett, og innenfor hvilke fag. Utvalget foreslo å videreføre denne plikten. De få høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det.

Når retten til videregående opplæring skal utvides og det skal innføres en rett til rekvalifisering (se kapittel 40.6.7), vil det bli langt færre voksne som ikke har rett til videregående opplæring. I praksis vil det bare være voksne som ikke har fullført grunnskolen, og voksne som ønsker en tredje sluttkompetanse som da ikke vil ha rett til videregående opplæring. Det er dermed mindre behov for å videreføre plikten for fylkeskommunene til å ha et videregående tilbud til dem uten rett. Departementet mener

dessuten at fylkeskommunene, som ansvarlig for regional kompetansepolitikk, selv er nærmest til å vurdere om det er behov for slike tilbud.

Departementet foreslår derfor å oppheve plikten for fylkeskommunene til å ha tilbud til voksne uten rett til videregående opplæring. Departementet understreker at fylkeskommunene likevel *kan* ha tilbud til dem uten rett, og at fylkeskommunene bør gjøre det dersom det er behov for slike tilbud.

43.6.5 Rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon

43.6.5.1 Lovfeste generell rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon for voksne med rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring

Departementet er enig i utvalgets forslag om å lovfeste en rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring. Realkompetansevurdering for voksne skjer i to trinn. Det første er en overordnet vurdering av hva den enkelte kan. Det andre er å vurdere kompetansen i konkrete fag og mot kompetansemål for å vurdere om opplæringsløpet kan avkortes. Departementet er ikke enig i at dette medfører økte kostnader, slik Oslo kommune har spilt inn. Forslaget er en tydeliggjøring av en plikt som følger forutsetningsvis av regelverket i dag. Det er i dag krav om at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, og kommunen må vurdere den enkeltes realkompetanse for å vite hva slags grunnskoleopplæring den voksne skal få. Rett til realkompetansevurdering som dokumentasjon på en kompetanse er også forutsatt i forskrift til opplæringsloven § 4-11. For fag- og yrkesopplæring er det likevel slik at fagprøven må avlegges uansett. Departementet er også enig i utvalgets forslag om å videreføre retten til realkompetansevurdering for voksne med rett til videregående opplæring og å lovfeste generell rett til dokumentasjon på realkompetansevurdering.

Departementet foreslår en generell rett til realkompetansevurdering i loven for alle voksne med rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Realkompetansevurdering kan gjøres både for å dokumentere kompetanse og for å innplassere deltakere så de får den opplæringen de har behov for. Hvordan realkompetansevurderingen skal gjennomføres, kan avhenge av både nivå og om hensikten er sluttvurdering eller innplassering. For innplassering på grunnskolenivå kan realkompetansevurderingen være en type kartlegging eller testing for å finne ut hvilken kompetanse søkeren har i de ulike fagene eller ferdighetene, og ikke nødvendigvis en fullstendig realkompetansevurdering slik som når vurderingen skal danne grunnlag for dokumentasjon på sluttkompetanse. Det kan gis utfyllende veiledning om hvordan realkompetansevurdering kan utføres for ulike formål og på ulike nivåer. En modulstrukturering av læreplanene for voksne, vil kunne føre til endrede behov for realkompetansevurdering. Det vises i denne sammenheng til Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* hvor regjeringen varsler at den vil vurdere om det skal lages et nasjonalt rammeverk eller verktøy for realkompetansevurdering på videregående opplærings nivå.

Departementet er ikke enig i høringsinnspillet fra Ålesund voksenopplæring om at realkompetansevurdering bør være obligatorisk for voksne som skal få grunnopplæring. Hvis voksne deltakere ikke ønsker en slik vurdering, vil det uansett være vanskelig å få en

god vurdering av kompetansen. Det anses heller ikke å være problematisk dersom enkelte voksne deltagere skulle motta noe mer opplæring enn de trenger.

Departementet er enig med Liedutvalget i at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre realkompetansevurdering som en del av inntaket til videregående opplæring. Det følger allerede av forskrift til opplæringsloven § 6-47 at resultatet fra realkompetansevurderingen skal inngå i vedtak om inntak til videregående opplæring for voksne. Departementet mener det ikke er behov for ytterligere regulering.

43.6.5.2 Er det behov for rett til realkompetansevurdering for dem som ikke har rett til videregående opplæring?

Etter dagens regler har voksne med rett til videregående opplæring, rett til realkompetansevurdering. I behandlingen av Meld. St. 14 (2019–2020)

Kompetansereformen – Lære hele livet fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å utvide retten til realkompetansevurdering til også å gjelde voksne uten rett til videregående opplæring.»

Det framgår ikke av innstillingen eller fra debatten i behandlingen hvilken utfordring en slik utvidelse skal løse, og det er noe uklart for departementet hva Stortinget har ment.

De som ikke har rett til videregående opplæring, kan grovt sett deles inn i to undergrupper: de som har brukt opp retten til videregående opplæring, og de som ikke har fullført grunnskoleopplæring. Den første undergruppa vil bli vesentlig mindre når retten til videregående opplæring utvides og det innføres en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Da vil alle ha rett til videregående opplæring fram til de har oppnådd to sluttkompetanser. De som har brukt opp retten, vil da være de som eventuelt ønsker en tredje sluttkompetanse. Disse har da formell kompetanse og vil sjelden ha behov for realkompetansevurdering. Dessuten foreslår departementet i likhet med opplæringslovutvalget å videreføre at de som har brukt opp retten til videregående opplæring, også skal ha rett til realkompetansevurdering dersom de har henvisning fra kommunen eller NAV. Departementet kan dermed ikke se at det er nødvendig å innføre en generell rett til realkompetansevurdering for dem som har brukt opp retten.

Da gjenstår de som ikke har rett til videregående opplæring fordi de ikke har fullført grunnskoleopplæring. I nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering er det lagt til grunn at retten til realkompetansevurdering etter henvisning fra NAV eller kommunen gjelder voksne som har brukt opp retten til videregående opplæring, ikke voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæring er obligatorisk, og i praksis vil de som ikke har fullført grunnskolen, i hovedsak være personer som kommer til Norge uten tilsvarende grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Det er uklart hvor stor etterspørsel det er etter realkompetansevurdering på videregående nivå for denne målgruppa. Det kan tenkes tilfeller der det kan være nyttig for en person å få dokumentert kompetanse på videregående nivå selv om hen ikke har fullført grunnskoleopplæring. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom en person har opparbeidet seg kompetanse gjennom yrkeserfaring, og dokumentasjon på slik kompetanse kan hjelpe hen til å få jobb. Departementet antar likevel at de fleste uansett bør fullføre grunnskoleopplæring. Etter fullført grunnskoleopplæring vil hen få rett til både videregående opplæring og

realkompetansevurdering på videregående nivå. Departementet kan dermed ikke se at det er behov for å gi rett til realkompetansevurdering på videregående nivå for voksne som ikke har fullført grunnskolen. Dersom fylkeskommunene skal gi den voksne opplæring på videregående nivå før grunnskoleopplæring er fullført (se kapittel 43.6.4.2), skal det også gjennomføres realkompetansevurdering på videregående nivå, jf. forslaget til § 19-1 om at opplæringen skal tilpasses den enkeltes kompetanse.

Dersom retten til realkompetansevurdering skal utvides til å omfatte også personer uten rett til videregående opplæring, vil dette medføre kostnader for fylkeskommunene. Et alternativ er å innføre en slik rett, men med et selvkostprinsipp slik at den enkelte må dekke fylkeskommunens kostnader for realkompetansevurderingen. Et annet alternativ er å fastsette i loven at fylkeskommunen *kan* gjennomføre realkompetansevurdering på videregående nivå, også for dem som ikke skal tas inn på kombinerte opplæringstilbud, men uten at den enkelte får en rett til det.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for en utvidelse av reglene om realkompetansevurdering, inkludert en eventuelt utvidelse av retten til slik vurdering. Departementet ber også særlig om innspill fra fylkeskommunene på hvor mange de tror vil benytte seg av en slik rett, og hva kostnadene antas å bli for en slik utvidelse.

43.6.6 Innføre regler om ulike former for tilpasninger til den voksnes behov

Opplæringslovutvalget foreslår at kravet om at opplæringen skal tilpasses den voksnes behov, ikke videreføres, men at det i stedet tas inn regler om de ulike formene for tilpasning i en ny opplæringslov. Av lovens forarbeider og rundskriv framgår det at kravet består av følgende elementer: (1) faglig tilpasning ved at opplæringen skal bygge videre på eller utfylle den voksnes realkompetanse, (2) organiseringen skal tilpasses den voksnes livssituasjon, og (3) opplæringen skal tilpasses ved at det skal tas hensyn til eventuelle individuelle behov den voksne har.

Departementet er enig i utvalgets forslag, og det har heller ikke kommet innvendinger mot dette i høringen. Det er ikke åpenbart ut fra dagens lov at det med uttrykket «tilpassast behovet til den enkelte» siktes til de ulike elementene som er omtalt over, og departementet er enig i at reglene blir tydeligere om de ulike elementene i denne tilpasningen reguleres direkte i loven.

Forslag om den faglige tilpasningen er omtalt i kapittel 43.6.7, organiseringen av opplæringen er omtalt i kapittel 43.6.16, og tilpasning til individuelle behov og hvilke rettigheter de voksne deltagerne skal ha, er omtalt i 43.6.10 til 43.6.15.

43.6.7 Formålet med og faglig innhold i opplæringen for voksne

43.6.7.1 *Formålet med opplæringen og overordnede mål og prinsipper*
Utvalget foreslår å videreføre at dagens § 1-1 om formålet med opplæringen og de overordnede målene og prinsippene for opplæringen gjelder så langt det passer for opplæringen for voksne, jf. § 4A-6. De overordnede målene og prinsippene for opplæringen er fastsatt i overordnet del av læreplanverket og utfyller formålet med

opplæringen som er fastsatt i loven. Kompetanse Norge har gitt innspill om at det bør være en egen formålsparagraf for voksne, da ikke alle deler av formålet med opplæringen i opplæringsloven § 1-1 passer for voksne.

Formålet med opplæringen i opplæringsloven § 1-1 omfatter blant annet å gi historisk og kulturell innsikt og forankring, basert på verdier i vårt samfunn. Opplæringen skal videre utvide kjennskapen til og forståelsen av nasjonal og internasjonal kulturarv og kulturtradisjon. Den skal også gi innsikt i kulturelt mangfold og fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte. Opplæringen skal gjøre den enkelte i stand til mestre livet sitt og kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet og få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang. De skal også lære å tenke kritisk og handle etisk og miljøbevisst.

Etter departementets vurdering er formålet i stor grad aktuelt også for opplæringen for voksne. Det er enkelte elementer, som samarbeid med hjemmet, som ikke passer for voksne. I tillegg vil danningsperspektivet være mindre framtrædende i opplæringen for voksne. Departementet mener at disse forskjellene er tilstrekkelig ivaretatt ved å videreføre at det generelle formålet med opplæringen gjelder så langt det passer. Departementet foreslår dermed å videreføre at formålet med opplæringen, som nå foreslås regulert i § 1-2, skal gjelde så langt det passer for voksne. Departementet foreslår også at de overordnede målene og prinsippene for opplæringen som er fastsatt i overordnet del av læreplanverket, gjelder så langt de passer, ettersom disse utfyller formålet med opplæringen.

Departementet mener imidlertid at det er behov for en tilleggsbestemmelse hvor det framheves elementer som er særlig viktige i opplæringen for voksne, og som skiller denne opplæringen fra opplæringen til barn og unge. Departementet foreslår et tilleggsformål som går ut på at opplæring for voksne skal bygge på den kompetansen voksne allerede har, og gjennomføres slik at deltagerne kan gå ut i arbeid eller videre utdanning så raskt som mulig.

43.6.7.2 Læreplaner

I dag følger det av opplæringsloven at de ordinære læreplanene gjelder med de tilpasningene som følger av kapittel 4A. Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre i loven at læreplanene i fag gjelder for opplæringen for voksne, og at det kan tas inn i den aktuelle læreplanen hvilke deler som ikke skal gjelde dersom departementet vurderer det slik at deler av læreplanene ikke er egnet for voksne. Kompetanse Norge og enkelte elev-, lærling- og mobbeombud i Norge (i en felles uttalelse) mener det bør innføres modulbaserte læreplaner og læreplaner tilpasset voksnes behov. Øvrige høringsinstanser støtter utvalgets forslag.

På grunnskolenivå er dagens læreplaner tilpasset barn i ulik alder og deres modning. I tillegg til det faglige er de ment å ivareta modning og danning gjennom det tiårige grunnskoleløpet. Disse hensynene samsvarer ikke med behovene til de voksne som trenger opplæring på grunnskolenivå, siden voksne allerede har livserfaringer som gir modning og danning. Departementet har fått tilbakemeldinger om at det i praksis er vanskelig å trekke

ut kompetansemål fra læreplanene som er egnet for voksne, og at voksne derfor får unødvendig lange opplæringsløp. Departementet mener derfor det bør utvikles egne læreplaner med egne kompetansemål for voksne på nivå 2 i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), som her omtales som grunnskoleopplæring (se kapittel 43.6.2). Kompetansemålene og organiseringen av fagene foreslås delt inn i moduler. Dette vil gjøre den enklere å gi voksne den opplæringen de skal ha ut fra sin realkompetanse og planlagt sluttkompetanse (se nedenfor).

I videregående opplæring foreslår departementet at det ikke utvikles egne læreplaner for voksne, men at de eksisterende læreplanene skal brukes og modulstruktureres. Sluttkompetansen skal ha like god kvalitet og legitimitet uavhengig av opplæringsform. Departementet mener derfor at de modulstrukturerte læreplanene for voksne skal ha de samme kompetansemålene som opplæring i videregående opplæring for ungdom.

Departementet viser for øvrig til omtalen av læreplaner og modulstrukturert opplæring i punkt 4.3.1 i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. I lovforslaget er det gjort endringer i forskriftshjemler sammenliknet med i dag for å legge til rette for egne læreplaner for grunnskoleopplæring.

43.6.7.3 Utvalgte fag og tilpasning til den voksnes kompetanse

Departementet går ikke videre med utvalgets forslag om å ta inn en forskriftshjemmel for å fastsette hvilke fag som inngår i grunnskoleopplæring for voksne. En slik forskriftshjemmel er unødvendig når det skal fastsettes egne læreplaner for denne opplæringen (se kapittel 43.6.7.2). Det vil da bare utarbeides læreplaner for de fagene som skal inngå i grunnskoleopplæring for voksne. Hvilke fag som inngår i opplæringen, følger i dag av forskrift til opplæringsloven § 4-33.

Departementet er enig i utvalgets forslag om å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å tilpasse opplæringen til den voksnes kompetanse. Dette forslaget tydeliggjør ett av elementene i dagens plikt til å tilpasse opplæringen til den voksnes behov (se kapittel 43.6.6). Departementet er også enig med utvalget i at forslaget ikke skal forstås slik at kommunene og fylkeskommunene må lage et eget skreddersydd opplæringsløp for hver enkelt voksen, fordi dette ville vært svært ressurskrevende og kanskje heller ikke det beste for den enkelte. Det er likevel klart at de opplæringsløpene som kommunene og fylkeskommunene etablerer, må gi rom for at den voksne bare må ta opplæring i de fagene eller deler av fagene hen trenger. En modulstrukturering av læreplanene, slik departementet legger opp til, vil legge til rette for en fleksibel og tilpasset opplæring for å møte den voksne deltagerens opplæringsbehov og livssituasjon.

43.6.8 Videreføre krav om tilpasset opplæring

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre reglene om tilpasset opplæring. Departementet går ikke inn på forslaget om ny betegnelse (universell opplæring), men viser til kapittel 20 hvor departementet ber om innspill om hvilke betegnelser som bør brukes.

I gjeldende opplæringslov er det i § 1-4 krav om tidlig innsats overfor elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Utvalget har foreslått endringer i dette ved ny betegnelse (forsterket innsats) og utvidelse til alle fag og alle trinn i grunnopplæringen for barn og unge. Dagens krav gjelder ikke i voksenopplæringen, og utvalget har heller ikke foreslått dette. Enkelte høringsinstanser har gitt innspill om at kravet om forsterket innsats også bør gjelde for voksne, og blant annet vist til at det kan være samme behov for tidlig innsats uten forsinkende saksbehandlingsregler.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke er nødvendig innføre krav om forsterket innsats i opplæringen for voksne. Selv om det også for voksne kan være en normalprogresjon ut fra erfaring, vil det ikke være slik at alle voksne får opplæring i en fast gruppe over tid. Opplæringen skal bygge på den voksnes kompetanse, og det er et mer fleksibelt opplæringsløp. Det er dermed mindre behov for krav om en innsats som utløses av at den voksne henger etter i opplæringen, eller liknende. Departementet vil også understreke at kommunene og fylkeskommunene har større handlingsrom til å gjøre tilpasninger overfor voksne uten å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring fordi det ikke gjelder samme krav til organisering, timetall mv.

43.6.9 Bokmål og nynorsk i opplæringen

I dagens opplæringslov er det ikke regler om målform når det gjelder grunnopplæring for voksne, og utvalget har ikke foreslått regler om dette.

Språkrådet mener at opplæringsloven må gi voksne en eksplisitt rett til opplæring i nynorsk, og at voksne deltagere også må ha rett til læremidler på nynorsk. Departementet har på bakgrunn av innspillet vurdert hva som bør gjelde for voksne med utgangspunkt i det som er foreslått for barn og unge, se kapittel 11.

For opplæringen for barn og unge er det foreslått at det i loven skal stilles krav om at elevene skal ha opplæring i begge målformene. At elevene skal ha opplæring i begge målformene, følger også av læreplanene, så forslaget går ut på å forankre dette i loven. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig med et tilsvarende krav for voksne. Voksne i grunnskoleopplæringen skal bare ha opplæring i utvalgte fag og kanskje også kun deler av fag, og det skal lages egne læreplaner for denne opplæringen (se kapittel 43.6.7.2). Hva slags opplæring den voksne skal ha, vil fastsettes i læreplanene. For voksne i videregående opplæring skal det fortsatt være samme læreplaner som for ungdom. Det vil dermed være opplæring i begge målformer, men departementet ser ikke behov for å regulere dette i loven når det gjelder voksne.

Departementet foreslår at det lovfestes at voksne kan velge om de vil bruke bokmål eller nynorsk som hovedmål i sine skriftlige arbeider, tilsvarende som det utvalget og departementet foreslår for ungdom i videregående opplæring. Dette er nytt sammenliknet med dagens lov, men må etter departementets vurdering være en naturlig forståelse av at det er to likeverdige målformer.

Departementet er prinsipielt enig med Språkrådet i at voksne bør ha rett til læremidler på ønsket målform. Et slikt krav forutsetter at det samtidig innføres et parallellitetskrav som innebærer at kommunene og fylkeskommunene bare kan ta i bruk læremidler som foreligger på begge målformer til samme tid og samme pris. Det er færre voksne som får grunnskoleopplæring og videregående opplæring enn barn og unge. Det finns egne læremidler til voksne i markedet, men departementet har ikke et godt kunnskapsgrunnlag om hva som faktisk brukes. Det er imidlertid ikke å anbefale å bruke samme læremidler som for barn og unge uten tilpasninger til voksne, særlig når det gjelder grunnskoleopplæring. Behovet for egne læremidler vil forsterkes ytterligere dersom det innføres egne læreplaner for opplæring for voksne på grunnskolenivå (se kapittel 43.6.7.2). Dersom det innføres et parallellitetskrav for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, er det en risiko for at det i praksis ikke blir laget læremidler som er særlig tilpasset voksne, og at kommunene og fylkeskommunene må bruke læremidlene som er utviklet for barn og unge, også i denne opplæringen. Departementet foreslår derfor ikke et parallellitetskrav for læremidler for voksne og dermed heller ikke en rett til læremidler på ønsket målform.

43.6.10 Individuell tilrettelegging av opplæringen

43.6.10.1 Nye betegnelser

Departementet foreslår at retten til spesialundervisning for barn og unge erstattes av rett til henholdsvis individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse (se kapittel 22). Departementet foreslår at det brukes samme betegnelser for voksne.

43.6.10.2 Videreføre rett til individuell tilrettelegging i grunnskoleopplæring for voksne

Utvalget foreslår å videreføre rett til spesialundervisning for voksne i grunnskoleopplæring med nye betegnelser. Departementet er enig med utvalget. Departementet foreslår at voksne deltagere i grunnskoleopplæringen får rett til individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse etter samme regler som barn og unge.

43.6.10.3 Innføre begrenset rett til individuell tilrettelegging i videregående opplæring for voksne

Behovet for en individuell rett individuell tilrettelegging i videregående opplæring for voksne

Voksne som får videregående opplæring i tilbud som er spesielt organisert for voksne, har i dag ikke rett til spesialundervisning. Liedutvalget mener dette er en svakhet (se kapittel 9.9 i NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*). Opplæringslovutvalget har ikke foreslått å innføre rett til spesialundervisning for voksne i videregående opplæring. Utvalget har derimot foreslått at det innføres en rett til individuell tilrettelegging hvor

fylkeskommunene kan ta hensyn til den voksnes forutsetninger, hvilket faglig utbytte den voksne kan få av opplæringen, og hvilke ressurser tilretteleggingen krever. Dette er en tilsvarende rett til tilrettelegging som studenter i høyere utdanning har. De fleste høringsinstansene støtter utvalgets forslag, men enkelte mener voksne i videregående opplæring bør ha samme rett til spesialundervisning som voksne i grunnskoleopplæring.

Departementet er enig med utvalget i at det bør lovfestes en rett til individuell tilrettelegging for voksne i videregående opplæring, siden det kan være uklart hva som ligger i dagens regel om at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Videre er departementet enig med utvalget i at individuell tilrettelegging er såpass grunnleggende at det bør være en rettighet med tilhørende saksbehandlingsregler og klageadgang.

En mer begrenset rett til tilrettelegging i videregående opplæring for voksne

Dersom voksne i videregående opplæring skal gis en tilsvarende rett til individuell tilrettelegging som barn, unge og voksne i grunnskoleopplæringen, vil dette begrense fylkeskommunenes handlingsrom betydelig sammenliknet med i dag. Retten til individuell tilrettelegging for barn, unge og voksne i grunnskoleopplæringen er uten forbehold og må dermed oppfylles uavhengig av både kostnader og den enkeltes forutsetninger. Til sammenlikning har studentene etter universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte avsnitt en mer begrenset rett til individuell tilrettelegging av undervisningen. Institusjonen kan blant annet ta hensyn til kostnaden ved tilretteleggingen og tilretteleggingen, kan ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i utdanningen.

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at det ikke er urimelig at det er bedre rettigheter til individuell tilrettelegging i grunnskoleopplæringen for voksne og i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge enn i videregående opplæring for voksne. Etter departementets vurdering bør retten til tilrettelegging være noe mer begrenset i videregående opplæring for voksne, tilsvarende som i høyere utdanning.

Departementet går videre med utvalgets forslag om å lovfeste en rett for voksne i videregående opplæring til individuell tilrettelegging dersom slik tilrettelegging er nødvendig for at den voksne skal få forsvarlig opplæring. Det må gjøres en helhetsvurdering av om – og i så fall hvilken – tilrettelegging som er nødvendig for at opplæringen skal bli forsvarlig. I vurderingen skal fylkeskommunene ta hensyn til forutsetningene til den enkelte voksne, muligheten for faglig utbytte og hvilke ressurser som kreves, når det skal avgjøres om og hva slags tilrettelegging den voksne skal få. Tilsvarende er lagt til grunn i forarbeidene til opplæringsloven, Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), punkt 2.1. Formålet med formuleringen er å få fram at fylkeskommunene står friere i hvordan de tilrettelegger for voksne etter denne bestemmelsen enn dersom den voksne hadde hatt en tilsvarende rett som barn, unge og voksne i grunnskoleopplæringen. Fylkeskommunene står også friere når det gjelder når, hvor lenge og hvor mye opplæringen skal tilrettelegges. At det kan tas hensyn til hvilke ressurser som kreves, innebærer at det er en grense for hva som kan forventes av individuell tilrettelegging. Retten til individuell tilrettelegging innebærer at den voksne har krav på å få oppfylt

rettigheten, og at den voksne kan få overprøvd avgjørelser om tilrettelegging av et klageorgan.

Fylkeskommunene kan la voksne som ønsker det, få delta i ordinær videregående opplæring. I slike tilfeller vil de voksne ha samme rettigheter som ungdom i slik opplæring (se kapittel 43.6.4.5).

43.6.11 Videreføre rett til individuell tilrettelegging for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter

Utvalget har foreslått å ikke videreføre opplæringsloven § 4A-2 andre avsnitt som gir rett til spesialundervisning for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Utvalget mener at de presiseringene som foreslås i vilkåret for retten til grunnskoleopplæring (at retten skal utløses av behov for opplæring i fag eller grunnleggende ferdigheter), sammen med den ordinære retten spesialundervisning, er dekkende for de oppgavene som bør løses gjennom grunnskoleopplæring for voksne.

Et flertall av høringsinstansene er imot forslaget, men det er også flere som støtter det. Innspillene viser også at det er ulik oppfatning om hva som er innholdet i reglene i dag. Enkelte mener opplæringen for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter best ivaretas i grunnskolen. Andre mener dette kanskje hører mer hjemme under andre tjenester, men at en slik endring uansett ikke bør gjøres uten at det er utredet hva slags tilbud som eventuelt skal erstatte grunnskoleopplæring for denne målgruppa.

Ferdighetene som det vises til i dagens § 4A-2 andre ledd, er en sammenblanding av de grunnleggende ferdighetene i læreplanverket og andre grunnleggende ferdigheter, for eksempel trening i aktiviteter i dagliglivet (ADL-trening). Etter departementets vurdering er det behov for å klargjøre innholdet i retten til individuell tilrettelegging for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter. Høringsinnspillene viser at dagens regler forstås og praktiseres ulikt. Departementet ser at deler av opplæringen som gis etter dagens § 4A-2 andre avsnitt har likhetstrekk med helsetjenester, og det kan argumenteres for at tilbudet ikke bør ligge til grunnskoleopplæringen. Samtidig kan det, slik enkelte høringsinstanser peker på, være at opplæringen for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter best ivaretas i grunnopplæringen av pedagoger.

Departementet støtter ikke forslaget om å fjerne dagens § 4A-2 andre ledd, fordi det er uklart hva konsekvensene av forslaget vil være for dem som får opplæring etter denne bestemmelsen i dag. Dette er gjerne personer med nedsatt funksjonsevne og personer som er i en sårbar situasjon på grunnlag av sykdom eller skade. Dersom oppgaven med å gi opplæring for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter i større grad skal ivaretas av andre tjenester og funksjoner, må dette utredes nærmere slik at departementet ikke risikerer å svekke rettighetene til målgruppa.

Departementet foreslår at dagens § 4A-2 andre avsnitt videreføres med de nye betegnelse for spesialundervisning (se kapittel 43.6.10). Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for å klargjøre innholdet i reglene og grenseflaten til andre tjenester.

43.6.12 Videreføre bestemmelsen om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Utvalget foreslår at dagens lovbestemmelser om opplæring for elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres i ny lov, fordi innholdet i bestemmelsene følger av forslag til nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Utvalget foreslår med samme begrunnelse at reglene om ASK for voksne deltagere i opplæringsloven § 4A-13 ikke videreføres.

Departementet foreslår å videreføre en egen lovbestemmelse om ASK for barn og unge (se kapittel 23). Departementet foreslår derfor å beholde bestemmelsen om ASK også for voksne deltagere. Bestemmelsen gir blant annet rett til den opplæringen den enkelte trenger for å kunne bruke alternativ og supplerende kommunikasjon, og det vises til at denne opplæringen kan være en del av spesialundervisning. Denne delen av bestemmelsen gjelder i dag bare for voksne deltagere som får grunnskoleopplæring fordi voksne deltagere i videregående opplæring ikke har rett til spesialundervisning. Ettersom departementet foreslår at det innføres rett til tilrettelegging for voksne i videregående opplæring, vil hele bestemmelsen om ASK gjelde alle voksne. Bestemmelsen utvider likevel ikke retten til individuell tilrettelegging for voksne deltagere i videregående opplæring, og den er som omtalt i kapittel 43.6.10 mer begrenset enn retten til individuelt tilrettelagt opplæring for voksne deltagere i grunnskoleopplæring.

43.6.13 Lovfeste rett til opplæring i og på samisk

Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste rett til opplæring *i* samisk for voksne samer i grunnskolen og videregående opplæring og rett til opplæring *på* samisk når det er nødvendig for at voksne samer skal få forsvarlig grunnskoleopplæring. Departementet mener det er viktig å lovfeste disse rettighetene ettersom staten har et særlig ansvar for å legge til rette for at den samiske folkegruppa kan sikre og utvikle språket sitt, jf. Grunnloven § 108. Høringsinstansene er også positive til forslaget.

Departementet er ikke enig med KS i at forslaget om rett for voksne samiske elever til opplæring i og på samisk må kostnadsberegnes og kompenseres. Departementet viser til at reglene som foreslås, allerede følger av sameloven, forarbeidene til opplæringsloven, rundskriv og andre tolkinger, og at forslaget må betraktes som en lovfesting av gjeldende rett. Retten til opplæring på samisk som foreslås lovfestet for voksne deltagere, er heller ikke den samme som retten til opplæring på samisk for barn og unge. Samiske deltagere i grunnskoleopplæringen for voksne skal etter forslaget ha opplæring på samisk når det er nødvendig for at deltageren skal få forsvarlig grunnskoleopplæring. I praksis vil den voksne bare ha rett til opplæring på samisk dersom hen ikke kan følge opplæringen på norsk. Departementet antar i likhet med utvalget at det sjelden er behov for denne rettigheten, og at retten i så fall vil ha begrenset varighet.

43.6.14 Egne regler om særskilt språkopplæring og særskilt norskopplæring for voksne

I dag er det ikke regler om særskilt språkopplæring for voksne. Særskilt språkopplæring for barn og unge betyr særskilt norskopplæring og ved behov morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Retten utløses dersom en elev ikke kan norsk godt nok til å kunne følge ordinær opplæring. Utvalget har foreslått at det lovfestes rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæring, og har vist til at dette er lagt til grunn i etterfølgende tolkinger. Utvalget har ikke foreslått en tilsvarende rettighet for voksne i videregående opplæring. Utvalget har vist til at fylkeskommunen må ha frihet i hvordan de organiserer opplæringen, og at det kan være hensiktsmessig både for fylkeskommunen og den voksne at den voksne får opplæring i norsk først og deretter opplæring i fag når den voksne kan følge ordinær opplæring.

Høringsinstansene støtter i hovedsak forslaget om å innføre rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæringen, men enkelte stiller spørsmål ved om det er nødvendig med morsmålsopplæring, eller om det er tilstrekkelig med særskilt norskopplæring og eventuelt tospråklig fagopplæring. Enkelte høringsinstanser støtter utvalgets forslag for videregående opplæring, men flertallet av de som har uttalt seg, mener det bør innføres rett til særskilt språkopplæring også for voksne i videregående opplæring.

Departementet støtter utvalgets forslag om å innføre rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskoleopplæringen, men departementet foreslår at det skal være like regler som for barn og unge, se kapittel 25.

Departementet er enig med utvalget i at fylkeskommunen bør få velge hvordan de organiserer opplæringen, for eksempel ved å gi norskopplæringen før opplæringen i fag. Samtidig er særskilt norskopplæring helt grunnleggende for dem som ikke kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen, noe som tilsier at det bør være en individuell rettighet til særskilt norskopplæring. Departementet foreslår derfor å innføre rett til særskilt norskopplæring i videregående opplæring for voksne tilsvarende som for elever i videregående opplæring, se kapittel 25. Departementet foreslår derimot ikke å innføre rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Departementet antar at morsmålsopplæring sjelden er aktuelt, siden dette er voksne som har fullført opplæring tilsvarende grunnskoleopplæring. Tospråklig fagopplæring vil derimot være aktuelt, men departementet overlater til fylkeskommunen å bestemme om det skal gis tospråklig fagopplæring. Departementet vil i denne sammenheng vise til at det er erfaring som tilsier at det å gi opplæring i norsk gjennom opplæring i fag kan være en god måte å gi norskopplæring på. Departementet viser også til tilskuddsordningen som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har, hvor fylkeskommuner kan søke om tilskudd til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere.

43.6.15 Egne regler om tegnspråk og punktskrift for voksne

Dagens lov inneholder ikke regler om tegnspråk og punktskrift for voksne. Utvalget har ikke foreslått egne regler, men vist til at voksne kan få slik opplæring gjennom reglene om individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning). Høringsinstansene som har uttalt seg om dette, mener det bør være egne regler om opplæring i tegnspråk og punktskrift, inkludert regler om mobilitetstrening og opplæring i teknisk utstyr, for voksne.

Departementet mener det bør foreslås egne regler om tegnspråk og punktskrift for voksne deltagere. Når det er behov for egne regler om dette for barn og unge, anses det ikke tilstrekkelig med én generell regel om individuelt tilrettelagt opplæring for voksne.

Departementet foreslår at voksne deltagere skal ha rett til opplæring i norsk tegnspråk. Departementet foreslår også rett til opplæring på norsk tegnspråk, enten direkte eller ved bruk av tolk.

Departementet foreslår også at voksne deltagere skal ha rett til opplæring i punktskrift. Departementet foreslår ellers like lovregler som for barn og unge, men ikke at det fastsettes timetallskrav eller -begrensninger ettersom det ikke er regulert timetall for opplæring spesielt organisert for voksne. Departementet foreslår også tilsvarende regler om mobilitetstrening og opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler som for barn og unge.

43.6.16 Videreføre regler om organisering av opplæringstilbudet

Utvalget foreslår å videreføre krav om organisering av opplæringstilbudet til voksne deltagere.

Enkelte høringsinstanser reagerer på forslaget om at kommunene og fylkeskommunene kan bruke «private» til å gi opplæring, og det kan virke som at dette forstås som privatpersoner, noe som ikke er hensikten. Departementet foreslår i stedet å bruke betegnelsen *andre rettssubjekter*, slik kommuneloven gjør. Begrepet *rettssubjekter* brukes her som en felles betegnelse på organisasjoner, institusjoner, bedrifter og liknende som ikke anses som et organ for kommune eller fylkeskommune. I motsetning til utvalgets forslag vil det også omfatte statlige virksomheter, men departementet antar at det sjelden vil være aktuelt å bruke statlige virksomheter til å gi opplæring til voksne deltagere.

Flere studieforbund reagerer på at eksemplet studieforbund er foreslått tatt ut av loven. Departementet understreker at studieforbund kan benyttes i opplæringen selv dersom dette eksemplet ikke står i lovteksten, men departementet foreslår likevel at det tas inn for å unngå misforståelser.

43.6.17 Videreføre regler om gratis opplæring

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre reglene om gratis opplæring for voksne deltagere. Høringsinstansene er positive til forslaget. I samsvar med utvalgets forslag foreslår departementet at bestemmelsen utformes likt som for barn og unge.

43.6.18 Innføre krav om aktiv deltagelse og regulere adgang til permisjon

Utvalget foreslår å lovfeste krav om at voksne skal delta aktivt i opplæringen.

Høringsinstansene støtter forslaget. De fleste støtter også at en mulig reaksjon kan være bortvisning fra resten av opplæringen (kurset, modulen e.l.) som den voksne er tatt inn på, dersom dette er fastsatt i lokale regler, mens et mindretall i tillegg vil ha fraværsgrænse. Flere mener det bør være regler om permisjoner i forbindelse med fødsler o.l. slik som i integreringsloven.

Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste krav om at voksne skal delta aktivt i opplæringen. Departementet foreslår ikke at det innføres fraværsgrænse. I opplæringen for voksne er det ikke timetallskrav og heller ikke faste opplæringsenheter. En fraværsgrænse vil ikke fungere uten at departementet samtidig gjør voksenopplæringen mindre fleksibel, noe som ikke er ønskelig.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er behov for å regulere adgangen til permisjon i forbindelse med fødsler o.l. Departementet mener derimot at det ikke er behov for detaljerte nasjonale regler om dette slik som på integreringsområdet, siden voksne ikke har plikt til å ta grunnopplæring og heller ikke rett på stønad fra kommunen ved deltagelse, slik som på integreringsområdet. Departementet foreslår at det fastsettes i opplæringsloven at kommunen og fylkeskommunen kan innvilge permisjon fra opplæringen. Regler om permisjon bør nedfelles i lokale reglementer. Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 12 kan være en god veiledning for utforming av lokale permisjonsregler. For deltagere som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, gjelder også reglene om fri og fravær i forskrift til integreringsloven.

43.6.19 Lokale regler, bortvisning og forbud mot ansiktsdekkende plagg

Utvalget foreslår at det fastsettes at kommunen og fylkeskommunen kan gi lokale regler om oppførsel, orden og reaksjoner. Høringsinstansene støtter forslaget, og departementet foreslår det samme som utvalget. Etter innspill fra Statsforvalteren i Agder er det foreslått presisert i lovteksten at det kan gis lokale regler om deltagelse.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre regler om bortvisning, inkludert bortvisning fra resten av opplæringen (kurset, modulen e.l.) ved særlige alvorlige brudd. Høringsinstansene støtter forslaget. Utformingen av reglene er basert på tilsvarende regler for barn og unge (se kapittel 32.3).

Departementet støtter også utvalgets forslag om at det ikke lenger skal være adgang til å frata voksne retten til opplæring. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det.

Utvalget foreslår å videreføre forbudet mot ansiktsdekkende plagg med noen mindre endringer. De fleste som har uttalt seg om dette i høringen, støtter forslaget.

Departementet foreslår det samme som utvalget. Forbudet mot ansiktsdekkende plagg i grunnopplæringen for voksne er regulert i felles bestemmelse som forbundet i grunnopplæringen for barn og unge (se kapittel 32.5).

43.6.20 Innføre plikt til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg

Voksne med rett til grunnskoleopplæring har i dag rett til rådgivning for å kartlegge hvilket tilbud den voksne trenger, jf. § 4A-8. Utvalget foreslår å ikke videreføre denne retten fordi utvalget mener den er overflødig på grunn av forslaget om å innføre rett til realkompetansevurdering i for voksne med rett til grunnskoleopplæring.

Voksne i videregående opplæring har i dag ikke rett til rådgivning og utvalget foreslår heller ikke dette, men viser til kravet om karriereveiledning i opplæringsloven § 13-3f.

Flere høringsinstanser er kritiske til utvalgets forslag. Utdanningsforbundet mener voksne bør ha rett til rådgivning. Forbundet viser til at mangel på informasjon om mangfoldet av utdanningstilbud for voksne og manglende kunnskap om behov og rettigheter, er en viktig årsak til at mange voksne ikke får den utdanningen de har krav på. Utdanningsforbundet mener at et tilbud ved de fylkesvise karrieresentrene kan være et godt supplement, men at det ikke vil kunne erstatte et stedbasert nært rådgivningstilbud som voksne trenger.

Vestland fylkeskommune mener det er særlig uheldig at det ikke blir vurdert rett til rådgivning for voksne i videregående opplæring. Hoveddelen av deltagergruppa er minoritetspråklige som trenger god rådgivning om videre utdannings- og yrkesvalg, selv etter at de er tatt inn til et opplæringstilbud. Erfaringene til fylkeskommunene er at denne gruppa etterspør denne tjenesten i stor grad, noe som er ressurskrevende for skolene. De fylkesvise karrieresentrene har langt i fra kapasitet til å dekke dette behovet.

Departementet er ikke enig i utvalgets vurderinger om at henholdsvis rett til realkompetansevurdering og den lovfestede plikten for fylkeskommunen til å sørge for et karriereveiledningstilbud som er åpent for alle som er bosatt i fylket, vil kunne erstatte et rådgivningstilbud om videre utdannings- og yrkesvalg for deltagere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Slik Karriere Agder Kristiansand peker på i høringen, kan rådgivning på opplæringsstedet også kunne skje i grupper tilpasset flere og de temaer det jobbes med i undervisningen, og dermed både være ressurs- og tidsmessig effektivt.

Departementet foreslår en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å sørge for rådgivning for deltagere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Departementet foreslår ikke en rettighet for den enkelte deltageren. Departementet foreslår at plikten begrenses til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Annen type rådgivning, for eksempel om sosiale forhold, må dekkes på annen måte, for eksempel gjennom NAV.

I grunnskoleopplæring for voksne kommer plikten til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg til erstatning for dagens § 4A-8 om rett til rådgivning for å kartlegge hvilket tilbud den voksne trenger. Plikten til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg er noe videre enn en kartlegging av hvilket tilbud den voksne trenger. Samtidig vil råd om hvilke fag en person trenger for å kunne fullføre grunnskoleopplæring, være det mest sentrale i rådgivningen for deltagere i grunnskoleopplæring for voksne. I videregående opplæring for voksne er det ikke regler om rådgivning i dag, og forslaget vil innebære en ny plikt for fylkeskommunen.

Departementet foreslår at kommunene og fylkeskommunene vurderer hvordan de vil oppfylle plikten, og hvordan de vil organisere et slikt tilbud. Kommunene og fylkeskommunene kan dermed vurdere om og i hvilken grad de vil ha et tilbud på hvert opplæringssted, eller om de vil samarbeide med andre opplæringssteder eller med fylkesvise karrieresentre.

43.6.21 Innføre regler om læringsmiljø og medvirkning

Innføre krav om egnede lokaler og krav til det psykososiale læringsmiljøet

I opplæringsloven § 4A-4 fjerde avsnitt er det krav om at kommunene og fylkeskommunene skal legge til rette for at voksne får mulighet til å ta aktivt del i arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø og utdanningstilbud. Utvalget foreslår at dette erstattes med et krav om at kommunene og fylkeskommunene sammen med de voksne skal arbeide for et godt læringsmiljø. Utvalget foreslår også krav om at opplæringen skal skje i egnede lokaler.

Flere høringsinstanser vil ha tydeligere krav om psykososialt miljø i opplæringen for voksne og viser til reglene i kapittel 9 A, reglene om barnehagemiljø og reglene i arbeidsmiljøloven. Departementet kan ikke se at det er gode grunner for at voksne deltagere i grunnopplæringen skal ha et svakere rettsvern enn arbeidstakere. Departementet har derfor tatt utgangspunkt i kravene til arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven kapittel 4 når departementet har vurdert hvilke regler som bør gjelde for voksne deltagere.

Mange av kravene i arbeidsmiljøloven gjelder det fysiske miljøet og krav om tilrettelegging av arbeidsplassen. Disse hensynene anser departementet at er ivarettatt gjennom reglene i forskrift om miljørettet helsevern, likestillings- og diskrimineringsloven og forslag om individuelt tilrettelagt opplæring (se kapittel 43.6.10). Departementet foreslår derfor ingen regler i opplæringsloven om det fysiske miljøet for voksne deltagere utover utvalgets forslag om at lokalene må være egnede.

Departementet foreslår derimot å lovfeste krav til det psykososiale læringsmiljøet. Departementet foreslår en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å arbeide kontinuerlig for at deltagerne har et trygt og godt læringsmiljø. Departementet foreslår videre at det fastsettes i loven at opplæringen skal legges opp på en måte som gir mulighet for kontakt og kommunikasjon mellom deltagerne. Dessuten foreslår departementet at det fastsettes at deltagerne ikke skal utsettes for krenkelse eller annen utilbørlig oppførsel og at alle som arbeider i opplæringen, om mulig, skal gripe inn når en deltager blir utsatt for krenkelser. Forslaget er delvis basert på reglene om psykososialt skolemiljø for barn og unge og delvis på reglene om psykososialt arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven.

Departementet foreslår ikke en tilsvarende aktivitetsplikt og håndhevingsordning som for barn og unge. Departementet antar at mobbing og andre former for krenkelser i mindre grad forekommer blant voksne, og at voksne uansett i større grad kan ivareta egne interesser og be om hjelp fra opplæringsstedet, kommunen eller fylkeskommunen ved behov.

Innføre krav om medvirkning

Departementet foreslår også å lovfeste retten til medvirkning for voksne deltagere noe tydeligere og mer generelt enn det utvalget foreslo. At deltagerne får medvirke er sentralt for å kunne få til et opplæringstilbud som er motiverende for deltagerne og tilpasset deres behov, og for å oppnå et godt læringsmiljø. Departementet foreslår at det fastsettes i loven at deltagere har rett til å ytre seg fritt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deltagerne skal bli hørt og deres synspunkter vektlagt.

43.6.22 Kompetansekrav for lærere i opplæringen for voksne

Oppheve hjemmel til å gi unntak fra kompetansekrav

Krav om kompetanse ved ansettelse av undervisningspersonale i opplæringsloven § 10-1 gjelder også for ansettelser i grunnopplæringen for voksne, jf. § 4 A-5. I § 4 A-5 er det åpnet for å gi forskrift om at det likevel kan ansettes personer uten formell pedagogisk kompetanse. Utvalget mener at unntaket bør oppheves, men foreslår å beholde unntakshjemmelen slik at departementet heller selv kan oppheve denne når unntaket i forskrift er opphevet. Unntaket i forskrift til opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt er nå opphevet. Departementet foreslår derfor å også oppheve lovhjemmelen for å kunne gjøre unntak fra kravet om kompetanse ved tilsetting i undervisningsstilling i grunnopplæringen for voksne.

At unntaket i forskrift til opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt er opphevet, innebærer at det gjelder et krav om at de som skal tilsettes i grunnopplæringen for voksne, skal ha pedagogisk kompetanse. Det er derimot i dag ikke krav om lærerutdanning tilsvarende det som gjelder i grunnopplæringen for barn og unge, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 14-2 til 14-4.

I dagens lov er det ikke regulert at § 10-5 om valg mellom søkere, § 10-6 om midlertidige ansettelser og § 10-6a om ansettelse på vilkår gjelder for grunnopplæringen for voksne. Det er likevel naturlig å forstå det slik at disse reglene gjelder ettersom de knytter seg til § 10-1 om kompetansekrav ved ansettelser, som gjelder for voksenopplæringen. Departementet foreslår at det tydeliggjøres i ny opplæringslov at disse reglene gjelder ved å vise til de aktuelle paragrafene i fellesdelen for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge. Se omtale og vurdering av disse reglene i kapittel 48.

Innføre hjemmel for kompetansekrav i forskrift

I høringen av NOU-en er det flere høringsinstanser som mener det bør være krav om lærerutdanning. Departementet mener det kan være grunner til å vurdere et krav om lærerutdanning når ny opplæringslov trer i kraft. Om det skal stilles slikt krav, og den nærmere utformingen av kravet vil vurderes i forbindelse med arbeidet med forskrift til opplæringsloven.

I høringen av NOU-en var det flere som også pekte på behovet for krav om kompetanse i undervisningsfaget for dem som underviser i grunnopplæringen for voksne. I forskrift til

integreringsloven er det fastsatt krav om lærerkompetanse og 30 studiepoeng i norsk som andrespråk for dem som skal undervise i norsk etter integreringsloven. I høringen av denne forskriften var det flere høringsinstanser som spilte inn at det bør fastsettes tilsvarende krav for dem som skal undervise i grunnopplæringen for voksne.

I dag er krav om relevant kompetanse i undervisningsfag regulert i opplæringsloven § 10-2 med konkrete kompetansekrav fastsatt i forskrift. Denne paragrafen gjelder i dag ikke for lærere i grunnopplæringen for voksne. Departementet mener det kan være grunner til å stille krav om kompetanse i undervisningsfaget i voksenopplæringen, og at loven i hvert fall bør åpne for dette. Departementet foreslår derfor at det tas inn i loven at krav om relevant kompetanse i undervisningsfag, som er foreslått videreført i forslaget § 17-3, også skal gjelde for voksenopplæringen. Dermed vil det også bli hjemmel til å fastsette krav om kompetanse i undervisningsfag i voksenopplæringen i forskrift. Om det skal fastsettes konkrete kompetansekrav i forskrift og eventuelt i hvilke fag, vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med forskrift til opplæringsloven.

Departementet ser også at det kan være aktuelt å vurdere om det bør innføres krav om kompetanse i norsk som andrespråk for lærere som gir særskilt norskopplæring, særlig ettersom grunnskoleopplæring for voksne og opplæring etter integreringsloven gjerne kan være felles tilbud med de samme lærerne. Departementet foreslår en hjemmel for dette i loven. Om det skal stilles slike krav vil bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet.

43.6.23 Skyss, reisefølge og losji for voksne

Generelt

Utvalget foreslår å videreføre regler om skyss, reisefølge, tilsyn og losji for voksne i grunnskolen. Høringsinstansene støtter forslaget, men flere mener det bør være gratis skyss i videregående opplæring for voksne også. Departementet foreslår å videreføre regler om reisefølge, tilsyn og losji for voksne i grunnskoleopplæringen i samsvar med utvalgets forslag.

Departementet foreslår for øvrig en annen utforming av reglene enn i dag for å klargjøre rekkevidden av retten til skyss og forholdet mellom retten til skyss og retten til losji. Departementet presiserer dessuten at det er fylkeskommunene som har vedtaksmyndighet i avgjørelsen av om daglig skyss er forsvarlig, ettersom det er fylkeskommunene som i hovedsak vil være ansvarlig for skyssvedtakene. Se for øvrig kapittel 37.5.5.

Ny avstandsgrense for rett til skyss i grunnskoleopplæring for voksne

I dag er avstandsgrensen for voksne i grunnskoleopplæring 4 km, som er det samme som i grunnskolen for barn fra og med 2. trinn. I videregående opplæring for ungdom er avstandsgrensen 6 km. Avstandsgrensen i videregående opplæring for ungdom er satt lengre enn i grunnskolen fordi elevene er eldre og dermed må kunne gå lenger. Departementet kan ikke se at det er noen grunn til å ha lavere avstandsgrense for voksne på grunnskolenivå enn ungdommer i videregående opplæring. Departementet mener

avstandsgrensen må settes ut fra alder, og foreslår at avstandsgrensen for voksne i grunnskoleopplæring skal være 6 km slik som for ungdom i videregående opplæring.

Departementet foreslår ikke at det i beregningen av avstand skal tas hensyn til skyss av barn til og fra barnehage eller skolefritidsordning, slik enkelte høringsinstanser etterspør. Departementet mener dette vil være for krevende å praktisere og kan heller ikke se at slike forpliktelser tilsier at voksne skal ha en bedre rett til skyss enn ungdom. Også ungdom kan ha denne typen forpliktelser, enten for egne barn eller søsken.

Rett til skyss for deltagere i videregående opplæring for voksne mellom 19 og 25 år

Departementet foreslår i kapittel 40.6.3 at de mellom 19 og 25 år skal kunne velge mellom videregående opplæring for ungdom og videregående opplæring for voksne. Denne elevgruppa har rett til gratis skyss i dag, jf. opplæringsloven § 7-2. Departementet foreslår at denne elevgruppa skal beholde retten til skyss selv om de velger videregående opplæring for voksne. Dette vil også gjøre at valgfriheten som departementet foreslår i kapittel 40.6.3, blir mer reell.

Departementet foreslår ikke rett til gratis skyss for øvrige deltagere i videregående opplæring, det vil si deltagerne som er over 25 år. Departementet ser at det kan være en fordel for den enkelte å få gratis skyss, men mener likevel det ikke er samme behov for gratis skyss for deltagere over 25 år i videregående opplæring som for yngre deltagere og deltagere på forberedende nivå. Videregående opplæring for voksne skal organiseres slik at den tilpasses voksnes livssituasjon og fylkeskommunen kan benytte studieforbund mv. til å gi opplæringen. Opplæringen kan være komprimert eller være på deltid og den kan gis som fjernundervisning. Departementet mener at det er mindre behov for gratis daglig skyss. Deltagernes alder tilsier dessuten at de heller ikke har samme behov som elever i videregående opplæring til å få dekket utgifter til skyss. Deltagere i grunnskoleopplæring for voksne kan også være over 25 år, men det er større grunn til å legge til rette for at alle får fullført opplæring på grunnskolenivå – som jo også er obligatorisk for alle barn i Norge.

Dersom voksne tas inn på videregående opplæring for ungdom, får de samme rettigheter som ungdom, se kapittel 43.6.4.5. Voksne har da også rett til gratis skyss på samme vilkår som ungdom. Det samme gjelder voksne som tas inn i friskoler, der de vil ha elevstatus og har samme rettigheter som elever.

43.6.24 Innføre krav til politiattest i grunnskoleopplæring for voksne

I dagens lov er det ikke krav om politiattest for dem som skal tilsettes i grunnopplæringen for voksne. Utvalget har foreslått at det innføres krav om politiattest. Utvalget har blant annet vist til innspill fra Oslo kommune om at en del av deltagerne i grunnskoleopplæringen for voksne er sårbare på grunn av funksjonshemning eller traumer. Utvalget viser også til at flere deltagere i opplæring for voksne er under 18 år. Utvalget er derfor kommet til at det er tilstrekkelig grunn til å inkludere denne typen

opplæring slik at det er krav om politiattest også for dem som underviser i voksenopplæringen. Høringsinstansene støtter også dette forslaget.

Departementet er enig med utvalget, men mener begrunnelsen for forslaget bare gjelder for grunnskoleopplæring for voksne. I videregående opplæring for voksne er det bare personer over 18 år, og deltagerne er heller ikke særlige utsatte eller sårbare slik som en del av deltagerne i grunnskoleopplæring for voksne. Videregående opplæring for voksne er mer nærliggende å sammenlikne med høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoler), hvor det ikke er krav om politiattest for dem som underviser.

Departementet viser til at grunnskoleopplæring for voksne blant annet er rettet mot voksne med behov for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Departementet viser i denne sammenheng til at det også er krav om politiattest for ansatte i bedrifter som tilbyr varig tilrettelagt arbeid, som til dels retter seg mot samme målgruppe.

Departementet foreslår å innføre krav om politiattest og forbud mot tilsetting for grunnskoleopplæringen for voksne. Se omtale av disse kravene i kapittel 49.

43.6.25 Innfører ikke krav om kontaktlærer

I dagens lov er det ikke krav om kontaktlærer for voksne, og utvalget har ikke foreslått dette. Utdanningsforbundet og Skolenes landsforbund mener det bør innføres krav om kontaktlærer for voksne. Utdanningsforbundet viser til at departementet i lovproposisjonen til integreringsloven gikk inn for å utrede behovet for kontaktlærer i introduksjonsprogrammet.

Fordelen med et krav om kontaktlærer er at det kan være gunstig for deltageren å i større grad ha én person å forholde seg til. Utfordringen er at dette kan være vanskelig å få til. Opplæringen for voksne skal tilpasses den voksnes livssituasjon og vil for eksempel kunne foregå helt eller delvis som fjernundervisning og ved bruk av studieforbund mv. Et krav om kontaktlærer kan føre til at opplæringsordningen må legges om, og det kan også bli mindre fleksibelt for deltagerne. Departementet mener dessuten at voksne ikke har samme behov for en kontaktlærer som barn og unge.

Departementet foreslår ikke krav om kontaktlærer i grunnopplæringen for voksne.

43.6.26 Andre regler som gjelder for voksne

I dag er grunnskoleopplæring og videregående opplæring regulert i opplæringsloven kapittel 4A. I kapittel 4A er det vist til at enkelte regler andre steder i loven gjelder, men dette er ikke uttømmende. Det er dermed vanskelig å få oversikt over hvilke regler som gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. For eksempel følger det av dagens § 4A-4 at enkelte av reglene i kapittel 13 gjelder for grunnopplæring for voksne. Oppstillingen er ikke fullstendig, da det er flere av reglene i kapittel 13 som gjelder for opplæring for voksne. I tillegg gjelder de fleste reglene i kapittel 14 og 15 selv om dette ikke er eksplisitt regulert i kapittel 4A.

I forslaget til ny opplæringslov er det valgt en struktur som gjør det klarere hvilke regler som gjelder for ulike typer opplæring. Den første, sjuende og åttende delen gjelder generelt, og det vil da følge av den enkelte bestemmelse om den gjelder for opplæring for voksne. Eventuelle tillegg eller tilpasninger til reglene i disse delene, framgår av femte del. Den femte delen gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Den andre, tredje og fjerde delen gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge. Reglene i disse delene gjelder ikke for opplæring for voksne med mindre det er fastsatt i den femte delen at en regel gjelder. Den sjette delen gjelder privat opplæring, godkjennings- privatistordninger. Denne delen gjelder ikke for deltagere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

Se ellers kapittel 5 om lovens struktur.

44 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen

44.1 Innledning

Dette kapitlet handler om plikt for fylkeskommunen og kommunen til å samarbeide om at elevene skal få en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen. Departementet foreslår en ny bestemmelse som i hovedsak er ment å ivareta de samme hensynene som den tilsvarende bestemmelsen om overgangen mellom barnehage og skole som er omtalt i kapittel 17.

44.2 Dagens regler

Dagens opplæringslov inneholder ingen bestemmelse om at fylkeskommunen og kommunen skal sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

Opplæringsloven inneholder imidlertid en bestemmelse om plikt til samarbeid mellom skolen og barnehagen om barnas overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO), se kapittel 17.

44.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget verken vurderer eller foreslår en bestemmelse om plikt for kommunene og fylkeskommunene om å samarbeide om elevenes overgang fra grunnskolen til videregående opplæring.

44.4 Meldinger til Stortinget

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, kapittel 2.4.7, står det at regjeringen vil «innføre tiltak for å bedre

samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole». I vedtak 528 fra 24. april 2020 sluttet Stortinget seg til meldingen, jf. Innst. 188 S (2019–2020).

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* skriver regjeringen at den vil vurdere om det skal innføres en plikt til samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene om elevenes overgang fra grunnskolen til videregående opplæring. Stortinget sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til det alt vesentligste og de fleste av tiltakene i meldingen.

44.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, se forslaget til § 9-5
- å innføre en plikt for kommunen til å samarbeide med fylkeskommunen om elevenes overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, se forslaget til § 9-5

44.6 Departementets vurdering

44.6.1 Plikt for kommunene og fylkeskommunene til å samarbeide om at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen

I høringen av opplæringslovutvalgets forslag om å videreføre reglene om at skolen har plikt til å samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehagen til skolen og (SFO), var det flere høringsinstanser som ønsket en tilsvarende samarbeidsplikt for kommunen og fylkeskommunen i overgangen fra ungdomsskolen til den videregående opplæringen. Innspillene kom blant annet fra Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, Statsforvalteren (daværende Fylkesmannen) i Agder, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Unge funksjonshemmede, Hørselshemmedes Landsforbund, Foreningen for hjertesyke barn og Norsk Epilepsiforbund.

Departementet mener det er viktig å sikre en god overgang for de enkelte ungdommene fra grunnskolen til videregående opplæring. De aller fleste begynner i dag i videregående opplæring rett etter ungdomsskolen. I Meld. St. 6 (2019–2020) peker regjeringen på at de fleste ungdommene ser fram til å begynne i videregående opplæring, men at mange likevel opplever overgangen som vanskelig. Regjeringen viser i meldingen til forskning som sier at det stadig er flere i ungdomsskolealder som har ulike psykiske helseplager, og at elever med behov for særskilt tilrettelegging generelt får lite råd og bistand ved overgangen til videregående opplæring. Regjeringen peker også på at elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, kan ha utfordringer i overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring, både når det gjelder språk og sosiale og helsemessige forhold.

Unge funksjonshemmede peker i sitt høringsinnspill på at mange elever med tilretteleggingsbehov opplever overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring som utfordrende, blant annet fordi mye viktig informasjon om eleven ikke

følger med i overgangen på grunn av for dårlig samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen.

Selv om mange kommuner og fylkeskommuner har gode rutiner for elevenes overgang fra ungdomsskolen til videregående opplæring, er dette ikke tilfelle overalt. Departementet mener derfor at det vil være en fordel å ha en lovregel som for det første pålegger fylkeskommunene en plikt til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen. For det andre mener departementet at regelen også bør ilegge kommunene en plikt til å samarbeide med kommunene om denne overgangen. Det er særlig hensynet til de elevene som er i en sårbar situasjon ved overgangen til videregående opplæring, som tilsier at disse pliktene bør innføres. Dette kan for eksempel være elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne har behov for tilrettelegging, eller elever som har bodd begrenset tid i Norge.

Departementet mener det er hensiktsmessig at en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å samarbeide om overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring innføres med sikte på å sørge for at den enkelte får en *trygg og god overgang*. Dette vil harmonere med den tilsvarende regelen om samarbeidsplikt i overgangen mellom barnehage og skole.

Departementet mener at plikten til å sikre en trygg og god overgang skal gjelde for alle elever som begynner i videregående opplæring. For mange elever vil det ikke være behov for spesielle tiltak, men fylkeskommunen bør likevel ha et minimum av generelle tiltak rettet mot alle nye elever i videregående opplæring, som for eksempel tilbud om skolebesøk eller liknende. For noen elever vil det kunne være nødvendig med tett oppfølging og konkrete individuelle tiltak i stedet eller i tillegg.

Departementet mener at den nasjonale reguleringen bør være på et overordnet nivå slik at plikten er fleksibel og tar høyde for ulike lokale behov. Dette er også i tråd med regelen om overgangen fra barnehagen til skolen, se Prop. 67 L (2017–2018) kapittel 4.5.1. Departementet mener det er lite hensiktsmessig å gi nasjonale føringer for hvilke rutiner som bør etableres for å sikre elevene en trygg og god overgang. Samtidig vil departementet peke på at for at fylkeskommunene skal oppfylle plikten, kan det være nyttig med interne planer eller rutiner som legger til rette for at særlig elevene som trenger tett oppfølging og konkrete tiltak blir fanget opp og at de får anledning til å uttrykke sine ønsker og behov til fylkeskommunen. Dette vil også kunne sikre barnets rett til medvirkning etter reglene i barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104.

I reglene om overgangen mellom barnehage og skole er det kommunen som har ansvaret for samarbeidet. Departementet foreslår at fylkeskommunen skal ha ansvaret for at elevene får en trygg og god overgang mellom grunnskolen og den videregående opplæringen. En forutsetning for å kunne oppfylle denne plikten er god informasjonsutveksling og godt samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene. Departementet mener det er en naturlig forlengelse av plikten til å sørge for en trygg og god overgang at fylkeskommunen skal ha hovedansvaret for samarbeidet med kommunen.

For å sikre at kommunene bidrar, foreslår imidlertid departementet også en plikt for kommunene til å samarbeide.

Departementet presiserer at det er den enkelte elevens behov for en trygg og god overgang til videregående opplæring som er hensikten bak regelen. Tiltakene kommunene og fylkeskommunene gjør for å oppfylle plikten, må derfor skje på elevens premisser. For å sikre den enkelte eleven en god overgang kan det være nødvendig at fylkeskommunen får opplysninger om eleven, også personopplysninger. Behandling av slike opplysninger må skje innenfor de til enhver tid gjeldende rammene for behandling av personopplysninger, se kapittel 52 og omtalen av forslag til § 25-1. Dersom det er behov for å dele flere opplysninger enn det fylkeskommunen har rett til å innhente etter denne bestemmelsen, må det skje etter tillatelse fra eleven eller foreldrene, jf. forslag til § 25-1 fjerde avsnitt.

På bakgrunn av vurderingene over foreslår departementet å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, og at kommunen skal samarbeide med fylkeskommunen om overgangen. Dersom eleven kommer fra en grunnskole godkjent etter friskoleloven, plikter friskolen å samarbeide med fylkeskommunen om overgangen, se forslaget til friskoleloven § 5-6 andre avsnitt og omtalen av de tilsvarende reglene for friskoler i kapittel 62.14.

Forslaget innebærer at private grunnskoler godkjent etter dagens lov § 2-12 (forslaget § 22-1) ikke får en tilsvarende samarbeidsplikt som kommunene. Dette hindrer likevel ikke at de private grunnskolene samarbeider med fylkeskommunen om overgangen.

44.6.2 Ikke tilsvarende plikt for andre overganger i skoleløpet

Barn og unge vil i løpet av skoleløpet også møte andre overganger enn den mellom barnehage og skole og den mellom grunnskole og videregående opplæring. Dette vil for eksempel være overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen, fra videregående skole til opplæring i bedrift eller mellom skoler for eksempel på grunn av flytting.

Departementet har særlig vurdert om det også bør lovfestes en samarbeidsplikt om overgangen fra barneskolen til ungdomsskolen, noe også enkelte høringsinstanser spilte inn et ønske om i høringen av NOU-en. Departementet går imidlertid ikke videre med et forslag om dette nå. Departementet har i vurderingen blant annet lagt vekt på at offentlige barne- og ungdomsskoler vil ha samme skoleeier, og at departementet bør vise en viss varsomhet med å foreslå nye regler som griper inn i kommunens interne organisering. Departementet vil også påpeke at forslaget om samarbeidsplikt mellom kommunen og fylkeskommunen i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring er en oppfølging av begge meldingene til Stortinget nevnt i kapittel 44.4 over.

45 Oppfølgingstjenesten

45.1 Innledning

Dette kapitlet handler om oppfølgingstjenesten, som er en av flere tjenester og virksomheter som er regulert i opplæringsloven, men som ikke er en del av grunnskolen og den videregående opplæringen.

45.2 Dagens regler

Fylkeskommunen plikter å ha en oppfølgingstjeneste for dem som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller i arbeid. Plikten følger av opplæringsloven § 3-6. Tilbud fra tjenesten gjelder til og med det året den enkelte fyller 21 år. Tjenesten omfatter også dem som har tapt opplæringsretten etter opplæringsloven § 4-6.

Nærmere regulering av oppfølgingstjenesten følger av forskrift til opplæringsloven kapittel 13. I § 13-1 framgår det at formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at ungdom i målgruppa får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Videre er det presisert i forskriften at tilbudene som gis av oppfølgingstjenesten primært skal ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring.

Oppfølgingstjenestens oppgaver er definert i forskrift til opplæringsloven § 13-3 og 13-4, og innebærer

- å ha løpende oversikt over alle i målgruppa og oversikt over aktuelle tilbud for disse
- å gi skriftlig informasjon til alle i målgruppa om rettighetene de har
- å etablere kontakt med hver enkelt ungdom med sikte på veiledning og oppfølging
- å gi alle i målgruppa tilbud i samsvar med formålet til oppfølgingstjenesten
- å sørge for nødvendig oppfølging ved behov for dem som har mottatt tilbud gjennom oppfølgingstjenesten
- å sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvaret for målgruppa. I tillegg skal oppfølgingstjenesten formidle, eventuelt samordne, tilbud fra de ulike instansene.

Oppfølgingstjenesten kan også bistå i det forebyggende arbeidet med å redusere frafallet i videregående opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og videregående opplæring. Slikt forebyggende arbeid er ikke noe oppfølgingstjenesten plikter å utføre.

I forskrift til opplæringsloven § 13-2 er det regnet opp hvem som er i målgruppa for oppfølgingstjenesten (OT). Dette er i hovedsak en gjentakelse og presisering av det som står om OT i loven.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å etablere og drifte oppfølgingstjenesten. Det er ikke fastsatt krav til organisering, bemanning og kompetanse.

Våren 2021 vedtok Stortinget endringer i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven,

krisesenterloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven, se Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Lovendringene går blant annet ut på å harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelser og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet. En av endringene er å innføre en tydeligere plikt for kommunen til å samordne samarbeidet mellom de ulike velferdstjenestene. I opplæringsloven innebærer det en ny bestemmelse om samarbeid og samordning, hvor kommunen har ansvaret for å samordne tjenestetilbud til elever som trenger helhetlige og samordnede tjenester. Når det gjelder oppfølgingstjenestens koordineringsrolle, står det i kapittel 7.5.1.3 i proposisjonen at

fylkeskommunen ved oppfølgingstjenesten fortsatt skal ha ansvaret for å sikre samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike velferdstjenester, når dette er nødvendig for at unge i målgruppa til oppfølgingstjenesten kommer i et kompetansefremmede løp. For å få tydelig fram at dette er en særregulering som fortsatt skal gjelde, mener departementene at bestemmelsen i forskrift til opplæringsloven § 13-4 om samarbeid og koordinering bør flyttes til opplæringsloven § 3-6.

På bakgrunn av dette vedtok Stortinget at forskrift til opplæringsloven § 13-4 første avsnitt første setning blir nytt andre avsnitt i opplæringsloven § 3-6. Lovendringene er foreløpig ikke trådt i kraft, men departementet tar sikte på ikrafttredelse 1. januar 2022.

I proposisjonen foreslo departementene å ikke videreføre forskriften § 13-4 første avsnitt andre setning om hvem som er de særlig aktuelle instansene for samarbeid. I tillegg foreslo departementene å ikke videreføre forskriften § 13-4 andre avsnitt om at oppfølgingstjenesten kan bistå i arbeidet med å redusere frafallet fra videregående opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og videregående opplæring. Som begrunnelse for ikke å videreføre disse reglene viste departementene til at de ikke inneholder rettslige plikter, men gir veiledning om hva oppfølgingstjenesten kan gjøre. Innholdet ble imidlertid tatt med i merknadene til nytt annet avsnitt i lovens § 3-6.

45.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre fylkeskommunens plikt til ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som er utenfor arbeid og opplæring
- å fastsette i loven hva som er hovedinnholdet i oppfølgingsoppgaven, til erstatning for reglene om formålet med oppfølgingen som i dag er regulert i forskriften
- å ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder ungdommer som har mistet retten til opplæring, da det ikke er adgang til å frata noen retten til opplæring
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om oppgavene til oppfølgingstjenesten
- å ikke videreføre forskriftsreglene om målgruppe

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU-en, kapittel 42.7.

45.4 Andre utredninger, meldinger til Stortinget m.m.

45.4.1 Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen - Lære hele livet* er det enkelte vurderinger og forslag knyttet til oppfølgingstjenesten. I kapittel 6.2.2 om fylkeskommunenes utvidede og helhetlige ansvar for unge i aldersgruppa 16–24 år sier regjeringen at det kan være aktuelt å utvide ansvaret til oppfølgingstjenestene i fylkeskommunene til å gjelde hele aldersgruppa, og ikke bare la den gjelde for dem som er under 21 år, som i dag. Videre vil regjeringen legge til rette for økt samarbeid mellom de ulike aktørene på veiledningsfeltet, spesielt mellom karriereveiledningen i skolen, oppfølgingstjenesten og de fylkesvise karrieresentrene.

45.4.2 Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* sier regjeringen i kapittel 3.5.1 at oppfølgingstjenestens målgruppe, som er begrenset oppad til 21 år, harmonerer dårlig med dagens ungdomsrett, som går til 24 år. Regjeringen mener at målgruppa heller ikke passer sammen med innføringen av den utvidede retten til videregående opplæring som regjeringen går inn for i meldingen. Videre peker regjeringen på at fylkeskommunene har fått et større ansvar for ungdom i alderen 16–24 år, og at det i dette ligger en sterk forpliktelse til å sørge for at fylkeskommunen gjør alt de kan for å få personer i aldersgruppa 16–24 år til å fullføre videregående opplæring. Regjeringen varsler i meldingen at de vil vurdere om oppfølgingstjenestens målgruppe skal utvides til 24 år.

I meldingen varsler regjeringen også at de vil vurdere om oppfølgingstjenesten skal ha plikt til å jobbe forebyggende. Som begrunnelse viser regjeringen i kapittel 3.5.1 til at det er et gjennomgående prinsipp for hele fullføringsreformen at elevene bør få hjelp før de faller fra. Regjeringen viser i den anledning til at de som jobber i oppfølgingstjenesten har kunnskap om de mulighetene som finnes innenfor videregående opplæring, og at oppfølgingstjenesten samarbeider tett med de kommunale og statlige tjenestene og med arbeidslivet.

Stortinget sluttet seg i vedtak 1081 fra 1. juni 2021 til det alt vesentligste og de fleste av tiltakene i meldingen, jf. Innst. 585 St. (2020–2021).

45.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre fylkeskommunens plikt til ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som er utenfor arbeid og opplæring, se forslaget til § 9-4
- å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om oppgavene til oppfølgingstjenesten
- å utvide oppfølgingstjenestens målgruppe slik at personer er omfattet av tjenestens tilbud fram til utgangen av det året de fyller 24 år, se forslaget til § 9-4

- å fastsette i loven hva som er hovedinnholdet i oppfølgingstjenestens oppgaver, se forslaget til § 9-4
- å ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder ungdommer som har mistet retten til opplæring. Det er ikke lenger mulig å frata noen retten til opplæring

45.6 Departements vurdering

45.6.1 Utvide målgruppa til og med 24 år

I Meld. St. 21 (2020–2021) vurderer regjeringen å utvide målgruppa for oppfølgingstjenesten til og med 24 år, i tråd med øvre aldersgrense for dagens ungdomsrett til videregående opplæring. Stortinget sluttet seg til dette i vedtak 1081 fra 1. juni 2021.

Departementet foreslår å utvide målgruppa for oppfølgingstjenesten til og med 24 år og viser for det første til de vurderingene regjeringen gjør i meldingen til Stortinget.

Departementet legger også vekt på at flere høringsinstanser som har kommet med innspill til både Liedutvalgets og opplæringslovutvalgets NOU-er, har ønsket en slik utvidelse. Opplæringslovutvalget foreslo ikke en utvidelse, men gjorde heller ikke en bred vurdering av tiltaket. Begrunnelsen var at tiltaket er kostbart og dermed utenfor utvalgets mandat, og at det i stor grad er et politisk spørsmål om dette skal prioriteres. Utvalget fikk imidlertid innspill fra både Utdanningsforbundet og Forum for fylkesutdanningssjefene om at de ønsker en slik utvidelse. En slik utvidelse ble også pekt på som et mulig tiltak i Meld. St. 14 (2019–2020).

Departementet mener at fullført videregående opplæring er helt avgjørende for den enkeltes mulighet til en senere varig tilknytning til arbeidslivet. Det kan derfor være et treffsikkert forslag å utvide målgruppa, slik at flere unge voksne kommer inn i kompetansefremmende tiltak som kan bidra til å sikre en framtidig varig tilknytning til arbeidslivet.

45.6.2 Endringer i hva som skal være regulert i henholdsvis lov og forskrift

Opplæringslovutvalget foreslo at beskrivelsen av formålet med oppfølgingstjenesten i forskrift til opplæringsloven § 13-1 burde brukes som grunnlag for å regulere dette i loven i stedet. I forlengelsen av dette foreslo utvalget at forskriftsreglene om formålet med oppfølgingstjenesten ikke burde videreføres.

Utvalget foreslo også at reglene i forskrift til opplæringsloven § 13-2 om målgruppe ikke videreføres, da dette i stor grad er en oppramsing av typetilfeller som uansett vil være omfattet av bestemmelsen i loven. Utvalget mente dette er en unødvendig presisering, som heller kan omtales i en veileder eller liknende.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Departementet viser videre til lovendringen omtalt i kapittel 45.2 over, som innebærer at innholdet i forskriftens § 13-4 første avsnitt første setning videreføres i lov. Denne lovendringen er, med mindre språklige justeringer, inntatt som andre avsnitt i forslag til § 9-4.

45.6.3 Utrede nærmere om oppfølgingstjenesten skal ha plikt til å jobbe forebyggende

Det framgår av dagens forskriftsregler at oppfølgingstjenesten *kan* jobbe forebyggende. Departementet er også kjent med at oppfølgingstjenesten i en del fylkeskommuner jobber forebyggende. I Meld. St. 21 (2020–2021) varslet regjeringen at det skal vurderes om oppfølgingstjenesten skal ha plikt til å jobbe forebyggende. Stortinget sluttet seg til forslaget i vedtak 1081 fra 1. juni 2021.

Departementet mener det er helt avgjørende at det jobbes forebyggende med å hindre frafall i videregående opplæring. Det bør derfor være regler som sikrer at fylkeskommunene og skolene kan fange opp dem som står i fare for å falle fra. I kapittel 40 foreslår departementet å utvide retten til videregående opplæring fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette vil i seg selv vil være et insentiv for fylkeskommunene til å jobbe forebyggende, slik at flest mulig fullfører videregående opplæring innenfor et rimelig tidsperspektiv. Fylkeskommunen vil også ha andre plikter som skal sikre forebyggende arbeid som kan hindre frafall, for eksempel oppfølgingsplikten ved fravær omtalt i kapittel 14.6.2 og reglene om intensiv opplæring til elever i videregående opplæring omtalt i kapittel 21.6.4. Spørsmålet om oppfølgingstjenesten skal pålegges å jobbe forebyggende, må utredes nærmere. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med senere oppfølging av forslagene og tiltakene i Meld. St. 21 (2020-2021) og Stortingets vedtak i forbindelse med denne.

Departementet gjør oppmerksom på at fylkeskommunen kan velge å la oppfølgingstjenesten jobbe etter et mandat om forebygging selv om dette ikke er pålagt i loven.

45.6.4 Ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder for ungdommer som har mistet retten til opplæring

Opplæringslovutvalget foreslo å ikke videreføre at oppfølgingstjenesten gjelder for ungdommer som har mistet retten til opplæring. Utvalget begrunnet forslaget med at hjemmelen i opplæringsloven til å frata noen rett til opplæring ble opphevet i 2017. Departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag.

46 Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder som er oppnevnt av staten

46.1 Innledning

I opplæringsloven er det fastsatt en plikt for staten til å etablere flere organer som skal hjelpe departementet med å utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Felles for disse organene er at de har en rådgivende rolle overfor staten. De rådgivende organene er

- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
- faglige råd for fag- og yrkesopplæringen
- læreplangrupper for fag med opplæring i bedrift

Med unntak av FUG, som er regulert i opplæringsloven § 11-9, er de andre rådene og gruppene omtalt i opplæringsloven kapittel 12.

Dette kapitlet handler også om klagenemnder for fag- og svenneprøver og plikten til å være medlem av enkelte organer, råd og nemnder. Andre nemnder som er regulert i lovens kapittel 12, det vil si yrkesopplæringsnemnda og prøvenemnder, omtales i kapittel 42.

46.2 Dagens regler

46.2.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Norge har ratifisert konvensjon om yrkesretteleing og yrkesopplæring som ledd i utviklingen av menneskelige ressurser – ILO-konvensjon nr. 142. I artikkel 5 i konvensjonen står det:

Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesretteleing og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.

46.2.2 Opplæringsloven og forskrifter til opplæringsloven

46.2.2.1 Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er regulert i opplæringsloven § 11-9, der det framgår at utvalget skal ha en leder og en nestleder i tillegg til fem andre medlemmer, og at utvalget oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år om gangen. I siste setning står det at departementet gir nærmere forskrifter om omfanget av og innholdet i arbeidet til utvalget. I forskrift til opplæringsloven § 20-2 er det presisert at FUG er et selvstendig rådgivende organ for departementet som omfatter grunnskolen og Vg1. Det er videre fastsatt at FUG skal arbeide for godt samarbeid mellom skole og hjem, og at utvalget skal ivareta foreldrenes interesser. FUG styres også gjennom årlige budsjett og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet.

46.2.2.2 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)

Opplæringsloven § 12-1 fastsetter at departementet skal oppnevne et organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringen, som skal hjelpe departementet med råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Organet, Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), skal ha representanter for partene i arbeidslivet og departementet.

46.2.2.3 Faglige råd

Det følger av opplæringsloven § 12-2 at departementet skal oppnevne faglige råd for fag- og yrkesopplæringen, slik at hvert fag eller fagområde som kan ha læretid i bedrift, er knyttet til et faglig råd. Departementet bestemmer hvilke faglige råd som skal oppnevnes, størrelsen på rådene, oppgavene til rådene og hvilket fagfelt det enkelte rådet skal dekke, etter forslag fra SRY.

46.2.2.4 Læreplangrupper

Departementet skal oppnevne læreplangrupper for fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift. Dette følger av opplæringsloven § 12-5. Læreplangruppene skal hjelpe til i arbeidet med å fastsette innholdet i opplæringen. Både arbeidslivet og skolesiden skal få delta i dette arbeidet.

46.2.2.5 Klagenemnder

Det følger av opplæringsloven § 12-6 at departementet skal oppnevne klagenemnder for klager på vedtak om ikke bestått fag- eller svenneprøve. Det er også fastsatt krav til antallet medlemmer og kompetansen til klagenemnda og at det faglige rådet skal gi innstilling før oppnevningen.

I opplæringsloven § 3-4 første avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om vurdering av elever, lærlinger, praksisbrevkandidater, lære kandidater, privatister og praksiskandidater og om klage på vurderingen, om eksamen, om fag- og svenneprøve, om praksisbrevprøve og om dokumentasjon. Slik forskrift er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 5 om klage på vurdering. Her er det gitt bestemmelser om klagenemnder på en rekke områder, blant annet om skriftlig eksamen, ikke-skriftlig eksamen og på bedømmingen av fag- og svenneprøve, praksisbrevprøve og kompetanseprøve i videregående opplæring.

46.2.2.6 Plikt til å være medlem av organer, råd og nemnder

Den som blir oppnevnt eller valgt som medlem av organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringen, av faglige råd, av prøvenemnder eller klagenemnder, er ifølge opplæringsloven § 12-7 pliktig til å ta imot vervet. Plikten omfatter ikke personer som har fylt 60 år. Videre kan medlemmer kreve seg fritatt fra ny oppnevning i like lang tid som de har gjort sammenhengende tjeneste. Opplæringsloven inneholder ingen sanksjonsmidler overfor personer som nekter å være medlem. Det er frivillig deltagelse i FUG og i læreplangruppene.

46.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å ikke regulere Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) i den nye loven
- å ikke regulere Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) i den nye loven
- å ikke regulere de faglige rådene i den nye loven
- å ikke regulere læreplangrupper i den nye loven
- å ikke regulere klagenemnder for ikke bestått fag- og svenneprøve i den nye loven
- å ikke videreføre plikten til å ta imot verv i råd, utvalg eller nemnd i den nye loven

Utvalgets forslag framgår av kapittel 47 i NOU-en.

46.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å i hovedsak videreføre reguleringen av foreldreutvalget i grunnopplæringen (FUG) i den nye loven, men å slå sammen dagens lov- og forskriftsregler til én lovregel, se forslaget til § 10-9
- å videreføre regulering i loven om at departementet skal oppnevne Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), faglig råd og læreplangrupper, men at dette fastsettes i én felles bestemmelse, i motsetning til dagens tre, se forslaget til § 8-1
- å innføre en hjemmel for departementet til å fastsette organenes nærmere oppgaver og sammensetning i forskrift, se forslaget til § 8-1
- å videreføre lovregler om klagenemnder for ikke beståtte fag- og svenneprøver, se forslaget til § 8-3
- å ikke videreføre den lovbestemte plikten til å ta imot verv som medlem av råd eller utvalg i fag- og yrkesopplæringen.

46.5 Departementets vurdering

46.5.1 Fortsatt lovregulering av Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Departementet er i utgangspunktet enig med utvalget i at departementet kan oppnevne FUG og styre det gjennom budsjett og tildelingsbrev, uten at oppnevningen av FUG trenger å være regulert i loven. Selv uten at FUG var lovregulert, ville Stortinget hatt befatning med utvalget gjennom at det er en post på statsbudsjettet.

Departementet mener likevel at lovforankringen har en viktig symbolverdi, og at den tydeliggjør at FUG er et viktig organ både for foreldrene, foreldrerådene og for Kunnskapsdepartementet. Departementet foreslår derfor i hovedsak å videreføre lovregelen om FUG. Dette støttes også av et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag, blant annet Norsk lektorlag. Flere av høringsinstansene peker på FUGs viktige rolle som dialogpartner og mener at opplæringslovutvalgets forslag svekker de grunnleggende demokratiske prinsippene om brukermedvirkning.

Departementet foreslår imidlertid at det skal være departementet, og ikke Kongen i statsråd, som skal oppnevne FUG. Dette har liten innholdsmessig betydning, men bidrar til mindre byråkrati.

Departementet foreslår videre å ikke videreføre dagens forskriftsregler og forskriftshjemmel, men heller samle reguleringen av FUG i én lovbestemmelse uten tilhørende forskriftsregler. Dagens forskriftsregler er ikke veldig detaljerte, noe departementet heller ikke ser behov for at de trenger å være. Det synes derfor tilstrekkelig at FUG er regulert i en lovregel uten tilhørende forskriftsregler. Departementet foreslår likevel at innholdet i dagens forskrift § 20-2 i hovedsak videreføres i den nye lovbestemmelsen, se forslaget til § 2-7. At dagens forskriftsregler utgår, er derfor i hovedsak ment å være en regelteknisk justering.

Departementet mener det er grunn til å se FUG og Foreldreutvalget for barnehagen (FUB) i sammenheng, og tar sikte på i senere regelverksarbeid med barnehageloven å foreslå at også FUB lovfestes.

46.5.2 Fortsatt lovregulering av Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), faglige råd for fag- og yrkesopplæringen og læreplangrupper for fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift

SRY, faglige råd og læreplangrupper for fag med opplæring i bedrift er viktige organer for å ivareta samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen med partene i arbeidslivet.

Opplæringslovutvalget mener organene kan bestå, men har foreslått å ikke videreføre lovreguleringen av disse organene i den nye opplæringsloven. Spørsmålet om man skal videreføre bestemmelsene om disse organene, handler derfor ikke om å endre samarbeidet med partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen. Spørsmålet er om, og i tilfelle hvordan, samarbeidet skal reguleres i opplæringsloven.

Departementet er enig med utvalget i at departementet kan fortsette å samarbeide med partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen slik samarbeidet er organisert i dag, uten at samarbeidet trenger å være regulert i loven. Selv om ILO-konvensjon nr. 42 fastsetter at yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, er det ikke et krav etter konvensjonen at samarbeidet skal reguleres i lov. Hensynet til en forenkling av loven taler også for at den nye opplæringsloven ikke regulerer disse organene.

Departementet mener det er viktig å sikre at det konvensjonspålagte samarbeidet organiseres på en måte som partene synes er tilfredsstillende. Partene i arbeidslivet tar i dag et stort ansvar for fag- og yrkesopplæringen ved at arbeidslivet står for opplæringen av alle lærlinger. Arbeidslivet har også en sterk interesse i innholdet og kvaliteten på den kompetansen lærlingene har etter avlagt fag- eller svenneprøve, fordi det er mottager av de ferdige fagarbeiderne. Arbeidslivet har også en vesentlig interesse i at tilgangen på faglært arbeidskraft er tilpasset arbeidslivets behov. Partene har dermed et sterkt «eierskap» til fag- og yrkesopplæringen. I tillegg til partenes bidrag til og interesse i fag- og yrkesopplæringen baserer dette eierskapet seg også på partenes sterke historiske tilknytning til fag- og yrkesopplæringen, som tidligere var styrt og finansiert av arbeidslivet selv. Flere av høringsinstansene framhever det tradisjonsrike samarbeidet og mener det er uheldig hvis ikke samarbeidet er forankret i loven. NHO uttaler i høringen at lovfesting sikrer trepartssamarbeidets forankring og legitimitet, som er en bærebjelke i dagens fagopplæring. LO, YS og SRY har tilsvarende innspill. Oslo kommune støtter heller ikke utvalgets forslag og peker på at det vil være uheldig dersom disse organene ikke lenger har forankring i lov, da den sterke tilliten mellom partene er avgjørende for at systemet fungerer godt. Oslo kommune peker også på at lovfesting har symbolsk betydning, og at utvalgets forslag om å fjerne reguleringen av disse organene kan bidra til å undergrave partenes eierskap til fagopplæringssystemet.

For å ha en velfungerende fag- og yrkesopplæring er staten avhengig av et tillitsbasert trepartssamarbeid. Departementet foreslår derfor at SRY, i tillegg til faglige råd og

læreplangrupper knyttet til fag- og yrkesopplæringen, fortsatt skal være regulert i opplæringsloven. For å forenkle regelverket foreslår departementet at lovreguleringen av disse organene samles i én felles bestemmelse hvor det framkommer at departementet skal oppnevne de aktuelle organene. Departementet foreslår en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette sammensetningen og oppgavene til organene. Se forslaget til § 8-1.

46.5.3 Fortsatt lovregulering av klagenemnder for fag- og svenneprøver

Opplæringslovutvalget foreslår at reglene om klagenemnder for ikke beståtte fag- og svenneprøver ikke lenger skal være regulert i lov, men heller fastsettes i forskrift.

Departementet er i utgangspunktet enig med utvalget i at det ikke er nødvendig å ha en bestemmelse om klagenemnd for fag- og svenneprøven i loven, og at sammenhengen i regelverket kan tilsi at reglene om dette bør legges til forskrift sammen med de øvrige reglene om klager. Et klart flertall av høringsinstansene som uttaler seg om klagenemnda, går imidlertid inn for fortsatt regulering i lov. Departementet foreslår derfor å videreføre at reglene om klagenemnder for ikke bestått fag- og svenneprøver skal være regulert i lov.

46.5.4 Ikke lenger plikt til å være medlem av organer, råd og nemnder

Departementet støtter utvalgets forslag om at det ikke lenger skal være en *plikt* å ta imot verv som medlem av bestemte råd, utvalg eller nemnd.

Departementet ser ikke behov for å lovfeste en plikt til å motta verv som medlem av råd, utvalg eller nemnd i fagopplæringen. Å tvinge noen som ikke ønsker et slikt verv til å delta vil heller ikke være hensiktsmessig for samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. En slik plikt bør derfor ikke videreføres i loven.

47 Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler

47.1 Innledning

Dette kapitlet handler om regler om privatister, praksisbrevkandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler. Alle emnene har tilknytning til den videregående opplæringen. Privatordningen er også aktuell på grunnskolenivå.

47.2 Dagens regler

47.2.1 Privatister

Det framgår av opplæringsloven §§ 2-3 (grunnskolen) og 3-4 (videregående opplæring) at departementet gir forskrift om blant annet vurdering av privatister. Opplæringsloven forutsetter derfor at det kan være privatister både i grunnskolen og i videregående opplæring.

Ordet «privatist» er ikke tydelig definert i dagens regler, men det framgår av forskrift til opplæringsloven §§ 3-24 og 4-16 at en privatist er en som selv melder seg til eksamen uten å være elev, deltager, lærling eller praksisbrevkandidat i faget. Ut fra ordlyden og kapittel plasseringen kan man slutte seg til at privatisteksamen i grunnskolen bare er mulig for dem som har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det betyr at barn i opplæringspliktig alder ikke kan avlegge privatisteksamen i grunnskolen, verken som erstatning for å følge opplæringen som elev eller for å forbedre karakterene sine.

47.2.2 Praksiskandidater

Etter opplæringsloven § 3-5 er det mulig å ta fag- eller svenneprøven på grunnlag av allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden. Dette kalles «praksiskandidatordningen» i andre bestemmelser i lov og forskrift, selv om denne betegnelsen ikke er brukt i § 3-5.

Dersom det er fastsatt i læreplanverket, må praksiskandidaten først bestå en særlig eksamen for å kunne melde seg opp til fag- eller svenneprøven. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 3-47 tredje avsnitt. Eksamenen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet etter Vg3-læreplanen for lærefaget. Praksiskandidater trenger derimot ikke å ha bestått fellesfagene (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og historie) for å få fag- eller svennebrev.

Det er fylkeskommunene som avgjør om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes, og i særlige tilfeller kan det godkjennes kortere praksis, jf. opplæringsloven § 3-5. Praksiskravet kan dessuten avkortes mot tidligere skolegang på samme måte som læretid kan det, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 11.

47.2.3 Godkjenning av utenlandsk fagopplæring

Det følger av opplæringsloven § 3-4 a at fag- eller yrkesopplæring fra et annet land kan godkjennes som sidestilt med et norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Dette krever at opplæringen «har same nivå og omfang som den norske videregående opplæringa, og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget».

Lovbestemmelsen la ut juli 2021 godkjenningskompetansen til departementet, og departementet har delegert denne kompetansen til NOKUT. Etter en lovendring som trådte i kraft 1. august i år, er kompetansen i loven nå lagt direkte til NOKUT, se Prop. 111 L

(2020-2021). Ved denne lovendringen ble det også lagt til regler om personopplysninger i nytt andre til fjerde avsnitt i § 3-4 a.

I § 3-4 a siste avsnitt er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om vilkår for godkjenning, saksbehandling og klage. Forskriftshjemmelen er per i dag bare brukt til å gi regler om klagenemnd for vedtak i saker om godkjenning, jf. forskrift til opplæringsloven § 11-7. Ettersom det ennå ikke er opprettet en klagenemnd, er det Kunnskapsdepartementet som er klageinstans.

47.2.4 Mellomstatlige avtaler om private videregående skoler

Etter opplæringsloven § 3-11 kan departementet godkjenne private videregående skoler når det foreligger en avtale mellom Norge og en annen stat om oppretting av tilbudet. I forbindelse med godkjenningen kan departementet gjøre unntak fra kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter, jf. § 3-11 andre setning.

47.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å flytte dagens definisjon av privatist fra forskrift til lov
- å erstatte betegnelsen *praksiskandidat* med *privatist til fag- og svenneprøve*
- å videreføre godkjenningsordningen for utenlandsk fagopplæring
- å videreføre adgangen til å godkjenne private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler
- å regulere at det i godkjenningsvedtaket av private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler skal fastsettes hvilke av lovens krav som gjelder
- å regulere når godkjenningen til private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler som ikke er i drift, faller bort

Utvalgets begrunnelser for forslagene står i kapittel 46.2, 46.3 og 46.5–46.7 i NOU-en.

47.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å flytte dagens definisjon av privatist fra forskrift til lov, se forslaget til § 23-1
- å videreføre betegnelsen *praksiskandidat*, se forslaget til § 23-2
- å i hovedsak videreføre godkjenningsordningen for utenlandsk fagopplæring, med enkelte justeringer som følger av høringsnotat 1. juli 2021, se forslaget til § 23-3
- å videreføre adgangen til å godkjenne private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler, se forslaget til § 22-1 andre avsnitt
- å regulere at det i godkjenningsvedtaket av private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler kan gjøres unntak fra kravene i lov og forskrift, se forslaget til § 22-1 andre avsnitt
- å regulere når godkjenningen til private videregående skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler som ikke er i drift, faller bort, se forslaget til § 22-1 tredje avsnitt

47.5 Departementets vurdering

47.5.1 Privatister

Det er mange som av ulike årsaker velger å dokumentere kompetansen sin gjennom privatisteksamener. Dagens lov regulerer likevel bare privatistordningen indirekte, ved at det er gitt en forskriftshjemmel om privatister. Utvalget peker på at dette er uheldig, og foreslår å flytte definisjonen av privatist fra forskrift og inn i loven.

Etter at utvalget overleverte NOU-en, er kapittel 3 og 4 om vurdering i forskrift til opplæringsloven endret i sin helhet. Definisjonene som utvalget viser til, og som tidligere sto i forskrift til opplæringsloven §§ 3-10 og 4-6, er ikke videreført. Denne forskriftsendringen innebærer likevel ingen realitetsendring.

Departementet er enig med utvalget i at definisjonen på en privatist bør framgå av opplæringsloven. Departementet støtter også at den overordnede regelen om at barn i opplæringspliktig alder ikke kan ta grunnskoleeksamen som privatist, lovfestes. De øvrige vilkårene for å kunne melde seg til privatisteksamen foreslås regulert i forskrift slik som etter dagens regler. Se nærmere om forskriftshjemmel for individuell vurdering i kapittel 8. De få høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om at en overordnet bestemmelse om privatister tas inn i opplæringsloven.

Departementet er også enig i at lovbestemmelsen om privatister bør plasseres i lovens sjettede del om privat opplæring, godkjennings- og privatistordninger. Dette vil tydeliggjøre at privatistordningen ikke er en opplæringsordning.

Utvalgets forslag til definisjon er at den som har meldt seg til eksamen uten å være elev eller deltager i faget, er privatist. Ettersom dagens regler krever at man verken er elev, deltager, lærling eller praksisbrevkandidat, foreslår departementet enkelte språklige endringer i forslaget til lovbestemmelse sammenliknet med den ordlyden som er foreslått av utvalget. Departementet foreslår at privatister blir definert som de som har meldt seg til eksamen uten å delta i opplæring i faget. Med «opplæring i faget» siktes det til opplæring som gis etter opplæringsloven med forskrifter. Andre former for opplærings- eller kurstilbud, for eksempel ved private videregående skoler uten eksamensrett, regnes derfor ikke for å utgjøre opplæring i faget i lovens sammenheng.

47.5.2 Praksiskandidater

Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en dokumentasjonsordning som gjør det mulig å melde seg opp til fag- eller svenneprøve uten å ha deltatt i opplæring i skole eller bedrift. Det ble ikke foreslått endringer i praksiskandidatordningen i NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*, men i kunnskapsgrunnlaget som ble overlevert i NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*, ble ordningen blant annet omtalt slik i kapittel 9.5.2:

Ordningen har eksistert siden 1952 og ble før omtalt som § 20-ordningen, etter paragrafen i den tidligere lov om fagopplæringen i arbeidslivet der ordningen var hjemlet. Antallet som

tar fagbrev gjennom praksiskandidatordningen har vært høyt og økende i de siste årene, og er den klart viktigste veien til fagbrev for voksne. [...] Fylkeskommunene arrangerer vanligvis en egen eksamensgrunnskoleopplæring som forberedelse til teorieksamenen.

Opplæringslovutvalget mener betegnelsen *praksiskandidatordningen* kan gi assosiasjoner til et opplæringsløp, og at det er mer naturlig å se på ordningen som en form for privatistordning. Høringsinstansene er delt i synet på forslaget. De som ikke støtter utvalgets forslag, peker blant annet på at dagens betegnelse er godt innarbeidet, at uttrykket *privatist til fag- og svenneprøve* vil kunne gi feiloppmeldinger, og at det i realiteten er mange som tar komprimerte opplæringstilbud før de melder seg opp. Departementet mener det bør legges vekt på disse innvendingene. Betegnelsen *praksiskandidat* er i dag godt innarbeidet, og ordet *praksis* – som er det sentrale i ordningen – er en del av betegnelsen. Praksiskandidatene har en annen tilnærming og tilknytning til eget fag enn privatister som kan velge selvstudium fram til en eksamen. Departementet foreslår derfor at de fortsatt skal kalles praksiskandidater, og at dette blir ny overskrift for lovbestemmelsen, se forslag til § 23-2. Ettersom det verken kreves opplæring i skole eller bedrift, mener departementet likevel at bestemmelsen bør plasseres i lovens sjette del om privat opplæring og godkjennings- og privatistordninger, ikke i kapittel 7 om opplæring i bedrift.

For å melde seg opp til fag- eller svenneprøve som praksiskandidat må man ha allsidig praksis som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden. Med ordet *læretid* sikter dagens regel til all den videregående opplæringen som i tråd med læreplanverket normalt finner sted før fag- eller svenneprøven. Den sikter også til verdiskapingstiden i lærebedrift. Ved fireårige opplæringsløp som følger 2+2-modellen, må praksis derfor ha vart minst fem år sammenlagt. Departementet ser at dagens lovbestemmelse kan misforstås, ettersom *læretid* normalt brukes om den tiden en lærling har i lærebedrift, på bakgrunn av inngått lærekontrakt. Departementet foreslår derfor at lovbestemmelsen heller viser til det opplæringsløpet som er fastsatt for lærefaget, slik at det er tydelig at kravet til allsidig praksis skal beregnes ut fra dette. Regler om vurdering, dokumentasjon og godskrivning foreslås fastsatt i forskrift slik som i dag.

47.5.3 Godkjenning av utenlandsk fagopplæring

47.5.3.1 I hovedsak videreføre reglene i påvente av mulige endringer i ordningen

Departementet mener det er grunn til å i hovedsak videreføre dagens regler, inkludert en vid forskriftshjemmel, inntil mulige endringer av godkjenningsordningen er avklart.

Godkjenningsordningen har blitt gradvis utvidet siden den ble innført ved lovendring i 2016. Det er i dag NOKUT som forvalter ordningen. NOKUT sendte i 2019 en erfaringsrapport om godkjenningsordningen til Kunnskapsdepartementet. På bakgrunn av rapporten ga departementet NOKUT i oppdrag å opprette en arbeidsgruppe som skulle vurdere om godkjenningsordningen bør justeres eller utvides til å gjelde flere land. Arbeidsgruppa, med representanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene for fag- og yrkesopplæringen, Utdanningsdirektoratet,

Kunnskapsdepartementet og NOKUT, oversendte anbefalingene sine til departementet i desember 2020. Arbeidsgruppa ønsker å videreføre godkjenningsordningen med enkelte mindre justeringer. Blant annet anbefaler gruppa at ordningen forskriftsreguleres i større grad enn i dag.

En videreføring og videreutvikling av godkjenningsordningen er omtalt i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Som del av oppfølgingen av tiltakene i meldingen vil departementet framover vurdere om det er grunn til å endre loven og forskriften.

Departementet foreslår også å videreføre innholdet i dagens § 3-4 a andre til fjerde avsnitt om personopplysninger som trådte i kraft 1. august 2021, se Prop. 111 L (2020-2021).

47.5.3.2 Endringer i og med nytt direktorat fra juli 2021

Departementet sendte 2. juli 2021 på høring forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven. I høringen ble det vist til at det 1. juli 2021 ble opprettet et nytt direktorat for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). I forbindelse med opprettelsen av direktoratet besluttet regjeringen at NOKUT skal videreføres og rendyrkes som et tilsyns-, akkrediterings- og kvalitetssikringsorgan, og at oppgaver som ikke er direkte tilknyttet tilsyns- og akkrediteringsoppgavene, overføres til HK-dir. Departementet foreslo derfor at de lovbestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven som uttrykkelig legger godkjenningsoppgaver til NOKUT, endres slik at ansvaret for godkjenningsoppgaver tilbakeføres til departementet. For opplæringsloven innebærer dette forslaget at opplæringsloven § 3-4 a første avsnitt endres tilbake til at det er departementet, og ikke NOKUT, som skal behandle søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Departementet foreslo også at det i § 3-4 a presiseres i et nytt sjette avsnitt at departementet kan delegerer oppgaven med å godkjenne utenlandsk fag- eller yrkesopplæring til et underliggende organ. Videre foreslo departementet også en innskrenkning av hvem som har rettslig klageinteresse i forhold til reglene i forvaltningsloven, samt en egen hjemmel for at departementet kan opprette en nasjonal klagenemnd som skal behandle vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Departementet viser til høringsforslaget av 2. juli for nærmere detaljer. De nevnte forslagene er innarbeidet i forslaget til ny opplæringslov § 23-3.

47.5.4 Fortsatt mulig å godkjenne skoler på grunnlag av mellomstatlige avtaler om private videregående skoler

Departementet mener det er viktig å videreføre adgangen til å godkjenne skoler med utgangspunkt i mellomstatlige avtaler. Hensikten med bestemmelsen er å legge til rette for tverrkulturelle tilbud som kan medvirke til internasjonalt samarbeid innenfor kultur, språk, utdanning og næringsliv.

Skolene vil kunne tilby opplæring etter læreplaner som er basert på en kombinasjon av to eller flere nasjonale læreplaner. Etter fullført skolegang vil elevene da kunne få både et

norsk vitnemål og et vitnemål fra det eller de andre landene. Det stilles likevel ikke krav om at opplæringen må føre fram til norsk vitnemål.

Dagens godkjenningsordning innebærer at reglene i opplæringsloven og forskriftene vil gjelde dersom det ikke er gjort unntak for dem i godkjenningsvedtaket. Om det vil være mest oversiktlig å fastsette hvilke deler av regelverket som *skal gjelde*, eller hvilke deler som *ikke skal gjelde*, vil avhenge av hvor mye av regelverket som skal legges til grunn. Opplæringsloven med forskrifter er relativt omfattende. Det vil også kunne oppstå situasjoner der det er tvil om hva som er fastsatt i vedtaket. Etter departementets vurdering er det derfor mer hensiktsmessig at det tydelig framkommer av vedtaket dersom deler av regelverket ikke skal gjelde. Dette vil sikre at elevenes rettigheter vurderes og tydeliggjøres i tilstrekkelig grad.

Det er i dag ingen regler om bortfall av godkjenning. Departementet mener det er en god løsning at dette reguleres likt som for private grunnskoler og friskoler, se omtale i kapittel 61.5.2 for private grunnskoler og friskoleloven § 2-1 femte avsnitt for friskolene. Den mellomstatlige avtalen kan fremdeles gjelde selv om skolens godkjenning har falt bort. I slike tilfeller må det fattes et nytt vedtak om godkjenning for å starte en skole med utgangspunkt i avtalen.

48 Personalet i skolen

48.1 Innledning

Dette kapitlet handler om krav til ledelsen og personalet i skolen. I dag er det fastsatt krav til skolens ledelse i opplæringsloven § 9-1 og krav til personalet i lovens kapittel 10.

Regler om kontaktlærer finnes i opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt. Kravene i opplæringsloven må ses i sammenheng med de mer detaljerte kravene til kompetanse for å kunne ansettes og kravene til kompetanse for å kunne undervise i enkelte fag i kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven.

Kapitlet handler også om regler om utlysning og valg mellom søkere ved ansettelse av personale i skolen, om krav til undervisningspersonale ved leirskoler og om tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår.

Kapitlet handler videre om hvem som kan gjøre hva i skolen i selve opplærings situasjonen. Hva er lærerens rolle? Hva kan personer som ikke er lærere gjøre? Og hvilke krav skal stilles til bruk av vikarer? Departementet drøfter til slutt behovet for å stille krav om andre yrkesgrupper i skolen, blant andre helsesykepleier.

48.2 Dagens regler

48.2.1 Generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling

De generelle kravene til kompetanse og kompetanseutvikling i skolen framgår av opplæringsloven § 10-8. Ifølge bestemmelsen har skoleeieren ansvaret for å ha riktig og

nødvendig kompetanse i virksomheten. Videre skal skoleeieren sørge for at lærere, rektorer og andre ansatte i skolen får anledning til å utvikle seg faglig og pedagogisk så de kan være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet. Det tidligere kravet i opplæringsloven om at skoleeieren skulle ha et system som sikrer kompetanseutvikling for ansatte ble fra 1. januar 2021 erstattet av kravet til internkontroll i kommuneloven § 25-1.

48.2.2 Krav til ledelse i skolen

Ifølge opplæringsloven § 9-1 skal hver skole ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Skolen skal ledes av en rektor. Kravet gjelder alle skoler, uavhengig av størrelse. Rektor skal «halde seg fortruleg med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda». Departementet kan etter søknad gjøre unntak fra kravet om rektor. Etter en lovendring i 2003 kan flere skoler ha samme rektor.

Rektor må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper for å kunne bli ansatt. Det er ikke krav om formell pedagogisk kompetanse eller formell lederkompetanse. Realkompetanse er tilstrekkelig, men det må kunne dokumenteres.

Rektor kan ha undervisningsoppgaver, men må da oppfylle de samme kravene til ansettelse og undervisningskompetanse som undervisningspersonalet, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Det følger ikke direkte av § 10-1 at rektor må fylle ansettelseskravene for å kunne undervise, men det følger av reglene samlet sett og da særlig som en følge av opplæringsloven § 10-11.

Opplæringsloven § 9-1 åpner for at rektor kan ansettes på åremål. Kommuneloven § 13-2 åpner for at «ledende administrative stillinger» kan være åremålsstillinger. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

48.2.3 Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt som lærer

Ifølge opplæringsloven § 10-1 skal den som ansettes i undervisningsstilling, ha faglig og pedagogisk kompetanse. De nærmere kompetansekravene for å bli ansatt i undervisningsstilling er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.

Hvis ingen søkere til en lærerstilling oppfyller kompetansekravene for ansettelse, kan søkere som ikke oppfyller kravene, ansettes midlertidig, jf. opplæringsloven § 10-6. En midlertidig ansettelse etter denne bestemmelsen kan ikke vare lenger enn til førstkommande 31. juli. Hvis ingen søkere oppfyller kompetansekravene for ansettelse, er det også mulig å ansette en søker som er i gang med relevant utdanning, på vilkår om at utdanningen blir fullført. Dette følger av opplæringsloven § 10-6a.

48.2.4 Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag

Ifølge opplæringsloven § 10-2 må lærere ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.

De nærmere kravene til kompetanse er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. På barnetrinnet i grunnskolen kreves det relevant kompetanse for å undervise i fagene

norsk, samisk, norsk tegnspråk, engelsk og matematikk. På ungdomstrinnet og i videregående skole er det krav om relevant kompetanse for å undervise i de fleste fag.

Kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget gjelder ikke for midlertidig ansatte etter opplæringsloven § 10-6, for vikarer som er ansatt etter arbeidsmiljøloven, eller for dem som er ansatt på vilkår etter § 10-6a. De som har fullført allmennlærerutdanning, og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for ansettelse i undervisningsstilling, har dispensasjon fra kravet om undervisningskompetanse fram til 1. august 2025. Loven åpner dessuten for at kommunene og fylkeskommunene så langt det er nødvendig, kan fravike kravene hvis skolen ikke har nok kvalifisert personale. Kommunene og fylkeskommunene må ta stilling til dette hvert skoleår.

48.2.5 Kontaktlærer

Både i grunnskolen og i videregående opplæring er det fastsatt krav om kontaktlærere, jf. opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt. Det følger av bestemmelsen at kontaktlærerne skal ha et «særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen». Det er presisert i forarbeidene at klassen/basisgruppa kan ha én eller flere kontaktlærere, så lenge ansvarsforholdene mellom dem er klargjort, særlig hvem som har ansvaret for den enkelte eleven, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*, merknad til § 8-2.

I forskrift til opplæringsloven er det fastsatt at kontaktlærerne har oppgaver knyttet til blant annet underveisvurdering, jf. del II i kapittel 3.

48.2.6 Krav om utlysning og valg mellom søkere

Undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig, jf. opplæringsloven § 10-4. Kravet gjelder ikke andre stillinger i skolen, for eksempel mellomlederstillinger som ikke omfatter undervisning. Kravet om utlysning gjelder ikke for ansettelser som er kortere enn seks måneder, «eller når arbeidsgivaren skal tilby stillinga til ein arbeidstakar eller tidlegare arbeidstakar i verksemda med heimel i arbeidsmiljøloven § 14-2 om førerrett til ny tilsetjing, § 14-3 om førerrett for ansatte som arbeider deltid, eller § 15-7 om oppseiingsvern».

Prinsippet om at den best kvalifiserte søkeren skal velges ved ansettelse i offentlig stilling, gjelder også i skolen. Dette er presisert slik i opplæringsloven § 10-5: «Når ein må velje mellom fleire søkjarar til den same stillinga, skal det leggjast vekt på utdanning og praksis, kva undervisningsbehov tilsetjinga skal ta sikte på å dekkje, og kor kvalifisert søkjaren elles er for stillinga.» Bestemmelsen gjelder alle typer stillinger.

48.2.7 Tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår

Opplæringsloven § 10-10 gir Kongen i statsråd hjemmel til å bestemme hvem som skal forhandle om lønns- og arbeidsvilkår. Bestemmelsen gjelder bare stillinger «som går inn under denne lova», det vil si undervisningspersonell og rektorer. Kommunene og

fylkeskommunene har fra 1. mai 2004 vært tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner der kommunene eller fylkeskommunene er skoleeier. Dette følger av forskrift om forhandlingsansvar for lærere § 1.

48.2.8 Undervisningspersonalet ved leirskoler

Det følger av opplæringsloven § 2-3 første avsnitt at en del av undervisningstiden i grunnskolen kan brukes til «leirskoleopplæring». Opplæringsloven § 13-7b bestemmer at kommunene som en del av grunnskoleopplæringen skal tilby elevene leirskoleopphold eller annen skoletur.

Undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være ansatt i den kommunen der leirskolen ligger, jf. opplæringsloven § 10-3 første setning. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 78 (1998–99) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, kapittel 5.5, er formålet å sikre «kontinuiteten i undervisningsopplegget og tilsetjingsforholda for personalet. På denne måten vil undervisningspersonalet ha god kjennskap til forholda på staden og på dette grunnlaget kunne leggje undervisninga godt til rette for elevane».

Departementet kan gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder, jf. andre setning i § 10-3. Slike krav er ikke fastsatt. Det betyr at den som eier leirskolen, står fritt til å ansette det personalet som er best egnet.

48.2.9 Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer

Personale som ikke er ansatt i en lærerstilling, skal ikke ha ansvar for opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-11.

Videre sier bestemmelsen at personer som ikke er ansatt i lærerstilling, kan hjelpe til i opplæringen hvis de får nødvendig veiledning. Hjelpen må skje på en slik måte og i et slikt omfang at elevene får forsvarlig utbytte av opplæringen. Hva som er nødvendig veiledning, vil variere ut fra hvilke oppgaver den ansatte skal utføre og hens utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Hva som er forsvarlig utbytte av opplæringen, må avgjøres etter en konkret vurdering, jf. Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*, merknad til § 10-11.

Dagens lov regulerer ikke vikarbruk i skolen. Flere av reglene i loven forutsetter at kommunene og fylkeskommunene har en forsvarlig vikarordning, og det er lagt til grunn at de må ha et system for en forsvarlig vikardekning ved ulike typer fravær. Med «lærere» menes personer som er ansatt i lærerstilling i samsvar med kompetansekravene i opplæringsloven. Personer som ikke er ansatt i lærerstilling, omtales i loven som «assistenter».

48.2.10 Flerfaglig kompetanse i skolen og helsesykepleier

Ifølge opplæringsloven § 10-8 har skoleeier ansvaret for at det er riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Opplæringsloven med forskrifter inneholder krav til spesifikk

kompetanse hos undervisningspersonalet og rektor. Ut over dette er det ingen krav om at det skal være personer med en bestemt kompetanse i skolen. Skoleeier skal imidlertid sørge for at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det er derfor ikke tilstrekkelig at kompetansekravene i §§ 10-1 og 10-2 er oppfylt dersom dette ikke er nok til at eleven får et innhold i opplæringen som gir et forsvarlig utbytte. Ved vedtak om spesialundervisning er det for eksempel naturlig at behovet for spesialpedagogisk kompetanse blant personalet vurderes.

Opplæringsloven har ingen regler om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste.

Opplæringsloven § 5-8 gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning. Forskriftshjemmelen er ikke brukt.

I helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 er det krav om at kommunene skal tilby helsetjeneste i skoler. Bestemmelsen inneholder et krav om at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester. Det er ikke fastsatt krav om at bestemte profesjonsutøvere skal gi de ulike helse- og omsorgstjenestene.

Det følger av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 at kommunene står fritt til å bestemme den ytre rammen for organisering av tjenestene. Samtidig er det framhevet at et hovedpoeng med skolehelsetjenesten er at den befinner seg der barn og unge er – som en drop-in-tjeneste på skolen. Det vises til at i ungdomsskoler og videregående skoler der tjenesten er regelmessig til stede over tid, blir den benyttet av 50 prosent av elevene til drop-in-konsultasjoner, jf. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*, kapittel 15.5.2.3.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten inneholder utfyllende regler om innholdet i skolehelsetjenesten. Helsedirektoratet har også utarbeidet nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.

48.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre kravet om kompetanseutvikling, men ikke kravet om et system for kompetanseutvikling
- å videreføre at opplæringen i skolen skal ledes av rektorer, og det generelle kravet om forsvarlig ledelse
- å videreføre kravet om at rektor skal ha pedagogisk realkompetanse
- å videreføre kompetansekravene for tilsetting og presisere at kravet gjelder på tidspunkt for oppstart
- å videreføre muligheten til midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår
- å videreføre kravene om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det gjøres tydeligere at kravet er rettet mot kommunen

- å videreføre overgangsordningen med kompetansekrav for enkelte lærere, men slik at overgangsordningen forlenges med tre år
- å videreføre kravet om kontaktlærer
- å videreføre at assistenter skal kunne hjelpe til i opplæringen
- å ikke videreføre muligheten til unntak fra kravet om en rektor
- å ikke videreføre muligheten til å ansette rektorer på åremål
- å ikke videreføre kravet om veiledning av assistentene mv.
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning
- å ikke videreføre kvalifikasjonsprinsippet og kravet om offentlig utlysning og tariffavtaler i opplæringsloven
- å ikke videreføre krav om kommunal tilsetting av undervisningspersonale ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning
- å ikke videreføre departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved leirskoler
- å presisere at det bare er lærere som kan ha det faglige ansvaret for opplæringen
- å innføre krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer
- å innføre krav om at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen
- å innføre krav om forsvarlig vikarordning
- å ikke innføre krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse
- å ikke innføre krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov

Opplæringslovutvalgets vurderinger er i NOU-en, kapittel 38.4, 39.4, 40.2.3 og 40.3.3.

48.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre kravet om at kommunene og fylkeskommunene skal ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, og kravet om å legge til rette for kompetanseutvikling, se forslaget til § 17-8
- å videreføre at opplæringen i skolen skal ledes av rektorer, og det generelle kravet om forsvarlig ledelse, se forslaget til § 17-1 første avsnitt
- å videreføre kravet om at rektor skal ha pedagogisk realkompetanse, se forslaget til § 17-1 andre avsnitt andre setning
- å videreføre kompetansekravene for tilsetting og å presisere at kompetansekravet gjelder på tiltredelsestidspunktet, se forslaget til § 17-2 første avsnitt
- å videreføre adgangen til midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår, se forslaget til § 17-2 andre avsnitt
- å videreføre kravene om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det gjøres tydeligere at kravene er rettet mot kommunene og fylkeskommunene, se forslaget til § 17-3
- å videreføre kravet om kontaktlærer, se forslaget til § 14-2 femte avsnitt
- å videreføre at assistenter skal kunne hjelpe til i opplæringen, se forslaget til § 17-6 første setning
- å videreføre krav om veiledning av assistenter, se forslaget til § 17-6 andre setning
- å videreføre kvalifikasjonsprinsippet, se forslaget til § 17-4

- å videreføre krav om kommunal ansettelse av undervisningspersonale ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning, se forslaget til § 17-5 første setning
- å videreføre departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved leirskoler, se forslaget til § 17-5 andre setning
- å ikke videreføre adgangen til unntak fra rektorkravet
- å ikke videreføre kravet om offentlig utlysning
- å ikke videreføre forskriftshjemmelen om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning
- å ikke lovfeste tariffavtaler
- å innføre krav om forsvarlig vikarordning, se forslaget til § 17-7
- å innføre plikt for kommuner og fylkeskommuner til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse innen tre år etter at de ble ansatt, se forslaget til § 17-1 tredje avsnitt
- å ikke innføre krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse
- å ikke innføre krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov

Departementet vurderer om det bør innføres en regel om at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. Departementet ber om høringsinstansene syn på dette. Se omtale i kapittel 48.5.10.1.

Departementet har ikke tatt stilling til utvalgets forslag om å utvide fristen for å oppfylle kompetansekravene til undervisning med tre år for lærere som allerede oppfylte kravene for ansettelse da kompetansekravene ble innført i 2014. Departementet vil i løpet av høsten starte en prosess med partene for å utrede utfordringer og mulige tiltak for å beholde eldre lærere. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene til hvordan det kan legges til rette for at flere lærere står lenger i jobb, også etter 2025.

48.5 Departementets vurdering

48.5.1 Videreføre generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre kravet i dagens opplæringslov § 10-8 om at kommunene og fylkeskommunene skal ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, og at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at de ansatte får utvikle seg pedagogisk og faglig. Utvalget peker på at når kommunene og fylkeskommunene er pålagt en oppgave i lov, har de også ansvaret for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder. Det inkluderer å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personale med riktig kompetanse. Videre mener utvalget at staten bør være tilbakeholden med å fastsette særregler om opplæring og etterutdanning. På den andre siden viser utvalget til at opplæringsloven åpner for at personer uten lærerutdanning eller annen formell pedagogisk kompetanse kan ansettes midlertidig. Det er derfor særlig viktig at kommunene og fylkeskommunene sørger for at skolen samlet sett har god nok kompetanse til å sikre den enkelte eleven en forsvarlig opplæring og et godt skolemiljø i tråd med kravene som gjelder.

De få høringsinstansene som uttaler seg om å videreføre kravet om å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten og å sørge for de ansattes faglige og pedagogiske utvikling, støtter forslaget. Universitetet i Agder understreker i sin høringsuttalelse betydningen av universiteter og høyskoler som samarbeidspartnere i arbeidet med kompetanseutvikling i skolen. Skolelederforbundet støtter forslaget om å videreføre krav om kompetanse i virksomheten, men peker samtidig på at det ikke finnes vikar- eller stipendordning ved videreutdanning av skoleledere, slik det gjør for undervisningspersonalet. Skolelederforbundet ber om at tilsvarende ordning for skoleledere utredes og innføres.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger av hvilket ansvar kommunene og fylkeskommunene bør pålegges i loven når det gjelder kompetanse i virksomheten. Det er avgjørende for elevenes læringsutbytte at ledelsen, undervisningspersonalet og annet personale i skolen har den rette kompetansen til å utføre de oppgavene de er pålagt. Som ledd i det kontinuerlige kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen er det også viktig at kommunene og fylkeskommunene legger til rette for at de ansatte får nødvendig faglig påfyll i form av etter- og videreutdanning. Departementet foreslår derfor å videreføre kravet om at kommunene og fylkeskommunene skal ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, og at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at de ansatte får utvikle seg pedagogisk og faglig.

Utvalgets forslag om å ikke videreføre kravet i opplæringsloven § 10-8 om at kommunene og fylkeskommunene skal ha et system for kompetanseutvikling, er ikke relevant for departementet å vurdere. Dette kravet ble tatt ut av loven fra 1. januar 2021, i forbindelse med lovvedtak nr. 120 (2019–2020). Departementet viser til Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Departementet anser at krav til system for kompetanseutvikling er dekket av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1.

48.5.2 Krav til ledelse i skolen

48.5.2.1 Videreføre krav til forsvarlig ledelse ved hver skole

Skolelederforbundet støtter i sin høringsuttalelse utvalgets forslag om å videreføre det generelle kravet om forsvarlig ledelse i skolen.

Departementet foreslår, som utvalget, å videreføre kravet om at hver skole skal ha en faglig, pedagogisk og administrativ forsvarlig ledelse. Et slikt krav til ledelsen er avgjørende for at skolen kan drive kontinuerlig kvalitetsutvikling i virksomheten. Å fjerne kravet ville signalisere at de forventningene lovgiver har til hvordan skolene skal ledes, er betydelig svekket.

48.5.2.2 Skolen skal fortsatt ledes av en rektor

Departementet er enig med utvalget i at det er hensiktsmessig og naturlig med et lovkrav om at skolene skal ha en øverste ansvarlig og daglig leder, selv om kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet fritt bør kunne velge hvilke funksjoner de trenger for å løse sine lovpålagte oppgaver. Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet uttrykker i

sine høringsuttalelser støtte til forslaget om å beholde kravet om at rektor skal lede skolen. Departementet legger til grunn at de aller fleste kommunene og fylkeskommunene ønsker å organisere seg med en daglig leder for skolene. Departementet er også enig med utvalget i at rektortittelen bør videreføres. Den er godt innarbeidet og gir god informasjon både internt på skolene og utad om hvem som har det øverste ansvaret. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre kravet om at opplæringen skal ledes av en rektor.

Departementet har merket seg at Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet ikke støtter forslaget om at rektor kan lede flere skoler. Departementet foreslår likevel, som utvalget, at det fremdeles skal være åpning for at en rektor kan lede to eller flere skoler, siden størrelsen på skoler varierer. Forutsetningen er at rektor kan ivareta sine oppgaver overfor alle skolene hen leder, på en god og forsvarlig måte. Departementet foreslår en ordlyd i bestemmelsen om skolens ledelse som viser tydelig at rektor skal ta del i den daglige virksomheten og arbeidet med utviklingen av virksomheten, uavhengig av om rektor leder en eller flere skoler.

48.5.2.3 Ikke unntak fra rektorkravet

Departementet støtter også utvalgets forslag om at departementet ikke skal kunne treffe vedtak om unntak fra rektorkravet for en skole. Hvis en kommune eller fylkeskommune ønsker å prøve ut andre måter å organisere ledelsen av skolen på, kan dette gjøres gjennom å søke om tidsbegrensede forsøk, se kapittel 60.6 om forsøk.

48.5.2.4 Fjerne muligheten til å ansette rektor på åremål

Utvalget foreslår at adgangen til å ansette rektorer på åremål ikke videreføres. Som begrunnelse viser utvalget til at omfanget av praksisen med åremålstilsetninger ikke er omfattende, at man bør unngå å fastsette særregler fra sektorovergripende regelverk, og at dersom det er ønskelig å åpne for at virksomhetsledere i kommunene og fylkeskommunene skal kunne ansettes på åremål, bør dette fastsettes i kommuneloven.

Noen få høringsinstanser ønsker å kunne ansette rektor på åremål. Andre, blant andre Utdanningsforbundet, støtter forslaget om å fjerne denne muligheten.

Departementet viser til at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålstillinger, jf. kommuneloven § 13-2.

Åremålsperioden skal være minst seks år. Bestemmelsen viderefører § 24 i den tidligere kommuneloven. Om rektor kan ansettes på åremål etter bestemmelsen, beror på en tolking av kommuneloven § 13-2 i hvert enkelt tilfelle. Ordlyden gir ikke svar på dette, men trekker i retning av at bestemmelsen først og fremst er ment for ledende stillinger i kommuneadministrasjonen, som kommunedirektør, kommunalsjef mv.

Det framgår av Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) om endringer i daværende kommunelov at etatsledere vil falle inn under kategorien «ledende administrative stilling», mens virksomhetsledere, som rektor, vil falle utenfor. Men dette er et utgangspunkt, og departementet kan ikke utelukke at en rektor i visse tilfeller kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 13-2. Vurderingen må ta utgangspunkt i kommunens eller fylkeskommunens organisasjonsstruktur, og spørsmålet avhenger av en konkret vurdering av rektors ansvar og oppgaver, for eksempel om rektor har «fullt administrativt ansvar

over virksomheten på den enkelte skolen, herunder budsjett- og personalansvar», jf. daværende Kommunal- og regionaldepartementets uttalelser i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006):

Departementet har ikke ønsket å stille opp eksakte retningslinjer for hva som ligger i dette begrepet. Departementet har imidlertid vist til at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i begrepet «leder av forvaltningsgren» i valglovens og kommunelovens valgbarhetsregler når en skal vurdere hvilke stillinger som kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 24 nr. 3, uten at det er en nødvendig sammenheng mellom disse to begrepene. Med uttrykket «leder av forvaltningsgren» siktes det til et avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen. For å anse en person som leder av forvaltningsgren, må vedkommende ha en kvalifisert lederstilling, der vedkommende har et selvstendig ansvar. Stillinger som innebærer lederfunksjoner med delegerte fullmakter fra administrasjonssjefen over et spesifikt budsjett- og resultatansvar innenfor en del av administrasjonen, må omfattes av uttrykket. Typiske stillinger som faller inn i denne kategorien er etatsledere.

I vurderingen av om en stilling er «ledende administrativ» må det tas utgangspunkt i kommunens/fylkeskommunens organisasjonsstruktur. Departementet har uttalt at virksomhetsledere, eksempelvis rektorer, i kommuner med flere beslutningsnivåer ikke kan ansettes på åremål. Departementet kom til motsatt konklusjon i en konkret sak der en fylkeskommune var organisert i en to-nivå-modell slik at rektorene rapporterte direkte til administrasjonssjefen. Forutsetningen var da at den enkelte rektor hadde fullt administrativt ansvar over virksomheten på den enkelte skole, herunder budsjett- og personalansvar.

Departementet har ikke hatt saker til behandling der departementet har foretatt en konkret vurdering av hvorvidt ledere av kommunale og fylkeskommunale foretak faller inn under begrepet «ledende administrativ stilling» i kommuneloven § 23 nr. 4.

At det ikke er mulig å gi et generelt svar på om rektor kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 13-2, kan trekke i retning av at særreguleringen i opplæringsloven § 9-1 bør videreføres, dersom man ønsker sikkerhet for at kommunene og fylkeskommunene har mulighet til å ansette rektor på åremål. På den andre siden vil en slik særregulering stride mot retningslinjene for regelstyring, jf. høringsnotatet kapittel 4. Departementet mener, i likhet med utvalget, at man bør unngå å fastsette særregler fra sektorovergripende regelverk. Lovteknisk er det en fordel om det alt vesentlige knyttet til ansettelser i kommunene og fylkeskommunene er regulert i kommuneloven. Hvis det er ønskelig, for eksempel på bakgrunn av innspill til dette høringsnotatet, å åpne for at alle virksomhetsledere i kommunene og fylkeskommunene skal kunne ansettes på åremål, bør dette fastsettes i kommuneloven. Departementet foreslår derfor at adgangen til å ansette rektorer på åremål ikke videreføres i opplæringsloven. Forslaget omfatter ikke avtaler om åremål som er inngått før loven trer i kraft.

48.5.2.5 Fortsatt krav om at rektor skal ha pedagogisk realkompetanse

Når det gjelder hvilke kompetansekrav som bør stilles til rektor, har departementet merket seg at enkelte høringsinstanser ikke er enig i utvalgets forslag om å videreføre kravet til at rektor skal ha pedagogisk kompetanse, og at slik kompetanse ikke behøver å være formell. KS har ikke uttalt seg om reglene om rektor og skolens ledelse, men har overfor utvalget gitt uttrykk for at det er unødvendig å regulere kompetansekrav til rektor i loven.

Skolelederforbundet støtter derimot forslaget om å videreføre kravet om at rektor må ha pedagogisk kompetanse.

Utvalget viser til at det vil variere fra skole til skole hvor omfattende ansvar rektor har for det pedagogiske arbeidet på skolen, for forvaltning av skolens økonomiske midler og for de øvrige administrative sidene ved skolen. Hvilke kvalifikasjoner det er rimelig å kreve av rektor, vil dermed også variere. Det er lokale forskjeller med hensyn til skolenes ledelsesstruktur. I deler av landet er det problemer med å rekruttere rektorer. Formelle kompetansekrav til funksjoner eller stillinger griper inn i det kommunale selvstyret, og slike krav kan i verste fall hindre kommunene og fylkeskommunene i å ansette den søkeren de finner best kvalifisert. Samlet taler dette for ikke å ha formelle krav til hvilken utdanning en rektor skal ha. Utvalget mener likevel at de lovfestede kravene til realkompetanse bør videreføres for å sikre at rektor som øverste leder av en pedagogisk virksomhet har pedagogisk kompetanse.

Departementet slutter seg til de vurderingene utvalget har gjort, og foreslår å videreføre dagens krav om at rektor skal ha pedagogisk realkompetanse. Departementet er enig med utvalget i at det ikke er hensiktsmessig å gjeninnføre formelle krav til rektors utdanning. Se likevel forslaget om plikt for kommunene og fylkeskommunene til å legge til rette for at rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse innen tre år etter ansettelse i kapittel 48.5.3.

48.5.2.6 Ikke videreføre kravet om nødvendige lederegenskaper

Utvalget har foreslått å ikke videreføre kravet om at rektor skal ha «nødvendige leiaregenskaper». Departementet er enig med utvalget i at det er uklart hva som menes med «nødvendige leiaregenskaper». Et krav om «nødvendige leiaregenskaper» kan også til en viss grad sies å følge av kravet i bestemmelsens første avsnitt om forsvarlig ledelse. Departementet finner det usannsynlig at en kommune eller en fylkeskommune vil ansette en rektor som den mener ikke er kompetent til å lede den aktuelle skolen, altså en som ikke har de nødvendige lederegenskapene. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om å ikke videreføre dette kravet. Det som da vil skille rektor fra andre daglige ledere eller virksomhetsledere i kommunen, er at rektoren har pedagogisk kompetanse, og at denne er dokumenterbar.

48.5.2.7 Ikke lovbestemt plikt for rektor til å organisere skolen i samsvar med læreplanverket

Departementet slutter seg til utvalgets oppfatning om at det er unødvendig å regulere tydelig i loven at rektor har plikt til å organisere skolen i samsvar med for eksempel formålet med opplæringen eller læreplanverket, jf. opplæringsloven § 2-3 fjerde avsnitt og § 3-4 andre avsnitt. Det samme gjelder presiseringen av lærernes plikter i de samme bestemmelsene. I og med at det er kommunene og fylkeskommunene som har det juridiske, økonomiske og administrative ansvaret for opplæringen, bør rektor og lærerne ikke være pliktsubjekter i loven.

Departementet viser til forslag i høringsnotatet kapittel 8 om utdanningstilbudet om å lovfeste at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket mv. Spørsmålet må også ses i sammenheng med kravet til internkontroll i kommuneloven § 25-1.

48.5.3 Plikt til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse

48.5.3.1 Bakgrunn for forslaget

Dette kapitlet handler om plikt for kommunene og fylkeskommunene til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse innen tre år etter ansettelse. Forslaget er ikke omtalt i NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*.

Forslaget innebærer ikke nye kompetansekrav for ansettelse av rektorer. Det medfører heller ikke noen plikt for rektorene til å gjennomføre utdanning etter at de er ansatt. Kommunene og fylkeskommunene vil derimot få en plikt til å legge til rette for at rektorer kan ta videreutdanning i pedagogisk ledelse.

Skoleledelsen kan bestå av en enkelt rektor eller en større skoleledelse med rektor som øverste leder. De samlede forventningene til rektorer er mange, og det kan være en utfordring å møte alle. Rektor er ansvarlig overfor kommunen eller fylkeskommunen for skolens økonomi og måloppnåelse. I mange tilfeller er rektor den som har det praktiske ansvaret for at elevenes rettigheter skal oppfylles. Samtidig skal rektor være personalleder, både for det administrative og det profesjonelle fellesskapet. En av skolelederens viktigste oppgaver er å legge til rette for samarbeid i egen organisasjon. Særlig på små skoler, der rektor er alene i skoleledelsen, kan summen av oppgaver og ansvar bli stor.

Forskningen viser at pedagogisk ledelse, herunder skoleledernes kompetanse, og samarbeid i organisasjonen har stor betydning for i hvilken grad ledelsen lykkes med å lede skolen på en god måte. Fordi kvalitetsforskjeller mellom lærere kan påvirke kvaliteten på den opplæringen elevene får, er god skoleledelse avgjørende for å kunne redusere forskjeller i elevresultater innad på skoler.

I stortingsmeldingene Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* og Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* varslet regjeringen at den ønsket å innføre en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å tilby studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse til nyansatte rektorer.

Departementet mener at statens støtte til kompetanseutvikling for skoleledere bør rette seg mot rektor som skolens øverste leder. Dette sikrer at nasjonale kompetanseutviklingstiltak treffer likt uavhengig av skolestørrelse og organisering. KS har, med økonomisk støtte fra Kunnskapsdepartementet, utviklet et modulbasert utviklingsprogram for mellomledere i grunnskole og videregående opplæring som ble lansert i 2018.

Rektorer står i dag overfor komplekse utfordringer knyttet til læringsmiljø og elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, digitalisering, fagfornyelsen og utvikling av

profesjonsfelleskapet. Derfor tilbys nå flere videreutdanningsmoduler for rektorer som har fullført den nasjonale rektorutdanningen eller tilsvarende utdanning. Tilbudene skal ivareta behovet for en systematisk kompetanseutvikling for skoleledere utover basiskompetansen rektorutdanningen gir. Omfanget av en modul er 15 studiepoeng og har en varighet fra 0,5–1 år. Modulene er tilrettelagt for å kunne kombineres med full jobb som skoleleder.

48.5.3.2 *Tilsvarende regler i andre land*

I andre land stilles det formelle kompetansekrav til rektorer. Sverige og Finland har, i likhet med Norge, lederutdanning for rektorer. I Sverige ble rektorsutbildningen obligatorisk for alle nyansatte rektorer fra og med 2010. Utdanningen tar 3 år og gir 30 studiepoeng. Den svenske skoleloven krever at rektorer starter på utdanningen snarest mulig etter de er ansatt, og fullfører innen fire år. I Finland er det et krav om at alle som tilsettes som rektor, skal ha bestått «examination in educational administration». Denne utdanningen gir 15 studiepoeng. I tillegg har Finland flere lederutdanningstilbud til rektorer etter at de er ansatt, for både nyansatte og mer erfarne rektorer. Disse tilbudene er frivillige.

48.5.3.3 *Kunnskapsgrunnlag*

Betydningen av rektors formelle kompetanse

Flere studier og forskningsrapporter viser at rektors formelle kompetanse har betydning for opplæringens kvalitet og elevenes læringsresultater. Evalueringen av skolebasert kompetanseutvikling i satsingen *Ungdomstrinn i utvikling* (Postholm mfl. (2013)) viste at skolelederne som lyktes godt,

- evnet å utvikle felles mål sammen med lærerne
- satte prosjektet inn i en skoleutviklingsammenheng
- var innforstått med og forberedt på det prosessarbeidet som skulle skje etter kurset
- brukte en metodikk for å få læring mest mulig ut i klasserommene
- brukte tillitsvalgte som samarbeidspartnere
- ga lærerne konkrete arbeidsoppgaver
- var aktive i å følge opp lærernes arbeid mellom og etter samlingene
- brukte tilgjengelige ressurser for å skape tid og rom, slik at det ble muligheter for refleksjon rundt observert undervisning, erfaringsdeling og kollegaveiledning

En internasjonal studie (Mourshed mfl. (2010)) viser at skoleledere som benytter seg av kompetansetilbud, er mer effektive og engasjerte i sitt arbeid. Studien viser dessuten til at skoler i England med ledere som deltar i formelle kompetanseprogrammer, har raskere framgang enn andre skoler. Anbefalingen er derfor at det bør legges til rette for å skape gode prosesser for å heve kvaliteten på skoleledelse, og at et egnet tiltak kan være å stille kompetansekrav.

Utdanningsdirektoratet har uttrykt bekymring for at kommunene med størst utfordringer når det gjelder læringsmiljø og læringsresultater, er de samme kommunene som i minst grad satser på kompetanseutviklingstiltak for skoleledere, jf. Meld. St. 21 (2016–2017) kapittel 4.2.2.

Erfaringer fra mange land viser at skoleledere, som andre yrkesgrupper, har et kontinuerlig behov for å utvikle kompetansen og ferdighetene sine, også i samspill med kollegaer.

Dagens tilbud om rektorutdanning

Siden 2009 har staten finansiert et tilbud om 30 studiepoeng rektorutdanning for skoleledere. Rektorutdanningen bidrar til å gi skoleledere kompetanse innenfor et bredt spekter av områder og skal ifølge rammeverket gi kunnskaper om

- elevenes læringsprosesser: ansvar for elevenes læringsresultater og læringsmiljø og for å legge til rette for gode læringsprosesser på skolen
- styring og administrasjon: å forvalte samfunnsoppdraget, ha ansvar for å ha god intern administrasjon og styring og kontroll av skolens virksomhet
- samarbeid og organisasjonsbygging: å bygge fellesskap, inkludert profesjonsfellesskap, arbeidsmiljø, samarbeid og organisasjonskultur
- utvikling og endring: ansvar for utvikling og endring av organisasjonen i takt med endringer internt og eksternt
- lederrollen: tydelige, demokratiske, selvstendige, trygge og modige ledere

I alt 4657 skoleledere har påbegynt rektorutdanningen, inkludert 2019–2020-kullet. Over 90 prosent fullfører studiet. Det vil si at rundt 4000 skoleledere til nå har fullført studiet. Søkertallene til utdanningen har de siste årene vært relativt stabile, med i overkant av 600 søkere hvert år. I 2020 var det cirka 580 søkere (642 i 2019), men en større prosentvis andel ble godkjent av skoleeier sammenliknet med tidligere, og det var flere studenter som begynte i 2020 sammenliknet med 2019 (466 mot 450). Når departementet trekker fra dem som ikke blir godkjent av kommunen eller fylkeskommunen, søkere som trekker seg eller takker nei til studieplass, ender departementet opp med i overkant av 450 skoleledere som årlig begynner på utdanningen. Dette tallet har vært relativt stabilt de siste årene.

Målgruppa for rektorutdanningen er rektorer og skoleledere. Dette innebærer å inneha formelle lederstillinger med personalansvar og ansvar for pedagogisk utviklingsarbeid, eksempelvis inspektører eller avdelingsledere. Rektorutdanningen har fått gode tilbakemeldinger, og evalueringen viser at økt lederkompetanse indirekte har bidratt til å styrke kvaliteten på mange norske skoler. Regjeringen har besluttet at utdanningen skal videreføres i fem år (2020–2025).

Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet har andelen skoleledere som begynner på rektorutdanningen og som allerede er rektorer, ligget mellom 20 og 25 prosent. I 2020–2021-kullet er 93 av de 466 studentene rektorer ved studiets begynnelse. Erfaringsmessig blir flere rektorer i løpet av studietiden eller like etter. Hvor mange dette dreier seg om har ikke direktoratet tall på.

Mange norske rektorer har i dag formell utdanning i organisasjon og ledelse, både gjennom den statlige rektorutdanningen og fra andre studietilbud. Ifølge tidligere spøringer til Skole-Norge har 80 prosent av rektorene formell lederkompetanse gjennom den statlige rektorutdanningen eller andre studietilbud. Departementet vet ikke hvordan dette fordeler seg på henholdsvis rektorutdanningen og andre tilsvarende

lederutdanninger. Nesten 40 prosent oppgir at de har 60 studiepoeng i organisasjon og ledelse.

Andelen norske rektorer som har formell lederkompetanse, er på nivå med det internasjonale gjennomsnittet i The OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS). Formell kompetanse er etterspurt blant norske rektorer. Det er også en høy andel rektorer (90 prosent) som har en form for etterutdanning, uten studiepoeng. Dette tyder på at rektorer er opptatt av å heve sin egen kompetanse.

Ulike universiteter og høyskoler har også tilbud om relevant lederutdanning utenom det statlige tilbudet som er omtalt her.

48.5.3.4 *Departementets vurdering*

Betydningen av god skoleledelse

Det profesjonelle samarbeidet på skolene betinger god ledelse. For å sikre at alle skoler ledes på en god måte, foreslår departementet å gi kommuner og fylkeskommuner plikt til å legge til rette for at nyutdannede rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse innen tre år etter ansettelse.

Departementet mener det er flere grunner til at nyansatte rektorer skal få tilgang til videreutdanning i pedagogisk ledelse. God skoleledelse er en sentral forutsetning for å gi mer handlingsrom til kvalitetsutvikling lokalt. Uten en skoleledelse som er i stand til å lede utviklingsarbeidet, er det mindre sannsynlig at skolene vil være i stand til å omsette ny kunnskap til bedre undervisningspraksis, bedre klasseledelse og bedre læringsmiljø. Tiltak og reformer som skal iverksettes i sektoren, vil avhenge av skoleledelsens kompetanse i å lede utviklingsarbeid i det profesjonelle fellesskapet på skolen.

En rektor og skolens ledelse skal lede et profesjonsfellesskap av svært kompetente fagpersoner med høy pedagogisk og faglig utdanning. Et stadig økende antall lærere vil være masterutdannet, og flere har tilleggsutdanning i form av spesialistutdanning og ph.d.-grad. Den som skal lede et slikt profesjonsfellesskap, hvor krevende lederfaglige og juridiske vurderinger inngår, kan ha nytte av formell lederutdanning.

Utforming av bestemmelsen

Den foreslåtte reguleringen må ses i sammenheng med at kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolen og skal sørge for faglig og pedagogisk utvikling hos de ansatte, se kapittel 48.5.1. «Å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning[...]» betyr at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at de nyansatte rektorene prioriteres framfor andre aktuelle søkere til utdanningen, for eksempel søkere som ikke er ansatt som rektor, men som er tiltenkt en slik rolle på et senere tidspunkt. Kommunene eller fylkeskommunene bør også informere nyansatte rektorer om aktuelle utdanningstilbud og om nødvendig bistå rektor i søkeprosessen. Dessuten skal kommunene eller fylkeskommunene legge til rette rent praktisk for at nyansatte rektorer kan gjennomføre utdanningen, slik at hen kan studere og ta eksamen ved siden av jobb.

Med «nytilsette», se forslag til § 17-1, menes både første ansettelse som rektor, og når en rektor bytter rektorjobb.

Forslaget innebærer at rektoren må ha hatt mulighet til å starte opp slik utdanning innen tre år etter ansettelse. Det er ikke et krav at utdanningen skal være avsluttet innen tre år.

Plikten gjelder bare overfor rektorer som ikke har studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse fra før. At utdanningen skal være studiepoenggivende, betyr at kurs faller utenfor.

Den foreslåtte plikten innebærer ikke nye kompetansekrav for ansettelse av rektorer, eller en plikt for rektorene til å gjennomføre slik utdanning etter at de er ansatt. Ut fra beskrivelsen av antall rektorer som deltar i rektorutdanningen hvert år, legger departementet til grunn at det er mange nyansatte rektorer som vil ønske å ta en slik utdanning. Den foreslåtte plikten vil gjøre at nyansatte rektorer som ønsker å ta denne utdanningen, får mulighet til det, og den vil innebære en minstestandard for kommunenes og fylkeskommunenes satsing på rektorer.

Vilkåret *innen tre år fra ansettelse* gir kommunene og fylkeskommunene handlingsrom til å kunne rekruttere rektorer med ulik kompetanse. Et krav til kompetanse ved ansettelse vil innskrenke kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom og legge begrensninger på rekrutteringen av gode lederemner med en annen bakgrunn enn formell rektorutdanning. Det vil også kunne virke demotiverende for dyktige mellomledere uten formell kompetanse som ønsker å søke stilling som rektor.

En plikt til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse, vil være et bidrag til å heve den generelle kompetansen til skoleledere over hele landet.

48.5.4 Krav om relevant kompetanse for å bli ansatt som lærer

48.5.4.1 Innledning

Høringsinstansene støtter i all hovedsak utvalgets forslag om å videreføre kompetansekravene for ansettelse av undervisningspersonale og bestemmelsene om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår. Dette inkluderer KS og Statped. Utdanningsforbundet støtter ikke utvalgets forslag om å videreføre opplæringsloven §§ 10-6 og 10-6a uten at vilkårene blir strengere regulert, for å redusere bruken av ukvalifiserte i undervisningen. Norsk Lektorlag støtter ikke å videreføre adgangen til midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår. Utdanningsforbundet ønsker å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å legge til rette for at den som ansettes på vilkår, får reell mulighet til å fullføre utdanningen innen de frister som angis.

48.5.4.2 Fortsatt kompetansekrav ved ansettelse

Departementet viser til at det å stille krav om at kommunene og fylkeskommunene bare kan ansette personer med en bestemt kompetanse i visse stillinger, griper inn i det kommunale selvstyret. Det bør i utgangspunktet være unødvendig at staten regulerer hvilken kompetanse de ansatte skal ha, fordi kommunene eller fylkeskommunene har en

egeninteresse i å ha kvalifisert personale for å ivareta ansvaret for opplæringen. På den andre siden er det variasjon mellom kommunene, fylkeskommunene og skolene når det gjelder hvilke krav de mener bør stilles ved ansettelse. Kommunene og fylkeskommunene kan også ha økonomisk gevinst i å ansette personer som ikke oppfyller visse kompetansekrav.

Departementet er enig med utvalget i at loven bør stille kompetansekrav for ansettelse, og slutter seg til de vurderingene utvalget har gjort rundt dette. Når det gjelder hvilket tidspunkt kompetansekravene for ansettelse skal gjelde, støtter departementet utvalgets vurdering om at kompetansekravene bør være oppfylt på tidspunkt for oppstart. Det ville være urimelig dersom snart ferdigutdannede lærerstudenter ikke kan vurderes for stillinger med oppstart 1. august. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre reglene om kompetansekrav for ansettelse.

48.5.4.3 Videreføre reglene om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag til regulering av midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår. Departementet har merket seg at blant andre Utdanningsforbundet har vært negative til å videreføre disse reglene slik de er utformet i dag. Departementet viser til utvalgets synspunkter i kapittel 38.4.3 i NOU-en:

For at elevene likevel skal få undervisning, mener utvalget at det er nødvendig å åpne for midlertidige tilsetninger. Alternativet er at det ikke kan gis opplæring, eller at kvalifiserte lærere får ansvaret for å undervise flere enn det som er pedagogisk forsvarlig. Utvalget mener derfor at det fortsatt må åpnes for midlertidige tilsetninger av undervisningspersonale.

Departementet slutter seg til dette og foreslår å videreføre reglene om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår.

48.5.4.4 Søkere som oppfyller kompetansekravene men som anses personlig uegnet for stillingen

Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet: Bør det presiseres i bestemmelsen at søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, kan ansettes midlertidig også dersom det finnes søkere som oppfyller kompetansekravene, men som kommunen eller fylkeskommunen vurderer som uegnet for stillingen?

I en høyesterettsdom fra 2016 (HR-2016-02229-A) kom Høyesteretts flertall til at det ved vurderingen av om en person er kvalifisert etter opplæringsloven § 10-1 første punktum, er adgang til å legge vekt på personlig egnethet i tillegg til at hen må oppfylle de formelle kompetansekravene. Flertallet mente altså at kommunen hadde anledning til å gå utenom en søker som oppfylte de formelle kompetansekravene, fordi kommunen vurderte hen som uegnet for stillingen, og ansette søkere uten den formelle kompetansen loven krever på midlertidig basis. Dommen er avsagt under dissens tre-to.

Departementet legger til grunn flertallet i Høyesterett sin tolking av opplæringsloven § 10-1 første punktum. Departementet har vurdert om det bør presiseres i ordlyden i bestemmelsen om midlertidig ansettelse at søkere som ikke oppfyller kompetansekravene kan ansettes midlertidig også dersom det finnes søkere som oppfyller kompetansekravene,

men som kommunen eller fylkeskommunen vurderer som uegnet for stillingen. Alternativet er at dette kun omtales i merknaden til bestemmelsen.

48.5.5 Krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag

48.5.5.1 Innledning

Utvalget har foreslått å videreføre kravene om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det gjøres tydeligere at kravet er rettet mot kommunene og fylkeskommunene. Videre foreslår utvalget at overgangsordningen for lærere som oppfylte kravene for ansettelse da kompetansekravene ble innført i 2014, videreføres, men slik at ordningen forlenges med tre år.

Mange høringsinstanser har uttalt seg samlet om utvalgets forslag til kompetansekrav for ansettelse og forslaget om kompetansekrav for undervisning. Høringsinstansene, herunder KS og Utdanningsforbundet, støtter i all hovedsak utvalgets forslag om å videreføre kompetansekravene for undervisning. Utdanningsforbundet støtter imidlertid ikke forslaget om en overgangsordning for eldre lærere som skal være begrenset i tid. Denne gruppa må ifølge Utdanningsforbundet gis unntak fra kompetansekravene fullt ut.

Norsk Lektorlag mener utvalgets forslag ikke går langt nok og ønsker å innføre kompetansekrav på alle trinn i alle fag. Norsk lektorlag mener norsk skole trenger en langtidsplan for å trappe opp kompetansekrav for å undervise, så elevene får lærere med faglig fordypning på alle trinn i alle fag. Pålegges skoleeier samtidig å tilby videreutdanning til lærere som settes til å undervise i fag de ikke har fordypning i, vil det ikke lenger lønne seg for kommunene og fylkeskommunene, å nedprioritere kompetanse i skolen. Norsk Lektorlag mener videre at det trengs nasjonale retningslinjer som kvalitetssikrer rektors vurdering av hva som er relevant kompetanse for undervisning i faget.

48.5.5.2 Videreføre kravet om relevant kompetanse i undervisningsfagene

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen i loven om at de som skal undervise, må ha relevant kompetanse i fagene de underviser i. De konkrete kompetansekravene reguleres i forskrift og er derfor ikke gjenstand for vurdering i dette høringsnotatet, men departementet vil likevel bemerke at ytterligere kompetansekrav vil legge sterkere bånd på kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom. De siste årene er det innført flere kompetansekrav i skolen. Kommunene og fylkeskommunene, skolene og lærerne legger ned en betydelig innsats for å oppfylle disse. I noen deler av landet er det mangel på lærere som oppfyller kompetansekrav for ansettelse. Mange av kommunene og fylkeskommunene er også under press for å oppfylle gjeldende kompetansekrav for undervisning i fag. Kommunene og fylkeskommunene har ulikt rekrutteringsgrunnlag og ulike muligheter til å prioritere videreutdanningen som er nødvendig for å oppfylle disse kravene. Departementet mener derfor det er mer hensiktsmessig å styrke lærernes kompetanse ved å videreføre støtten til kompetanse- og utviklingstiltak, framfor å innføre nye kompetansekrav for å undervise.

48.5.5.3 *Hvordan legge til rette for at flere lærere står lenger i jobb?*

Når det gjelder lærere som allerede oppfylte kravene for ansettelse da kompetansekravene ble innført i 2014, har departementet merket seg utvalgets forslag om å utvide fristen for å oppnå den nødvendige kompetansen med tre år til 1. august 2028 og at dette fastsettes som en overgangsbestemmelse, ikke en dispensasjonsordning. Departementet har ikke tatt stilling til utvalgets forslag. Departementet vil i løpet av høsten starte en prosess med partene for å utrede utfordringer og mulige tiltak for å beholde eldre lærere. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene til hvordan det kan legges til rette for at flere lærere står lenger i jobb, også etter 2025.

48.5.6 Videreføre kravet om kontaktlærere

Utvalget har foreslått å videreføre dagens krav om kontaktlærere i opplæringsloven § 8-2 andre avsnitt. Utvalget viser til at staten bør være tilbakeholden med å pålegge kommunene og fylkeskommunene å ha bestemte stillinger eller funksjoner, men at ordningen med kontaktlærere er en innarbeidet ordning som vurderes som lite inngripende. Utvalget mener også at det er en stor fordel at både elever og foreldre har en fast person de kan henvende seg til på skolen.

De høringsinstansene som har uttalt seg om kravet om kontaktlærere i høringen, blant dem Utdanningsforbundet, støtter forslaget om å videreføre ordningen.

Departementet er også enig med utvalget, og foreslår å videreføre krav om kontaktlærere i ny opplæringslov.

48.5.7 Utlysning av stillinger og valg mellom søkere

48.5.7.1 *Ikke krav om å lyse ut stillinger*

Opplæringslovutvalget har foreslått å ikke videreføre bestemmelsen i opplæringsloven § 10-4 om at undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig.

Ledige statlige stillinger skal lyses ut eksternt, jf. statsansatteloven § 4. Det framgår ikke uttrykkelig av noe regelverk at det samme gjelder for ledige stillinger i kommunene og fylkeskommunene. Dette er likevel den klare hovedregelen, ifølge blant andre Sivilombudet.

Utvalget mener at det ikke er behov for å presisere i særlovgivningen at lærerstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig. Det er heller ikke nødvendig å ha særregler om unntak for kortere vikariater eller engasjementer. Dette vil slik utvalget ser det, også harmonere bedre med annet regelverk som kommunene forvalter, for eksempel barnehageloven og barnevernloven.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag. Departementet legger til grunn at det gjelder et krav om offentlig utlysning for stillinger i skolen, men mener det ikke er behov for å regulere dette særskilt i opplæringsloven.

48.5.7.2 Videreføre kvalifikasjonsprinsippet ved valg mellom søkere

Det følger av opplæringsloven § 10-5 at når det er flere søkere til en stilling, skal kommunene og fylkeskommunene blant annet legge vekt på utdanning og praksis og hvor kvalifisert søkeren ellers er for stillingen. Bestemmelsen lovfester et alminnelig prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren skal velges ved ansettelse i en offentlig stilling. Dette prinsippet (ofte kalt kvalifikasjonsprinsippet) er utviklet og stadfestet gjennom rettspraksis, forvaltningspraksis, praksis hos Sivilombudet og juridisk teori.

Opplæringslovutvalget mener at det ikke er nødvendig å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet, og har foreslått å ikke videreføre regelen i opplæringsloven § 10-5. Utvalget viser til at prinsippet allerede følger av ulovfestet rett, og at det ikke er naturlig å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet særskilt for opplæringsvirksomhet, som kun er én av flere virksomheter i en kommune eller fylkeskommune. Utvalget uttaler videre at det bør være godt kjent at det ikke gjelder et ansiennitetsprinsipp ved ansettelser i skolen. I tillegg viser utvalget til at kvalifikasjonsprinsippet er tatt inn i hovedtariffavtalene mellom partene i kommunal sektor.

Flere høringsinstanser har uttalt seg negativt til å ta ut reguleringen av kvalifikasjonsprinsippet fra opplæringsloven. Utdanningsforbundet, EL og IT-forbundet, Høgskulen i Volda og Norsk Lektorlag støtter ikke forslaget om å fjerne bestemmelsen om kvalifikasjonsprinsippet. Norsk Lektorlag viser til at det store flertallet av lovens brukere ikke er jurister. De mener det ikke er realistisk å tro at den enkelte skoleeier eller skolelederen skal ha full oversikt over prinsipper som følger av ulovfestet rett.

Departementet har merket seg utvalgets vurdering og konklusjon og er enig i mange av utvalgets argumenter. Departementet mener likevel at det på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene er grunn til å beholde lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser i skolen.

Bakgrunnen for å vedta bestemmelsen i dagens opplæringslov § 10-5 var at lovgiver mente det var behov for å klargjøre at personlig egnethet er et relevant kriterium ved ansettelser, og at kommunene og fylkeskommunene kan bruke intervju i ansettelsesprosessen. Departementet er enig med utvalget i at disse forholdene i større grad enn tidligere er kjent i utdanningssektoren, og at en lovfesting derfor kan synes unødvendig. Departementet mener imidlertid at dette ikke bør være avgjørende. Kvalifikasjonsprinsippet er lovfestet i statsansatteloven § 3, men statsansatteloven gjelder ikke for ansettelser i kommunal og fylkeskommunal sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mente da bestemmelsen ble foreslått, at lovfesting av denne tidligere ulovfestede regelen ville kunne bidra til å styrke den enkeltes rettssikkerhet. Etter en samlet vurdering mener departementet at lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet også i opplæringsloven er hensiktsmessig ut fra hensynet til rettssikkerheten til arbeidssøker og av pedagogiske hensyn. Etter departementets syn veier disse hensynene tyngre enn hensynet til å unngå regulering av en ulovfestet regel. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen som gir uttrykk for kvalifikasjonsprinsippet i ny opplæringslov, med en ordlyd som er tilnærmet lik ordlyden i statsansatteloven § 3.

48.5.8 Ikke videreføre kravet om tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår

Opplæringsloven § 10-10 åpner for at staten kan inngå tariffavtaler om lærernes lønns- og arbeidsvilkår som er bindende for kommunene og fylkeskommunene. Det er også presisert i bestemmelsen at lønns- og arbeidsvilkår for lærerne blir fastsatt i tariffavtaler.

Utvalget har foreslått at kravet om tariffavtaler ikke lenger er lovfestet i opplæringsloven. Utvalget mener det verken er nødvendig eller ønskelig at bestemmelsen videreføres i ny lov. Utvalget viser til at ordningen nå er slik at kommunene og fylkeskommunene er tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale i de grunnskolene og videregående skolene der kommuner eller fylkeskommuner er eier. Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for mange ulike yrkesgrupper og velferdsområder og bør normalt være tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner som representerer egne ansatte. Dersom staten igjen ønsker å inngå tariffavtaler om lærernes lønns- og arbeidsvilkår som er bindende for kommunene og fylkeskommunene, bør saken forelegges Stortinget i form av et lovforslag.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

48.5.9 Undervisningspersonalet ved leirskoler

Utvalget har foreslått å ikke videreføre kravet om at kommunen skal ansette undervisningspersonale ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning og departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved leirskoler. Utvalget viser til at det er urimelig at vertskommunene pålegges å ansette fast undervisningspersonale ved private leirskoler eller leirskoler som en kommune etablerer i en annen kommune. Dette synes særlig urimelig når leirskolene står fritt til å ansette det personalet som er best egnet, og det uansett er elevenes hjemkommune som har ansvaret for at opplæringen ved leirskoleopphold eller andre skoleturer er i samsvar med regelverket.

Hjemmelen til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder har ikke vært benyttet.

De fire høringsinstansene som har uttalt seg om saken, deriblant Utdanningsforbundet og Norsk leirskoleforening, er mot å ta ut bestemmelsen om undervisningspersonalet ved leirskoler. Utdanningsforbundet frykter at forslaget vil føre til at mange skoler dropper leirskole av økonomiske årsaker. Norsk leirskoleforening peker på at den pedagogiske kvalitetssikringen i leirskoleordningen vil forsvinne. KS har ikke uttalt seg i høringen, men har i innspill til utvalget ment at detaljer rundt ansettelse av personale ved leirskolene og kompetansekrav ikke bør reguleres i opplæringsloven. KS har vist til at leirskolene er organisert svært ulikt.

Departementet mener det kan være gode grunner til å endre dagens regel, men ønsker å utrede en eventuell endring bedre før den foreslås. Hvilke konsekvenser en endring i tråd med utvalgets forslag kan få for finansieringen av leirskoletilbudene og kompetansen til undervisningspersonalet ved leirskolene, er blant forholdene departementet vil se nærmere

på. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens regel om tilsetning av undervisningspersonale ved leirskoler, i påvente av mer utredning.

48.5.10 Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer

48.5.10.1 Bør lærerens faglige ansvar for opplæringen presiseres slik utvalget foreslår?

Opplæringslovutvalget legger til grunn at det kun er personer som er ansatt i lærerstillinger, som kan ha det faglige ansvaret for opplæringen etter opplæringsloven § 10-11. Utvalget mener det er uklart hvilke oppgaver som ligger til det faglige ansvaret for opplæringen, og foreslår derfor å presisere disse i den nye loven. For det første mener utvalget at opplæringen må forberedes av en lærer, ettersom det er lærere som har den kompetansen som er nødvendig for å lage et godt opplegg for opplæringen. Utvalget mener videre at opplæringen må følges opp av en lærer, ettersom dette gir best forutsetninger for vurdering og for alle former for opplæring i skolen, inkludert individuelt tilrettelagt opplæring. Ifølge utvalget skal det være stor faglig frihet i hva som skal regnes som forberedelser og oppfølging.

Faglig ansvar innebærer etter utvalgets mening at den klare hovedregelen bør være at en lærer er til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen. Utvalget viser til enkelte situasjoner der opplæringen kan skje uten at lærer er til stede, men listen er ikke uttømmende. Et eksempel er yrkesfaglig fordypning i videregående opplæring, der elevene får opplæring i bedrift. Et annet eksempel er fjernundervisning og bruk av alternativ opplæringsarena. Utvalgets forslag om at en lærer må være til stede sammen med elevene, innebærer en innstramming av praksisen med at flere elever med vedtak om spesialundervisning opplever å bli overlatt til assistenter uten relevant fagkompetanse, se kapittel 21 og 22.

Forslagene til utvalget har bred støtte blant dem som har uttalt seg i høringen. Hvor strengt kravet om tilstedeværelse skal tolkes, er det noe uenighet om.

KS støtter forslaget om at bare lærere skal ha det faglige ansvaret for opplæringen, under forutsetning av at det med *lærer* forstås lærere som oppfyller kompetansekravene (har lærerutdanning), midlertidig ansatte og ansatte på vilkår. KS peker på at denne forutsetningen er avgjørende for å sikre at det er praktisk mulig å gjennomføre undervisningen ved fravær og rekrutteringsutfordringer. KS støtter også kravet om at lærer som hovedregel er til stede i undervisningen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget, men er skeptisk til å regulere unntak fra hovedregelen om tilstedeværelse og mener at ordet *hovedregel* bør strykes fra lovteksten. Utdanningsforbundet mener at loven ikke bør åpne opp for at kommunen skal kunne fravike kravet om tilstedeværelse ved å vise til gode grunner og en vurdering av at opplæringen er forsvarlig.

Norsk Lektorlag støtter forslagene, men mener at de får redusert verdi hvis man ikke innfører høyere kompetansekrav for å undervise.

Departementet viser til at det ikke framgår direkte av dagens opplæringslov at en lærer skal ha det faglige ansvaret for opplæringen. Opplæringsloven § 10-11 bare slår fast at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling, ikke kan ha ansvaret for opplæringen. Bakgrunnen for at lovbestemmelsen ble tatt inn i loven med slik ordlyd, var å klargjøre hva personer som ikke er ansatt i lærerstillinger, kan bidra med i opplæringen. Formålet var ikke å tydeliggjøre eller endre lærerens ansvar. I Prop. 129 L (2012–2013), side 40–41 presiserte departementet at «[...]lovforslaget ikke åpner for at ansvaret for opplæringen kan overlates til personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling. Undervisningspersonale skal alltid ha ansvaret for opplæringen og planleggingen av denne[...]».

Loven, forarbeidene og kompetansekravene ved ansettelse forutsetter klart at det er lærerne som har det faglige ansvaret for opplæringen. Verken utvalget eller departementet ønsker å endre på dette. Departementet mener i likhet med utvalget at det er gode grunner til å tydeliggjøre hva som ligger i lærerens ansvar, men har ikke tatt stilling til utvalgets forslag. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om presisering av lærerens faglige ansvar.

Dagens lov stiller ikke krav om at en lærer skal være til stede i undervisningssituasjonen, selv om loven forutsetter at læreren er til stede i de fleste undervisningssituasjonene. Departementet ser at opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste et krav om at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen, sammen med et tydeligere krav om at bare lærere kan forberede og følge opp opplæringen, kan gi bedre forutsetninger for at elevenes rett til vurdering og forsvarlig opplæring blir oppfylt. Spesielt kan slike krav ha positiv effekt for elever som får individuelt tilrettelagt opplæring.

Departementet ber også om høringsinstansenes tilbakemelding på

- praktiske konsekvenser ved å innføre en regel om at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen
- i hvilken grad en slik regel er hensiktsmessig og praktisk gjennomførbar, særlig med hensyn til tilgang på tilgjengelig kompetanse og mulighet for effektiv gjennomføring av undervisning
- økonomiske konsekvenser og andre konsekvenser ved å lovfeste et krav om tilstedeværelse

Uansett hva som blir utfallet av høringen, vil departementet videreføre at personale som ikke er ansatt i en lærerstilling, ikke skal ha ansvar for opplæringen. Departementet har derfor lagt inn en bestemmelse i lovforslaget som viderefører dagens regel, med noen språklige endringer.

Et alternativ til at krav om faglig ansvar og tilstedeværelse skal gjelde generelt, er at slike krav bare skal gjelde for individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet ber om tilbakemelding på dette alternativet. Departementet ber også om tilbakemelding på hva

som i så fall vil være et realistisk tidsløp for innføring av slike regler for individuelt tilrettelagt opplæring.

Se for øvrig kapittel 22.6.3.6 om kompetansekrav for å gi individuelt tilrettelagt opplæring.

48.5.10.2 Innføre krav om forsvarlig vikarordning

Utvalget mener at et krav om forsvarlig vikarordning er viktig for å oppfylle intensjonen med hovedregelen om lærers tilstedeværelse, og at en forsvarlig vikarordning har stor betydning for elevenes mulighet til å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det er derfor viktig at det ikke er tvil om at et slikt krav gjelder, og at dette ikke bare følger forutsetningsvis av andre regler. Utvalget viser til at bruk av assistenter som vikarer, eller at det ikke settes inn vikarer, er problemstillinger som ofte løftes. Fravær blant de ansatte i skolen varierer, og det finnes ulike vikarordninger.

Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag, men med en justering av hvordan «forsvarleg vikarordning» skal tolkes. En forutsetning må være at en vikarordning kan være forsvarlig selv om ikke alle vikarer er lærere, det vil si oppfyller kompetansekravene i loven og forskriften.

Forslaget om at kommunene og fylkeskommunene skal ha en forsvarlig vikarordning, får gjennomgående støtte av organisasjonene i høringen. KS støtter ikke forslaget. De begrunner dette med at et lovpålegg ikke i seg selv vil 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 og fra årstid til årstid. KS mener at forslaget er unødvendig, og at det vil, dersom det blir vedtatt, medføre mer tid til dokumentasjon og rapportering uten at elevene nødvendigvis får bedre opplæring. Elevorganisasjonen støtter intensjonen bak forslaget om forsvarlig vikarordning, men peker på problemer med at vikarer ofte møter uforberedt. Elevorganisasjonen mener derfor det bør stilles ytterligere krav om at vikarene gir elevene en forutsigbar opplæring. To fylkeskommuner er negative til utvalgets forslag. En fylkeskommune mener at sammenslåing av fylker, med påfølgende økt tilgang på lærere og fleksibilitet mellom skolene, gjør at det ikke er behov for en slik vikarordning i videregående opplæring. Gjennomgående peker kommunene på at en vikarordning krever at de får tilført ressurser.

Oslo kommune mener det må finnes en mellomløsning, med vikarordning for vanlig og forventet fravær – dette fordi det ikke er samsvar mellom kommunenes tilgang på lærere og statens ansvar for å utdanne lærere.

Akademikerne er positive til forslaget om vikarordning, mens Skolelederforbundet ikke kan støtte forslaget før skolene er sikret tilførsel av ressurser. Norsk lektorlag mener at vikarer må være kvalifiserte lærere, og at forslaget får redusert verdi hvis man ikke innfører høyere kompetansekrav for å undervise.

På høringsmøtet med elever 23. november 2020 var det flere av elevene som påpekte at det er viktig at vikaren er kjent for elevene, og at vikaren både må ha kunnskap i fag og hvordan klassen arbeider og fungerer sosialt.

Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig å lovfeste et krav til forsvarlig vikarordning. Det kan hevdes at det uansett følger av andre regler at kommunene og fylkeskommunene må ha en forsvarlig vikarordning, for eksempel dagens § 10-8 om at kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å sørge for rett og nødvendig kompetanse i virksomheten, eller kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1. Videre vil et eget krav om forsvarlig vikarordning kunne sies å gripe unødvendig inn i det kommunale selvstyret og kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å organisere virksomheten.

Departementet vil framheve at et krav om forsvarlig vikarordning henger sammen med kravene til kommunene og fylkeskommunene om å tilby forsvarlig opplæring, og er en forutsetning for å kunne oppfylle dette. Et lovkrav om forsvarlig vikarordning kan bidra til å løfte kommunenes og fylkeskommunenes bevissthet om vikarordningen og elevenes rett til forsvarlig opplæring. Funn fra tilsyn både med offentlige skoler og friskoler i 2019 avdekket at elever med spesialundervisning ikke får samme årstimetall som andre elever. Det kan være forskjellige grunner til dette, men én årsak kan være at det ikke settes inn vikarer, eller at vikarene som settes inn, ikke har nødvendig kompetanse. Departementet ser at det kan være riktig som KS påpeker, at et lovpålegg i seg selv ikke bidrar til flere vikarer med eller uten relevant kompetanse. Departementet mener likevel at et krav om forsvarlig vikarordning bør presiseres i loven for å tydeliggjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. Departementet mener imidlertid at kommunene og fylkeskommunene bør stå fritt til å utforme ordningen slik de mener er hensiktsmessig.

Det kan stilles spørsmål ved hva som menes med *forsvarlig*. Mange skoler opererer med en vikarliste med aktuelle kandidater med politiattest, med og uten kvalifikasjoner. Departementet understreker at vikarer i utgangspunktet skal fylle samme krav til kompetanse for ansettelse og undervisning som annet undervisningspersonale. Et forsvarlig system som innebærer at alle vikarer må være kvalifiserte, er likevel ikke realistisk. Særlig ved korttidsfravær kan det være svært krevende for skoleeier å sette inn vikarer med relevant kompetanse. Departementet legger til grunn at en *forsvarlig vikarordning* innebærer at kommunen og fylkeskommunen har plikt til å tilstrebe at vikarene er mest mulig kompetente til oppgavene de skal utføre, kjenner elevene og klassen og stiller godt forberedt til undervisningen. Videre må kravet innebære at skoleeier sørger for at skolene har gode rutiner og systemer for å rekruttere og veilede vikarer.

48.5.10.3 Videreføre kravet om veiledning av assistenter

Opplæringslovutvalgets forslag om å tydeliggjøre hvilke oppgaver bare en lærer kan gjøre, vil understreke lærerens faglige ansvar for opplæringen. At assistentene som hjelper lærere, får nødvendig veiledning, og at opplæringen er egnet til å gi elevene et forsvarlig utbytte, er sentrale oppgaver i utøvelsen av det profesjonelle ansvaret en lærer har. Utvalget mener derfor at det er unødvendig å videreføre en lovfestet plikt til å veilede assistenter.

Departementet støtter ikke utvalgets vurdering og foreslår å videreføre kravet om veiledning av assistenter. Departementet mener at assistenter kan ha en viktig

støttefunksjon i skolen, og vil framheve betydningen av at assistentene får god veiledning. God veiledning bidrar både til at elevene får den opplæringen de skal ha, og at elevene opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Det vil være kommunenes og fylkeskommunenes ansvar å sørge for at assistentene får nødvendig veiledning, og at det settes av nok tid og ressurser for dem som skal veilede. Flere høringsinstanser er mot forslaget om å fjerne kravet til veiledning av assistenter.

Departementet er for så vidt enig med utvalget i at lærerens faglige ansvar for opplæringen også vil omfatte veiledning av assistenter. Departementet mener likevel at veiledningsplikten er så viktig at den bør komme tydelig fram i loven. Å fjerne kravet til veiledning av assistenter kan sende et uheldig signal til sektor om at slik veiledning ikke anses like viktig som før.

48.5.11 Flerfaglig kompetanse i skolen og helsesykepleier

48.5.11.1 Ikke innføre krav om annen bestemt kompetanse

Utvalget har drøftet om det bør stilles krav om å ha flere yrkesgrupper med ulik kompetanse i skolen, for eksempel vernepleiere, barnevernspedagoger, psykologer og sykepleiere. Alle elever som utvalget møtte, var opptatt av tilgang på helsesykepleier på skolen. I lys av dette vurderte utvalget særlig om det i ny opplæringslov bør stilles krav om helsesykepleier. I dag er det krav i helse- og omsorgstjenesteloven om at kommunene må ha knyttet til seg helsesykepleier, og det er krav om at kommunene har skolehelsetjeneste. Den enkelte kommunen har stor frihet i utformingen og omfanget av tjenesten og i bruken av ulike yrkesgrupper.

Utvalget konkluderte med at det ikke bør innføres krav om annen bestemt kompetanse enn lærerkompetanse. Utvalget konkluderte videre med at det ikke bør innføres krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov. Utvalget foreslår å ikke videreføre forskriftshjemmelen om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning.

Svært få høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag om innføring av krav til annen kompetanse enn pedagogisk.

Kompetanse Norge mener at den nye loven bør ha en egen bestemmelse med krav om relevant karrierefaglig kompetanse for å bli tilsatt som karriereveileder i skolen.

Kompetanse Norge mener kompetansekravet bør utdypes i forskrift og bygge på de nasjonale, tverrsektorielle kompetansestandardene. Videre mener de at det bør opprettes en egen stillingskategori for karriereveiledere med egne kompetansekrav til stillingen.

Norsk Sykepleierforbund uttaler at utredningen mangler tydelige referanser til elevenes lovfestede rett til skolehelsetjeneste, og at krav om helsesykepleier og skolehelsetjeneste bør tas inn i opplæringsloven.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) etterlyser i sitt hørings svar kompetansekrav for rådgivere og ansatte i SFO.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det ikke innføres krav om annen bestemt kompetanse enn lærerkompetanse. Departementet viser til utvalgets vurderinger og støtter disse. Departementet kan ikke se at det er vektige argumenter som tilsier en annen løsning. Samtidig vil departementet understreke at selv om regelverket ikke stiller krav om andre yrkesgrupper enn lærere og rektor, er det ikke til hinder for at det ansettes andre yrkesgrupper i skolen. Det relativt omfattende kunnskapsgrunnlaget utvalget har redegjort for i sin utredning, viser at andre yrkesgrupper kan spille en viktig rolle i skolehverdagen. De kan imidlertid ikke ha ansvaret for opplæringen, se kapittel 48.5.10 om faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer. Departementet viser også til at det generelle kravet om riktig og nødvendig kompetanse i skolen, som foreslås videreført (se kapittel 48.5.1), omfatter alle oppgavene kommunene har på opplæringsområdet, ikke bare selve opplæringen.

48.5.11.2 Ikke krav om helsesykepleier i opplæringsloven

Departementet er enig med utvalget i at krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste ikke bør reguleres i en ny opplæringslov. I dag er det krav i helse- og omsorgstjenesteloven om at kommunene må ha knyttet til seg helsesykepleier, og det er krav om at kommunene har skolehelsetjeneste. Den enkelte kommunen har stor frihet i utformingen og omfanget av tjenesten og i bruken av ulike yrkesgrupper.

Å trekke inn andre yrkesgrupper i skolen, blant annet for å ivareta noen av oppgavene lærerne i dag gjør, har lenge vært diskutert og utredet. Blant annet har muligheten for en bindende minimumsnorm i skolehelsetjenesten vært utredet. Helsedirektoratet har anbefalt at det ikke settes en juridisk bindende bemanningsnorm fordi det vil være et for stort inngrep i det kommunale selvstyret. En slik norm vil også begrense mulighetene for å tilpasse bemanningen i tjenesten etter lokale behov.

Etter departementets vurdering bør ikke reglene om helsesykepleier og skolehelsetjeneste flyttes fra helse- og omsorgstjenesteloven til opplæringsloven. Utformingen av reglene om skolehelsetjenesten bør ses i sammenheng med reguleringen av kommunenes øvrige helsetjenester. Departementet foreslår også å videreføre at elever skal få rådgivning om sosiale og personlige forhold på skolen de går på, se kapittel 39 om rådgivningstjenesten. Skolen skal også ved behov hjelpe elever med å finne de rette hjelpeinstansene og formidle kontakt med disse hvis eleven trenger hjelp eller råd om forhold som ikke nødvendigvis har betydning for opplæringen og elevens forhold på skolen. Departementet mener dette på en bedre måte vil ivareta hensynet til elevene enn gjennom detaljstyring av skolehelsetjenesten.

48.5.11.3 Ikke videreføre hjemmel for forskrift om helsetilsyn i spesialundervisning

Departementet kan i dag gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som får spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-8. Forskriftshjemmelen er ikke tatt i bruk. Departementet støtter utvalgets forslag om å ikke videreføre forskriftshjemmelen. Alle elever, inkludert elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, er omfattet av de alminnelige reglene om skolehelsetjenesten i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 og

forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

49 Politiattest og vandelskontroll

49.1 Innledning

Dette kapitlet handler om regler om politiattest og forbud mot ansettelse på grunn av merknader på politiattesten. Departementet vurderer endringer både i reglene for hva slags lovbrudd som skal anmerkes på en politiattest, og i reglene om ansettelsesforbud. Reglene om politiattest handler både om krav om å legge fram politiattest ved ansettelse og krav om at skoleeier skal kontrollere vandelen til den som søker på en stilling. Å kontrollere vandelen til en person betyr å vurdere om personen er egnet eller uegnet til stillingen, basert på opplysninger på politiattesten.

49.2 Dagens regler

49.2.1 Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 10-9 at den som skal ansettes fast eller midlertidig i grunnskolen eller den videregående skolen, må legge fram en politiattest med innhold som nevnt i politiregisterloven § 39 (barneomsorgsattest). Dette omfatter blant annet undervisningspersonale, assistenter, skolens ledelse og andre yrkesgrupper som arbeider ved skolen. Det samme gjelder for de som skal ansettes fast eller midlertidig i musikk- og kulturskolen, i skolefritidsordningen eller for å gi leksehjelp. De som skal ansettes fast eller midlertidig i skoleliknende aktivitetstilbud i regi av skoleeier, er også omfattet av kravet når tilbudet har karakter av opplæring. Et eksempel på et slikt skoleliknende aktivitetstilbud er sommerskole.

Det er kun den som skal ansettes, som skal legge fram en politiattest.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikke ansettes fast eller midlertidig i de stillingene som er nevnt over, jf. § 10-9 tredje avsnitt. Opplæringsloven sier ikke hvilke lovbrudd som skal kategoriseres som «seksuelle overgrep mot mindreårige». I andre tilfeller enn seksuelle overgrep må konsekvensene av merknader på politiattesten vurderes konkret.

I tillegg til de situasjonene skoleeier må kreve politiattest, *kan* skoleeier kreve en politiattest av andre personer som regelmessig oppholder seg på skolen, eller i tilbud som nevnt over, jf. opplæringsloven § 10-9 andre avsnitt. Dette kan typisk være studenter i praksis eller frivillige, men det kan også være håndverkere som over tid arbeider på skolens område.

I dag er det ikke krav om at alle som skal ansettes ved leirskoler, må legge fram politiattest. De fleste leirskolene i landet er private. Undervisningspersonalet er imidlertid i stor grad kommunalt ansatt, og kommunene sørger for at disse leverer politiattest. Andre

ansatte som jobber på leirskolene, for eksempel vaktmestere, nattevakter, kjøkkenpersonale, gårdsarbeidere mfl., er ansatt av den private aktøren og er ikke omfattet av reglene om politiattest.

49.2.2 Politiregisterloven

Opplæringsloven viser til reglene om barneomsorgsattest i politiregisterloven § 39. Det er de generelle reglene om barneomsorgsattest i politiregisterloven som regulerer hvilke straffbare forhold som skal synes på politiattesten. Hensikten med bestemmelsen om barneomsorgsattest i opplæringsloven var å skape en ensartet praksis på områdene med krav til politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*.

På politiattesten skal det stå om personen er siktet, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av ulike bestemmelser i straffeloven. De aktuelle bestemmelsene i straffeloven er listet opp i politiregisterloven § 39.

Politiattesten skal omfatte seksuallovbrudd, grove voldslovbrudd, drap, ran, mishandling i nære relasjoner, menneskehandel og grove narkotikalovbrudd.

Etter politiregisterloven § 39 skal de fleste seksuallovbruddene, i tillegg til drap, anmerkes uten tidsbegrensning. Anmerkninger om andre lovbrudd faller bort etter en tid, avhengig av om lovbrøyer var under 18 år på handlingstidspunktet, og hvor streng straffereaksjonen var.

49.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å langt på vei videreføre dagens regler om politiattest og ansettelsesforbud
- å fastsette en uttrykkelig regel om at det skal kreves politiattest av personer som skal ha praksis i skolen og i andre tilbud som er omfattet av kravet om politiattest, på samme måte som av dem som skal ansettes
- å utvide området for hvilke straffebud som skal anmerkes på en politiattest, blant annet ved at en del voldslovbrudd, frihetsberøvelse, tvang, kjønnslemlestelse, brudd på taushetsplikt og brudd på avvergingsplikten omfattes
- å klargjøre området for ansettelsesforbudet

Utvalgets begrunnelse for forslagene finnes i NOU-en, kapittel 41.

49.4 Representantforslag 113 S (2019–2020)

Stortinget behandlet 12. november 2020 et representantforslag om nødvendige endringer om politiattest for ansettelsesforhold i barnehager og skoler, jf. Dokument 8:113 S (2019–2020) *Representantforslag om nødvendige regelendringer om politiattest for ansettelsesforhold i skoler og barnehager*. Stortinget ba regjeringen om å fremme forslag om nødvendige regelendringer, slik at politiattesten gir et fullstendig bilde av søkeren og viser alle relevante lovbrudd i de tilfeller som gjelder ansettelsesforhold i skole,

barnehage eller andre steder der kontakt med barn utgjør en viktig del av stillingen. Forslaget ble enstemmig vedtatt.

49.5 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre dagens regler om politiattest og ansettelsesforbud, se forslaget til § 17-9
- å utvide personkretsen slik at personer som skal ha praksis i skolen, skolefritidsordningen, leksehjelpen, leirskoler, kulturskolen og skoleliknende aktivitetstilbud, blir inkludert i kravet om å legge fram politiattest, se forslaget til § 17-9, første avsnitt
- å utvide personkretsen slik at alle ansatte ved leirskoler blir inkludert i kravet om å legge fram politiattest, se forslaget til § 17-9, første avsnitt
- å utvide området for hvilke straffebed som skal anmerkes på en politiattest, se forslaget til § 17-9, andre avsnitt
- å klargjøre området for ansettelsesforbudet, se forslaget til § 17-9, tredje avsnitt

49.6 Departementets vurdering

49.6.1 Videreføre reguleringen og utvide personkretsen

49.6.1.1 Innledning

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre at de som skal ansettes i skolen, skolefritidsordning, leksehjelp eller skoleliknende aktivitetstilbud, skal levere politiattest, se forslag til § 15-7 første avsnitt første setning. I departementets forslag er også ansatte i kulturskolen inkludert. Utvalget foreslo at kulturskolen ikke lenger skulle reguleres i opplæringsloven, men dette følger ikke departementet opp, se kapittel 38.5.

Departementet foreslår at kulturskolen fortsatt skal reguleres i opplæringsloven.

Utvalget foreslår videre at det kommer uttrykkelig fram i bestemmelsen om politiattest at kommuner og fylkeskommuner skal kreve politiattest av personer som skal ha praksis i skolen. Dette kan for eksempel være lærerstudenter eller personer som skal ha praksisplass etter avtale med NAV. Utvalget viser til at for elevene er det ingen forskjell på om den voksne er (midlertidig) ansatt eller en student i praksis.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg til forslagene om politiattest, støtter dem. Dette gjelder blant andre Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag og Stine Sofies stiftelse.

49.6.1.2 *Politiattest også for dem som skal ha praksis i skolen, og alle som jobber i leirskolen*

Når det stilles krav til politiattest for dem som skal ha praksis i skolen, vil dette utvide personkretsen i forhold til dagens regel. Forslaget betyr at ikke bare lærerstudenter omfattes, men også skoleelever i videregående skole som har en praksisplass i en grunnskole som en del av sin opplæring. Videre vil det bli krav om politiattest for personer som har arbeidstrening gjennom NAV, og utenlandske borgere som har praksisplass gjennom introduksjonsprogrammet.

Departementet støtter forslaget om å utvide personkretsen, slik at kommuner og fylkeskommuner også skal kreve politiattest av personer som har praksis i skolen. Dette innebærer at kravet også vil gjelde dem som har praksis i skolefritidsordningen, i leksehjelpen, i leirskoler, i kulturskolen eller i skoleliknende aktivitetstilbud. Departementet mener at hensynet til vern og beskyttelse av elevene her må veie tyngre enn hensynet til dem som må framvise politiattest.

Departementet foreslår også å utvide personkretsen til å gjelde alle som skal ansettes fast eller midlertidig i leirskolen, enten de er ansatt av kommunen eller privat. De fleste leirskolene er private, men undervisningspersonalet er i stor grad kommunalt ansatt. Departementet mener at kravet også bør gjelde andre som jobber og oppholder seg fast ved leirskolen, selv om de ikke er ansatt av kommunen. Leirskoleforbundet har gitt uttrykk for at de ønsker krav om politiattest for alle. Departementet mener at alle som arbeider og oppholder seg på leirskolen, og som dermed kan ha kontakt med elever, bør levere politiattest.

49.6.2 Videreføre krav til politiattest for andre som oppholder seg midlertidig på skolen

49.6.2.1 Innledning

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at kommunen og fylkeskommunen kan kreve politiattest av andre som jevnlig oppholder seg på skolen, i skolefritidsordningen, i leksehjelpen, i leirskoler, kulturskolen eller i skoleliknende aktivitetstilbud.

49.6.2.2 Ikke gjøre om til en skal-bestemmelse

Departementet foreslår å ikke endre dagens bestemmelse fra en kan-regel til en skal-regel.

Rapporten *Politiattest for personer som er i kontakt med mindreårige* fra en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet var på høring høsten 2019. Arbeidsgruppa anbefalte blant annet at eksisterende bestemmelser som i dag gir rett til å innhente politiattest (kan-bestemmelser), burde endres til en plikt til å innhente politiattest (skal-bestemmelser) med mindre det foreligger særlige grunner som tilsier at kravet ikke bør være obligatorisk. Arbeidsgruppa mente at slike særlige grunner for eksempel kan være at enkelte personer som faller inn under ordlyden har liten kontakt med de mindreårige, og at risikoen for at overgrep kan skje, er liten. Et flertall av høringsinstansene støttet den generelle anbefalingen fra den interdepartementale arbeidsgruppa om å gjøre om dagens kan-bestemmelser i ulike sektorers lovgivning til skal-bestemmelser. Noen høringsinstanser argumenterte imot og pekte blant annet på at det ikke alltid er et reelt behov for politiattest i tilfeller der risikoen for overgrep er lav.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har i høringsinnspillet til NOU-en foreslått at ordet kan i forslagets § 15-7 første avsnitt andre setning erstattes med skal.

Departementet mener at det grunnleggende hensynet til elevenes trygghet på skolen og tillit til de ansatte er ivaretatt gjennom et krav om politiattest ved alle ansettelser og for

dem som er i praksis. Dagens regler gir en viss grad av fleksibilitet ved at det i tillegg er *adgang* til å kreve attest fra andre som kan komme i posisjon til å begå overgrep eller ha skadelig innflytelse på elevene. Departementet legger vekt på at vurderingen av om det skal kreves politiattest av disse, er lagt til kommunene og fylkeskommunene, som er nærmest til å vurdere behovet. I vurderingen skal kommunene og fylkeskommunene legge vekt på om oppholdet eller innflytelsen gir personen en mulighet til å være i direkte kontakt med elevene. Etter departementets vurdering vil det være for strengt å kreve at alle som jevnlig skal oppholde seg på skolen, må levere politiattest. Personer som regelmessig oppholder seg i skolen, men ikke er ansatt hos kommunene eller fylkeskommunene, er en sammensatt gruppe der flere vanligvis ikke har kontakt med elever uten at ansatte er til stede, og det er dermed i utgangspunktet lav risiko for overgrep eller andre alvorlige straffbare forhold mot mindreårige. Det er også et spørsmål om en plikt til å legge fram en politiattest for personer som jevnlig oppholder seg på skolen uten å være ansatt der, er et for inngripende krav i den enkeltes privatliv. En slik plikt kan kun skje innenfor rammen av EMK artikkel 8, som handler om retten til respekt for privatliv og familieliv. Etter departementets vurdering vil et krav om politiattest for denne gruppa ikke være et forholdsmessig tiltak. Etter departementets vurdering foreligger det særlige hensyn for å beholde kan-bestemmelsene om politiattest.

49.6.3 Ikke krav til botid i Norge for den som skal framlegge politiattest

Utvalget viser til at det etter politiregisterloven kan fastsettes krav i lov eller forskrift om botid i Norge for den som skal framlegge politiattest. Utvalget foreslår at det ikke skal stilles et slikt krav i opplæringsloven. Departementet støtter forslaget.

Departementet hadde et forslag om innføring av botid på høring i 2019. I Prop. 88 L (2018–2019) *Endringer i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m. (samleproposisjon)* foreslo departementet likevel å ikke innføre krav om botid. I oppsummeringen la departementet vekt på at innføring av botidskrav ville føre til et midlertidig ansettelsesforbud for stillinger i barnehage og skole mv. for en gruppe mennesker, uten at det kunne dokumenteres at disse personene utgjør noen større risiko for barna enn andre voksne. Departementet la også til grunn at selv med innføring av et botidskrav ville det være mange som oppholder seg i skolen, som ikke er omfattet av kravet, for eksempel skoleelever/studenter, utenlandske borgere som har praksis gjennom NAV, og utenlandske borgere som har arbeidspraksis gjennom introduksjonsprogrammet. Ved at det nå foreslås innført krav til politiattest til denne gruppa, som nevnt over, får dette argumentet mindre vekt. Departementet mener likevel at det ikke bør innføres botidskrav. Departementet legger fortsatt vekt på at innføring av botidskrav vil føre til et midlertidig ansettelsesforbud for stillinger i barnehage og skole mv. for en gruppe mennesker, uten at det kan dokumenteres at disse personene utgjør noen større risiko for barna enn andre voksne.

49.6.4 Utvide hvilke straffebud skal tas med på en politiattest

Utvalget foreslår å utvide hvilke straffebud som skal tas med på en politiattest ved ansettelse i skolen mv. Departementet støtter utvalgets forslag.

Med politiregisterloven av 2010 ble det ryddet i regelverket om hvilke straffebud som skulle tas med på en politiattest til vern for barn og unge.

Utvalget viser til at bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 om politiattest ble vesentlig utvidet i 2016, ved at bestemmelser som retter seg dels mot den personlige frihet og fred, dels mot voldslovbrudd og enkelte vinningslovbrudd, ble omfattet, og at regelen nå rekker lenger enn politiregisterloven § 39. Utvalget mener at et straffbart forhold som skal anmerkes på en politiattest etter helse- og omsorgstjenesteloven, også bør anmerkes på en politiattest til bruk i skolen så langt straffebudet verner den personlige frihet eller gjelder voldslovbrudd. I tillegg mener utvalget det er riktig å ta med forbudet mot kjønnslemlestelse (straffeloven § 284) i oppregningen. Ansatte i skolen har en plikt til å søke å avverge kjønnslemlestelse, og det er inkonsekvent at man kan være dømt for kjønnslemlestelse og likevel kunne levere en politiattest uten anmerkninger til bruk i skolen.

Etter utvalgets syn er det også grunn til å vurdere å inkludere brudd på taushetsplikt (straffeloven § 209 til § 211) og brudd på avvergingsplikt (straffeloven § 196) i oppregningen. Utvalget begrunner dette med at brudd på taushetsplikt om elevs personlige forhold kan ha betydelige skadevirkninger i lang tid. Man kan for eksempel tenke seg at en lærer røper opplysninger om en elevs helseforhold slik at andre elever får informasjonen. Dette kan føre til mobbing og betydelige problemer for eleven. Brudd på avvergingsplikt kan gjøre at et alvorlig straffbart forhold kan pågå i lang tid. Det er derfor ikke urimelig at en arbeidsgiver blir gjort kjent med at den som innstilles til en stilling i skolen, er straffet for slike forhold.

Departementet har vurdert om det er ytterligere straffebud som bør vises på politiattesten etter opplæringsloven enn det utvalget foreslår, jf. Stortingets vedtak 79 til representantforslag om nødvendige regelendringer om politiattest for ansettelsesforhold i skoler og barnehager, jf. Dokument 8:113 (2019–2020). I behandlingen av forslaget viste utdannings- og forskningskomiteen til at en barneomsorgsattest ikke inneholder informasjon om personen er dømt for kroppsskade mot et barn, med mindre den er betegnet som «grov». Komiteen mente at det finnes straffbare forhold som ikke står på barneomsorgsattesten, som det vil være interessant for arbeidsgiveren å kjenne til.

Departementet legger til grunn at en utvidelse av straffebudene sammenliknet med innholdet i en barneomsorgsattest må være i tråd med formål angitt i politiregisterloven § 37. I vurderingen må hensyn til beskyttelse av barn og tillitshensynet tillegges betydelig vekt. Det må veies mot blant annet hensynet til personvern, resosialisering og ressursbruk. Etter en helhetsvurdering foreslår departementet å følge utvalgets forslag og ikke utvide bestemmelsen om politiattest med flere straffbare forhold enn det utvalget foreslår.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag på dette punktet og mener at utvalgets forslag vekter de ulike hensynene på en god måte.

Finnmark politidistrikt peker i sin høringsuttalelse på at straffeloven § 211 om brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper ikke omfatter lærere. Innlandet politidistrikt har også stilt spørsmål ved hvorfor brudd på taushetsplikt skal være med i oppramsingen av straffebud. Departementet mener at bestemmelsen bør være med i opplistingen av straffebud. Det kan forekomme at en person som ikke er lærer, og som er dømt for brudd for taushetsplikt etter § 211, søker om arbeid ved en skole. De samme hensynene som er nevnt over, vil da gjøre seg gjeldende.

Finnmark politidistrikt viser til at det framgår av utredningen at tvangsekteskap etter straffeloven § 253 skal anmerkes politiattesten, men at dette ikke framgår av forslaget til ny lovbestemmelse. Departementet foreslår at dette straffebudet tas inn i bestemmelsen.

49.6.5 Seksuelle overgrep mot mindreårige: videreføre forbud mot ansettelse

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre et forbud mot ansettelse for den som er straffet for seksuelle overgrep mot mindreårige. I vurderingen har departementet lagt vekt på at det skal sterke grunner til for å nekte noen å utføre et yrke, og vurdert dette opp mot det grunnleggende hensynet til elevenes trygghet og tillit til de ansatte på skolen. Av rettssikkerhetshensyn bør det forskriftsfestes hvilke straffebud som skal medføre forbud mot ansettelse, slik det er gjort i forskrift til barnehageloven.

49.6.6 Videreføre krav om konkret vurdering hvis politiattesten viser andre lovbrudd

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre regelen om at hvis politiattesten viser andre lovbrudd enn seksuallovbrudd mot mindreårige, må det vurderes konkret om personen er uegnet til å arbeide i skolen. For lovbrudd som skal anmerkes etter reglene for ordinær politiattest, vil tidsfristene i politiregisterloven § 40 gjøre at de reaksjonene som står der, enten ikke er svært gamle eller er alvorlige overtredelser av de aktuelle straffebudene. Lovbrudd som skal anmerkes etter reglene om uttømmende politiattest, vil være alvorlige. Kommunen eller fylkeskommunen kan etter bestemmelsen ikke etablere absolutte regler om å utelukke noen fra å arbeide i skolen, men det vil være naturlig å kreve at kommunen eller fylkeskommunen begrunner hvorfor den eventuelt ser bort fra en anmerkning på en politiattest. En begrunnelse kan være at lovbruddet ligger i det nedre sjiktet for hva den aktuelle straffebestemmelsen rammer, eller at det har gått svært lang tid siden lovbruddet.

50 Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon

50.1 Innledning

Dette kapitlet handler om opplæring for elever som ikke selv er pasienter, men i lengre perioder oppholder seg på en helseinstitusjon sammen med sine søsken eller foreldre som

er pasienter ved institusjonen. Disse elevene har i mange tilfeller ikke mulighet til å følge det ordinære opplæringsstilbudet fordi de befinner seg langt fra nærskolene.

Fylkeskommunen der helseinstitusjonen ligger, skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for pasienter. Departementet vurderer her spørsmålet om elever som har søsken eller foreldre som er innlagt ved helseinstitusjon, skal ha rett til opplæring ved fylkeskommunens tilbud i helseinstitusjonen. Spørsmålet har ikke vært vurdert av opplæringslovutvalget.

50.2 Dagens regler

50.2.1 Opplæringsloven

Barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Dette følger av opplæringsloven §§ 2-1 og 3-1. Kommunene skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunene skal oppfylle retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3. Det er likevel fastsatt noen særregler når det gjelder ansvaret for opplæring i blant annet barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner.

Fylkeskommunene skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for elever som er pasienter ved visse helseinstitusjoner, jf. opplæringsloven § 13-3a. Dette er pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier, eller i private institusjoner med avtale med regionale helseforetak etter helseforetaksloven. I praksis oppfylder fylkeskommunene retten til opplæring for dem som er innlagt ved helseinstitusjoner gjennom tilbud ved såkalte sykehuskoler, ofte plassert i sykehusets lokaler.

Fylkeskommunens plikt til å oppfylle retten til opplæring etter opplæringsloven § 13-3 a omfatter ikke elever som er barn eller søsken til pasienter ved en helseinstitusjon. Denne gruppa har derfor ikke rett til opplæring på sykehuskolen, selv om de på grunn av behovet for å være sammen med familiemedlemmer som er innlagt, oppholder seg i nærheten av eller på sykehuset i lengre perioder.

50.2.2 Helsepersonelloven og spesialisthelsetjenesteloven

Helsepersonell har et særlig ansvar for å ivareta behovet for informasjon og nødvendig oppfølging av personer i alderen 0–18 år som er barn av pasienter eller søsken til pasienter med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet, eller alvorlig somatisk sykdom eller skade. Dette følger av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven) § 10 a.

Barneansvarlig personell i helseinstitusjoner i spesialisthelsetjenesten har ansvar for å fremme og koordinere helsepersonells oppfølging av barn av pasienter eller mindreårige søsken til pasienter med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade, jf. lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 3-7 a.

50.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å gi fylkeskommunen ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og søsken til innlagte i helseinstitusjon, se forslaget til § 28-4 første og andre avsnitt.

50.4 Departementets vurderinger

50.4.1 Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og søsken til innlagte i helseinstitusjon

Barn kan være pårørende til foreldre eller søsken som er innlagt på sykehus, og derfor bo på eller ved sykehuset i kortere eller lengre perioder for å være sammen med nære familiemedlemmer. Departementet legger her til grunn den samme definisjonen av barn som er pårørende som i helsepersonelloven § 10 a: Mindreårige barn regnes som pårørende der barnets forelder eller søsken er pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade.

I praksis vil barn som pårørende i slike situasjoner ofte bo på sykehushotell, på annet hotell, hos slektninger, i leid bolig i nærheten av sykehuset eller liknende. Barn som bor ved eller på sykehus fordi de er pårørende til innlagte, kan i noen tilfeller være avskåret fra å følge det ordinære opplæringstilbudet, særlig hvis sykehuset ligger langt fra nærskolen.

Barneombudet har bedt departementet vurdere en rett til opplæring i regi av fylkeskommunen på sykehusskolen (spesialisthelsetjenestens skoletilbud) for barn som er pårørende. Barneombudet viser til at det er tilfeller hvor en elevs forelder eller søsken er innlagt pasient, og hvor eleven, av ulike årsaker, er til stede sammen med sin familie i lengre perioder av sykehusoppholdet. Slike opphold er særlig praktisk der det er for stor avstand mellom hjemsted og behandlende sykehus til at jevnlig kontakt mellom barnet og foreldrene kan opprettholdes på annen måte. Barneombudet mener disse elevene bør sikres rett til opplæring ved sykehusskolen, der eleven oppholder seg. Ifølge Barneombudet er snakk om relativt få pårørende barn per år som vil ha behov for opplæring på helseinstitusjon, men at en rett til opplæring på sykehusskolen for dem dette gjelder, er viktig.

Fylkeskommunens skole for sosiale og medisinske institusjoner (SMI-skolen i Troms og Finnmark fylkeskommune) har i e-post til Kunnskapsdepartementet også gitt uttrykk for at elever som er pårørende til foreldre eller søsken som er innlagt i helseinstitusjon bør få rett til opplæring ved sykehusskolen.

Departementet viser til at elever som er pårørende til foreldre eller søsken som er innlagt i en helseinstitusjon og i den forbindelse bor i eller ved helseinstitusjonen en periode, fortsatt har rett og plikt til opplæring etter opplæringsloven. Undersøkelser departementet har gjort blant fylkeskommunene, viser at det varierer hvilket tilbud disse elevene får fra fylkeskommunen. De fleste fylkeskommunene forsøker å legge forholdene til rette for å gi opplæring på sykehusskolen i samarbeid med nærskolen.

Synspunkter departementet har hentet inn fra de fire helseforetakene og sju fylkeskommuner, viser at samtlige støtter at denne elevgruppa får et tilbud ved sykehusskolen, som fylkeskommunen har ansvar for.

Helse Nord RHF viser til at det er lange avstander i landsdelen, og at det derfor ofte er krevende for pårørende i skolealder å følge ordinær undervisning på egen skole. Lovfesting av fylkeskommunens ansvar for opplæring til pårørende i skolealder vil etter Helse Nord RHF's oppfatning gi større forutsigbarhet for familien, forenkle opphold ved helseinstitusjon langt fra hjemmet og sikre adekvat opplæring for elever i en sårbar situasjon. Tiltaket vil bidra til å avlaste familiene ved at de slipper utfordringene med å få gjennomført opplæring på hjemstedet eller ha langvarig digital opplæring som ofte ikke har samme kvalitet som opplæring med fysisk tilstedeværelse. Helse Nord RHF viser dessuten til

- at voksne og barn vil ha bedre utbytte av behandling dersom søsken og familien ivaretas. Dette er fordi familien er et eget sosialt system der familiemedlemmene har gjensidig innvirkning på hverandre.
- at skolegang og kunnskap har både egenverdi og er en sentral forutsetning for å klare seg i samfunnet. Pårørende som allerede står i en krevende situasjon, risikerer ytterligere belastning og risiko hvis de mister deler av skolegangen.
- at mangel på skoletilbud kan gjøre at pasienten velger å ikke ta imot behandling av hensyn til pårørendes behov for skolegang. Skolegang for søsken vil da være en forutsetning for å kunne gi god og likeverdig behandling til alle voksne og barn i landet.
- at barn som pårørende har behov for å ha et forutsigbart hverdagsliv også i alvorlig og kritiske situasjoner, og skolen kan representere et fristed for barn som pårørende i krevende perioder

Helseforetakene peker på at antall barn som vil ha behov for et opplæringstilbud ved helseinstitusjonene på dette grunnlaget, er begrenset. Fordi utviklingen går i retning av at flere pasienter får behandling og oppfølging hjemme framfor å ligge lenge på sykehus, antar helseforetakene at målgruppa med stor sannsynlighet vil fortsette å være begrenset. Helseforetakene understreker at hovedregelen fortsatt må være at barn og unge skal ha sin opplæring og undervisning ved sine lokale skoler.

I alle de sju fylkeskommunene departementet har fått innspill fra, finnes det elever som er barn eller søsken av innlagte i helseinstitusjon, og som har behov for et skoletilbud ved helseinstitusjonen. Antallet elever med et slikt behov varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune og gjennom året, fra i snitt under 5 barn i de minste fylkeskommunene til anslagsvis 50 elever (Oslo kommune). Fylkeskommunene peker på at en eventuell lovendring som gir søsken og barn av innlagte rett til opplæring, fører til merkostnader for vertsfylket, og at det må utarbeides en finansieringsordning som kompenserer fylkeskommunene for merutgiftene. De melder også at det kan være krevende å tilby opplæring til denne gruppa, da det gjerne er uforutsigbart hvor mange søsken som er med – og om de er med. I tillegg er det gjerne variasjon i alder og oppfølgingsbehov.

Etter departementets vurdering vil forslaget ha flere fordeler for elevene det gjelder, og deres familier. En lovfesting av fylkeskommunenes ansvar for opplæring for denne gruppa sikrer at retten til opplæring blir oppfylt, gir større forutsigbarhet og kan redusere risikoen for tap av verdifull opplæring for elever som allerede er i en sårbar situasjon. En annen positiv effekt kan være at eleven kan oppleve avveksling og normalitet i en hverdag som ellers kan være preget av sykdom, bekymring og unntak. Tiltaket kan også bidra til å avlaste familiene, ved at de slipper praktiske utfordringer med å få gjennomført opplæring på hjemstedet. Noen foreldre har eneansvar for barn. I andre familier kan det være en forelder som i perioder ikke kan utøve den daglige omsorgen fordi hen for eksempel jobber offshore eller i utlandet. Ikke alle har slekt og familie som kan ta seg av den daglige driften i en familie der en forelder selv er innlagt eller er sammen med et innlagt barn. Som en fylkeskommune uttrykker det: «Det handler om å gi omsorg under krise, gi en slags normalitet i dagen på helseinstitusjon, bidra til at eleven ikke mister kontinuitet i egen skolegang.»

For fylkeskommunene er det en fordel at et opplæringstilbud allerede er etablert for elever som er innlagt i helseinstitusjon. Økningen i antall barn som vil ha behov for et opplæringstilbud ved helseinstitusjonene på det foreslåtte grunnlaget, synes relativt begrenset. Departementet mener at hensynene til elevene det gjelder, veier tyngre enn mothensynene mot å utvide fylkeskommunenes ansvar, forutsatt at fylkeskommunene blir kompensert økonomisk.

Departementet understreker at for mange barn som opplever perioder med alvorlig sykdom i nærmeste familie, kan det være viktig å opprettholde kontakten med sitt vante skolemiljø. Hovedregelen også for elever som er pårørende, bør være at de følger opplæringen ved nærskolen, eventuelt via fjernundervisning, så langt det lar seg gjøre. Å få opplæring ved sykehusskolen bør være en løsning som kun benyttes i de tilfellene der opplæring ved nærskolen er vurdert og eventuelt prøvd ut, men hvor dette totalt sett ikke vil være den beste løsningen for eleven.

50.4.2 Hvordan ansvaret for opplæring skal innrettes og avgrenses

Departementet har vurdert hvordan ansvaret for opplæring for elever som er pårørende til søsken eller foreldre som er innlagt i helseinstitusjon, bør innrettes og avgrenses. For det første må ansvaret kun omfatte elever som faktisk bor på sykehuset eller i nær tilknytning til sykehuset på grunn av sykdom hos søsken eller foreldre. Ansvaret bør forbeholdes de tilfeller hvor elevene av ulike grunner ikke kan følge opplæringstilbudet på hjemstedet, for eksempel på grunn av lang reisevei mellom sykehus og nærskole. Fjernundervisning eller andre former for digital opplæring må være vurdert og helst forsøkt. Hovedregelen bør fortsatt være at elevene deltar i opplæring ved sin lokale skole så langt det er praktisk mulig, for å følge den faglige utviklingen og opprettholde kontakten med medelever, lærere, lokalmiljø m.m. Regelen bør åpne for en viss fleksibilitet, slik at det kan tas hensyn til særlige forhold hos den enkelte eleven og i den enkelte familien. Her har departementet tillit til at fylkeskommunene, kommunene og den familien det gjelder, finner fram til gode løsninger lokalt. Den foreslåtte presiseringen, se forslag til § 10-1, av at barnets beste skal være et

grunnleggende hensyn, og barnets rett til å bli hørt vil legge rammer og føringer for når fylkeskommunenes ansvar inntreffer.

Departementet mener det bør stilles krav om at sykehusoppholdet til elevens søsken eller forelder må være av en viss varighet. Plikten for fylkeskommunene bør først tre inn der forventet sykehusopphold vil medføre mer enn fjorten dagers fravær per skoleår for barnet eller søskenet. Fraværet kan være knyttet til ett lengre sykehusopphold eller gjentatte kortere sykehusopphold ved alvorlige tilstander. Helseinstitusjoner i spesialisthelsetjenesten har en målsetting om å redusere antall liggedøgn for alle pasienter, selv de med alvorlige kroniske tilstander. Dette kan medføre utstrakt bruk av pendling til og fra institusjon som ligger langt fra hjemmet, og barnet eller søskenet kan i slike tilfeller ha behov for undervisning ved sykehuskolen.

51 Ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten

51.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvem som har det overordnede ansvaret for grunnskolen og den videregående opplæringen, nærmere bestemt ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten.

Utvalget vurderer hvordan ansvaret kan gjøres tydeligere i loven. Det lå i utvalgets mandat at ansvarsdelingen mellom stat, kommunene og fylkeskommunene skulle videreføres. Utvalget har derfor ikke foreslått endringer i hvem som har ansvaret for hva. Utvalget har heller ikke vurdert bestemmelsen i dagens kapittel 13 om statens ansvar. Statens ansvar for finansiering, klage og tilsyn omtales i kapittel 51, 56 og 58.

51.2 Dagens regler

Kapittel 13 i opplæringsloven regulerer kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for opplæringen. Ansvaret er regulert som plikter for kommunene og fylkeskommunene.

Utgangspunktet er at kommunene har ansvaret for grunnskoleopplæringen, mens ansvaret for den videregående opplæringen er lagt til fylkeskommunene. Det er noen avvik fra denne hoveddelingen.

Etter dagens regler har kommunene ansvar for

- å gi grunnskoleopplæring til innbyggere som har rett til slik opplæring, jf. § 13-1
- å gi grunnskoleopplæring særlig organisert for voksne, jf. § 4A-1
- å forsikre elevene, jf. § 13-3b
- å samarbeide med foreldre til elever i skolen, jf. § 13-3d
- å gi skoleskyss til grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, inkludert retten til reisefølge og tilsyn, jf. § 13-4 første avsnitt første setning
- å samarbeide om overgang mellom barnehage og skole, jf. § 13-5 andre avsnitt

- å ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers, jf. § 13-6
- å sørge for et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid, jf. § 13-7
- å ha et tilbud om leksehjelp i grunnskolen, jf. § 13-7a
- å tilby elevene i grunnskolen leirskoleopphold eller annen skoletur med minst tre overnattinger i sammenheng, jf. § 13-7b
- å oppfylle retten til rådgivning etter forskrift til opplæringsloven kapittel 22

Etter dagens regler har fylkeskommunen ansvaret for

- å oppfylle retten til videregående opplæring, jf. § 13-3
- å oppfylle retten til videregående opplæring særlig organisert for voksne, jf. § 4A-3
- å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring i fengsler, helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner jf. § 13-2, i fengsler jf. § 13-2 a og i helseinstitusjoner jf. § 13-3 a
- å gi tilbud til søkere uten rett etter §§ 3-1 og 4A-3, jf. § 13-3 tredje avsnitt
- å forsikre elevene, jf. § 13-3 b
- å samarbeide med foreldre til elever i skolen, jf. § 13-3 d
- å gi skoleskyss i alle tilfeller der kommunen ikke eksplisitt har ansvaret, jf. § 13-4
- å oppfylle retten til rådgivning etter forskrift til opplæringsloven kapittel 22
- å oppfylle retten til påbygg, jf. § 3-1 ellefte avsnitt

I § 13-10 er det presisert at kommunen og fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle kravene som følger av loven, og at dette ansvaret også innebærer å stille nødvendige ressurser til disposisjon.

Det følger av § 13-8 at Oslo kommune også har de rettighetene og pliktene som i opplæringsloven ligger på fylkeskommunen.

I følge § 13-3 f har fylkeskommunen plikt til å gi gratis karriereveiledning til innbyggerne i fylkeskommunen.

51.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre dagens ansvarsdeling mellom kommunen, fylkeskommunen og staten
- å innføre en bestemmelse tidlig i loven som skisserer hovedreglene om hvem som har ansvar for hva
- å videreføre dagens regler om unntak fra ansvarsdelingen
- å ikke videreføre en regulering av kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å etterleve loven
- å samle reglene om unntak fra ansvarsdelingen i én bestemmelse

Opplæringslovutvalgets vurdering er i NOU-en, kapittel 48.4.

51.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre dagens ansvarsdeling mellom kommunene og fylkeskommunene, se forslaget til §§ 28-1 og 28-2
- å videreføre dagens bestemmelse om karriereveiledning for de som er bosatt i fylkeskommunen, se forslaget til § 26-2
- å innføre en bestemmelse i lovens første kapittel, som skisserer hovedregelen om hvem som har ansvar for hvilken opplæring, se forslaget til § 1-4
- å videreføre fylkeskommunens ansvar for opplæring til de som bor i barnevernsinstitusjon, dem som er innlagt i helseinstitusjon og innsatte i fengsel, se forslagene til §§ 28-3, 28-4 og 28-5
- å videreføre at departementet i særlige tilfeller kan godkjenne unntak fra ansvarsdelingen, se forslaget til § 28-6
- å ikke videreføre bestemmelsen om at kommunene og fylkeskommunene skal stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for å etterleve loven

51.5 Departementets vurdering

51.5.1 Innføre hovedregel om ansvarsdeling

Det er få høringsinstanser som kommenterer forslagene knyttet til ansvaret til kommunene, fylkeskommunene og staten. Flertallet av dem som uttaler seg, blant annet Bærum kommune, Klepp kommune, Rogaland fylkeskommune og flere elev-, lærling- og mobbeombud i Norge, støtter forslagene uten å ha noen merknader.

Departementet er enig med opplæringslovutvalget i at kommunenes og fylkeskommunenes ansvar må komme klart fram av loven slik at den er lett å bruke. Det må være enkelt for elever og foreldre, kommuner og fylkeskommuner og alle andre å se hvem som har ansvaret for å oppfylle de ulike rettighetene og pliktene i loven. Det er derfor hensiktsmessig at det tidlig i loven tas inn en bestemmelse som skisserer den overordnede hovedregelen om hvem som har ansvar for hvilken opplæring, slik utvalget foreslår.

Det bør også fortsatt være et eget kapittel i loven med en nærmere regulering av kommunenes og fylkeskommunenes juridiske og økonomiske ansvar. Departementet støtter utvalgets forslag om at det som hovedregel er kommunene og fylkeskommunene som er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven.

Departementet foreslår enkelte nye eller utvidede rettigheter som får betydning for kommunenes og fylkeskommunenes ansvar. Blant annet foreslår departementet en utvidet rett til videregående opplæring, se kapittel 40. Den utvidede retten gir fylkeskommunene et større ansvar for å sørge for at alle kan bestå den videregående opplæringen, noe som innebærer at enkelte vil ha rett på mer opplæring enn etter dagens regler. Dette vil påvirke fylkeskommunene der elevene er bosatt, men også de fylkeskommunene som tar inn elever etter forslaget § 28-2 tredje avsnitt om plikt til å gi tilbud til søkere fra andre fylker dersom fylkeskommunen har kapasitet. Øvrige forslag om nye eller utvidede rettigheter framgår av de enkelte kapitlene.

51.5.2 Ikke videreføre plikt til å stille ressurser til rådighet

Utvalget foreslår å ikke videreføre en regulering av kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for å etterleve loven. Utvalgets begrunnelse er at dette er en overflødig presisering av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver. Ansvar etter loven innebærer blant annet å stille til rådighet de ressursene som er nødvendige. Hva dette konkret innebærer, må avklares gjennom fortolkning av den konkrete lovbestemmelsen. Stortinget vedtok i juni 2020 endringer i internkontrollreglene i særlovgivningen som en del av tilpasningen til ny kommunelov. En del av dette var en videreføring av ansvaret for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles i opplæringsloven § 13-10. Endringen trådte i kraft 1. januar 2021. Forslaget i Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)* inneholder ingen realitetsvurdering av spørsmålet. Departementet støtter utvalgets vurdering om at et slikt krav er en overflødig presisering av kommunenes og fylkeskommunenes ansvar, og foreslår å ikke videreføre formuleringen om kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige.

51.5.3 Videreføre ansvar for opplæring, unntaksmulighet og plikt til karriereveiledning

Departementet følger også opp utvalgets forslag om å videreføre fylkeskommunenes ansvar for opplæring til dem som bor i barnevernsinstitusjon, dem som er innlagt i helseinstitusjon, og innsatte i fengsel. I tillegg foreslår departementet at fylkeskommunene får ansvar for opplæring til barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon på nærmere bestemte vilkår, se kapittel 50.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene om at departementet i særlige tilfeller kan godkjenne unntak fra ansvarsdelingen. Departementet støtter dette, og mener det er hensiktsmessig å samle reglene om unntak fra ansvarsdelingen i én bestemmelse.

Opplæringsloven § 13-3f trådte i kraft 1. januar 2021 og pålegger fylkeskommunen å gi gratis karriereveiledning til dem som bor i fylkeskommunen, jf. Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*, Innst. 302 L (2019–2020) og Lovvedtak 132 (2019–2020).

Bakgrunnen for å lovfeste en plikt for fylkeskommunen til å tilby karriereveiledningstjenester til innbyggerne er at fylkeskommunene gjennom regionreformen har fått et større ansvar for kompetansepolitikken. Karriereveiledning er et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Bestemmelsen er en generell plikt for fylkeskommunen til å tilby karriereveiledningstjenester til innbyggerne, uavhengig av alder. Bestemmelsen gir ikke individuell rett til karriereveiledning. Plikten til å gi karriereveiledning skiller seg fra fylkeskommunens plikt til å gi elever i videregående skoler nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, se kapittel 37.6 og forslag til § 16-1. Karriereveiledning retter seg mot alle, ikke bare mot elever, slik rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg gjør. Elever kan sann sett også benytte

seg av tilbudet om karriereveiledning. Departementet foreslår å videreføre plikten til å gi karriereveiledning, se forslag til § 26-2.

52 Behandling av personopplysninger

52.1 Innledning

Kapitlet her handler om regler om behandling av personopplysninger i grunnskolen og den videregående opplæringen. Utvalget avgrenset i NOU-en langt på vei mot behov for endringer som følge av EUs personvernforordning (også omtalt som GDPR), med henvisning til pågående arbeid i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Utvalget har derfor ikke foreslått nye regler i opplæringsloven knyttet til dette.

I Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)* foreslo departementet ny regulering av behandling av personopplysninger i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Proposisjonen har også en gjennomgang av generelle regler for behandling av personopplysninger.

Lovendringene ble vedtatt i Stortinget ved lovvedtak 124 (2020–2021) 27. mai 2021, og trådte i kraft 1. august 2021. Forslag til forskriftsregulering var på høring samtidig med lovforslagene. Forskriftsendringer trådte i kraft samtidig med lovendringene.

52.2 Dagens regler

Opplæringsloven § 15-10 har i første avsnitt en generell bestemmelse som fastslår at kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter skal kunne behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver etter opplæringsloven. Bestemmelsen supplerer behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e. Bestemmelsen gir ikke i seg selv rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, men må ses i sammenheng med kommunenes, fylkeskommunenes og lærebedriftenes oppgaver, som er regulert i eller med hjemmel i opplæringsloven.

Opplæringsloven § 15-10 regulerer i andre og tredje avsnitt innhenting og deling av personopplysninger ved skolebytte og ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Fjerde avsnitt regulerer deling av personopplysninger mellom skoler så langt elevene eller foreldrene har gitt tillatelse til det.

Prop. 145 L (2020–2021) har i punkt 2.2.2 en omtale av hva en slik tillatelse innebærer og om elevens rett til medbestemmelse. Det framgår blant annet at en slik tillatelse ikke innebærer et samtykke som er behandlingsgrunnlag.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, viderebehandling, utlevering og tilgang til personopplysninger.

Opplæringsloven § 14-4 andre avsnitt klargjør Utdanningsdirektoratets innsamling, behandling og deling av personopplysninger til bruk i forskning, analyse og statistikk. Bestemmelsen fastslår at direktoratet kan behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å evaluere opplæringsvirksomheten som er omfattet av loven. Opplysningene kan også brukes som grunnlag for forskning, analyse og statistikk. Dette omfatter blant annet å hente inn alle vitnemålopplysninger fra 10. trinn, resultater for alle elever i den videregående opplæringen og opplysninger fra nasjonale prøver og undersøkelser. Bestemmelsen gir et supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i Utdanningsdirektoratets informasjonsinnhenting og evaluering etter bestemmelsens første avsnitt med forskrifter. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlingen.

Opplæringsloven § 3-14 regulerer nasjonal database for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse (NVB). Dette er et verktøy for opptak til høyere utdanning og for lagring av og tilgang til digitale vitnemål fra videregående opplæring, friskoler, fagskoler og andre kompetansebevis. Ifølge bestemmelsen kan NVB oppbevare og behandle blant annet kompetansebevis fra videregående opplæring og vitnemål fra fagskoler i tillegg til vitnemål fra videregående opplæring. NVB kan knytte seg til Vitnemålsportalen, som er en portal på internett der man selv kan hente ut sine resultater fra høyere utdanning og dele dem med studiesteder, arbeidsgivere eller andre.

Etter opplæringsloven § 3-14 andre avsnitt skal alle videregående skoler rapportere alle vitnemål og kompetansebevis fra videregående opplæring til NVB. I dag rapporteres kun vitnemål i databasen. Utvidelsen fra å rapportere vitnemål til også å rapportere kompetansebevis vil bli gjennomført etter hvert som NVB videreutvikles. NVB er også tenkt å være et verktøy (kontrollmotor) for at skoler kan kontrollere om elever har fagkombinasjoner som vil gi dem studiekompetanse.

52.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre reglene om behandling av personopplysninger og om den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, se forslagene til §§ 25-1, 25-4 andre avsnitt og 25-2

52.4 Departementets vurdering

Kommunene og fylkeskommunene behandler mange personopplysninger i forbindelse med at de tilbyr grunnskole og videregående opplæring og oppfyller krav i opplæringsloven. Behandlingen er nødvendig for å sikre interessene til de personopplysningene gjelder. Det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger følger av de lovfestede oppgavene som skal utføres. De lovfestede oppgavene gir samtidig rammene for hvilke opplysninger som kan behandles, og i hvilken utstrekning.

Personopplysningsloven og personvernforordningen (forordning om beskyttelse av individer ved behandling av personopplysninger og om fri flyt av slike opplysninger, GDPR) stiller krav om en tydelig og forutsigbar praksis og at behandlingsgrunnlag skal

være klare og tydelige. Reglene i opplæringsloven § 15-10 mfl. supplerer personopplysningsloven og GDPR. På Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er det særlig viktig med et tydelig rettsgrunnlag ettersom dem opplysningene gjelder, som hovedregel er barn og unge.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det er viktig og nødvendig å videreføre reglene som gir et tydelig supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i grunnskolen og den videregående opplæringen. Departementet foreslår å videreføre reglene om behandling av personopplysninger i grunnskolen og den videregående opplæringen, med noen språklige endringer.

53 Kravet om å sørge for ulykkesforsikring

53.1 Innledning

Dette kapitlet handler om kravet til å sørge for ulykkesforsikring for elever i skole, dem som har læretid i bedrift og voksne deltagere. Spørsmålene som stilles, er hvem reglene gjelder for, og når og hvor forsikringen skal gjelde. Forholdet til yrkesskedeforsikringsloven, der arbeidsgivere har en plikt til å tegne forsikring for alle som gjør arbeid eller utfører verv for dem, er også omtalt.

53.2 Dagens regler

53.2.1 Opplæringsloven

I opplæringsloven § 13-3 b er det krav om at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for ulykkesforsikring for elevene. Det er gitt utfyllende regler i forskrift til opplæringsloven kapittel 8. Forskriften § 8-1 gjentar lovens krav om å ulykkesforsikre elevene. Plikten gjelder også dem som har læretid i bedrift, det vil si lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater. Plikten gjelder ikke for dem som deltar i opplæring særlig organisert for voksne etter opplæringsloven kapittel 4 A.

Ulykkesforsikringen skal være tegnet i et forsikringsselskap som har bevilling etter forsikringsloven. Dette betyr at alle ulykkestilfeller skal håndteres innenfor eksisterende regelverk om forsikring.

Plikten omfatter alle aktiviteter som skolen er ansvarlig for, og andre arrangementer som er i skolens regi. Kravet gjelder selv om det er frivillig å delta i aktiviteten eller på arrangementet, for eksempel at skolen har åpnet for valg mellom ulike aktiviteter eller det er sosiale arrangementer på kveldstid. Forsikringen skal også dekke ulykkeskade som oppstår på veien mellom hjemmet og opplæringsstedet. Departementet legger til grunn at forsikringen også gjelder når elever mottar opplæring på en alternativ opplæringsarena utenfor skolen.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet et rundskriv om ulykkesforsikring, se Udir-7-2008.

53.2.2 Annet regelverk

Lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskedeforsikring (yrkesskedeforsikringsloven) gjelder «personskade påført arbeidstakere hos arbeidsgivere», jf. § 1. Ifølge yrkesskedeforsikringsloven § 3, jf. § 2, plikter arbeidsgivere å tegne forsikring for alle som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgiverens tjeneste.

I en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling i 1990, jf. JDLOV-1990-3149, fastslår Lovavdelingen at arbeidsgiver som utgangspunktet har en plikt til å tegne yrkesskedeforsikring også for skoleelever som deltar i praksisordninger hos dem. Den nedre grensen for begrepet «arbeid» bør settes relativt lavt. Dersom elever under praksisopphold utsettes for en risiko som følge av virksomheten på en arbeidsplass, er det rimelig at de har den samme forsikringsdekningen som ordinære arbeidstakere. I en annen uttalelse fra 2001, jf. JDLOV-2001-11203, uttaler Lovavdelingen at det avgjørende ikke er om elevene mottar betaling for å være omfattet av loven, men om deres skaderisiko er tilnærmet lik risikoen til andre i samme yrke eller læringer i samme yrke.

53.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre reglene om ulykkesforsikring av elever
- å presisere ansvaret for ulykkesforsikring av lærlinger i loven

Utvalgets forslag er omtalt i NOU-en, kapittel 43.4.4.

53.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre reglene om ulykkesforsikring av elever, se forslaget til § 26-3 første avsnitt første setning. Kravet omfatter også dem som har læretid i bedrift.
- å utvideplikten til å omfatte personer som deltar i forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne, se forslaget til § 26-3 første avsnitt første setning
- å konkretisere i loven ansvaret for ulykkesforsikring for dem som har læretid i bedrift, se forslaget til § 26-3 første avsnitt andre setning

53.5 Departementets vurdering

53.5.1 Videreføre regelen og inkludere dem som har læretid i bedrift

Departementet foreslår å videreføre dagens regler om ulykkesforsikring for elever, at plikten også skal gjelde dem som har læretid i bedrift, og at utfyllende regler kan gis i forskrift. Kravet sikrer at den enkelte som er i opplæring ikke selv bærer risikoen for ulykker som oppstår i opplærings situasjoner eller under andre tiltak og aktiviteter som skjer i skolens regi.

Det er få innspill til forslaget i høringen av NOU-en, men de som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag om å videreføre reglene om ulykkesforsikring av elever. Dette gjelder EL og IT Forbundet, Oslo Kommune, Bærum kommune, Klepp kommune, Ørsta kommune og Rogaland fylkeskommune.

53.5.1.1 Inkludere andre enn elever

Utvalget stiller spørsmål ved om dagens opplæringslov gir hjemmel for å gi forskrift om ulykkesforsikring av andre enn elever. Samtidig erfarer utvalget at fylkeskommunene forholder seg til reglene gitt i forskrift til opplæringsloven kapittel 8, og at det derfor må anses som gjeldende praksis at fylkeskommunene også ulykkesforsikrer de som har læretid i bedrift i tilfeller hvor de ikke er dekket av andre ordninger. Departementet støtter denne vurderingen.

53.5.1.2 Inkludere voksne som får opplæring etter kapittel 4 A

Plikten til å sørge for ulykkesforsikring omfatter i dag ikke voksne som får opplæring etter opplæringsloven kapittel 4 A om opplæring spesielt organisert for voksne. Flere elev-, lærling- og mobbeombud i Norge og Kompetanse Norge mener voksne som får opplæring, også må være omfattet. Opplæringslovutvalget foreslår ikke å utvide dagens regel.

Bakgrunnen for dagens unntak er at voksne elever har et større ansvar for seg selv enn de yngre, og de har derfor ikke anses å ha det samme behovet for offentlig finansiert forsikring. Voksne som tas inn til ordinær videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 3, omfattes likevel av plikten til ulykkesforsikring fordi de da har elevstatus. Departementet ser ingen grunn til å gjøre forskjell mellom ulike grupper av voksne når det kommer til ulykkesforsikring. Det er ikke rimelig at hvordan tilbudet organiseres lokalt, er avgjørende for om noen voksne selv må bære risikoen for ulykker som oppstår i opplæringen eller under andre tiltak og aktiviteter som skjer i skolens regi. Departementet foreslår derfor å utvide plikten til å sørge for ulykkesforsikring til også å omfatte personer som deltar i forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne. Denne gruppa vil da være dekket på lik linje med elever. Det betyr blant annet at de som deltar i forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne, er dekket av kommunenes eller fylkeskommunenes ulykkesforsikring på veien mellom hjem og opplæringssted.

53.5.1.3 Forholdet til yrkesskadeforsikringen

De som har tegnet kontrakt om opplæring og læretid i bedrift, vil være arbeidstakere i bedriften og gjennom dette være omfattet av yrkesskadeforsikringsloven. Yrkesskadeforsikringsloven vil dekke dem som har læretid i bedrift, i alle tilfeller som forskrift til opplæringsloven omhandler, med unntak av dekning for ulykkesskade som har hendt på vei mellom hjem og arbeidsplass. Departementet støtter utvalgets vurdering om at forholdet mellom lærebedriften og dem som har læretid i bedrift, som utgangspunkt bør reguleres av arbeidslivets regler. Det bør komme klart fram at det er yrkesskadeforsikringsloven som gjelder for de som har læretid i bedrift. Samtidig er det ikke noen rimelig grunn til at elever skal være ulykkesforsikret på veien mellom hjem og opplæringssted, mens de som har læretid i bedrift, ikke er det. Det bør derfor, som

utvalget foreslår, konkretiseres i loven at fylkeskommunen skal sørge for ulykkesforsikring for de som har læretid i bedrift, der yrkesskadeforsikringen ikke er dekkende.

De som har læretid i bedrift, har inngått arbeidsavtale med lærebedriften, og det er ikke tvil om at de omfattes av yrkesskadeforsikringslovens arbeidstakerbegrep. Det kan imidlertid være tvil om elever som ikke har et ordinært ansettelsesforhold med en bedrift, dekkes av yrkesskadeforsikringsloven. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet bidra til å klargjøre yrkesskadeforsikringslovens arbeidstakerbegrep.

Departementet foreslår å videreføre at kommunenes og fylkeskommunenes ulykkesforsikring skal dekke de tilfeller hvor eleven, den voksne deltageren eller den som har læretid i bedrift ikke er forsikret gjennom den lovpålagte ordningen i yrkesskadeforsikringsloven, men hvor de likevel deltar i praktisk yrkesopplæring i arbeidslivet i skolens regi. Forsikringen skal fortsatt være sekundær i forhold til de dekningsmuligheter som tilbys gjennom folketrygdløven og yrkesskadeforsikringsloven.

54 Internkontroll og kvalitetsutvikling

54.1 Innledning

Dette kapitlet handler om krav til kommunene og fylkeskommunene om å ha internkontroll i virksomheten. Med internkontroll menes systematiske tiltak for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven blir oppfylt.

Internkontrollsystemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift, forebygge slike forhold og sikre at det blir satt i verk tiltak der det er nødvendig.

Kapitlet handler også om kvalitetsutvikling, det vil si tiltak som skal bidra til å holde ved like og heve kvaliteten i grunnopplæringen.

Kapitlet omhandler også krav til kommunene og fylkeskommunene om å ha skolefaglig kompetanse i sin administrasjon.

54.2 Dagens regler

54.2.1 Plikt til å ha internkontroll

Krav til internkontroll med plikter for kommune og fylkeskommune er fastsatt i kommuneloven § 25-1. Internkontrollen som skal gjennomføres etter bestemmelsen i kommuneloven, skal være systematisk, gjøres på bakgrunn av risikovurderinger og tilpasses konkrete og lokale behov. Bestemmelsen stiller ikke krav til en bestemt systematikk. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte.

Internkontrollplikten omfatter oppgavene som utføres av kommunenes og fylkeskommunenes administrasjon sentralt, pedagogisk-psykologisk tjeneste og alle skoler

og opplæringssteder som gir opplæring og andre tjenester etter opplæringsloven og forskriftene til loven.

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året, jf. kommuneloven § 25-2.

54.2.2 Plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling

Kommunen og fylkeskommunen skal ha «eit forsvarleg system for å følge opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4», jf. opplæringsloven § 13-3 e første avsnitt første setning.

Som en del av oppfølgingsansvaret skal kommunen og fylkeskommunen utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, jf. § 13-3e første avsnitt andre setning. Rapporten skal handle om læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Det er videre et krav at rapporten skal drøftes av kommunestyret og fylkestinget.

Det følger av § 13-3e andre avsnitt at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene i læreplanverket. Dette ble tidligere kalt skolebasert vurdering. Kommunen og fylkeskommunen plikter å involvere elevene i vurderingen.

54.2.3 Krav om å ha skolefaglig kompetanse

Kommunene «skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået», jf. opplæringsloven § 13-1 fjerde avsnitt. Hensikten med kravet er å sikre at kommuneadministrasjonen har kompetanse i skole spørsmål, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, merknad til § 13-1. Kravet omfatter både kunnskap om pedagogikk og kunnskap om regelverket for skolen. Det er ikke lagt føringer for hvordan den enkelte kommunen konkret skal sikre oppfyllelse av kravet. Det stilles ikke krav om konkret utdanning eller en bestemt stillingskategori eller -omfang.

54.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å ikke videreføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet. Utvalget foreslår at det innføres hjemmel til å føre tilsyn med det generelle internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1.
- å erstatte dagens krav om oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger med et krav om kvalitetsutvikling
- å erstatte dagens krav om tilstandsrapport med et generelt krav om rapportering til kommunestyret om tilstanden i skolen. Det stilles ikke krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret.

- å flytte kravet om vurdering av kvalitet på den enkelte skolen til loven og regulere dette sammen med krav om kvalitetsutvikling
- å ikke videreføre kravet om involvering av elever i bestemmelsen om kvalitetsvurdering på den enkelte skolen, ettersom utvalget foreslår et generelt krav om involvering av elever og foreldre
- å videreføre kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen i kommunen
- å innføre et krav om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen i fylkeskommunen

Opplæringslovutvalgets forslag er omtalt i NOU-en kapittel 43.10 og 49.4. Utvalgets forslag baserer seg på lov- og forskriftsreguleringen som gjaldt da, ikke på dagens § 13-3e.

54.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å erstatte dagens krav om å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger med et krav om kvalitetsutvikling, se forslaget til § 17-11 andre avsnitt
- å erstatte dagens krav om å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen med et generelt krav om at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få informasjon om tilstanden i skolen når det gjelder læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet i opplæringen, se forslaget til § 17-11 fjerde avsnitt. Det stilles ikke krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret og fylkestinget.
- å videreføre kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer kvaliteten på den enkelte skolen, se forslaget til § 17-11 tredje avsnitt
- å videreføre dagens regler med krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, se forslaget til § 17-11 første avsnitt
- å innføre krav om at også fylkeskommunen skal ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, se forslaget til § 17-11 første avsnitt

54.5 Departementets vurdering

54.5.1 Noen av utvalgets forslag er allerede vedtatt

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er det i kapittel 25 regler om internkontroll. Da Stortinget vedtok en ny kommunelov, la de til grunn at sektorlovgivningens internkontrollbestemmelser skulle gjennomgå og tilpasses til ny kommunelov. Stortinget vedtok i juni 2020 endringer i sektorlovgivningen, inkludert i opplæringsloven, gjennom behandlingen av Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. De nye reglene i kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2021, sammen med endringene i opplæringsloven. Noen av forslagene til opplæringslovutvalget om internkontroll og kvalitetsutvikling sammenfaller med endringene i opplæringsloven som ble vedtatt i juni 2020. Som en følge av dette vurderer ikke departementet alle utvalgets forslag her.

54.5.2 Videreføre regler om internkontroll

Opplæringslovutvalgets forslag om å ikke videreføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet er ikke aktuelt å vurdere etter endringene i opplæringsloven § 14-1, som trådte i kraft 1. januar 2021, se Prop. 81 L (2019–2020). Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om tilsyn i dagens opplæringslov § 14-1, se lovforslaget § 23-2 og kapittel 58 om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår derfor ingen endringer i reguleringen av internkontroll på opplæringsområdet.

54.5.3 Nytt og mer generelt krav om kvalitetsutvikling

I forbindelse med endringene som følge av ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven som trådte i kraft 1. januar 2021, fikk opplæringsloven en ny bestemmelse i § 13-3 e om plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling i skolen. Til 1. januar 2021 var det et krav i loven om at kommunene og fylkeskommunene skulle følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger som nasjonale prøver mv. Det materielle innholdet i dette kravet ble videreført i opplæringsloven § 13-3 e.

I likhet med opplæringslovutvalget mener departementet at det ikke er nødvendig å videreføre kravet i opplæringsloven § 13-3 e første avsnitt om å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger som nasjonale prøver med videre. Departementet foreslår derfor som utvalget å erstatte dette med et mer generelt krav om kvalitetsutvikling, se forslag til § 22-9 første avsnitt. Kommuner og fylkeskommuner vil fremdeles være pålagt å gjennomføre nasjonale kvalitetsvurderinger, og det er liten risiko for at kommunene og fylkeskommunene ikke vil bruke resultatene fra disse i arbeidet med kvalitetsutvikling. Å ikke lovfeste hvilket kunnskapsgrunnlag kvalitetsutviklingen skal baseres på, vil både kunne gjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar tydeligere og gi et større handlingsrom for lokal tilpasning.

For å skape forutsigbarhet for alle i opplæringssektoren, inkludert elever og lærere, støtter departementet utvalgets vurdering om at det bør være et eksplisitt krav om at kommunene og fylkeskommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i opplæringen.

54.5.4 Videreføre krav om informasjon, uten krav til form eller drøfting

Kravet i opplæringsloven om at kommunen og fylkeskommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, har til hensikt å sikre at det politiske nivået i kommunen og fylkeskommunen får den informasjonen som trengs for å drive kvalitetsutvikling. Det er ingen formkrav til rapporten.

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at det politiske nivået i kommuner og fylkeskommuner skal få informasjon fra skolene om tilstanden i skolene når det gjelder læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Spørsmålet utvalget stiller, er om det er nødvendig å regulere i hvilken form kommunestyret og fylkestinget får denne informasjonen (rapport), hvor ofte de skal få informasjon, og hvilken oppfølging rapporteringen eller tilstandsrapporten skal få. Utvalget foreslår å erstatte dagens krav om

at det skal utarbeides en rapport, med et generelt krav om rapportering til kommunestyret og fylkestinget om tilstanden i skolen.

Norsk Lektorlag støtter ikke utvalgets forslag om å erstatte dagens krav om tilstandsrapport med et generelt krav om rapportering til kommunestyret og fylkestinget om tilstanden i skolen. Lektorlaget mener at dette kan svekke politikernes oppfølging av skolekvalitet i sin utøvelse av skoleeierrollen. Barneombudet ønsker å lovfeste et krav om at tilstandsrapporten skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget.

Utdanningsforbundet ønsker å videreføre kravet om tilstandsrapport. Forbundet ønsker også at det stilles krav om brukermedvirkning i utarbeidelsen og behandlingen av rapporten. KS støtter utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger og forslag og foreslår å videreføre at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om tilstanden i skolen og at dette skal skje minst én gang i året. Dagens krav om at det skal være en «rapport» videreføres dermed ikke, men erstattes med en åpen regulering om at kommunestyret og fylkestinget skal få «informasjon». En åpen regulering kan føre til at kommunene og fylkeskommunene vurderer mer konkret enn i dag hva slags rapportering som er hensiktsmessig lokalt. Departementet har merket seg innvendingene fra Norsk Lektorlag og Utdanningsforbundet til å erstatte kravet om tilstandsrapport med et krav om informasjon. Departementet vil bemerke at det ikke er en intensjon å svekke muligheten for at det politiske nivået i kommunen og fylkeskommunen får den informasjonen det trenger til å drive kvalitetsutvikling i skolen. Departementet mener imidlertid at formkrav ikke er nødvendig for at det politiske nivået i kommunen og fylkeskommunen får den nødvendige informasjonen. Etter departementets vurdering vil det være tilstrekkelig å stille krav om at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om tilstanden i skolen, og at det skal skje minst én gang i året.

Departementet foreslår også i tråd med utvalgets forslag å ikke regulere et krav om at kommunestyret eller fylkestinget skal drøfte rapporteringen, slik det følger av dagens bestemmelse. Departementet har merket seg Barneombudets innspill om å lovfeste et krav om at tilstandsrapporten skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget, men mener dette er en unødvendig detaljregulering av kommunenes og fylkeskommunenes politiske nivå. Departementet legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene behandler informasjonen om tilstanden i skolen på en slik måte at de kan oppfylle plikten til å drive kvalitetsutvikling. Krav til brukermedvirkning vil være ivaretatt gjennom forslaget om å presisere i loven at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, blant annet arbeidet med kvalitetsutvikling, skolemiljøet og å fastsette skoleregler, se kapittel 16 om elevenes medvirkning og skoledemokratiet.

54.5.5 Videreføre krav om at hver skole skal vurdere kvalitet

Kravet om at hver skole jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå målene som er

fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, er et sentralt grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes kvalitetsutvikling.

Endringen utvalget foreslår, å flytte bestemmelsen om kvalitetsvurdering på skolenivå fra forskrift til opplæringsloven til selve opplæringsloven, er allerede gjort med endringen som trådte i kraft 1. januar 2021, jf. Prop. 81 L (2019–2020). Departementet foreslår å videreføre dagens lovkrav.

54.5.6 Brukermedvirkning i arbeidet med internkontroll, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring

54.5.6.1 Brukermedvirkning ivaretatt gjennom generelt krav i § 10-4

Etter § 13-3 e andre avsnitt skal elevene involveres i kvalitetsvurderingen på den enkelte skolen.

Departementet foreslår å innføre et generelt krav om at elever og foreldre skal få mulighet til å være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, se forslag til § 10-4. Bestemmelsen nevner som et eksempel at elever og foreldre skal involveres i skolens arbeid med kvalitetsutvikling. Departementet foreslår derfor i likhet med opplæringslovutvalget at kravet om å involvere elevene ikke skal gjentas i bestemmelsen om kvalitetsutvikling.

54.5.6.2 Ikke lovfeste krav om å involvere personalet

Til spørsmålet som er kommet opp i høringen, om det skal lovfestes et krav om at personalet på skolen skal involveres, vurderer utvalget at det bør være opp til kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver hvordan de involverer de ansatte. Departementet støtter dette og støtter dermed ikke Utdanningsforbundets innspill om at lærernes involvering omtales uttrykkelig i bestemmelsen. Det er likevel departementets vurdering at både rektorer, lærere og eventuelt andre ansatte skal involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutviklingen på den enkelte skolen ettersom det er de ansatte som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene.

Ansvar for at kvalitetsvurderingen blir gjennomført, er lagt til kommunene og fylkeskommunene. Dette er i tråd med ansvars plasseringen i resten av lovforslaget.

54.5.7 Videreføre krav om å ha skolefaglig kompetanse, også i fylkeskommunen

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre dagens krav om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, men at det skal gjelde både for kommunene og fylkeskommunene. Kravet til skolefaglig kompetanse i fylkeskommunen er nytt.

Departementet mener i likhet med utvalget at det er både nødvendig og viktig at kommunene og fylkeskommunene har kompetanse på skolefeltet. Spørsmålet er om det er nødvendig å stille krav om en konkret type kompetanse i kommunens og fylkeskommunens administrasjon. Det er bare for skolesektoren at det stilles et slikt krav.

Barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven stiller for eksempel kompetansekrav på ulike måter til tjenesten, men ikke til administrasjonen.

Departementet støtter utvalgets vurderinger og mener kravet om skolefaglig kompetanse bør videreføres for å sikre at kommuneadministrasjonene har kompetanse i skole spørsmål. Kravet bør også gjelde for fylkeskommuner. For noen kommuner og fylkeskommuner er det naturlig å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, og disse kommunene og fylkeskommunene vil ha dette uavhengig av om loven stiller krav om det. For andre kommuner kan det oppfattes som et signal om at skolefaglig kompetanse ikke er viktig lenger, dersom kravet ikke videreføres. Et lovkrav om skolefaglig kompetanse i administrasjonene tydeliggjør hvilke forventninger staten har til kommuner og fylkeskommuner når det gjelder oppfølging av pliktene knyttet til kompetanse- og kvalitetsutvikling. Departementet slutter seg til uttalelsen i Utdanningsforbundets høringsinnspill om at mangelfull skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen kan ha negativ påvirkning på systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse i skolen. Departementet viser i denne sammenheng til forskningen på skoleeierskap, som er omtalt i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, kapittel 4. Forskningen viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg fram til. Statlige myndigheter kan legge til rette, men arbeidet må skje lokalt. Kommuner som lykkes, kjennetegnes av en aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre. De kjennetegnes av politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. De kjennetegnes også av en aktiv skoleadministrasjon som er et koordinerende ledd med innsikt og kompetanse. Kommuner som lykkes, bidrar til skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegerer ansvar og sikre at alle kjenner sine ansvarsområder. Departementet mener at et lovkrav om å ha skolefaglig kompetanse i kommunal og fylkeskommunal administrasjon i større grad vil sikre godt skoleeierskap, enn om det ikke finnes et slikt lovkrav.

Det er riktig som KS innvender i sitt høringsinnspill, at kravet er en inngripen i kommunenes og fylkeskommunenes rett til selv å organisere sin administrasjon. Departementet mener likevel dette ikke kan tillegges avgjørende vekt, sett opp betydningen av at kommunen og fylkeskommunen har kompetanse i skole spørsmål. Departementet viser til at de fleste fylkeskommunene på eget initiativ har sørget for skolefaglig kompetanse i sine administrasjoner, noe som kan tas til inntekt for at et lovkrav på dette området ikke er for inngripende og byrdefullt.

Dagens krav gir kommunene og fylkeskommunene stor grad av handlefrihet når det gjelder hvordan de vil innrette seg for å oppfylle kravet. Det stilles ikke konkrete krav til nivå eller omfang av kompetansen. Det stilles heller ikke konkrete krav til stillingens størrelse eller innplassering i organisasjonen. Departementet legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene ønsker å yte gode tjenester, og at vurdering av kompetanse og ressurser er en sentral del av dette arbeidet. Departementet mener derfor, i likhet med utvalget, at det ikke er nødvendig å konkretisere kravet ytterligere. Departementet vil bemerke at flere kommuner i dag oppfyller kravet om å ha skolefaglig

kompetanse i administrasjonen ved at en rektor innehar denne funksjonen. Departementet mener en slik ordning kan være uheldig fordi det kan oppstå tvil om det er rektor eller kommunen som uttaler seg i en sak. I flere av bestemmelsene i loven er det dessuten vist til at rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen. Det kan i slike tilfeller oppstå tvil om kommunen er varslet eller ikke dersom rektor også innehar en rolle i kommunens administrasjon. Utdanningsdirektoratet har i en tolkingsuttalelse fra 7. april 2008 påpekt at for at rektorfunksjonen og funksjonen som skolefaglig kompetanseperson skal kunne la seg kombinere for en og samme person, må funksjonene arbeidsrettslig holdes fra hverandre, typisk ved separate arbeidsforhold for hver av funksjonene.

55 Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger fra folkeregisteret, m.m.

55.1 Innledning

Dette kapitlet handler om bestemmelser i opplæringsloven som retter seg spesifikt mot ulike aktører, fra ansatte i skolen til staten. Bestemmelsene er

- § 15-3 om opplysningsplikt til barnevernet
- § 15-4 om opplysningsplikt til sosialtjenesten
- § 13-3c om plikt for fylkeskommunen til å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak
- § 14-2 om statlig råd og veiledning
- § 15-1 om bruk av forvaltningsloven
- § 15-9 om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret
- § 15-7 om oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig
- § 14-4 om informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet viser til endringer i opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 om opplysningsplikt til barnevernet og opplysningsplikt til sosialtjenesten i opplæringsloven, som ble vedtatt av Stortinget 11. juni 2021, jf. lovvedtak 143 (2020–2021). Det er foreløpig ikke fastsatt når lovendringene skal tre i kraft, men departementet tar sikte på ikrafttredelse 1. januar 2022. Forslagene er nærmere beskrevet i Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Formålet med lovendringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Departementet foreslår ingen endringer i opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 i dette høringsnotatet.

55.2 Pålegg til fylkeskommunene om å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak

55.2.1 Dagens regler

Det følger av opplæringsloven § 13-3c at fylkeskommunene etter oppdrag fra departementet skal «retteleie om og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a. kan gi god sammenheng mellom grunnskole og vidaregåande opplæring.» Departementet kan gi nærmere forskrifter om disse oppgavene.

Bestemmelsen ble innført som en oppfølging av St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. I meldingen ble det foreslått å overføre ulike oppgaver i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem til fylkeskommunene. For å kunne pålegge fylkeskommunene nye oppgaver var det behov for hjemmel i lov. Verken ordlyden eller forarbeidene beskriver konkret hva slags oppgaver som kan pålegges fylkeskommunene etter bestemmelsen. Bestemmelsen trådte i kraft i 2010. Det er ikke fastsatt forskrifter med hjemmel i § 13-3c.

55.2.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at bestemmelsen om å pålegge fylkeskommunen å gi veiledning og drive kvalitetsutvikling ikke videreføres i den nye loven.

55.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om å pålegge fylkeskommunene å gi veiledning og drive kvalitetsutvikling.

55.2.4 Departementets vurdering

Utvalget foreslår å ta § 13-3c ut av opplæringsloven. Utvalget viser til at bestemmelsen ikke er godt nok i samsvar med kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Bestemmelsen er så lite konkret at den ikke utgjør noen tydelig skranke for hvilke oppgaver som kan pålegges fylkeskommunen, og bruken av den blir derfor lite forutsigbar for fylkeskommunen.

Utvalget viser videre til Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, der det framgår at fylkeskommunene skal ta et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet.

Selv om oppfølgingen av meldingen aktualiserer behovet for å pålegge fylkeskommunen nye oppgaver innenfor grunnskolen og den vidaregåande opplæringen, mener utvalget at § 13-3c ikke bør videreføres. I stedet mener utvalget at regjeringen bør gjennomgå hvilke konkrete oppgaver som staten ønsker å pålegge fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen. Deretter kan nødvendig forankring i lov sikres gjennom at forslag med tydelige lovhjemler fremmes for Stortinget.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

55.3 Statlig råd og veiledning

55.3.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 14-2 er det fastsatt at «[d]epartementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemd etter denne lova, og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringsstilbod i samsvar med lov og forskrifter».

Det går fram av Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* at regelen ikke er ment å fastsette konkrete plikter, men at innholdet i regelen må vurderes som et mål om å få i stand en best mulig samhandling mellom departementet og kommunene og fylkeskommunene.

55.3.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår at bestemmelsen om statlig råd og veiledning ikke videreføres i ny opplæringslov.

55.3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om statlig råd og veiledning.

55.3.4 Departementets vurdering

Utvalget foreslår å fjerne bestemmelsen om at departementet skal gi råd og veiledning, og viser til forvaltningsloven § 11. Denne fastslår en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningsorganer innenfor sitt saksområde. Dessuten gjelder det et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp om god forvaltningsskikk, som blant annet innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Utvalget viser til at opplæringsloven § 14-2 ikke inneholder noen selvstendige plikter utover det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Bestemmelsen er dermed en unødvendig dobbeltregulering.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

55.4 Bruk av forvaltningsloven

55.4.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 15-1 handler om bruk av forvaltningsloven. I første avsnitt i bestemmelsen er det fastsatt at «[f]orvaltningslova gjeld for verksemd som etter lova her blir driven av forvaltningsorgan, med dei særreglane som er fastsette i lova her». Det samme følger også av forvaltningsloven § 1.

I § 15-1 tredje avsnitt er det fastsatt at «[v]ed behandling av klagar på kommunale vedtak om skolebyte etter § 8-1 tredje avsnitt skal statleg klageinstans leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet». Dette er et unntak fra forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje setning, hvor det er fastsatt at den statlige

klageinstansen skal legge «stor vekt» på det kommunale selvstyret ved denne typen avgjørelser. I høringen av forslaget om å innføre bestemmelsen i opplæringsloven § 15-1 tredje avsnitt ble det lagt til grunn at «[d]epartementet mener det er enkelte sakstyper som ikke bør bli berørt av forslaget om å redusere klageinstansens adgang til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Her sikter departementet til sakstyper som gjelder grunnleggende velferdstjenester til private parter».

Andre avsnitt i opplæringsloven § 15-1 er omtalt i kapittel 61 om private grunnskoler som ikke får statsstøtte.

55.4.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å ikke presisere i opplæringsloven at forvaltningsloven gjelder, med unntak av forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Utvalget foreslår at disse bestemmelsene fortsatt skal gjelde for private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Se nærmere om dette i kapittel 61 om private grunnskoler som ikke får statsstøtte.
- å ikke videreføre bestemmelsen i opplæringsloven § 15-1 tredje avsnitt om at statlig klageinstans skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet når staten behandler klager på kommunale vedtak om skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt

55.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å ikke videreføre henvisningen til forvaltningsloven i opplæringsloven
- å ikke videreføre særbestemmelsen om vektlegging av det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet når staten behandler klager på kommunale vedtak om skolebytte

55.4.4 Departementets vurdering

55.4.4.1 Ikke videreføre henvisningen til forvaltningsloven

Utvalget foreslår å ikke videreføre opplæringsloven § 15-1 første avsnitt fordi bestemmelsen ikke har noen selvstendig rettslig betydning. Utvalget mener denne formen for særregulering normalt bør unngås.

Departementet ser at pedagogiske hensyn kan tale for å ha en bestemmelse i opplæringsloven som sier at reglene i forvaltningsloven gjelder for opplæringsvirksomhet. Opplæringsloven har et stort nedslagsfelt og benyttes av mange som ikke er jurister. Det kan være rektorer, lærere, foreldre, elever, voksne i grunnopplæringen og ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Mange bestemmelser og rettigheter i loven har stor betydning for dem de gjelder for. For å få disse rettighetene oppfylt er elever og foreldre avhengige av at reglene i forvaltningsloven blir fulgt. Det gjelder for eksempel saksbehandlingsregler knyttet til enkeltvedtak, som rett til kontradiksjon, begrunnelse for enkeltvedtak og rett til å klage.

Departementet mener likevel at en generell henvisning til forvaltningsloven innebærer en unødvendig dobbeltregulering. Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsen ikke har selvstendig rettslig betydning. Forvaltningslovens regler gjelder uansett i grunnskolen og den videregående opplæringsområdet, se forvaltningsloven § 1, som bestemmer at forvaltningsloven «gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Kommuner og fylkeskommuner er forvaltningsorganer. Det finnes andre regelverk som gjelder på grunnopplæringsområdet uten at de er nevnt i opplæringsloven, for eksempel likestillings- og diskrimineringsregelverket. Departementet viser til omtalen av prinsipper for regelstyring i høringsnotatet kapittel 4, der det framgår at dobbeltregulering bør unngås fordi det kan føre til rettsklarhet og inkonsekvens i regelverket.

Departementet viser til at felles nasjonalt tilsyn 2014–2017 avdekket mange brudd på forvaltningsrettslige krav. Dette gjaldt særlig krav til begrunnelse, men også krav til forhåndsvarsel og informasjon om klageadgang og klagefrist. I mange av statsforvalterens (daværende fylkesmannens) tilsyn med spesialundervisning i 2019 ble det også avdekket at skolene og kommunene ikke oppfyller de forvaltningsrettslige kravene til sakens opplysning og begrunnelse av vedtak. Tilsyn med grunnskoleopplæring organisert for voksne i 2018 og 2019 avdekket også at kommunene ikke fatter skriftlige vedtak for alle søkere, og at vedtakene mangler grunnleggende informasjon. I tillegg ble det avdekket brudd på andre forvaltningsrettslige krav, særlig informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Spørsmålet er om en generell henvisning til forvaltningsloven kan bidra til å sikre at viktige regler i forvaltningsloven faktisk blir fulgt, slik at elevene får sine rettigheter oppfylt. Departementet stiller seg tvilende til dette og viser til at resultatene fra tilsyn indikerer at dagens regel ikke har hatt denne effekten. God veiledning om saksbehandlingsregler og andre viktige regler i forvaltningsloven rettet mot brukerne av opplæringsloven vil etter departementets syn trolig ha bedre effekt.

55.4.4.2 Ikke videreførekrav om å vektlegge hensynet til det kommunale selvstyret i klagesaker om skolebytte

Utvalget foreslår å ikke videreføre § 15-1 tredje avsnitt, som er en særregel om at den statlige klageinstansen skal vektlegge det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet når den behandler klager på kommunale vedtak om skolebytte. Forslaget gjelder også dersom departementet ikke følger opp utvalgets forslag om at staten ikke lenger skal være klageinstans for søknader om skolebytte i grunnskolen, se kapittel 56 om klageadgang og klageinstans.

Utvalget mener at det ikke er behov for dette unntaket fra forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje setning, og peker særlig på at det blir en uryddig ordning dersom det er ulike terskler for ulike vedtak etter den nye loven. Utvalget kan heller ikke se at det i forarbeidene til bestemmelsen er gitt en begrunnelse for at skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje avsnitt skal behandles annerledes enn andre avgjørelser etter opplæringsloven når det gjelder hvor stor vekt klageinstansen skal legge på det lokale selvstyret. Utvalget viser videre til at den statlige klageinstansen ikke må legge

avgjørende vekt på det kommunale selvstyret, og at klageinstansen alltid skal overprøve avgjørelser som ikke er i samsvar med de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene. For eksempel skal avgjørelser ikke være åpenbart urimelige, og her vil barnets beste være et sentralt hensyn.

Departementet viser til at opplæringsloven § 15-1 tredje avsnitt kom inn i loven ved lov 6. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.). Bakgrunnen var en endring av den generelle regelen i forvaltningsloven om at statlige klageinstanser skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, til at statlige klageinstanser skal legge *stor* vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, se Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)*. Hensikten var å styrke lokaldemokratiet og flytte makt og ansvar over til kommuner og fylkeskommuner. Saker om skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 ble samtidig unntatt fra endringen. I disse sakene skal klageinstansen, som før, legge vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet. Begrunnelsen for at opplæringsloven § 8-1 ikke følger den generelle regelen i forvaltningsloven om å legge stor vekt på det kommunale selvstyret, er at hensynet til barnets beste veier tyngre i disse sakene enn i andre saker. Departementet skriver dette i Prop. 64 L (2016–2017), punkt 3.6.2:

I høringsnotatet blei det foreslått at gjeldande norm om at det skal leggjast «vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøvinga av det frie skjønnet, skal oppretthaldast når det gjeld opplæringslova § 8-1 tredje ledd og barnevernlova. Blant instansane som har merknader til framlegget, blir det peikt på at omsynet til kva som er det beste for barnet, bør vege tyngre enn det kommunale sjølvstyret, medan ein del instansar meiner at terskelen for overprøving også bør hevast ved klagehandsaming av slike saker. Departementet meiner at omsynet til kva som er best for barnet, tilseier at vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret ikkje bør endrast.

Departementet er enig med utvalget i at det er uryddig å ha forskjellige terskler for klageinstansens myndighet for vedtak etter den nye loven, og slutter seg for øvrig til utvalgets vurderinger og konklusjon.

Departementet er for så vidt enig i begrunnelsen bak særregelen i § 15-1 tredje avsnitt, at barnets beste bør veie tungt i saker om skolebytte, men mener dette hensynet uansett må være sentralt i klageinstansens vurdering av alle enkeltvedtak og veies opp mot andre hensyn, som kommunalt selvstyre. Det følger av dagens regler, og er også foreslått tatt inn i opplæringsloven, at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder elever, se forslag til § 2-1. Klageinstansen har alltid mulighet til å prøve om avgjørelser er i samsvar med de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om saklighet, forsvarlighet, forholdsmessighet og rimelighet.

55.5 Innhenting av opplysninger fra folkeregisteret

55.5.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 15-9 handler om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret. Her er det fastsatt at «[o]ffentlige myndigheter kan utan hinder av teieplikt innhente opplysningar frå Folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgåver etter denne lova. Departementet gir forskrift om kva for opplysningar som kan innhentast».

Som følge av ny folkeregistreringslov må hjemmelen for utlevering av opplysninger fra folkeregisteret som er omfattet av taushetsplikt, stå i regelverket som gjelder for de ulike saksområdene. Bestemmelsen ble innført med virkning fra 1. oktober 2018. Det framgår i Prop. 86 L (2017–2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)* at begrunnelsen for forskriftshjemmelen er:

Kunnskapsdepartementet ser det slik at det ikkje er ynskjeleg å gje ein generell heimel i lova som opnar for å hente inn opplysningar som er omfatta av teieplikta i folkeregisterloven. Det er likevel slik at kva for opplysningar som er naudsynte for å utføre oppgåver etter barnehageloven, opplæringslova eller friskolelova, kan endra seg over tid og på grunn av andre endringar i desse lovene og i dei tilhøyrande forskriftene. Kunnskapsdepartementet meiner difor det bør gå klart fram i forskrift kva for opplysningar som kan verte henta inn etter barnehageloven, opplæringslova og friskolelova.

Slik forskrift er gitt i forskrift til opplæringsloven § 22 A-1.

55.5.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringsutvalget foreslår å videreføre hjemmelen for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret

55.5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre hjemmelen for innhenting av opplysninger fra folkeregisteret, se forslaget til § 25-3.

55.5.4 Departementets vurdering

Utvalget mener at offentlige myndigheter fortsatt skal kunne innhente opplysninger fra folkeregisteret uten hinder av taushetsplikten når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter den nye loven. Videre mener utvalget at det fortsatt bør gå klart fram av regelverket hvilke opplysninger som kan innhentes fra folkeregisteret. Når det nye regelverket har virket over noen år, mener utvalget at departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å fastsette i loven hva det kan innhentes opplysninger om, i stedet for i forskrift. Regelverket om innhenting av opplysninger fra folkeregisteret vil da bli mindre fragmentert.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

55.6 Tilskudd fra staten

55.6.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 13-9 lyder: «Staten gir tilskot til å dekkje delar av utgiftene til kommunane og fylkeskommunane. Tilskotet blir normalt gitt som eit rammetilskot etter reglar gitt av departementet.» Også i andre velferdslover er det fastsatt bestemmelser om tilskudd fra staten, for eksempel i helse- og omsorgstjenesteloven § 11-5, sosialtjenesteloven § 11 og barnevernloven § 9-7. Barnehageloven og fagskoleloven har derimot ikke tilsvarende bestemmelser om statlig tilskudd.

I kommuneloven § 2-2 tredje avsnitt er det fastsatt at «[i]nnenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom». Bestemmelsen er en lovfesting av det såkalte finansieringsprinsippet. Prinsippet fastsetter det sentrale premisset for reell lokal handlefrihet, nemlig at staten bør bidra til at kommunene har et økonomisk handlingsrom. Bestemmelsen er ikke kun rettet mot lovpålagte oppgaver, men sikter til oppgaver i bredere forstand.

55.6.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om tilskudd fra staten i opplæringsloven § 13-9.

55.6.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om tilskudd fra staten.

55.6.4 Departementets vurdering

Utvalget foreslår at bestemmelsen om tilskudd fra staten ikke videreføres, og viser til at opplæringsloven § 13-9 ikke har noen selvstendig rettslig betydning. Det er fastsatt at tilskudd normalt skal gis i form av rammetilskudd, men bestemmelsen er ikke til hinder for at Stortinget bevilger øremerkede midler til særskilte formål. Dessuten er det såkalte finansieringsprinsippet fastsatt i kommuneloven § 2-2 tredje avsnitt.

Videre angir ikke opplæringsloven § 13-9 hvor stort rammetilskuddet skal være, kun at staten har en plikt til å dekke «delar» av kommunens utgifter. Utvalget viser også til at de andre lover innen oppvekst og utdanning, hvor kommunene og fylkeskommunene pålegges plikter, ikke har en generell bestemmelse om plikt for staten til å gi tilskudd.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag.

55.7 Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig

55.7.1 Dagens regler

Det er fastsatt følgende i opplæringsloven § 15-7:

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

Bestemmelsen kom inn i opplæringsloven i 2018 som en følge av en endring i tvisteloven som ga kommunene adgang til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelser. I tvisteloven § 1-4 a første avsnitt er det listet opp hvilke avgjørelser som er omfattet. Søksmålsadgangen gjelder for eksempel i tilfeller der et statlig organ pålegger kommunen plikter etter tilsyn.

Opplæringsloven § 15-7 innebærer at det er forbudt å ikke oppfylle et vedtak som er kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, dersom å ikke oppfylle vedtaket er til skade for en elev eller en voksen deltager i grunnopplæringen som er tilgodesett av det statlige vedtaket. Tilsvarende omgjøringsforbud ble også tatt inn i andre velferdslover, som pasient- og brukerrettighetsloven og barnehageloven. Omgjøringsforbudet i opplæringsloven § 15-7 gjelder likevel ikke dersom den private parten hadde fått tilkjent en ytelse fordi hen eller noen som har handlet på vegne av hen, med forsett eller grov uaktsomhet har gitt feilaktige opplysninger.

55.7.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre regelen om oppfyllelsen av ugyldige vedtak.

55.7.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre regelen om oppfyllelsen av ugyldige vedtak, se forslaget til § 29-4.

55.7.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er gode grunner for forbudet i opplæringsloven § 15-7, og foreslår at bestemmelsen videreføres. Departementet mener, som utvalget, at det at et vedtak som tilgodeser en elev, ikke skal kunne omgjøres til ugunst for eleven på grunnlag av et søksmål om ugyldighet, er til elevens beste. Tilsvarende gjelder for voksne deltagere som er tilgodesett i vedtak fra statlige organer. Departementet mener også at det er rimelig at det likevel ikke er et forbud mot å oppfylle vedtaket dersom årsaken til at vedtaket er ugyldig, er at eleven eller den voksne deltageren med forsett eller grov uaktsomhet har gitt feilaktige opplysninger. Bestemmelsen utelukker ikke omgjøring på annet grunnlag.

55.8 Deltagelse i evalueringer og informasjonsinnhenting

55.8.1 Dagens regler

Opplæringsloven § 14-4 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter som pålegger de som er ansvarlige for opplæringsvirksomhet og dem som mottar slik opplæring, det vil si kommuner, fylkeskommuner, skoler, elever og dem som har læretid i bedrift m.fl., å gi opplysninger og å delta i evalueringer om forhold som har betydning for evaluering av opplæringsvirksomheter som er omfattet av loven. Opplæringsloven § 13-3 e første avsnitt slår fast at kommunene og fylkeskommunene skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i § 14-4.

Departementet har gitt slik forskrift i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven. Dette kapitlet handler om blant annet nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet til elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater og ulike prøver, inkludert nasjonale prøver.

55.8.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om informasjonsinnhenting og evaluering i den nye loven med noen språklige endringer.

55.8.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om informasjonsinnhenting og evaluering, se forslaget til § 25-4 første avsnitt.

55.8.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å videreføre hjemmelen for å gi regler i forskrift som pålegger kommuner, fylkeskommuner, skoler, elever og dem som skal ha læretid i bedrift, mfl. å gi opplysninger og å delta i evalueringer om forhold som har betydning for evaluering av opplæringsvirksomheter som er omfattet av loven. En slik hjemmel er nødvendig for å legge til rette for, og gjennomføre, kvalitetsutviklingsarbeid i skolen, jf. opplæringsloven § 13-3 e og forslag til ny § 17-11. Se nærmere om kvalitetsutviklingsarbeid i høringsnotatet kapittel 54 om internkontroll og kvalitetsutvikling.

Utvalget gir uttrykk for at innsamling av opplysninger og rapportering fra tester og evalueringer som gjøres i dag, reiser flere personvernutfordringer. Utvalget viser til at det i en del sammenhenger har vært problematisert om behandlingsgrunnlaget i opplæringsloven med forskrifter er tilstrekkelig for behandlingen av slike opplysninger i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Departementet viser til Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)* og kapittel 52 om regler om behandling av personopplysninger i grunnskolen og den videregående opplæringen.

Departementet viser også til at Stortinget på bakgrunn av representantforslag om tillitsreform i skolen har bedt regjeringen nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert. Utvalget skal gjennomgå Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte. Departementet er i gang med å følge opp vedtaket, og vil benytte den eksisterende referansegruppa for fagfornyelsen, der partene i skolesektoren er representert, til å gå gjennom de ulike elementene i kvalitetsvurderingssystemet i lys av fagfornyelsen. Referansegruppa er godt etablert og er gjennom sitt arbeid kjent med fagfornyelsen.

56 Klageadgang og klageinstans

56.1 Innledning

Dette kapitlet handler om klageregler. Dette er regler om hva det kan klages over, hvem som kan klage, hvem som bør være klageinstans og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder i klagebehandlingen.

Departementet vurderer hvem som bør være klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven. Det er dette spørsmålet opplæringslovutvalget har tatt stilling til. I tillegg vurderer departementet å innføre selvstendig klagerett for elever under 15 år i enkelte tilfeller, et tema utvalget ikke har sett på.

Rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger må ses i sammenheng med regler om tilsyn og hvilke reaksjonsregler som er nødvendige og hensiktsmessige for å sikre en effektiv styring og håndheving av opplæringsloven. Dette er tema i kapittel 58 og 59.

56.2 Dagens regler

56.2.1 Forvaltningsloven og opplæringsloven

Forvaltningsloven, som også gjelder for opplæringssektoren, har regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak i kapittel IV og regler om retten til å klage på enkeltvedtak i kapittel VI. Reglene i forvaltningsloven kapittel III–VI gjelder for enkeltvedtak som er truffet i offentlig forvaltning, med mindre det er gitt egne regler (særregler) i sektorlovgivningen.

Mens formålet med saksbehandlingsreglene er å sikre en riktig avgjørelse fra starten, gir retten til å klage en rettsbeskyttelse ved at enkeltvedtaket kan oppheves eller endres. Formålet med retten til å klage er å sikre at forvaltningen treffer riktige vedtak, og at den enkelte får rettighetene sine oppfylt. Retten til å klage er også et ledd i forvaltningens interne kontroll med egne avgjørelser.

I opplæringsloven er det gitt særregler som avviker fra forvaltningslovens hovedløsning. Opplæringsloven har blant annet særregler om at departementet, i praksis statsforvalteren, er klageinstans for en rekke enkeltvedtak.

56.2.2 Hva det kan klages over

56.2.2.1 *Rett til å klage på enkeltvedtak*

Forvaltningsloven § 28 første avsnitt gir klagerett på avgjørelser som er enkeltvedtak. Et enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven § 2 som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet», og som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Avgjørelser om standpunktkarakter, skoleplass, elevens rett til spesialundervisning, skoleskyss, utsatt skolestart og permisjon fra opplæringen er eksempler på enkeltvedtak. Også tildeling av kommunale ytelser og tjenester som man ikke har lovfestet rett til, kan være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Eksempelvis er kommunens avgjørelse om tildeling av plass i skolefritidsordningen et enkeltvedtak. I løpet av opplæringsløpet tas det ulike avgjørelser, for eksempel om klassetilhørighet, timeplaner, lekser, vurderinger i fag og i orden og oppførsel som ikke er standpunktkarakterer, organisering av skoledagen, plassering i klasserom, endring av læremidler, skoleturer etc. De fleste av disse avgjørelsene er det ikke klagerett på. Er det tvil, må det vurderes konkret om avgjørelsen er et enkeltvedtak, blant annet ut fra hvor inngripende avgjørelsen er, og hvem den gjelder for.

56.2.2.2 *Rett til å klage selv om det ikke foreligger et enkeltvedtak*

Opplæringsloven § 9 A-7 siste avsnitt inneholder et unntak fra hovedregelen om at klagerett forutsetter et enkeltvedtak. En elev eller forelder kan klage på det fysiske skolemiljøet selv om skolen ikke har truffet enkeltvedtak i saken. Forutsetningen er at eleven eller foreldrene har bedt skolen om å sette i gang tiltak for å rette på det fysiske miljøet, og at skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken.

Også opplæringsloven § 9 A-6 første avsnitt inneholder en særregel som avviker fra normalordningen i forvaltningsloven. Regelen gjelder håndheving i saker om det psykososiale skolemiljøet. Dersom elever eller foreldre mener skolen ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, kan de melde sin sak direkte til statsforvalteren, og de har rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt for å sikre at elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Saken må være tatt opp med rektor før den meldes til statsforvalteren, som først på dette stadiet treffer et enkeltvedtak med klagerett til Utdanningsdirektoratet.

56.2.3 Hvem som har klagerett

Hvem som har klagerett, følger av forvaltningsloven § 28 første avsnitt. Etter bestemmelsen kan «en part eller annen med rettslig klageinteresse» klage på et enkeltvedtak. Part i saken er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første avsnitt bokstav e.

For enkeltvedtak etter opplæringsloven vil eleven som vedtaket gjelder, alltid være part i saken. Etter barneloven § 32 kan eleven etter fylte 15 år selv velge utdanning og har også selvstendig klagerett på enkeltvedtak etter opplæringsloven. Foreldrene vil da ikke lenger ha partsstatus i saker hvor elevene har selvbestemmelse, men de kan bistå elevene, og i

enkelte tilfeller også ha rettslig klageinteresse. I forskrift til opplæringsloven § 5-2 er foreldre gitt selvstendig klagerett på vedtak om karakterer og vurdering selv om barnet er fylt 15 år.

Personer, organisasjoner og organer som ikke er part i saken, kan ha *rettslig klageinteresse* og klagerett. Avgjørende momenter for hvem som har rettslig klageinteresse er blant annet om personen, organisasjonen eller organet har en aktuell interesse i vedtaket, hvor nær tilknytning de har til saken, og hvor direkte og inngripende vedtaket er for den som mener å ha klageinteresse. På opplæringslovens område er problemstillingen reist i saker om skolemiljø. Spørsmålet har vært om lærere eller andre ansatte på skolen kan få partsstatus eller ha rettslig klageinteresse i vedtak som treffes i elevens skolemiljøsak, der den ansatte er årsak til elevens melding til statsforvalteren og skolens tiltak berører den aktuelle ansatte.

56.2.4 Hvem som er klageinstans

Enkeltvedtak skal påklages til «det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen)», jf. forvaltningsloven § 28 første avsnitt. Klagen skal framsettes for det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, jf. forvaltningsloven § 32. For enkeltvedtak som er truffet av et forvaltningsorgan som er opprettet etter kommuneloven, for eksempel rektor på skolen, kommuneadministrasjonen eller fylkesadministrasjonen, er klageinstansen styret, fylkestinget, formannskapet, fylkesutvalget eller en særskilt klagemennd, jf. forvaltningsloven § 28 andre avsnitt første setning.

Opplæringsloven inneholder flere regler som avviker fra dette systemet. Etter opplæringsloven skal klager på enkeltvedtak som gjelder elever og voksne i grunnskolen, som hovedregel behandles av departementet. Myndigheten til å behandle klagen er delegert til statsforvalteren. For videregående opplæring er hovedregelen at forvaltningslovens regler gjelder. Departementet er bare klageinstans for de vedtakene som er listet opp i loven. Dette gjelder

- inntak til videregående opplæring
- inntak til et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1
- spesialundervisning
- særskilt språkopplæring
- det fysiske skolemiljøet
- opplæring i opptil to år ekstra
- pålagt skolebytte

For klage på vedtak om hvilket utdanningsprogram, programområde eller skole en søker skal tas inn på, og for klage på vedtak om inntak av gjesteelever, gjelder forvaltningslovens regler, jf. opplæringsloven § 15-2 tredje avsnitt. Det betyr at det er fylkestinget eller særskilte klagemennder oppnevnt av fylkestinget som er klageinstans i disse vedtakene.

For håndheving i skolemiljø saker kan saken etter å ha blitt tatt opp med skolen meldes til statsforvalteren. Vedtak fra statsforvalteren kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

For klager på vedtak om vurdering er det fastsatt egne regler i forskrift til opplæringsloven kapittel 5. For klage på vurdering av skriftlig eksamen er det egne klagenemnder som er oppnevnt av statsforvalteren, eller fylkeskommunen, som er klageinstans, jf. forskrift til opplæringsloven § 5-9. For klage på standpunkt karakter i fag og orden og atferd er statsforvalteren klageinstans i grunnskolen, og for videregående opplæring er det fylkestinget eller det organ fylkestinget gir myndighet som behandler klagene, se forskrift til opplæringsloven §§ 5-12 og 5-13. For klage på bedømming av fag- og svenneprøve, praksisbrevprøve og kompetanseprøve i videregående opplæring er det egen klagenemnd som er klageinstans, jf. forskrift til opplæringsloven § 5-14. I forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og 4 er det også fastsatt at statsforvalteren er klageinstans for enkelte andre sakstyper, for eksempel for realkompetansevurdering etter § 4-11 og for særskilt tilrettelegging av eksamen etter §§ 3-29 og 4-21.

56.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget har vurdert hvem som bør være klageinstans for vedtak etter opplæringsloven, og foreslår

- at forvaltningslovens regler om klageinstans som hovedregel skal gjelde. Det vil si at enkeltvedtak skal påklages til kommunen eller fylkeskommunen.
- at departementet skal være klageinstans for opplistede enkeltvedtak etter opplæringsloven
- at det innføres en egen hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering

Utvalgets vurdering og forslag står i NOU-en, kapittel 51.

56.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å gi elever som har en valgtrett knyttet til individuelle opplæringsrettigheter fra 8. trinn, selvstendig klagerett på enkeltvedtak selv om de ikke har fylt 15 år, se forslagene til §§ 3-2 fjerde avsnitt, 3-3 og 3-4 første avsnitt
- å innføre en hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering, se forslaget til § 29-1 andre eller tredje avsnitt (avhengig av modell 1 eller 2)

Departementet presenterer to alternative modeller for hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven:

- Kommunen og fylkeskommunen skal være klageinstans for vedtak etter opplæringsloven, med unntak av nærmere bestemte vedtak, i tråd med utvalgets forslag, se forslaget til § 29-1 modell 1.
- Staten skal være klageinstans for alle vedtak etter opplæringsloven som gjelder opplæringen. For vedtak etter opplæringsloven som gjelder annen virksomhet enn

opplæring, skal forvaltningslovens regler om klageinstans gjelde. Staten skal likevel være klageinstans for vedtak om skoleskyss. Se forslaget til § 29-1 modell 2.

Departementet har ikke tatt stilling til saken, og ber om høringsinstansenes syn på de to alternativene.

56.5 Departementets vurdering

56.5.1 Selvstendig klagerett fra 8. trinn for opplæring i og på samisk, i kvensk eller finsk og opplæring i og på tegnspråk

Den som er part eller har rettslig klageinteresse, kan klage på enkeltvedtak. Eleven vedtaket gjelder for, vil alltid være part. Når eleven er under 15 år, vil eleven være representert av sine foreldre. Etter fylte 15 år har elever selvbestemmelse i utdanningsspørsmål og da selvstendig klagerett.

For retten til opplæring i og på samisk foreslår departementet å videreføre at elevene selv kan velge om de vil ha slik opplæring fra 8. trinn, se lovforslaget § 3-2 fjerde avsnitt. Det samme foreslås for opplæring i kvensk eller finsk og opplæring i og på tegnspråk, se lovforslaget §§ 3-3 og 3-4.

Departementet mener at denne valgretten bør føre til at elevene også har selvstendig klagerett fra 8. trinn i slike saker, også selv om de ikke har fylt 15 år. Departementet foreslår derfor å gi elever som har en valgrett knyttet til individuelle opplæringsrettigheter fra 8. trinn, selvstendig klagerett på enkeltvedtak, uavhengig av om de har fylt 15 år.

Departementet har vurdert hvor i loven den selvstendige klageretten bør framgå. Alternativene departementet har vurdert, er enten en egen bestemmelse i lovkapitlet om klage, tilsyn og forsøk, eller at klageretten framgår av de ulike rettighetsbestemmelsene der det er aktuelt. Departementet foreslår at klageretten reguleres i rettighetsbestemmelsene. Det er lagt avgjørende vekt på at det er relativt få bestemmelser som berøres, og at for de elevene det gjelder, kan det være enklere å finne fram til bestemmelsene om de særskilte rettighetene, enn til klagereglene i lovforslagets kapittel 29.

56.5.2 Hvem bør være klageinstans?

56.5.2.1 *To alternative modeller*

Opplæringslovutvalgets forslag om at forvaltningslovens regler om klageinstans som hovedregel skal gjelde, har fått blandet respons i høringen. Av de 32 høringsinstansene som har gitt innspill, er det ni som er positive til forslaget. Dette er blant annet fem fylkeskommuner, to statsforvaltere, én kommune og Foreldreutvalget for grunnopplæringen. Sju statsforvaltere, to kommuner og flere statlige aktører, deriblant Barneombudet, er kritiske til utvalgets forslag. Flertallet av uttalelsene fra fagmiljøer og interesseorganisasjoner er også imot utvalgets forslag. Unge funksjonshemmede og Senter for læringsmiljø og atferdsforskning ønsker ikke at hovedregelen skal være en dreining mot kommunal klagebehandling, men mener dagens ordning bør videreføres. Både

høringsinstanser som er for og imot forslaget, ønsker å inkludere flere vedtak i listen over saker som skal klagebehandles av staten.

Departementet har ikke tatt stilling til saken, og hører i stedet to modeller for regulering av klageinstans. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken modell de foretrekker, og hvorfor. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det ikke er aktuelt å foreslå å oppnevne uavhengige klageorganer på opplæringsområdet.

Den første modellen har kommunal og fylkeskommunal klagebehandling som hovedregel. Modellen ligger nær opp til opplæringslovutvalgets forslag. Den andre modellen har statlig klagebehandling som hovedregel. Denne modellen ligger nærmere dagens regel med statlig klagebehandling av enkeltvedtak (enkeltvedtak for grunnskolen og nærmere bestemte enkeltvedtak i videregående opplæring).

Opplæringslovutvalget har foreslått at samme vedtakstype skal behandles av samme forvaltningsorgan i grunnskolen og i videregående opplæring. Departementet har merket seg innspill fra KS om at harmonisering i seg selv ikke er tilstrekkelig for å endre på ordninger som fungerer godt. Det er etter departementets oppfatning flere fordeler med utvalgets forslag om at samme type vedtak bør behandles av samme klageinstans. En fordel er at det skaper harmoni i regelverket, som er gunstig for dem som skal forholde seg til loven. Videre vil det gi mulighet for mer effektiv saksbehandling. Samme organ opparbeider seg kompetanse på det aktuelle området, noe som kan gi raskere og mer treffsikre avgjørelser. Flere av vedtakene vil kunne gjelde for de samme elevene over flere år. Klageorganets kjennskap til eleven, dokumentasjon og forhistorien vil kunne øke tempoet i saksbehandlingen, og også kunne bidra til å lette overganger mellom ulike skolenivåer. Departementet følger derfor opp denne delen av utvalgets forslag i begge modellene.

Begge modellene forutsetter at enkelte vedtak fortsatt skal klagebehandles statlig.

Det følger av retningslinjene for regelstyring at særregulering og dobbeltregulering bør unngås, se kapittel 4. Dersom man velger å gjøre unntak fra retningslinjene, må det begrunnes. For begge modellene har departementet vurdert og begrunnet forslag som avviker fra retningslinjene.

En annen retningslinje for regelstyringen er å utforme regelverket slik at reglene skal være så enkle som mulig å forstå. Det skal også være lett å finne fram til hvilke regler som gjelder for den enkelte. I utformingen av ny opplæringslov må det tas hensyn til hvem som skal lese, forstå og bruke lovens ulike bestemmelser. Bestemmelsene om klage må være forståelige for elever og foreldre, men også for lærere, skoleledere og saksbehandlere på ulike forvaltningsnivåer. Departementet mener, i likhet med flere høringsinstanser, at uavhengig av hvilken modell som blir valgt, må det gå tydelig fram av opplæringsloven hvem som er klageinstans, og hvilke regler som gjelder. Departementet ønsker at det som presenteres som opplæringslovens hovedregel om klageinstans, bør gjenspeile det som vil gjelde for de fleste typer enkeltvedtak etter loven.

56.5.2.2 *Modell 1: Hovedregelen er kommunal eller fylkeskommunal klagebehandling*

Opplæringslovutvalget mener at avvik fra forvaltningsloven ikke bør være normalordningen på opplæringsområdet, med mindre hensynene som taler for statlig overprøving, gjør seg gjeldende for hele området.

Ordningen med statlig klageinstans på opplæringsområdet er en videreføring av blant annet regelen i tidligere grunnskolelov fra 1969. Kommunereformen er den største endringen siden 1960-årene. Den strukturelle endringen kan gjøre at det er behov for å se på ordningen med statlig klageinstans på nytt. Siden opplæringsloven ble vedtatt, er det kommunale selvstyret styrket gjennom Grunnloven § 49 og kommuneloven § 2-2. I kommuneloven § 2-2 slås det fast at fylkeskommunalt og kommunalt selvstyre ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål». Også endringen i forvaltningsloven § 34, med økt vektlegging av kommunalt selvstyre ved statlig overprøving av skjønsmessige avgjørelser, er et signal om at lovgiver ønsker mer lokal styring og lokalt handlingsrom.

Prinsippene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner trekker også i retning av at organer i kommunene og fylkeskommunene er klageinstans. Det gjelder særlig prinsippet om kommunal og fylkeskommunal egenkontroll, som går ut på at når kommunene er pålagt en oppgave i lov, har de ansvaret for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder. Egenkontrollen er den samlede kontrollen kommunene utfører med egen virksomhet. Egenkontrollen bidrar til å bygge opp under tilliten til kommunen, blant annet ved å forebygge og avdekke regelbrudd. Et like viktig formål er at kontrollarbeidet legger grunnlaget for læring og forbedring.

Et annet argument opplæringslovutvalget trekker fram, er at lokal klagebehandling kan gi større sikkerhet for lokale tilpasninger og for at lokale oppfatninger blir tatt i betraktning i klagesaken. Når vedtaket i en klagesak kan ha økonomiske konsekvenser for en kommune eller fylkeskommune, vil det samsvare bedre med budsjettansvaret dersom avgjørelsen treffes av en lokal klageinstans.

Det er etter utvalgets vurdering ikke slik at intern kommunal eller fylkeskommunal behandling av klager i seg selv svekker rettssikkerheten. I regjeringens kommunereform er det gjort store endringer i kommunestrukturen. Et av hovedmålene med reformen har vært å sette kommunene i stand til å gi gode velferdstjenester, utvikle sine lokalsamfunn og selv ta aktiv del i å løse framtidens utfordringer. Det samme gjelder for fylkeskommunene gjennom regionreformen.

Variierende fagkompetanse er trukket fram som en utfordring med å la lokalforvaltningen behandle klager. Kommunene og fylkeskommunene forutsettes imidlertid å ha eller skaffe seg nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre lovpålagte tjenester. Dette kan blant annet gjøres ved å delta i interkommunale samarbeid.

Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven og statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene vil bidra til å sikre kommunal regeletterlevelse.

Opplæringslovutvalget mener likevel at det kan være grunner til at staten bør kunne overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak i enkelte saker etter opplæringsloven. For det første er dette tilfellet hvis avgjørelsen er særlig viktig og grunnleggende for personen avgjørelsen gjelder. For det andre kan det være at kompetansen på lokalt forvaltningsnivå varierer med hvilken type sak det gjelder, og for det tredje kan en kommune eller fylkeskommune i enkelte typer saker ha økonomiske grunner til ikke å oppfylle en elevs rettigheter.

Departementet deler utvalgets vurdering om at ikke alle vedtak er like godt egnet for lokal klagebehandling. Dette er også en innsigelse fra flere høringsinstanser. Utdanning er en av de grunnleggende rettighetene for de yngste borgerne, og et forsvarlig opplæringstilbud uavhengig av bosted er en forutsetning for å oppfylle rettigheter og forpliktelser på området. En unntaksfri regel om lokal klagebehandling er derfor, etter departementets syn, ikke aktuelt på opplæringsområdet. Det er behov for en viss særregulering av klageinstans i opplæringsloven.

Det varierer hvilke vedtak høringsinstansene mener staten bør behandle. Utvalget har foreslått noen momenter for å avgjøre hvilke vedtak dette bør omfatte. Vedtaket må være grunnleggende for elevens opplæring eller gjelde et mindretall av elevene (minoritetsvern). Utvalgets oppstilling av vedtak som bør klagebehandles av staten, er (lovhenvisningene er fra lovforslaget i NOU 2019: 23):

- grunnskoleopplæring etter §§ 3-1 og 17-1
- videregående opplæring etter §§ 6-1, 6-5 andre avsnitt, 6-6, 6-9, 17-2, 17-4 og 17-7
- opplæring i og på samisk etter §§ 4-2, 7-2 og 18-2
- opplæring i kvensk eller finsk etter § 4-3
- opplæring i og på norsk teiknspråk etter §§ 4-4 og 7-3
- opplæring i punktskrift etter §§ 4-5 og 7-4
- opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet etter § 10-11
- særskild språkopplæring etter §§ 4-6, 7-5 og 18-3 andre avsnitt bokstav d
- individuelt tilrettelagd opplæring etter § 10-3
- personleg assistanse etter § 10-9
- fysisk tilrettelegging etter § 10-10
- det fysiske skolemiljøet etter § 11-17
- skolebytte som er pålagt etter § 12-3

Oppsummeringen fra fylkesmennenes (nå statsforvalternes) årsrapportering fra 2019 viser at flesteparten av klagesakene statsforvalterne behandlet, knyttet seg til vedtak om standpunkt karakter, skyss og skoleplass. I tillegg mottok statsforvalterne klager på permisjon fra opplæringen, særskilt språkopplæring, spesialundervisning og fritak fra aktiviteter. Etter utvalgets forslag skal kommunene og fylkeskommunene behandle klager om utsatt og tidlig skolestart, hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på, og eventuell søknad om skolebytte, permisjon fra grunnskoleopplæringen, fritak fra aktiviteter, vedtak om bortvising, skyss, reisefølge og tilsyn for elever i grunnskolen og inntak til et særskilt utdanningsprogram på videregående trinn 1.

Departementet mener at utvalgets tilnærming og opplisting kan være et godt utgangspunkt hvis kommunal og fylkeskommunal klagebehandling blir valgt som hovedregel. Med denne modellen vil store deler av statsforvalternes klageportefølje gå over til kommuner og fylkeskommuner.

56.5.2.3 Modell 2: Hovedregelen er statlig klagebehandling

Både dagens opplæringslov og utvalgets forslag til ny opplæringslov legger opp til at staten er klageinstans for flere vedtakskategorier, noe som er et avvik fra hovedregelen i forvaltningsloven.

Departementet deler som nevnt utvalgets oppfatning om at det er viktig at staten er klageinstans for rettigheter som er nært knyttet til, eller særlig viktige for, opplæringen. Det er nettopp i slike tilfeller at hensynet til nasjonale mål om rettssikkerhet, likhet og likeverd veier tungt. Spørsmålet om hvilken modell som skal være hovedregelen, handler om å veie lokalt handlingsrom og statens behov for å sikre at nasjonale mål for grunnopplæringen blir nådd, opp mot hverandre.

For å gjøre denne avveiningen er begrunnelsen for dagens regler om statlig klageinstans på opplæringsområdet relevant. I NOU 1995:18 begrunnes særreglene om statlig klageinstans slik i vedlegg 1:

Variasjonsbredden i kommunenes størrelse, organisering og kompetanse kan sies å være så stor at den enkelte elev ikke i tilstrekkelig grad er sikret en ensartet og kompetent behandling av klager knyttet til en pliktig opplæring ved en intern klagebehandling i kommunen. Det er blant annet av denne grunn statlig overprøving av enkeltvedtak i grunnskolen.

Departementet mener at argumentasjonen fra NOU 1995: 18 fortsatt har en viss gyldighet. Til tross for kommunesammenslåingene og regionreformen vil størrelsen på dagens kommuner og fylkeskommuner fortsatt variere og da også innbyggertall, størrelsen på fagmiljøer og tilgang på faglig ekspertise. Dette kan ha konsekvenser for forståelsen og håndteringen av rettigheter og plikter etter opplæringsloven. Ifølge Juristforbundets tall fra 2016 hadde bare 34 prosent av kommunene ansatte jurister. I forbundets undersøkelse fra 2020 var det 55 prosent av de 254 kommunene som svarte at de hadde ansatte jurister. Disse var først og fremst knyttet til støttefunksjoner i ledelse og stab, og få var tilknyttet oppvekst, utdanning, helse, barnevern mv. Selv om andelen ansatte jurister har steget noe etter kommunesammenslåingene, viser undersøkelsene at manglende juridisk kompetanse fortsatt er en utfordring i kommunene. Utdanningsdirektoratet peker i sitt hørings svar på at stor variasjon i regeletterlevelsen blant kommunene og fylkeskommunene og hensynet til likebehandling er argumenter for at staten skal være klageinstans. Årsrapporteringene fra statsforvalterne til Utdanningsdirektoratet viser at det er ujevn kvalitet på saksbehandlingen i kommunene og fylkeskommunene.

Det er også relevant å sammenlikne med reglene for andre grunnleggende kommunale tjenester. For rettigheter og plikter etter kommunehelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernsloven og sosialtjenesteloven er det statsforvalteren, eller en statlig klagenemnd, som er klageinstans for avgjørelser og enkeltvedtak.

Grunnleggende rettigheter, og rettigheter som gjelder for mindretallet, særlig sårbare

mindretall, blir altså klagebehandlet statlig på flere andre forvaltningsområder. I ny barnevernslov, som ble vedtatt i Stortinget 14. juni 2021, jf. Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven* og Innst. 625 L (2020–2021), er det ikke vedtatt endringer på dette området.

Det er også andre fordeler med statlig overprøving på opplæringsområdet: muligheten for ensartet praksis og økt forutsigbarhet for alle brukerne av loven, tilgang på bredere juridisk og relevant faglig ekspertise, større avstand til underinstansen og lokalmiljø som kan gi mer uavhengig overprøving. I tillegg kan informasjonen fra klagebehandlingen være et viktig moment i risikovurderingen når statsforvalterembetene skal vurdere hvilke kommuner, fylkeskommuner, skoler eller temaer det bør føres tilsyn med, og hvor det trengs veiledning. Som Utdanningsdirektoratet peker på i sitt høringssvar, gir dette også en mulighet til å se virkemidlene for regelverksetterlevelse i sammenheng. Med statsforvalteren som klageinstans legges det til rette for større grad av ensartet praksis i klagebehandlingen og samkjøring av klage-, tilsyns- og veiledningsvirksomheten over større områder. Da departementet valgte statsforvalteren som håndhevingsmyndighet i skolemiljø saker, jf. Prop. 57 L (2016–2017), var begrunnelsen blant annet muligheten til å se statsforvalterens virkemiddelbruk i sammenheng og tilpasse virkemidlene til den enkelte situasjonen.

Statlig overprøving vil også redusere risiko for at klageinstansens avgjørelse blir påvirket av budsjettmessige hensyn i større utstrekning enn det er saklig grunn til.

Grunnskolen i modell 2

Forskjellen på dagens lov og utvalgets forslag til ny lov er at etter dagens lov er staten klageinstans for alle enkeltvedtak i grunnskolen, mens etter utvalgets forslag skal kommunen og fylkeskommunen som hovedregel være klageinstans, og staten skal være klageinstans kun i opplistede tilfeller. Utvalget har listet opp tolv vedtakstyper i grunnskolen som utvalget mener skal klagebehandles statlig. Kommunene skal etter utvalgets forslag klagebehandle alle andre enkeltvedtak. Dette gjelder

- utsatt og tidlig skolestart
- permisjon fra grunnskoleopplæringen
- fritak fra aktiviteter
- skyss, reisefølge, tilsyn og losji for elever i grunnskolen

Flere høringsinstanser har uttalt seg negativt til denne listen. Av de ni statsforvalterne som har uttalt seg, er de fleste kritiske. De er usikre på om det er tilstrekkelig juridisk kompetanse i kommunene. Statsforvalterne peker også på at sakene er viktige for elevenes rettigheter, og at økonomiske motiver kan få for mye vekt i klagebehandlingen i kommunene og fylkeskommunene.

Alle vedtakene som modell 2 legger opp til at kommunen skal behandle (listen over), er nært knyttet til elevenes opplæringsrett og opplæringsplikt. Når det gjelder skyss, reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss, tar flere høringsinstanser til orde for at

klageordningen ikke bør endres, nettopp fordi rettighetene er nært knyttet til opplæring. Høringsinstansene er også bekymret for at kommunene skal legge overdreven vekt på lokale økonomiske motiver.

Videre er flere høringsinstanser negative til kommunen skal klagebehandle vedtak om hvilken skole en elev skal gå på, og eventuelle søknader om skolebytte. Departementet peker på at da hensynet til det kommunale selvstyret fikk større vekt for andre saker hvor staten var klageinstans, ble nettopp sakene om skolebytte holdt utenfor. Det framgår av Prop. 64 L (2016–2017) *Endringar i forvaltningslova, tvistelova m.m.* (*overprøvingskompetanse m.m.*), punkt 3.6.2, at

[d]epartementet meiner at omsynet til kva som er best for barnet, tilseier at vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret ikkje bør endrast.

I Utdanningsdirektoratets oppsummering av årsrapporteringer fra statsforvaltere i 2019 og 2020 utgjør klager over vedtak om skyss og skoletilhørighet hovedtyngden, etter klager over standpunkt karakterer. Av de 1843 klagen som statsforvalterne mottok i 2019, var det 312 klager om skoleplassering og 310 klager om skyss. Tallene for 2020 var henholdsvis 1625, 346 og 306. For skoletilhørighet førte 57 av klagen (om lag 18 prosent) til opphevelse av vedtaket eller helt eller delvis medhold. For skyss var tallet 89 (om lag 29 prosent). For 2020 var prosentandelen som fikk medhold eller delvis medhold 47 (om lag 13,6 prosent) i saker om skoleplassering og 97 (om lag 31,7 prosent) i saker om skyss.

Departementet ser at sakene som er nevnt over, ikke nødvendigvis skiller seg vesentlig fra de sakene som utvalget mener skal klagebehandles av staten. Det treffes svært mange vedtak om skyss og skoletilhørighet, det er mange klager på disse sakene, og et relativt høyt antall saker blir tatt til følge. Det kan være et argument for statlig klagebehandling.

Etter departementets forslag til ny opplæringslov kan kommunene innvilge permisjonssøknader dersom opplæringen eleven får, samlet sett er forsvarlig, se kapittel 35.4. Kommunene skal lage forskrifter med vurderingskriterier og behandlingsregler for slike søknader. Her er det rom for store variasjoner i praksis. Statlig overprøving i slike tilfeller kan sikre en ensartet ramme rundt de variasjonene og frihetene som kommunen er gitt.

Elevenes rett til permisjon og fritak fra aktiviteter på grunn av religion og livssyn berører grensen mellom opplæringsplikten og beskyttelsen av elevs religionsfrihet. Religionsfriheten er slått fast både i Grunnloven og i flere internasjonale konvensjoner som gjelder som norsk lov med forrang foran annen lovgivning. Dersom det blir aktuelt å klage over brudd på disse rettighetene, er både rettighetenes grunnleggende karakter og hensynet til likebehandling argumenter for at slike vedtak skal klagebehandles av et statlig organ.

Det kan etter dette være gode grunner for at de vedtakstypene utvalget foreslår å overlate til lokal klagebehandling, bør behandles av statlig klageinstans. Hvis det blir utfallet, vil et stort flertall av enkeltvedtakene i grunnskolen være underlagt statlig overprøving. Da er det ikke lenger opplagt om det er kommunal klagebehandling som er hovedregelen for

klageordningen etter opplæringsloven, eller om det reelt sett er statlig overprøving som er utgangspunktet for vedtak i grunnskolen, slik det er i dag.

For enkeltvedtak etter lovens bestemmelser som ikke gjelder opplæring eller skoleskyss, for eksempel vedtak i personalsaker og annen virksomhet som skolefritidsordning, kulturskole og liknende, ser ikke departementet at det er behov for særregler om at staten skal være klageinstans. Slike vedtak bør følge forvaltningslovens regler om klageinstans.

Den videregående opplæringen i modell 2

Dagens hovedregel for klager på enkeltvedtak i videregående opplæring er at det er fylkeskommunen som klagebehandler egne vedtak. Unntakene, det vil si der staten er klageinstans, er listet opp i opplæringsloven, se kapittel 56.2.4.

Departementet mener at det som bør avgjøre valg av klageinstans for enkeltvedtak i videregående opplæring, som for grunnskoleopplæringen, er vedtakenes betydning for eleven, vedtakets tilknytning til opplæringen og om det er fare for at økonomiske motiver kan få uforholdsmessig stor vekt. Dette tar dagens lovbestemmelse i stor grad hensyn til. Vedtak om rett til og inntak til videregående opplæring er grunnleggende for elevene og avgjørende for framtid og videre karriere.

Avgjørelse om å pålegge en elev å bytte skole mot sin vilje er av inngripende karakter.

Prinsippet om at samme vedtakskategori skal behandles av samme klageinstans, tilsier at fysisk skolemiljø, ulike former for tilrettelegging og språkrettigheter bør klagebehandles av staten. Det samme prinsippet kan sies å gjelde for vedtak om skoleskyss, i tillegg til økonomiske motiver som nevnt over.

Argumentene over viser at det ikke er noen vesentlig forskjell på vedtak i grunnskolen og videregående opplæring ved valg av klageinstans. Kommunene og fylkeskommunene bør stå likt når det gjelder forventninger til å utføre lovpålagte tjenester og avgjøre klager på enkeltvedtak.

Etter modell 2 vil hovedregelen være at staten er klageinstans for alle enkeltvedtak i videregående opplæring. For klage over vedtak om hvilket utdanningsprogram, programområde eller videregående skole en søker skal gå på, ser departementet imidlertid ikke grunn til å endre dagens ordning med lokal klagebehandling. Modell 2 legger derfor opp til at disse vedtakene fortsatt skal klagebehandles av fylkeskommunene.

Departementet ønsker altså høringsinstansenes innspill om de to alternative modellene for klagebehandling.

56.5.2.4 Hjemmel til å avgjøre hvem som er klageinstans for vedtak om vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om å gi hjemmel for at departementet avgjør hvem som er klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering.

57 Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres

57.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer departementet ulike modeller for oppfølgingstiltak der kommunene og fylkeskommunene ikke gjennomfører et vedtak som er truffet.

Opplæringslovutvalget har ikke berørt problemstillingen om hva en elev eller foreldrene kan gjøre hvis eleven eller foreldrene mener at et enkeltvedtak ikke blir gjennomført. Flere høringsinstanser, blant dem tre statsforvaltere, Utdanningsdirektoratet og Barneombudet, har etterlyst en avklaring av dette spørsmålet. Forankring i loven av hva som gjelder, rekkevidden av eventuelle rettigheter og saksbehandlingsregler for håndtering når et vedtak ikke gjennomføres, er blant temaene som instansene ønsker at departementet skal ta stilling til.

57.2 Dagens regler

57.2.1 Norges internasjonale forpliktelser

Forpliktelsene i FNs konvensjon om politiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13, protokoll nr. 1 til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 2 og FNs barnekonvensjon artiklene 23, 28 og 29 omtaler ikke bare krav om tilgang til grunnopplæring, men også gjennomføring av opplæring og målet om å utvikle barns evner.

I barnekonvensjonen artikkel 29 bokstavene a og c er dette formulert slik:

- a) å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig, [...]
- c) å utvikle respekt for barnets foreldre, dets egen kulturelle identitet, språk og verdier, for de nasjonale verdier i det land barnet bor, landet hvor han eller hun eventuelt kommer fra og for kulturer som er forskjellige fra barnets egen kultur.

For barn med nedsatt funksjonsevne er det gitt supplerende regler i barnekonvensjonen artikkel 23. Bestemmelsen anerkjenner elevens rett til å utnytte sitt potensial og at tilgang til nødvendige støttebehov må være reelle.

Norge har også ratifisert FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I artikkel 24 i denne konvensjonen er det gitt flere presiseringer av hva retten til grunnutdanning innebærer, blant annet disse:

- 2. For å virkeliggjøre denne rettighet skal partene sikre
 - b) at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre,
 - c) rimelig tilrettelegging ut fra den enkeltes behov,

d) at mennesker med nedsatt funksjonsevne får nødvendig støtte, innenfor rammen av det allmenne utdanningssystemet, slik at det legges til rette for en effektiv utdanning,

e) effektive støttetiltak tilpasset den enkeltes behov, i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling, i tråd med målet om full inkludering.

Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og barnekonvensjonen gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven, og har forrang foran nasjonale regler i tilfeller med motstrid.

57.2.2 Forvaltningsloven og opplæringsloven

Klageretten etter forvaltningsloven kapittel VI gjelder etter sin ordlyd selve enkeltvedtaket. Dette betyr at dersom partene er fornøyde med innholdet i enkeltvedtaket, vil de ikke klage på det. Forvaltningsloven regulerer ikke det tilfellet at kommunene eller fylkeskommunene ikke gjennomfører innholdet i et enkeltvedtak.

Opplæringsloven med tilhørende forskrifter har ikke regler om temaet.

En elev som har fått vedtak om spesialundervisning, er etter langvarig forvaltningspraksis også gitt mulighet til å klage over manglende gjennomføring av enkeltvedtaket. Tilsvarende praksis gjelder for manglende gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven. Utdanningsdirektoratet har i brev 13. oktober 2020 til statsforvalterne gjort rede for at klageretten også omfatter andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre at elevene får tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Dette gjelder vedtak om opplæring i og på tegnspråk, særskilt språkopplæring og opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet.

57.2.3 Andre lover

Pasient- og brukerrettighetsloven hadde en egen bestemmelse med en rett til å anmode om oppfyllelse av rettigheter etter loven. Fra 2011 er bestemmelsen inntatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2, som er en klagebestemmelse.

Ved innføringen drøftet Helse- og omsorgsdepartementet betydningen av krav om oppfyllelse i Ot.prp. nr. 12 (1998–1999), punkt 9.1:

For at rettigheter skal oppleves som reelle, må de også ha prosessuell beskyttelse, dvs. kunne håndheves gjennom klage eller andre overprøvingsregler. Dette gjelder både bestemmelser som skal sørge for at personer som henvender seg til helsetjenesten får fastsatt om de har rettigheter og eventuelt hva slags rett han/hun har, og det gjelder bestemmelser som skal sørge for at rettigheten blir gjennomført. I forlengelsen av spørsmål vedrørende fastsettelse og fullbyrdelse, kommer bestemmelser om sanksjoner ved brudd på rettigheter, for eksempel erstatning, pålegg om naturaloppfyllelse og personellreaksjoner.

57.3 Dagens praksis

Da Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring Regelverk, prosedyrer og prosesser* (publisert i 2004) ble oppdatert i 2009, ble innholdet i klageadgangen beskrevet på følgende måte:

Klageadgangen gjelder både spørsmålet om en elev eller lærekandidat har rett til spesialundervisning, og spørsmålet om spesialundervisningsopplegget er adekvat ut fra situasjonen.[...] At eleven ikke får den ressursen eleven er tildelt i enkeltvedtaket, er uakseptabelt. Plikten skal oppfylles. [...] Dersom eleven ikke får den individuelt tildelte ressursen, kan eleven klage til Fylkesmannen. Det er i denne forbindelse viktig at foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får.

I den digitale veilederen *Veilederen Spesialundervisning* (publisert i 2014) som nå ligger på Utdanningsdirektoratets nettsted heter det i punkt 7.8 at

[e]leven/foreldrene kan klage både på avslag om rett til spesialundervisning, på innholdet i enkeltvedtaket om spesialundervisning, på saksbehandlingen og på manglende oppfyllelse av enkeltvedtaket. Selv om forvaltningsloven stiller et krav om at klagen må være reist innen tre uker, innebærer ikke dette at eleven/foreldrene er fratatt retten til å klage på enkeltvedtaket også ved et senere tidspunkt, dersom innholdet i enkeltvedtaket ikke følges. Dette betyr at eleven/foreldrene har en løpende rett til å klage på at gjennomføringen av spesialundervisningen ikke er i tråd med enkeltvedtaket.

Klageadgangen er også omtalt i veilederen punkt 8.6 om gjennomføring av opplæringen:

Det er viktig at eleven/foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får. [...] Eleven/foreldrene kan klage til Fylkesmannen dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket.

Samme praksis er lagt til grunn i flere utgående brev fra Utdanningsdirektoratet. Sivilombudet har behandlet spørsmål om klagerett i disse tilfellene blant annet i en sak som gjaldt klage over manglende gjennomføring av vedtak om opplæring i og på tegnspråk. I sak SOM-2016-1689 ga Sivilombudet uttrykk for at

[d]e nærmere rettslige rammene for klageadgangen på manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning er uklare. Direktoratets veileder er neppe i seg selv et tilstrekkelig grunnlag for Fylkesmannens myndighet til å behandle slike klagesaker. Ombudsmannen antar at grunnlaget for Fylkesmannens myndighet følger av rollen som tilsynsmyndighet etter opplæringslova kapittel 14, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Ut fra veilederen, og slik saksbehandlingen er innrettet i denne saken, synes det imidlertid å være forutsatt at klager over gjennomføringen av vedtak skal behandles på samme måte som for klager over selve vedtakene. Dette tilsier at elever og foresatte har en rett til å klage, og at Fylkesmannen ikke vil ha den samme skjønsmessige adgangen til å velge om det skal opprettes sak, og hva en sak skal omfatte, som i ordinære tilsynssaker. De øvrige reglene for klagebehandling i forvaltningsloven bør antakelig også følges – så langt disse passer.

57.4 Departementets forslag

Departementet hører åpent hvordan manglende gjennomføring av enkeltvedtak bør avklares, og om avklaringen bør skje i opplæringsloven. Departementet har ikke tatt stilling til saken, men skisserer fordeler og ulemper med tre mulige modeller for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak:

- beholde klageretten som er skissert i Utdanningsdirektoratets veileder, og lovfeste denne
- løse behovet gjennom tilsyn
- forespørsel om gjennomføring med påfølgende klagerett – en modell som ligger nær anmodningsretten i den nå opphevede pasient- og brukerrettighetsloven § 7-1, med påfølgende klagerett

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken modell som er best egnet for å følge opp når kommunene eller fylkeskommunene ikke gjennomfører et enkeltvedtak, eller om høringsinstansene har andre forslag til hvordan oppfølgingen bør være.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på hvilke behandlingsregler som bør gjelde og hvilke virkninger medhold i saker om manglende gjennomføring bør få.

57.5 Departementets vurdering

57.5.1 Internasjonale forpliktelser og barnets beste

Opplæringslovutvalget har ikke vurdert spørsmål om enkeltvedtak som ikke blir gjennomført etter sitt innhold. Departementet har på selvstendig grunnlag vurdert konsekvensene for barna, slik utvalget har gjort for de fleste problemstillingene som er berørt i utredningen.

Departementet viser til at det er et gjennomgående krav i de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av, at konvensjonspartene må treffe lovgivningsmessige, administrative og andre hensiktsmessige tiltak for at de konkrete forpliktelsene skal virkeliggjøres og gjennomføres, se blant annet FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 4 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2. Dette innebærer også å etablere nødvendige mekanismer for å sikre at rettigheter som innvilges, blir oppfylt etter sitt innhold.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 at dersom lovgivningen berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Individuelle vedtak etter opplæringsloven, og gjennomføring av disse vedtakene, faller åpenbart inn under handlinger som berører barn. I vurderingene nedenfor vil derfor hva som ivaretar hensynet til barnets beste, stå sentralt.

57.5.2 Er det behov for en mekanisme for å følge opp når et enkeltvedtak ikke gjennomføres?

Tradisjonelt har ikke tildeling og opphør av tjenester og naturalytelser vært ansett som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gjelder for eksempel avgjørelser om

helsetjenester og tildeling og opphør av undervisningstilbud. De ulike særlovene har imidlertid i økende grad enten gitt klagerett på slike avgjørelser direkte etter loven eller definert avgjørelsene som enkeltvedtak i loven. Det sistnevnte er gjort i opplæringsloven for noen rettigheter, som retten til opplæring i og på tegnspråk, særskilt språkopplæring og spesialundervisning.

At en avgjørelse etter opplæringsloven defineres som et enkeltvedtak, øker vernet til rettighetshaveren på flere måter. Disse rettssikkerhetsgarantiene, som blant annet klagerett og mulighet til å ta saken for domstolene, sikrer imidlertid ikke at vedtaket blir gjennomført.

Mange enkeltvedtak etter opplæringsloven er avgjørende for å ha tilgang til opplæring eller for å dekke tilretteleggings- eller særskilte opplæringsbehov. Et fellestrekk er at vedtakene må gjennomføres for at elevene skal få gjennomført og ha utbytte av opplæringen. Mange av vedtakene inneholder løpende forpliktelser og skal oppfylles over tid. Det kan være stor avstand mellom den som skriver vedtaket, og den som planlegger og gjennomfører opplæringen, eller følger opp eleven i det daglige. Videre vil det være flere nivåer og instanser involvert i mange av vedtakene, for eksempel PP-tjenesten, skolen eller kommune eller fylkeskommune. Manglende gjennomføring vil i praksis kunne redusere eller frata eleven effektiv opplæring eller tilrettelegging.

Departementet har ikke full oversikt over hvor mange vedtak som ikke gjennomføres. Dette skyldes delvis at de årlige oppsummeringene fra statsforvalterne til Utdanningsdirektoratet ikke skiller mellom klager over selve vedtaket og klager som gjelder gjennomføringen. Noen klager inneholder klagepunkter både om vedtaket og om gjennomføringen. Departementet har heller ikke tall fra fylkeskommunenes behandling av klagesaker om opplæring i og på tegnspråk og punktskrift mv. for elever i videregående opplæring. Samtidig viser høringsinnspillene til NOU 2019: 23 og annen tilbakemelding departementet har fått, at manglende gjennomføring av enkeltvedtak om individuelle rettigheter er en reell problemstilling og at det skjer i praksis at enkeltvedtak ikke følges opp etter sitt innhold.

Den langvarige forvaltningspraksisen med klagerett over gjennomføring av vedtak om spesialundervisning tilsier også at manglende gjennomføring er et problem, og at det er behov for en mekanisme som sikrer at vedtakene blir gjennomført. Dette støttes av at Utdanningsdirektoratet har presisert overfor statsforvalterne at denne klageretten også gjelder andre vedtak som er en grunnleggende forutsetning for opplæring. Sistnevnte tilsier at problemstillingen også melder seg for andre vedtak enn spesialundervisning.

En mulig negativ konsekvens ved å innføre en ny mekanisme i disse sakene kan være at en uenighet mellom elevene/foreldrene og skolene eskalerer hvis gjennomføringen av vedtaket blir gjenstand for en rettslig vurdering.

En annen negativ konsekvens kan være at skoler, kommuner og fylkeskommuner må bruke tid på å dokumentere og behandle sakene, noe som vil kunne ta ressurser og oppmerksomhet bort fra selve opplæringen eller tilretteleggingen. Dette vil igjen kunne ha uheldige virkninger for elevene. Langvarig praksis med denne klageretten gjør imidlertid

at kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne allerede kjenner ordningen og har forholdt seg til slike saker over tid.

Det er usikkert i hvilken grad, og uavhengig av hvilken modell som eventuelt blir valgt, om en ny mekanisme vil føre til økt saksmengde hos kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne.

Departementet mener etter dette at det kan være grunn til å supplere visse enkeltvedtak etter opplæringsloven med mekanismer som skal sikre at vedtakene blir gjennomført etter sitt innhold. Dette vil blant annet kunne ivareta barns rettigheter på en bedre måte og er i tråd med våre internasjonale forpliktelser. I tillegg har sektoren over år praktisert klagerett for elever og foreldre over manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning og etter hvert også for andre vedtakstyper. Å fjerne denne rettigheten kan ha negativ effekt og øke risikoen for at det blir flere tilfeller der elevene ikke får den opplæringen de har rettskrav på.

57.5.3 Bør en mekanisme for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak være lovfestet?

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om en mekanisme for å følge opp når enkeltvedtak ikke gjennomføres, bør lovfestes eller ikke.

Klageretten over manglende gjennomføring av bestemte vedtak er i dag beskrevet i et rundskriv om spesialundervisning, og i brev fra Utdanningsdirektoratet.

En ulovfestet praksis på et område som dette har flere ulemper. Det gjør ordningen lite tilgjengelig både for elever og foreldre, og for forvaltningen. Det gir også lite forutsigbarhet for alle som skal forholde seg til regelverket. Uten klare rammer og behandlingsregler vil saksbehandlingen kunne variere mellom de ulike kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne. Departementet utelukker ikke at dette kan føre til uheldig forskjellsbehandling både lokalt og mellom ulike deler av landet.

Dersom det skal være en mekanisme for gjennomføring av enkeltvedtak, mener departementet at det som for andre grunnleggende velferdsspørsmål er gode argumenter for å lovfeste ordningen. Det vil gi en prosessuell beskyttelse når enkeltvedtak etter opplæringsloven ikke blir gjennomført etter sitt innhold.

57.5.4 Ulike modeller for oppfølging når enkeltvedtak ikke gjennomføres

57.5.4.1 Tre alternative modeller

Det neste spørsmålet blir hvordan oppfølgingen av manglende gjennomføring av enkeltvedtak skal reguleres. Nedenfor skisserer departementet tre alternative modeller, og fordeler og ulemper med de ulike modellene. To av modellene følger linjene til allerede etablerte ordninger (klage og tilsyn), mens den tredje (forespørsel om gjennomføring) vil innebære en ny type ordning. Departementet understreker at også andre løsninger enn de skisserte kan være aktuelle, på bakgrunn av kjennskap til styrker og svakheter ved

etablerte ordninger. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til de skisserte alternativene, og eventuelle forslag til andre type løsninger.

En håndhevingsordning slik som i skolemiljø saker kan også være et alternativ, men departementet mener at gjennomføringssakene er av en annen art enn skolemiljø sakene. Selv om begge sakskategoriene skal avhjelpe passivitet, bygger skolemiljø saker ofte på at noe nytt skal iverksettes, mens gjennomføringssakene gjelder en etablert rettsstilling hvor det foreligger et enkeltvedtak som skal gjennomføres. Enkeltvedtaket er grunnlaget og rammen for overprøving i gjennomføringssakene, mens rammene i større grad kan variere i skolemiljø sakene. Departementet ser det derfor ikke naturlig å velge samme løsning her, men utelukker ikke at elementer fra håndhevingsordningen for skolemiljø saker kan være hensiktsmessig å ta med i en eventuell ny ordning.

57.5.4.2 *Alternativ 1: Klageordning*

Klagerett er innretningen i veilederen om spesialundervisning. En behandling etter klagesporet også for andre vedtak enn vedtak om spesialundervisning har vært praktisert av de fleste statsforvalterne.

En klagerett i offentlig forvaltning følger bestemte regler i forvaltningsloven både når det gjelder hva man kan klage på, hvilke behandlingsregler som gjelder, og hvilket resultat en klage kan få. I saker som bare handler om manglende gjennomføring, vil det ikke være snakk om å klage på selve enkeltvedtaket, men på manglende gjennomføring av vedtaket eller tjenesten. Siden dette etter forvaltningsloven ikke regnes som et enkeltvedtak, kommer ikke klagereglene i loven til anvendelse. Forvaltningsloven er imidlertid ikke til hinder for at en part kan gis klagerett i andre tilfeller enn de forvaltningsloven regulerer. Dette kan enten løses ved at sektorlovgivningen fastslår at enkelte avgjørelser likevel skal anses som enkeltvedtak, eller ved å gi klagerett på avgjørelser som ikke er enkeltvedtak.

Det vil ikke være naturlig å definere avgjørelser om å gjennomføre bestemte handlinger i gjennomføringen av vedtaket som enkeltvedtak etter loven. Derimot kan loven gi klagerett dersom tilbudet vedtaket gir rett til, ikke blir planlagt, gjennomført eller fulgt opp etter vedtakets innhold og øvrige krav i loven. Dette er tilfellet for enkelte rettigheter i pasient- og brukerrettighetsloven. Ordningen etter pasient- og brukerrettighetsloven skiller seg imidlertid fra opplæringsfeltet på en sentral måte: De nevnte avgjørelsene i pasient- og brukerrettighetslovens klagebestemmelser gjelder manglende oppfyllelse av rettigheter som følger direkte av loven. Etter opplæringsloven vil det derimot være snakk om manglende gjennomføring av et enkeltvedtak.

Avgjørelsen av saken vil etter en klagemodell bli et enkeltvedtak om gjennomføring av innholdet i et annet enkeltvedtak. Dette kan føre til en uoversiktlig prosess, og det vil være en viss fare for at det opprinnelige vedtakets innhold kan bli endret. Samtidig sikrer en klagerett at både underinstansen og klageinstansen er forpliktet til å behandle klagen, og det vil ikke bli opp til statsforvalterens risikovurdering om saken skal behandles eller ikke, slik innretningen er i tilsynssaker. En annen fordel med å bruke klagerett er at det vil gi en god prosess i de tilfellene hvor påstand om manglende gjennomføring i praksis skyldes uenighet om innhold og rekkevidden av vedtaket.

Forvaltningslovens regler om tre ukers klagefrist vil ikke kunne brukes ved klager over manglende gjennomføring, og etter dagens praksis har det også blitt lagt til grunn en løpende klagefrist i slike saker. En løpende klagefrist på løpende gjennomføring av vedtak kan gi noen uheldige konsekvenser. I noen tilfeller kan dette føre til flere klager over samme forhold på kort tid. Det kan være krevende for både vedtaks- og klageinstans å holde orden på faktum, hva som er endret siden forrige klage, og saksbehandlingen kan bli sammensatt og uoversiktlig. Løpende klagefrist innebærer dessuten at eleven kan klage gjennom hele skoleåret. Spørsmålet blir da hvordan forvaltningen skal forholde seg til klager som behandles etter vedtakets utløp, eller dersom eleven i mellomtiden har byttet skole.

En klage etter forvaltningslovens regler sendes til vedtaksinstansen, mens en melding om avvik i tilsynssaker kan sendes direkte til statsforvalteren. Underinstansens saksforberedelse vil kunne ta noe tid. Fordelen med å sende klage til underinstansen er likevel å kunne løse uenigheten og klargjøre fakta og videre opplegg raskt og på lavest mulig nivå. Ulempen er at dette kan være en forsinkende sløyfe i de tilfellene der kommunikasjonen er låst, eller der kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven får oppfylt sine rettigheter.

En fordel med å velge en klageordning er at det er dette som har vært praktisert. Ordningen er dermed allerede kjent for kommunene, fylkeskommunene, statsforvalterne og enkelte elever og foreldre. Flertallet av statsforvalterne har i mange år behandlet klager over manglende gjennomføring, og en lovfesting av en slik klagerett med tilhørende saksbehandlingsregler vil i liten grad kreve ressurser og endringer for øvrig.

57.5.4.3 *Alternativ 2: Tilsynsordning*

Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å gjennomføre enkeltvedtakene etter sitt innhold. Dersom dette ikke skjer, er det et brudd på en rettslig forpliktelse. En løsning kan da være å behandle sakene i tilsynssporet. Departementet er kjent med at enkelte statsforvaltere har valgt å behandle klager over manglende gjennomføring av enkeltvedtak som hendelsesbaserte tilsynssaker og løst sakene gjennom muntlig dialog med berørte parter.

Utfordringen med tilsynsordningen er at tilsynsorganene har en skjønnsmargin for å åpne tilsyn, basert på en risikovurdering. Dette innebærer at en melding om manglende gjennomføring av enkeltvedtak ikke nødvendigvis fører til at statsforvalteren åpner tilsyn eller gjør nærmere undersøkelser. Dersom tilsynssporet skal brukes, bør det vurderes samtidig å innføre en plikt til å åpne tilsyn eller plikt til å gjøre nærmere undersøkelser ved enkelte typer meldinger. Hvis ikke, kan det skje at enkeltelevers interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt fordi saken ikke nødvendigvis blir fulgt opp og vurdert.

Videre er statlig tilsyn med lokale myndigheter etter kommuneloven begrenset til et lovlighetstilsyn. Det vil si at tilsynsmyndigheten undersøker praksisen i kommunene og fylkeskommunene og vurderer om den er i samsvar med regelverket. Når det gjelder for eksempel spesialundervisning, fører statsforvalteren tilsyn med om kravene i opplæringsloven kapittel 5 er oppfylt. For å ta stilling til om skolenes, kommunenes og

fylkeskommunenes praksis er i tråd med regelverket, innhenter tilsynsmyndigheten skriftlig dokumentasjon, blant annet om enkeltelever. Tilsynsmyndigheten kan også gjennomføre intervjuer, med for eksempel rektor, ansatte og elever. Denne informasjonen skal samlet sett gi et representativt bilde av hvilken praksis skolen har.

Der klageinstansen kan prøve alle sider av et enkeltvedtak, er tilsynsmyndigheten begrenset til å prøve om vedtaket er lovlig, om saksbehandlingsreglene er fulgt, og om kommunen eller fylkeskommunen har gjort en forsvarlig vurdering. Tilsyn med den konkrete gjennomføringen, det vil si vurdering av planleggingen og innholdet i den faktiske opplæringen som er gitt, ligger utenfor lovlighetstilsynet. Å innføre en tilsynsplikt i disse sakene som også dekker selve gjennomføringen av vedtaket, vil derfor kreve avvik fra kommunelovens hovedregel.

Slik tilsynene er innrettet etter opplæringsloven i dag, tar de for seg systemet, ikke enkeltsaker. I Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for gjennomføring av tilsyn står det at man skal veilede enkeltelever om klagerett eller mulighet til å melde saken til statsforvalteren, da dette som regel vil være den beste måten å ivareta rettighetene til en enkeltelev. Hvis en enkeltsak er representativ for kommunens eller fylkeskommunens praksis, kan den inngå som en del av vurderingsgrunnlaget i et tilsyn, men i en tilsynsrapport vil det ikke være naturlig å foreta en fullstendig vurdering av enkelttilfeller. Dersom tilsynsmyndigheten antar at tilsynet ikke vil gi en snarlig og tilfredsstillende løsning for eleven, må tilsynsmyndigheten vurdere om enkeltsaken skal følges opp på andre måter. Enkeltsaker kan danne grunnlag for utvidelse av pågående tilsyn, men da må tilsynsmyndigheten også vurdere om det for eksempel vil bli behov for å gjennomføre flere intervjuer eller innhente mer informasjon for å sikre at saken er godt nok opplyst. Denne framgangsmåten vil kunne ta lang tid.

Bortsett fra i saker om skolemiljø er pålegg om retting den eneste reaksjonen et tilsyn kan lede til. Pålegg om retting vil i utgangspunktet kunne være et treffsikkert verktøy for manglende gjennomføring av enkeltvedtak. Slike pålegg skjer etter dagens praksis hovedsakelig på systemnivå, men etter en risikovurdering kan tilsynsmyndigheten vurdere hvilke virkemidler (veiledning eller tilsyn) som er nødvendige og hensiktsmessige for å følge opp en enkeltsak. Som beskrevet over kan tilsyn i noen tilfeller ta lang tid, og tidsaspektet for eleven taler for å ikke velge denne løsningen.

For at vedtak som ikke er gjennomført etter sitt innhold, skal følges opp etter tilsynssporet på en effektiv måte og gi reelle garantier til elevene, må det trolig lages egne regler om tilsyn som inneholder tilsynsplikt, utvidet tilsynsmyndighet og behandlingsregler som avviker fra dagens regelverk.

57.5.4.4 *Alternativ 3: Forespørsel om gjennomføring med påfølgende klagerett*

Et tredje alternativ er å vurdere en rett til å be om gjennomføring av vedtaket, og en klagerett først dersom kommunene eller fylkeskommunene ikke etterkommer forespørselen. For elever som ikke får den opplæringen eller tilretteleggingen de har krav på, er det avgjørende med en rask og smidig løsning. I forarbeidene til den nå opphevede

anmodningsbestemmelsen i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-1 er dette aspektet trukket fram:

I § 7-1 er det derfor innført en rett for pasienten eller dennes representant til å anmode om at rettigheten i pasientrettighetsloven blir etterlevd. I motsetning til de mer formelle klagereglene som fremgår av § 7-2, er denne bestemmelsen ment å virke som en uformell og ubyråkratisk måte å løse tvister mellom pasient og helsetjeneste. (Ot.prp. nr. 12 (1998–1999), punkt 9.6.1)

Etter en slik modell vil elevene og foreldrene få en formell rett til å be kommunene og fylkeskommunene om at vedtaket blir gjennomført, enten uoverensstemmelsen mellom vedtak og praksis gjelder planleggingen av opplæringen, organiseringen av opplæringen, innholdet i opplæringen, hvilket personale som skal stå for opplæringen, eller andre sider ved gjennomføringen av opplæringen eller tilretteleggingen. Dersom forespørselen ikke får det resultatet eleven eller foreldrene ønsker, kan eleven eller foreldrene klage over manglende gjennomføring til statsforvalteren.

Rekkevidden av anmodningsretten framgår av merknadene til den nå opphevede § 7-1 i pasient- og brukerrettighetsloven:

Etter første ledd kan klager sendes til fylkeslegen både når den som yter helsehjelp avviser anmodningen og når vedkommende mener at reglene er overholdt. Det skal også kunne klages til fylkeslegen i tilfeller der den som yter helsehjelp nekter å foreta en ny vurdering av saken, [...] (Ot.prp. nr. 12 (1998–99))

Dersom en tilsvarende ordning på opplæringslovens område skal være reell, må eleven eller foreldrene kunne klage både når kommunene og fylkeskommunene mener de gjennomfører vedtaket, når de avviser forespørselen, eller når de ikke foretar seg noe i saken.

Denne løsningen synliggjør at det er snakk om manglende gjennomføring, og ikke klage over enkeltvedtaket. Forespørselen fra elever eller foreldre kan være uformell, muntlig eller skriftlig. Skolen kan raskt komme med en forklaring eller løsning, slik at saken får en smidig behandling uten mye byråkrati verken for elevene og foreldrene eller kommunene eller fylkeskommunene. Selv om det ikke legges opp til mange formkrav i denne fasen, er det en forutsetning at forespørselen og skolens håndtering blir dokumentert skriftlig. Det er først når forespørselen ikke blir etterkommet, at klageretten inntreffer. Det er også først da saken kan ende med nytt vedtak med pålegg om retting av praksis, slik at elevens enkeltvedtak blir gjennomført. I klageomgangen bør statsforvalteren også kunne vurdere rekkevidden av enkeltvedtaket.

Ulemper med modellen er å at det er en ny ordning som avviker fra klageordningen som har vært praktisert til nå, og det kan stilles spørsmål ved om det oppnås noe mer ved å innføre en rett til å be om gjennomføring. Det kan for eksempel innvendes at en part alltid kan be om at et vedtak blir gjennomført. En regulering av en rett til å be om at vedtaket blir gjennomført kan likevel ha flere fordeler. Regulering vil sikre lik informasjon til elever og foreldre om hva de skal gjøre dersom de er misfornøyde med gjennomføringen av et vedtak. En slik løsning legger videre til rette for raske avklaringer. Dette kan bidra til å avklare misforståelser og begrense tap av opplæring eller tilrettelegging. Det er trolig

flere fordeler for lokalt nivå at saken kan løses før den har vært innom statsforvalteren. I tillegg bidrar modellen til at klager til statsforvalteren raskere kan behandles, da saken må være tatt opp med lokalt nivå først og dermed inneholder oppdatert og relevant informasjon.

57.5.4.5 Hvilke vedtak bør omfattes av mekanismen om manglende gjennomføring?

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvilke vedtak som bør omfattes av mekanismen for å følge opp manglende gjennomføring.

Departementet kan ikke se saklige grunner for å gjøre forskjell på ulike enkeltvedtak om opplæring og tilrettelegging når det gjelder å sikre gjennomføring etter vedtakets innhold. En rett til å kreve gjennomføring bør etter departementets syn omfatte alle slike vedtak. Dette er også lagt til grunn i Utdanningsdirektoratets brev til statsforvalterne 13. oktober 2020.

Enkelte instanser har i høringen av NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* tatt til orde for at en gjennomføringsmekanisme også må gjelde manglende gjennomføring av ulike vedtak om skoleskyss. Skoleskyss er en forutsetning for å få effektiv tilgang til opplæring og for å gjennomføre plikten til opplæring.

Vedtakene om skyss omfatter et stort antall elever, og en rett til gjennomføring vil kunne ha store konsekvenser. Departementet vet fra årsrapporteringen til statsforvalterne at skyss er et av de saksområdene hvor det mottas flest klager. Rapporteringen skiller imidlertid ikke mellom klager over selve vedtaket og klager som knytter seg til gjennomføringen.

Ett alternativ er å innføre samme mekanisme for alle skyssvedtak. Et annet alternativ kan være å inkludere enkelte vedtak som krever særskilt vurdering, for eksempel skyss for de yngste elevene, skyss på grunn av særlig farlig og vanskelig skolevei, sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, reisefølge og tilsyn mv. Et tredje alternativ er at skyssvedtak ikke omfattes.

57.5.4.6 Hvilke behandlingsregler skal gjelde?

Uavhengig av hvilken modell som blir valgt for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak, mener departementet at dersom ordningen skal lovreguleres bør loven også inneholde overordnede saksbehandlingsregler for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak. Et godt utgangspunkt er at behandlingsreglene kan utformes etter forvaltningsloven så langt den passer. Det kan bli aktuelt å regulere ytterligere detaljer i forskrift.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill om dette.

57.5.4.7 Hva bør konsekvensene av medhold for eleven være?

Uavhengig av hvilken modell som velges, er det noen spørsmål som må avklares dersom eleven vinner fram med sin sak, og vedtaket skal gjennomføres på en annen måte enn skolen har gjort. Skal vedtaket kun gjennomføres for fremtiden, eller skal det være krav om etterlevering? Hvordan skal i så fall en eventuell etterlevering av opplæring eller tilrettelegging løses for å ivareta elevens beste og belastningen totalt sett? Bør samme

løsning gjelde for gjennomføringen av alle vedtak, eller bør man skille mellom vedtakstyper?

I tillegg kan det reises spørsmål om hvordan gjennomføringen skal skje der eleven er i slutten av vedtaksperioden eller har startet på en annen skole, for eksempel en ungdomsskole eller en videregående skole.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill og forslag til gode løsninger på disse spørsmålene.

58 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

58.1 Innledning

Dette kapitlet handler om reglene om statens tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller pliktene de er pålagt etter opplæringsloven. Disse pliktene omtales som kommuneplikter. Videre handler kapitlet om statens tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene. Disse omtales som aktørplikter. Kapitlet handler i tillegg om statens tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes internkontrollplikt. Kapitlet redegjør for departementets forslag til hva staten kan og skal føre tilsyn med, og hvilke rammer opplæringsloven og kommuneloven gir for tilsynet.

Statlig kontroll av om et vedtak er lovlig (lovlighetskontroll), omhandles ikke. Slik kontroll er regulert i kommuneloven kapittel 27. Statsforvalterens rolle og myndighet i klagebehandlingen av enkeltvedtak er regulert i opplæringsloven og behandlet i kapittel 56 om klageadgang og klageinstans. Reaksjoner ved regelbrudd er behandlet i kapittel 59.

58.2 Dagens regler

58.2.1 Lokalt selvstyre

Statens kontroll med lokale myndigheters virksomhet skal som regel ha som eneste formål å sikre at lover og grunnlovfestede prinsipper om lokalt selvstyre, når slike prinsipper finnes, blir etterlevd, jf. Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre artikkel 7.

Administrativ kontroll over lokale myndigheter skal skje slik at inngrepene til den myndigheten som kontrollerer, står i forhold til de interessene kontrollen skal ivareta, se samme konvensjon artikkel 7 nr. 3.

Lokalt selvstyre er forankret i Grunnloven § 49 andre avsnitt, der det står at innbyggerne har rett til å styre lokale forhold gjennom lokale folkevalgte organer. I kommuneloven § 2-1 andre avsnitt er rammene for det lokale selvstyret presisert slik: «Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.» Videre heter det om prinsipper for lokalt selvstyre i kommuneloven § 2-2 første avsnitt: «Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.»

58.2.2 Statlig tilsyn etter opplæringsloven og kommuneloven

For å kontrollere at kommunene og fylkeskommunene følger reglene i opplæringsloven og oppfyller pliktene de er pålagt, fører staten tilsyn. Hvilke bestemmelser staten skal føre tilsyn med, står i opplæringsloven. Kommuneloven gir nærmere rammer for tilsynet og hvordan det skal gjennomføres. Ifølge kommuneloven § 30-2 første setning kan statsforvalteren føre tilsyn med lovligheten av kommunenes eller fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter som er pålagt dem i eller i medhold av lov (lovlighetstilsyn). At tilsynet skal være et lovlighetstilsyn, betyr at myndigheten til å kontrollere kommunene og fylkeskommunene er underlagt de samme begrensningene som domstolene.

Tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes og fylkeskommunenes forvaltningsskjønn. Se mer om ulike typer skjønn i kapittel 6.

I særlovgivningen må det pekes ut hvilke områder staten skal føre tilsyn med. Dette følger av kommuneloven § 30-2 andre setning. I opplæringsloven § 14-1 første avsnitt er det fastsatt at statsforvalteren fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller pliktene de er pålagt i opplæringsloven og forskrifter til loven.

Kommuneplikter er i Prop. 46 L (2017—2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* beskrevet som «plikter som bare er pålagt kommunene, altså der ansvaret er lagt til kommunene som sådan». Kommunene og fylkeskommunene som forvaltningsorganer har mange slike lovpålagte plikter. Mange av dem er knyttet til de viktigste velferdsområdene, for eksempel barnevern, opplæring og kommunale helse- og omsorgstjenester. Myndigheten til å føre tilsyn med kommunepliktene er lagt direkte til statsforvalteren, jf. kommuneloven § 30-2 og opplæringsloven § 14-1 første avsnitt første setning. Dette er ikke til hinder for at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kan instruere statsforvalterembetene om hvordan tilsynet med kommunepliktene som følger av opplæringsloven, skal utøves. Kunnskapsdepartementet har delegert den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid til Utdanningsdirektoratet. Det er også Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med friskoler godkjent etter friskoleloven.

Departementet har i tillegg myndighet til å føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene. Dette følger av opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt første setning. Andre plikter enn kommunepliktene er aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til alle som driver en bestemt aktivitet eller tilbyr en bestemt tjeneste. På opplæringsområdet kan det for eksempel være opplæring som tilbys av en privat skole som er godkjent etter opplæringsloven.

Bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven § 25-1 trådte i kraft 1. januar 2021, og opplæringslovens internkontrollbestemmelse ble opphevet fra samme dato.

Internkontrollreglene i kommuneloven regulerer plikten til internkontroll for kommunal og fylkeskommunal sektor, også på opplæringsområdet. Hjemmel for tilsyn med internkontrollplikten etter kommuneloven er presisert i opplæringsloven § 14-1 første avsnitt.

58.2.3 Saksbehandlingsregler ved tilsyn

I kommuneloven kapittel 30 er det ulike bestemmelser om hvordan tilsyn med kommunene og fylkeskommunene skal utføres. Rammene for tilsyn med kommunepliktene og aktørpliktene samsvarer i stor grad. Kommuneloven § 30-3 gir staten rett til å kreve opplysninger om enkeltsaker, innsyn i dokumenter og tilgang til skoleanlegg i forbindelse med tilsyn. Videre gir kommuneloven § 30-4 tilsynsmyndigheten adgang til å pålegge kommunene og fylkeskommunene å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene staten fører tilsyn med. Kommuneloven § 30-5 gir kommunene og fylkeskommunene partsrettigheter etter forvaltningsloven, på linje med andre aktører. Dette gjelder blant annet for regler om enkeltvedtak, klagerett, behandlingsregler ved pålegg om å gi opplysninger, utsatt iverksettelse og bestemmelsen om vedtakets gyldighet.

Før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal tilsynsmyndigheten og den som er gjenstand for tilsynet, ha dialog om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunenes eller fylkeskommunenes oppfølging.

Statsforvalterens ansvar for samordning og koordinering av planlagte tilsyn er tydeliggjort i kommuneloven § 30-7. Denne samordningen gjelder alt statlig tilsyn rettet mot kommunene og fylkeskommunene, og omfatter både kommuneplikter og aktørplikter, jf. kommuneloven § 30-1. Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Statsforvalteren har et ansvar for å drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn. Plikten omfatter tilsyn som er planlagt, og er ikke til hinder for at statlige aktører kan gjennomføre mer uanmeldte tilsyn på bakgrunn av enkelthendelser.

Hvis en kommune eller fylkeskommune nylig har vært gjenstand for kontroll, skal tilsynsmyndigheten vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn med det samme temaet.

58.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre dagens regel om at staten kan føre tilsyn med kommunenes eller fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter), og med kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1
- å videreføre dagens regel om statlig tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter)
- å legge tilsynsmyndigheten direkte til statsforvalteren

Opplæringslovutvalgets vurdering står i NOU-en, kapittel 52.4.

58.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre dagens regel om at staten kan føre tilsyn med kommunenes eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter), og med kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1, se forslaget til § 29-2 første avsnitt
- å videreføre dagens regel om statlig tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter), se forslaget til § 29-2 andre avsnitt
- å videreføre dagens regel om at myndighet til å føre tilsyn med aktørpliktene ligger til departementet, med mulighet for ordinær delegering, se forslaget til § 29-2 andre avsnitt

58.5 Departementets vurdering

58.5.1 Om det er behov for statlig tilsyn

Departementet mener i likhet med utvalget at staten fortsatt bør ha hjemmel til å føre tilsyn etter opplæringsloven.

I en vurdering av om regler om statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene er nødvendig og et egnet og treffsikkert virkemiddel for å kontrollere om regelverket følges, må departementet vurdere både i hvilken grad reglene etterleves i sektoren, hvordan tilsynet oppfattes, og effekten av tilsynsvirksomheten.

Utvalget peker på ulike utfordringer med dagens lov og regelstyring. En av utfordringene er manglende etterlevelse av regelverket. Tilsyns- og klagevirksomhet, rettspraksis, praksis fra Sivilombudet, Riksrevisjonens undersøkelser og rapporter fra ulike brukergrupper og interesseorganisasjoner gir et bilde av regeletterlevelsen.

Utvalget viser til oppsummeringene fra statsforvalterembetenes tilsyn tilbake til 2006. Det er avdekket regelbrudd hos et stort flertall av aktørene som statsforvalteren fører tilsyn med. Dette gjelder både felles nasjonale tilsyn som er initiert av Utdanningsdirektoratet med ulike temaer, og øvrige tilsyn statsforvalteren har ført med kommunene og fylkeskommunene. Funnene kan ikke entydig tas til inntekt for en manglende etterlevelse av regelverket i sektoren. Valg av tema for tilsynet og tilsynsobjekter (hvem det skal føres tilsyn med) er basert på risikovurderinger, hvor både sannsynligheten for å finne regelbrudd og alvorsgraden av konsekvenser ved regelbrudd er vurderingsmomenter.

Utvalget har også sammenliknet regeletterlevelsen på opplæringsområdet med regeletterlevelsen i andre nordiske land og andre norske sektorer med statlig tilsyn.

Tendensen til at det avdekkes mange regelbrudd i opplæringssektoren, er den samme i alle de nordiske landene. Utvalget finner ikke ut fra kunnskap om tilsyns- og klagevirksomhet, rettspraksis, praksis fra Sivilombudet eller Riksrevisjonens undersøkelser at risiko for regelbrudd er høyere i enkelte deler av landet. Oppsummeringer fra statsforvalternes tilsyn dokumenterer et stort antall brudd på reglene om skolemiljø og spesialundervisning. Det er imidlertid usikkert om årsaken til disse funnene er høyere forekomst av brudd eller hyppig og mer intens kontroll med regeletterlevelsen. En faktor som også kan bidra til

manglende regeletterlevelse er detaljeringsgraden på regelverket i sektoren, i tillegg til den oppstykkede oppbygningen med lovt tekst, forskrift, rundskriv og mange tolkingsuttalelser.

Daværende Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) gjennomførte i 2016 en generell undersøkelse for å skaffe mer kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommunepliktene fungerer. Undersøkelsen viser at statsforvalterembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til læring og bedre kommunale tjenester.

Oppsummeringene fra statsforvalternes tilsyn viser at viljen til å rette regelbrudd er stor. Eksempelvis er det i oppsummeringen fra felles nasjonalt tilsyn for 2014–2017 vist til at 96 prosent av regelbruddene rettes før pålegg om retting blir vedtatt. Dette støttes også av en studie fra 2016 om hvordan ledere fra ulike nivåer i skolen lojalt følger opp tilsynsmyndighetens påpekninger (se Holm, V. N. og Møller, J. i Retten til skolen, Universitetsforlaget 2016). Dette synliggjør behovet for eksternt tilsyn for å sikre elevenes rettigheter.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om dette temaet i NOU-en. Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at staten skal føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. Både Norsk lektorlag og Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag.

Departementet mener at statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene er et nødvendig virkemiddel for å sikre at reglene i opplæringsloven blir etterlevd, og at eventuelle avvik blir avdekket og rettet. Sammen med klage- og håndhevingsordninger, informasjon, råd og veiledning og kommunal og fylkeskommunal intern- og egenkontroll skal statlig tilsyn være med og sikre at kommunene og fylkeskommunene oppfyller sine plikter etter opplæringsloven. Departementet vil peke på at virkemidlene henger sammen. Statlig tilsyn har ikke bare et kontrollformål, men legger også til rette for god veiledning og bistand og kan være et viktig bidrag i lokal kvalitetsutvikling på ulike nivåer.

58.5.2 Hvilke rammer det skal være for tilsynet

58.5.2.1 *Innretning på tilsyn og andre virkemidler for bedre regelverksetterlevelse*

Kommuneloven gir generelle regler om tilsyn, som vil vike i de tilfellene der det er gitt spesielle regler om tilsyn i særlov. Det er ikke gitt slike spesielle regler i opplæringsloven, og opplæringslovutvalget så ingen grunner til å foreslå spesielle regler for hvordan tilsynet skal utføres. Tilsynet etter kommuneloven er begrenset til et lovlig tilsyn. Det betyr at tilsynsorganenes myndighet til å kontrollere kommunene og fylkeskommunene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene. I Grunnloven § 89 er det slått fast at domstolen har rett og plikt til å prøve «om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet».

Begrensningene innebærer at tilsynsorganene ikke kan overprøve lokalt forvaltningsskjønn. Dette følger etter kommunelovens forarbeider av legalitetsprinsippet,

hensynet til den lokale handlefriheten og rammestyringsprinsippet, se Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Departementet har vurdert om en annen innretning på tilsynet enn i dag vil bidra at reglene i opplæringsloven etterleves i større grad.

Rekkevidden av tilsyn er et uttrykk for avveiningen mellom lokal og faglig handlefrihet på den ene siden og statlig kontroll med at praksis er ensartet, og at elevenes rettigheter og lovens forpliktelser oppfylles uavhengig av hvor i landet man befinner seg, på den andre. Å utvide tilsynet er imidlertid ikke den eneste muligheten dersom målet er å oppnå bedre regelverksetterlevelse. En annen mulighet er utforming av reglene i loven og valg av hvilke former for skjønn som bør brukes. Andre aktuelle virkemidler er for eksempel klagebehandling av individuelle rettigheter, håndhevingsordningen i skolemiljø saker og muligheten for å følge opp manglende gjennomføring av enkeltvedtak, i tillegg til Utdanningsdirektoratets og statsforvalternes informasjons- og veiledningsvirksomhet.

58.5.2.2 Skall staten kunne føre tilsyn med et eventuelt forsvarlighetskrav?

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om staten skal kunne føre tilsyn med et eventuelt forsvarlighetskrav.

I kapittel 9 hører departementet åpent om det bør innføres et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig, og om et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet skal være avgrenset til bestemte deler av loven. Det høres også åpent om staten bør føre tilsyn med et eventuelt lovfestet forsvarlighetskrav. Her er det argumenter som trekker i ulike retninger, og departementet ønsker høringsinstansenes innspill. Et overordnet tilsyn med om en kommunes eller en fylkeskommunes virksomhet er forsvarlig, er etter departementets syn lite sannsynlig eller hensiktsmessig. Til det er temaet for omfattende ettersom det gjelder all virksomhet etter opplæringsloven.

Departementet legger til grunn at et eventuelt brudd på forsvarlighetskravet, vanligvis vil være knyttet til en nærmere bestemt aktivitet og ikke til hele virksomheten til for eksempel skolen, SFO eller PP-tjenesten. Dette kan tilsi at statsforvalteren som hovedregel ikke bør føre generelle tilsyn med oppfyllelsen av et forsvarlighetskrav.

På den andre siden kan det være tilfeller hvor det bør kunne føres tilsyn med etterlevelsen av et lovfestet forsvarlighetskrav. For eksempel kan dette være aktuelt dersom statsforvalteren i et tilsyn med andre krav avdekker bekymringsfulle forhold. I slike tilfeller kan tilsyn med et lovfestet forsvarlighetskrav være et nyttig supplement til de spesifikke kravene som det føres tilsyn med, ved at statsforvalteren kan reagere på uforsvarlig praksis på et område som embetet ikke kan knytte direkte til de spesifikke lovkravene i tilsynet.

Et annet spørsmål er om statsforvalteren bør kunne prøve *fullt ut* om opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven er forsvarlig etter et eventuelt lovfestet forsvarlighetskrav. I mange tilfeller vil det være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring som er det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i et eventuelt forsvarlighetskrav og for å avgjøre om kravet er innfridd. Departementet viser til Utdanningsforbundet som i sitt høringsinnspill peker på viktigheten av at tilsynsmyndigheten lytter til de faglig-

pedagogiske vurderingene som rektor og lærerne har gjort. Et argument for å føre tilsyn er at verdien av et forsvarlighetskrav vil kunne bli svekket for elevene dersom det ikke kan håndheves via tilsyn.

58.5.2.3 Avsluttende om rammer for tilsynet

Ut over disse presiseringene anser ikke departementet at det er grunn til å ha særregler om den generelle rammen for statens tilsyn.

Departementet ser at det i ulike undersøkelser og rapporter er løftet fram utfordringer med dagens tilsynssystem. Blant annet er det hevdet at temaene det blir ført tilsyn med, gir lite rom for å sikre gode vurderinger av avveining mellom ulike rettsregler. Det er også pekt på at skjønnsutøvelse som tema sjelden blir eksplisitt berørt, noe som er naturlig når tilsynet er begrenset til et lovlighetstilsyn og forvaltningsskjønn er unntatt fra tilsynet. Departementet har sett disse innvendingene, men vil peke på at Utdanningsdirektoratet i felles nasjonalt tilsyn 2017–2021 har lagt mer til rette for en kombinasjon av ulike temaer for å spisse tilsynet mot mer sammensatte risikofaktorer enn før. Tilsyn med lovens forpliktelser og rammene for forvaltningsskjønnet bidrar også til en viss overordnet kontroll selv om ikke de konkrete vurderingene blir overprøvd.

Departementet mener at innretningen på valg av tema, tilsynsobjekter og gjennomføring av tilsyn ikke bør detaljreguleres i loven. Disse faktorene må være gjenstand for en løpende evaluering og utvikling slik at virkemidlet blir mest mulig treffsikkert og virkningsfullt. Hvor godt tilsynet bidrar til regeletterlevelse, avgjøres dessuten ikke alene av selve tilsynshjemmelen. Hvordan etterlevelse skal sikres og tilsyn skal gjennomføres, bør være viktige momenter i utformingen av de materielle bestemmelsene i loven.

Departementet vil presisere at utfordringene som er synliggjort i kunnskapsgrunnlaget og NOU-en, bør inngå som en styringsparameter i det videre arbeidet med innretning av tilsynsvirksomheten.

58.5.3 Hvilke plikter skal det føres tilsyn med?

Departementet foreslår å følge utvalgets forslag om at staten kan føre tilsyn med kommunepliktene, aktørpliktene og kommunens og fylkeskommunens plikt til å ha internkontroll.

I dette høringsforslaget foreslår departementet følgende nye oppgaver for kommunene og fylkeskommunene:

- å utvide retten til å tilhøre en egen språkgruppe, slik at den gjelder ut 10. trinn
- å pålegge kommunene en plikt til å føre tilsyn innen tre måneder etter at den private grunnskoleopplæringen i hjemmet har startet
- å pålegge kommuner, fylkeskommuner og friskoler en plikt til å følge opp elever som har høyt fravær i grunnskole og videregående opplæring
- å innføre at elever som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, har rett til opplæring i samisk i den videregående opplæringen

- å utvide retten til opplæring slik at ungdom som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring ut det skoleåret som starter det kalenderåret de fyller 18 år
- å utvide dagens regler slik at elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn som går på skole i Troms og Finnmark fylke, har rett til opplæring i kvensk eller finsk i grunnskolen (uavhengig av antall elever per kommune/skole)
- å utvide retten til videregående opplæring for både ungdom og voksne fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse
- å videreføre retten til påbygging til generell studiekompetanse for ungdom med bestått fag- og yrkesopplæring, men oppheve dagens tidsbegrensning på ett år
- å innføre plikt for fylkeskommunen til å ha et overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring organisert for ungdom, men som mangler faglige og/eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og fullføre og bestå videregående opplæring
- å innføre en ny plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger får tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold
- å pålegge fylkeskommunen ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon
- å innføre rett til opplæring i samisk for samer i grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og på samisk i grunnskoleopplæring for voksne samer når det er nødvendig for å sikre den voksne forsvarlig opplæring
- å innføre rett til opplæring i tegnspråk og punktskrift for voksne med hørsels- og synshemming
- å innføre en rett til individuell tilrettelegging av opplæringen for voksne i videregående opplæring som er mer begrenset enn for barn og unge
- å lovfeste at retten til påbygging til generell studiekompetanse for voksne gjelder fra 19 år, og ikke begrenses til dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring før fylte 25 år, og i 2014 eller senere, samt at ettårsbegrensningen i retten til påbygging oppheves
- å innføre at voksne har rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud på videregående nivå 3
- å innføre en plikt for fylkeskommunen til å arbeide systematisk og forebyggende for at elever i videregående opplæring skal bestå fag
- å innføre rett til særskilt språkopplæring i grunnskoleopplæring for voksne
- å innføre rett til særskilt norskopplæring for voksne i videregående opplæring fram til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen
- å pålegge kommuner og fylkeskommuner en plikt til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse

Departementet viser til retningslinje 15 i veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (2020), som fastslår at statlig tilsyn med kommunene bare skal innføres der det anses som et nødvendig virkemiddel etter en risiko- og vesentlighetsvurdering og en vurdering av kost-nytte. Dette ble lagt til grunn i Prop. 96 L (2010–2011) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)*. Gjennomgangen av særlovshjemler for statlig tilsyn i Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig*

tilsyn med kommunene konkluderte med å videreføre hjemmelen i opplæringsloven til å føre tilsyn med alle kommunepliktene. Konklusjonen ble blant annet begrunnet med at det er forholdsvis stor sannsynlighet for manglende etterlevelse av opplæringsloven, at andre kontroll- og påvirkningsmekanismer har vist seg ikke å være tilstrekkelige og at skadevirkningen kan være omfattende. De samme hensynene gjør seg gjeldende for de nye oppgavene departementet foreslår i høringsnotatet. Mange av oppgavene innebærer nye eller utvidete rettigheter for elevene, og alle skal sikre et likeverdig opplæringstilbud. Oppgavene er hovedsakelig knyttet til primærtjenesten kommunene og fylkeskommunene skal tilby, nemlig opplæring av høy kvalitet. Departementet mener derfor at det bør føres tilsyn med disse nye rettighetene og pliktene. Statlig tilsyn vil etter dette fortsatt omfatte alle pliktene kommunene og fylkeskommunene er pålagt i loven.

At tilsynet omfatter alle plikter etter loven, innebærer at tilsynsansvaret ikke bare omfatter virksomheten i grunnskoler og i videregående skoler. Også blant annet opplæring i bedrift, oppfølgingstjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste, skolefritidsordningen, skoleskyssen og leksehjelptilbudet er omfattet av det statlige tilsynet. Det samme gjelder kommunenes tilsyn med grunnskoleopplæring i hjemmet og private skolefritidsordninger.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har spilt inn at statsforvalteren i tillegg til plikten til å ha internkontroll bør kunne føre tilsyn med kvaliteten på internkontrollen. For regler om internkontroll har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021* pekt på viktigheten av ensartet tolking av reglene og at en veileder vil kunne legge klarere rammer rundt statlig tilsyn med internkontrollkravet. Departementet viser til den nevnte implementeringen av kommunelovens internkontrollkrav og tilsyn med dette og følger ikke innspillet nærmere opp her.

58.5.4 Hvem skal føre tilsyn?

Landslaget for nærmiljøskolen mener dobbeltrollen statsforvalteren har som veiledningsinstans og tilsyn- og klageinstans overfor kommunene og fylkeskommunene, bør fjernes. Departementet bør selv føre tilsyn med de lokale aktørene.

Departementet mener derimot det er gode grunner for å følge utvalgets forslag om at myndigheten til å føre tilsyn med kommunepliktene og internkontroll fortsatt skal ligge hos statsforvalteren. Dette endrer ikke den forståelsen som ligger til grunn for dagens bestemmelse om at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kan instruere statsforvalterne om hvordan tilsynet med kommunepliktene etter opplæringsloven skal gjennomføres.

I dag ligger tilsynet med aktørpliktene hos departementet, med mulighet for ordinær delegering. Utdanningsdirektoratet fører eksempelvis tilsyn med private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven. I utvalgets forslag er også denne tilsynsmyndigheten lagt til statsforvalteren. Utvalget har ikke begrunnet sitt forslag om at statsforvalteren, og ikke departementet, skal ha slik myndighet. Departementet kan ikke ut fra vurderingene i

NOU-en se at utvalget har hatt til hensikt å endre myndighetsnivå, og mener uansett at det bør være departementet som er tillagt myndighet til å føre tilsyn med aktørpliktene.

59 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.)

59.1 Innledning

For å sørge for at reglene i opplæringsloven eller i forskrifter gitt med hjemmel i loven blir etterlevd, kan det være nødvendig med reaksjoner mot pliktbrudd overfor dem som har plikter etter reglene. Opplæringsloven inneholder regler om reaksjoner overfor kommunene og fylkeskommunene, ansatte i skolen, foreldre til elever i grunnskolen og elevene selv. Dette kapitlet handler om reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen.

Siden kommunene og fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekter, må eventuelle statlige reaksjoner overfor kommunene og fylkeskommunene ha hjemmel i lov eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 2-1 tredje avsnitt.

Reaksjonene som kan tas i bruk, er

- pålegg
- tvangsmulkt
- administrative sanksjoner
- straff
- erstatning

Etter opplæringsloven er det i dag adgang til å bruke alle disse reaksjonene i gitte tilfeller, med unntak av administrative sanksjoner.

59.2 Dagens regler

59.2.1 Pålegg

Ifølge kommuneloven § 30-4 kan statsforvalteren gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn med oppfyllelsen av (kommunepliktene). Det følger av opplæringsloven § 14-1 at statsforvalteren fører tilsyn med kommunepliktene i opplæringsloven.

Statsforvalteren kan også etter opplæringsloven § 9 A-6 fjerde avsnitt første setning vedta hva kommunene eller fylkeskommunene skal gjøre i en konkret sak for å sørge for at en elev får et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren skal sette en frist for oppfyllelse av vedtaket. Selv om lovteksten ikke omtaler dette som et pålegg, er det ubestridt at det i sitt innhold er det, jf. Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Avhengig av hva statsforvalteren beslutter, vil det være et pålegg om retting eller et pålegg om å gjennomføre bestemte tiltak.

Statlig tilsynsmyndighet kan også gi pålegg til private aktører som har forpliktelser (aktørplikter) etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1 andre avsnitt andre setning.

Et pålegg er et vedtak som er juridisk bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Det betyr at virksomheten har lovmessig plikt til å etterkomme tiltakene i vedtaket om pålegg. Før statsforvalteren vedtar et pålegg etter kommunelovens regler, skal statsforvalteren vurdere virkningene pålegget kan ha for resten av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Pålegg om opphør av ulovlige forhold er ikke en reaksjon mot lovbruddet sånn sett, men skal bidra til å *rette opp ulovligheter*, og regnes derfor ikke som en administrativ sanksjon, jf. Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*.

59.2.2 Tvangsmulkt

Ved vedtak om tvangsmulkt får pliktsubjektet en plikt til å betale penger til det offentlige så lenge en plikt ikke er etterlevd. Formålet er å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuelle avgjørelser, blir etterlevd. I forvaltningsloven § 51 første avsnitt er det en generell hjemmel for forvaltningen til å fastsette tvangsmulkt:

Et forvaltningsorgan kan, når det er fastsatt i lov, treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd.

Et vedtak om tvangsmulkt kan også rettes mot kommuner og fylkeskommuner, men kan ikke tvangsinnføres overfor disse. Dette følger av kommuneloven § 29-1.

Hjemmel for tvangsmulkt må finnes i den enkelte særloven. Opplæringsloven § 9 A-13 inneholder hjemmel til å bruke tvangsmulkt. Etter bestemmelsen har statsforvalteren og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) hjemmel til å fastsette tvangsmulkt hvis skolen forsømmer aktivitetsplikten i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen bør tvangsmulkt brukes i saker der det er grunn til å anta at kommunen eller fylkeskommunen ellers ikke vil oppfylle statsforvalterens eller Utdanningsdirektoratets vedtak innen den fastsatte fristen, jf. Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*, merknad til § 9 A-13.

59.2.3 Administrative sanksjoner

Mens straff i utgangspunktet kan ilegges av domstolene, finnes det hjemler for at forvaltningen kan ilegge straffeliknende reaksjoner. Disse kalles administrative sanksjoner. Hva som menes med administrative sanksjoner, er definert i forvaltningsloven § 43:

Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.

De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse eller om tap av en rettighet. I tillegg kommer formelle advarsler, som kan være en alternativ sanksjon i begge hovedgruppene. Hjemmel for administrative sanksjoner gis i den enkelte særloven. Eksempler på administrative sanksjoner er overtredelsesgebyr og tilbakekall av offentlige tillatelser (administrativt rettighetstap).

Opplæringsloven inneholder ingen regler som gir hjemmel for å bruke administrative sanksjoner.

59.2.4 Straff

Opplæringsloven § 9 A-14 gir hjemmel for å straffe *enkeltpersoner* som arbeider på en skole. Den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og alvorlig eller gjentatte ganger, bryter aktivitetspliktene som gjelder det psykososiale skolemiljøet, kan straffes med bøter eller fengsel i opptil tre måneder. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-14 første avsnitt. Aktivitetspliktene gjelder for alle som arbeider på skolen, og den enkelte ansatte kan dermed straffes. I tillegg kan *rektoren* straffes for alvorlige eller gjentatte brudd på undersøkelsesplikten etter § 9 A-4 tredje avsnitt og plikten til å iverksette tiltak etter § 9 A-4 fjerde avsnitt hvor «skolen» er angitt som rettssubjekt. Det personlige straffansvaret er forbeholdt situasjoner med økt grad av skyld, ettersom det bare gjelder ved forsettlige og grovt uaktsomme brudd på regelverket.

Skoleeier kan straffes dersom aktivitetspliktene som gjelder det psykososiale miljøet, er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen. Dette følger av opplæringsloven § 9 A-14 andre avsnitt og dessuten av straffeloven § 27 om straff for foretak. Straffen er bot. Verken skyldkrav eller vilkåret om kvalifisert lovbrudd gjelder for straff for foretak. Det innebærer at kommunen kan straffes selv om den enkelte læreren eller rektoren ikke ville blitt straffet for lovbruddet.

59.2.5 Erstatning

Opplæringsloven § 9 A-15 viser til at skadeserstatningsloven kapittel 2 om det offentliges og andre arbeidsgiveres ansvar gjelder for saker om det psykososiale skolemiljøet:

Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.

Dersom det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tru at skoleeigaren ikkje har følgd reglane i eller i medhald av kapittel 9 A om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.

Skadeserstatningsloven gjelder for mange samfunnsområder, blant annet for skolesektoren. Bestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-15 første avsnitt gir kun informasjon om at de alminnelige erstatningsreglene i skadeserstatningsloven gjelder. Den har ingen selvstendig rettslig betydning.

For at en elev skal tilkjennes erstatning som følge av skade på grunn av mobbing eller annet, må alle hovedvilkårene for erstatning være oppfylt. Det vil si at det må foreligge et

ansvarsgrunnlag, skadelidte må ha blitt påført en skade som har ført til et økonomisk tap eller en betydelig personskade, og det må foreligge påregnelig årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og den personskaden den skadelidte er blitt påført.

Opplæringsloven § 9 A-15 andre avsnitt inneholder en regel om delt bevisbyrde for erstatningskrav i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Det betyr at hvis eleven kan legge fram opplysninger som gir grunn til å tro at reglene om det psykososiale miljøet er brutt, skal dette legges til grunn med mindre kommunen eller fylkeskommunen kan sannsynliggjøre det motsatte. Bestemmelsen er et unntak fra hovedprinsippet i norsk erstatningsrett hvor bevisbyrden ligger på skadelidte. Delt bevisbyrde gjelder bare ansvarsgrunnlaget, ikke økonomisk tap og årsakssammenheng, jf. Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*, blant annet side 51. For erstatningsvilkårene økonomisk tap og årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og tapet er det skadelidte som har bevisbyrden etter de ordinære bevisreglene.

59.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å ikke innføre nye reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner
- å videreføre dagens bestemmelser i opplæringsloven om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljø saker

Opplæringslovutvalgets vurderinger finnes i NOU-en, kapittel 53.4.

59.4 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å ikke innføre nye reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner
- å videreføre regler om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljø saker, se forslagene til §§ 12-8, 12-9 og 12-10

Se også kapittel 56 om klageadgang og klageinstans og kapittel 57 om oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres.

59.5 Departementets vurdering

Kunnskapsgrunnlaget utvalget innhentet, viser at reglene på opplæringsområdet ikke alltid etterleves av kommuner og fylkeskommuner. Det er ulike årsaker til at reglene ikke følges, blant annet er det manglende og ulik forståelse av loven. Det er gjennomgående stor vilje til å etterleve regelverket i sektoren, men ikke alle anerkjenner regelverkets funksjon og integrerer reglene i den generelle styringen av skolen. Denne utfordringen kan igjen ha sammenheng med at regelverket oppfattes som omfangsrikt, oppstykket og lite treffsikkert.

Departementet er enig med utvalget i at årsakene til regelbrudd, og at det stort sett er vilje til å etterleve reglene, har betydning for vurderingen av om det er behov for flere reaksjoner enn i dag, og hvilke reaksjoner det eventuelt er behov for.

Utvalget har vurdert følgende reaksjonstyper:

- pålegg til kommuner og fylkeskommuner om å ta imot veiledning, i tillegg til dagens adgang til å pålegge retting
- tvangsmulkt i andre tilfeller enn i saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet
- overtredelsesgebyr
- straff, ut over straffebestemmelsene som følger av opplæringsloven i dag

Utvalget har konkludert med at det ikke bør innføres flere reaksjonsregler enn dem som allerede finnes i opplæringsloven.

Kun seks høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til utvalget. Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om å ikke innføre ytterligere reaksjoner på brudd på loven, men bygge på og forbedre de ordningene som finnes. Direktoratet spør om departementet bør vurdere å innføre en hjemmel for statsforvalteren til å ilegge tvangsmulkt i saker om spesialundervisning, der innholdet i vedtaket ikke blir oppfylt. De øvrige høringsinstansene som har kommentert forslaget, Barneombudet, Landsforeningen for utviklingshemmede og pårørende, Foreningen for hjertesyke barn, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Norsk lektorlag, går alle mot utvalgets forslag. Disse høringsinstansene viser særlig til at kommuner og fylkeskommuner ikke følger opp brudd på rettighetene til elever med behov for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Norsk lektorlag ber departementet vurdere «en sanksjonsordning for kommuner som over tid ikke utøver skoleeierskapet i tråd med opplæringslovens regler og ikke har forsvarlig ressursbruk».

Departementet vil framheve at det er viktig å bygge på og forbedre de reaksjonsordningene som finnes i opplæringsloven i dag. Kommunenes og fylkeskommunenes vilje til å etterleve regelverket og følge opp påpekte lovbrudd synes gjennomgående å være stor. Dessuten er forebygging av lovbrudd med tydelig og treffsikkert tilsyn og veiledning effektive virkemidler som i stor grad vil gagne elevene direkte.

Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som mener det er viktig at elever som trenger tilrettelegging av pedagogisk, fysisk, teknisk eller praktisk art, faktisk får sine lovbestemte rettigheter oppfylt til rett tid. Manglende oppfølging kan gi seg utslag på tre måter:

- a) Skolen har truffet et enkeltvedtak som ikke følges opp etter sitt innhold.
- b) Skolen treffer ikke enkeltvedtak til tross for at eleven og foreldrene har bedt om dette.
- c) Skolen bryter plikter som følger av loven uten at det er krav om enkeltvedtak, eksempelvis plikten for kommunen og fylkeskommunen til å gi tilpasset opplæring.

Der et enkeltvedtak ikke blir fulgt opp etter sitt innhold, jf. bokstav a, for eksempel et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, har departementet beskrevet fordeler og ulemper ved ulike alternativer for oppfølging, se kapittel 57 om oppfølging av manglende oppfyllelse av vedtak.

I saker der det ikke er truffet enkeltvedtak, jf. bokstav b, kan eleven eller foreldrene henvende seg til skolen, kommunen eller fylkeskommunen og be om at henvendelsen eller søknaden besvares. Hvis ikke dette gir resultater, er det mulig å klage til Sivilombudet over manglende svar. Skolen har videre plikt til å samarbeide med foreldrene om opplæringen til eleven, jf. forslaget § 2-3, og eleven selv skal også få medvirke, jf. § 2-2. Dette bør legge grunnlaget for dialog mellom skole og hjem om opplæring og tilrettelegging.

For tilfeller der elevene ikke har krav på enkeltvedtak, men mener at det foreligger et brudd på noen av pliktene etter opplæringsloven, jf. bokstav c, kan dette meldes til statsforvalteren som kan vurdere å opprette tilsyn. Tilsyn med pålegg om retting, eventuelt sammen med veiledning, kan her være virkemidler som både kan gjenopprette og sikre at pliktene i loven oppfylles. Supplert av forslaget om å samle reglene om forvaltningens informasjonsplikt overfor elever og foreldre i forslaget § 10-8 og plikten til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen i § 11-1 andre avsnitt, mener departementet at dette samlet sett gir tilstrekkelig vern. Departementet er etter dette enig med utvalget i at det ikke bør innføres nye reaksjonsformer for disse tilfellene.

Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets vurderinger og konklusjon om at det ikke er behov for å innføre nye reaksjonsformer i opplæringsloven. Når det gjelder spørsmålet om å innføre pålegg om veiledning, som utvalget har vurdert, viser departementet til at de kommunene og fylkeskommunene som har vært ansett som aktuelle for obligatorisk veiledning, nå følger opp frivillig i en eller annen form. Departementet vurderer derfor innføring av plikt om obligatorisk veiledning som uaktuelt.

Departementet har vurdert om dagens regel med delt bevisbyrde i saker om det psykososiale skolemiljøet skal videreføres. Departementet mener det er hensiktsmessig med delt bevisbyrde i slike saker og slutter seg til utvalgets vurdering og konklusjon.

60 Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen

60.1 Avgjørelser på vegne av eleven når barnevernstjenesten har overtatt omsorgen

60.1.1 Dagens regler

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernsloven § 5-1, har den rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet, jf. opplæringsloven § 15-6 første ledd. Tilsvarende gjelder ved vedtak om flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3 og vedtak om

plassering etter barnevernsloven § 4-2. I dette kapitlet vises det for enkelthetsskyld bare til omsorgsovertakelse.

Barnevernstjenesten har blant annet rett til å samtykke til spesialundervisning, søke om en annen offentlig skole enn nærskolen og ta avgjørelser om skyss eller innlosjering. Videre er det barnevernstjenesten som tar avgjørelser og opptre på vegne av eleven i alle typer skolesaker som er en del av den daglige oppfølgingen av eleven.

Det er likevel foreldrene til barnet som har rett til å velge privat skole, jf. § 2-1, samtykke til fritak fra hele opplæringsplikten, jf. § 2-1, velge målform, jf. § 2-5, kreve fritak fra aktiviteter i opplæringen av hensyn til barnets religion eller livssyn, jf. § 2-3a, og kreve opplæring i kvensk eller finsk og i og på samisk, jf. §§ 2-7 og 6-2. Dette følger av opplæringsloven § 15-6 andre ledd. Bestemmelsen har ikke betydning for hvilke tilfeller og saker eleven selv kan ta avgjørelser i. Bestemmelsen har heller ingen betydning for forholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldre eller barnevernsinstitusjon. Bestemmelsen har ikke konsekvenser for hvem som kan klage på enkeltvedtak etter opplæringsloven.

60.1.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å videreføre regelen om hvem som kan ta avgjørelser i skolesaker etter omsorgsovertakelse.

Utvalgets begrunnelse for forslaget finnes i NOU-en, kapittel 43.5.2.

60.1.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre regelen om hvem som kan ta avgjørelser på vegne av barnet i skolesaker når barnevernet har overtatt omsorgen, se forslaget til § 24-5.

60.1.4 Departementets vurdering

Det er viktig at det er klart hvem som kan ta avgjørelser på vegne av et barn etter en omsorgsovertakelse, for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg rettighetene etter opplæringsloven med forskrifter.

Departementet har vurdert om det er nødvendig med regler om dette i opplæringsloven, eller om dette er en unødig dobbeltregulering av forhold som uansett følger av andre lover. Barnevernsloven regulerer omsorgsovertakelse, flytteforbud og de andre vedtakene som opplæringsloven § 15-6 viser til. Den overordnede myndighets- og ansvarsdelingen mellom barnevernstjenesten og foreldrene følger av barnevernsloven. Barnevernsloven regulerer derimot ikke hvem som kan ta de ulike avgjørelsene i skolesaker på vegne av barnet. Det er derfor etter departementets syn behov for egne regler om hvem som kan ta ulike avgjørelser i skolesaker.

Departementet mener, som utvalget, at reglene er mer tilgjengelige for de ansatte i skolen hvis de er plassert i opplæringsloven enn i barnevernsloven, som er det mest aktuelle alternativet. Dessuten vil det være lite hensiktsmessig å regulere alle avgjørelser på ulike

sektorområder i barnevernsloven. Det er også regler om barnevernstjenestens kompetanse til å samtykke på vegne av barnet i pasient- og brukerrettighetsloven.

60.2 Skoleanlegg og alkoholforbud

60.2.1 Dagens regler

I opplæringsloven § 9-5 første avsnitt er det fastsatt at kommunene skal sørge for «tenlege grunnskolar». Det er ikke fastsatt en tilsvarende bestemmelse for de videregående skolene. Krav til skolebygg, både for grunnskoler og for videregående skoler, er også regulert i andre bestemmelser i opplæringsloven og andre lover, blant andre i opplæringsloven § 9 A-7, i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., i plan- og bygningsloven og i arbeidsmiljøloven.

Andre avsnitt i opplæringsloven § 9-5 handler om alkoholforbud ved grunnskoler. I første setning er det fastsatt:

På grunnskolar og i kombinerte anlegg for skole og andre formål må det ikkje kunne serverast alkohol eller takast med alkohol til nyting under arrangement i offentleg som privat regi.

I andre setning er det åpnet for at det «i særlige høve» kan serveres eller drikkes alkohol i kombinerte anlegg, for eksempel i kombinert skole og kulturhus. Unntaket for kombinerte anlegg gjelder likevel bare der «anlegga vert nytta til kulturelle og sosiale føremål utanom skoletida». I Innst. O. nr. 68 (1997– 98) er det også forutsatt at unntakene må begrenses til sluttede selskaper utenom skoletid og innenfor rammen av bestemmelser gitt i andre aktuelle lover. Siden andre setning bare omfatter kombinerte anlegg, betyr dette at det aldri kan serveres eller drikkes alkohol i anlegg som kun brukes til grunnskolevirksomhet.

Alkoholforbudet gjelder private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, men ikke for friskoler. I barnehageloven er det ikke fastsatt et tilsvarende alkoholforbud for kommunale eller ikke-kommunale barnehagebygg.

Det er kommunene som har ansvaret for forvaltning av alkoholloven, og kommunene har etter § 1-7d i denne loven en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan.

60.2.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å ikke videreføre det generelle kravet til skoleanlegg
- å ikke videreføre alkoholforbudet i grunnskoler og kombinerte anlegg

Utvalgets begrunnelse for forslaget finnes i kapittel 43.6 i NOU-en.

60.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å delvis følge opp utvalgets forslag. Departementet foreslår å ikke videreføre det generelle kravet til skoleanlegg.

Departementet ber høringsinstansene om innspill til om alkoholforbudet i grunnskoler og kombinerte anlegg bør avskaffes, videreføres eller om det bør være en mellomløsning som innebærer at muligheten til å gjøre unntak i særlige tilfeller utvides noe.

60.2.4 Departementets vurdering

60.2.4.1 Ikke videreføre regelen om «tenlege grunnskolar»

Departementet er enig i vurderingene til utvalget om at opplæringsloven § 9-5 første avsnitt om «tenlege grunnskolar» er overflødig ettersom lovkravet ikke tilfører noe eget ut over det som allerede er dekket av andre regler. Som omtalt i kapittel 60.2.1 om dagens regler er det en rekke krav til skolebygg som uansett må være oppfylt og som vil innebære at skolene må være «tenlege». At grunnskolene må være «tenlege», altså hensiktsmessige, er også en forutsetning for å kunne oppfylle andre rettigheter som elevene har etter loven.

Det har ikke kommet noen høringsinnspill til utvalgets forslag om ikke å videreføre kravet om «tenlege grunnskolar».

Departementet foreslår at dagens regel om «tenlege grunnskolar» ikke videreføres i ny opplæringslov.

60.2.4.2 Er det behov for å videreføre alkoholforbudet?

Utvalget foreslår at forbudet mot servering og drikking av alkohol i rene grunnskolebygg og kombinerte anlegg ikke videreføres i den nye loven. Utvalget legger til grunn at kommunene, som uansett har ansvaret for forvaltningen av alkoholloven, har gode rutiner for å skjerme elever for alkohol og andre rusmidler i egne bygg.

Det er fire instanser som har uttalt seg om utvalgets forslag om å ikke videreføre alkoholforbudet i grunnskoler og kombinerte anlegg. To instanser støtter og to er imot. Helsedirektoratet støtter ikke forslaget, og mener at forbudet bør opprettholdes for å ivareta prinsippet om at skoler skal være alkoholfrie soner.

Departmentet viser til at kommunene har ansvaret for forvaltningen av alkoholloven, og at de etter § 1-7d i denne loven har en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Det er en sentral lokalpolitisk oppgave å skjerme barn og unge mot aktiviteter som innebærer skjenking av alkohol, og alkoholloven legger opp til at det bør fastsettes lokale regler for servering av alkohol. Departmentet har tillit til at kommunene har og vil fortsette å ha gode rutiner for å skjerme barn og unge mot alkohol og andre rusmidler i egne bygg, for eksempel skole- og barnehagebygg, idrettshaller og andre bygg til kulturformål.

På den ene siden mener departementet at alkoholloven og kommunenes ansvar etter denne tilsier at det ikke er behov for en egen regel i opplæringsloven om alkoholforbud for enkelte av kommunens bygg for å sikre det. Dette underbygges av at det i dag heller ikke er egne regler om å ta med, servere eller drikke alkohol for barnehagebygg, friskoler eller videregående skoler. Disse dekkes bare av alkoholloven. I tillegg mener departementet at det kan være en fordel for kommunene å kunne disponere skolebygg til andre aktiviteter når elevene ikke er til stede. Skolebygg har ofte også karakter av å være lokale

samlingslokaler og er ofte ønsket som arena til private markeringer og begivenheter. Særlig gjelder dette på små steder ut over landet. Selv om det i dag er åpnet for at det i særlige tilfelle kan serveres eller drikkes alkohol i kombinerte anlegg, gjelder dette unntaket ikke for rene grunnskolebygg.

På den andre siden er det viktig at det fortsatt ligger til grunn et prinsipp om at skolebyggene bør være alkoholfrie arenaer. Å ta bort regelen kan gi et uheldig signal om at dette prinsippet ikke lenger ligger til grunn. Departementet viser i denne forbindelse til regjeringens alkoholstrategi som blant annet uttrykker regjeringens ambisjon om å fremme verdien av alkoholfrie arenaer. Dette taler for å videreføre dagens forbud.

En mellomløsning kan være at forbudet i opplæringsloven videreføres, men at unntaket utvides til også å gjelde for rene grunnskolebygg. Dette vil gjøre regelverket mer fleksibelt, slik at kommunene får større frihet til å disponere skolebygg til andre aktiviteter når elevene ikke er til stede.

Dersom dagens forbud bør videreføres, eventuelt med tilhørende unntak, kan det også reises spørsmål om dette i så fall bør reguleres i alkoholloven i stedet for i opplæringsloven. Da alkoholloven allerede har bestemmelser om serverings- og drikkeforbud, er det etter departementets syn også gode grunner rent regelteknisk for at et alkoholforbud i grunnskoler og kombinerte anlegg reguleres i alkoholloven framfor i opplæringsloven.

Departementet ønsker en åpen høring av temaet. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til (1) om alkoholforbudet i grunnskoler og kombinerte anlegg bør avskaffes slik utvalget foreslår, (2) om dagens forbud bør videreføres, eller (3) om forbudet videreføres, men at muligheten til å gjøre unntak i særlige tilfeller utvides til også å gjelde for rene grunnskolebygg.

Dersom høringsinstansene mener at dagens forbud, slik de er skissert i alternativ 2 og 3, bør videreføres, ber departementet også om innspill på om disse bør tas inn i alkoholloven eller opplæringsloven.

60.3 Reklame i skolen

60.3.1 Dagens regler

60.3.1.1 Opplæringsloven

I opplæringsloven § 9-6 er det fastsatt:

Skoleeigaren skal sørge for at elevane ikkje blir utsette for reklame som er eigna til å skape kommersielt press, eller som i stor grad kan påverke holdningar, åtferd og verdiar, mellom anna på skolens område, i lærebøker og andre læremiddel som blir nytta i opplæringa. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Det er ikke gitt regler i forskrift med hjemmel i lovbestemmelsen. Det er ikke tillatt med noen form for reklame som skolen mener kan ha uheldig påvirkning på elevene, men skolen kan tillate reklame som ikke er skadelig, jf. forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp.

nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*, merknad til § 9-6. Forbudet er fleksibelt ved at vurderingen av hva som er uønsket eller uheldig påvirkning, vil variere ut fra alder og modenhet hos elevene. Forarbeidene understreker at det er skolelederne og lærerne som er de nærmeste til å vurdere hva som faller inn i kategoriene som forbudet gjelder.

Utdanningsdirektoratet har gitt ut en veileder om reklameforbudet i skolen. Den ble sist endret i 2011. I veilederen er det eksempler på hva som er tillatt og forbudt reklame i skolen. Logoeksponering fra en leverandør av melkeprodukter til skolens kantine er for eksempel tillatt. Reklameplakater for brus og klesmerker er brukt som eksempler på reklame som rammes av forbudet. Videre står det at brosjyrer og invitasjoner av kommersiell art alltid er forbudt. Reklame for lokalt kulturliv og elevinitierte aktiviteter er derimot tillatt. Det er også enkelte arrangementer i skolen som inneholder reklame, som i praksis er akseptert, for eksempel TINEstafetten.

60.3.1.2 *Markedsføringsloven*

Markedsføringsloven har ikke et generelt forbud mot å rette markedsføring mot barn, men «urimelig handelspraksis» er forbudt, og markedsføring må ikke stride mot «god markedsføringsskikk», jf. markedsføringsloven §§ 2 og 6. En handelspraksis er urimelig hvis den strider mot god forretningsskikk overfor forbrukere og er «egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd slik at de treffer beslutninger de ellers ikke ville ha truffet».

I vurderingen av om en handelspraksis er urimelig, skal man legge vekt på om handelspraksisen er særskilt rettet mot barn, jf. markedsføringsloven § 20. Når handelspraksisen rettes mot barn eller for øvrig kan ses eller høres av barn, skal det vises særlig aktsomhet med tanke på barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet. Det skal også legges vekt på om handelspraksisen på grunn av art eller produkt er egnet til å påvirke barn, og om den næringsdrivende kan forventes å forutse barns særlige sårbarhet for praksisen. Det er forbudt å ta med i reklame direkte oppfordringer til barn om å kjøpe annonserte varer eller tjenester eller overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte ytelsene til dem.

Pliktene i markedsføringsloven retter seg mot næringsdrivende. Næringsdrivende er definert som en fysisk eller juridisk person som utøver næringsvirksomhet, og enhver som handler i dennes navn eller på dennes vegne, jf. markedsføringsloven § 5.

Næringsvirksomheten trenger ikke å være profittbasert. Ideelle organisasjoners salg av produkter er å anse som næringsvirksomhet selv om inntektene går til det ideelle formålet. Grensen mellom frivillige organisasjoners innsamling av penger og salg av produkter kan være flytende, og det må vurderes konkret om det er næringsvirksomhet.

60.3.2 *Opplæringslovutvalgets forslag*

Opplæringslovutvalget foreslår å ikke videreføre særreguleringen om reklame i ny opplæringslov. Utvalgets begrunnelse for forslaget finnes i NOU-en, kapittel 43.7.2

60.3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre lovbestemmelsen om reklame i skolen i den nye opplæringsloven, se forslaget til § 27-2
- å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen i forskrift eller i oppdatert veiledningsmateriell, slik at det legges til rette for lik praksis på skolene

60.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig at barn og unge ikke utsettes for kommersielt press eller annen utilbørlig påvirkning i skolen. Likevel er det relevant å vurdere om det er nødvendig å regulere dette særskilt i opplæringsloven, ettersom opplæringsloven og markedsføringsloven delvis vil overlape hverandre og regelsettene ikke angir noen klar grense for hva som er tillatt og forbudt.

Ni av tolv høringsinstanser som uttaler seg, er imot opplæringslovutvalgets forslag. Blant disse er Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og Forbrukertilsynet. Departementet er enig med disse i at reklameforbudet i opplæringsloven er et nødvendig supplement til markedsføringslovens generelle bestemmelser.

Departementet viser til at det går et skille mellom opplæringslovens og markedsføringslovens regler blant annet når det gjelder hvem reglene retter seg mot. Markedsføringslovens regler gjelder for de næringsdrivende som reklamerer for produktene, mens opplæringslovens regler retter seg mot kommunene og fylkeskommunene som ansvarlige for skolevirksomheten. Departementet mener at en særregel om reklame i opplæringsloven vil sikre et mer effektivt vern av elevene mot kommersielt press og annen utilbørlig påvirkning fordi kommunene og fylkeskommunene kan stanse reklamen før den når elevene. Forbrukertilsynet kan derimot bare gripe inn overfor markedsføring som allerede er kommet ut. En særregulering som gjør det mulig å være i forkant, forhindrer i større grad at barn utsettes for uønsket og ulovlig reklame enn om man kun baserer seg på etterfølgende inngrep etter markedsføringsloven. Enda et argument for å beholde regelen i opplæringsloven er at kommunene og fylkeskommunene er nærmere å oppdage uønsket reklame i skolen enn Forbrukertilsynet.

Departementet mener videre at bestemmelsene i markedsføringsloven og opplæringsloven ivaretar til dels ulike hensyn. Opplæringsloven sier at elevene ikke skal utsettes for reklame som er egnet til å skape «kommersielt press». Veilederen definerer «kommersielt press» som reklame i vid forstand som kan føre til kjøpepress blant elevene, eksempelvis plakater som reklamerer for brus og klesmerker. Begrunnelsen for regelen er ønsket om at skolen skal være et ikke-kommersielt miljø for elevene.

Opplæringslovutvalget mener denne terskelen er sammenfallende med markedsføringslovens terskel «egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd». Bestemmelsen i markedsføringsloven skal imidlertid forhindre praksis som reduserer forbrukernes evne til å ta en informert beslutning. Bestemmelsen er ment å ramme de tilfellene hvor næringsdrivende påvirker forbrukere til å kjøpe en ytelse ved å tillegge den egenskaper den ikke har, ved å gi

ufullstendige opplysninger om pris eller ved å framstille et tilbud som unikt eller kortvarig selv om det i realiteten ikke er et spesialtilbud. Departementet viser til at hensynet til å unngå kommersielt press mot elever er noe annet enn hensynet til at forbrukere skal kunne ta en informert beslutning. Etter departementets vurdering vil reklame derfor kunne skape kommersielt press i strid med opplæringsloven, uten at praksisen trenger å være i strid med markedsføringsloven.

Opplæringsloven forbyr også reklame som «i stor grad kan påvirke holdninger, atferd og verdier». Reklame som rammes av dette alternativet i opplæringsloven, kan også være i strid med markedsføringsloven § 2, ettersom «god markedsføringskikk» retter seg mot etiske og moralske aspekter i markedsføringen. Forbrukertilsynet påpeker imidlertid at terskelen for å konstatere lovstrid synes å være høyere enn i opplæringsloven. Departementet støtter denne vurderingen, og viser til Ot. prp. nr. 70 (1995–96) hvor det framgår at

[d]et må være snakk om krenkelse av grunnleggende moral – eller etikkoppfatninger – oppfatninger som må antas å være felles for en majoritet av borgerne. Det er ikke tilstrekkelig at en del mennesker anser reklamen som «uheldig», «umoralsk», «stilløs» eller lignende. Det er m.a.o. de mer grove overtramp som rammes.

Forbrukertilsynet har også vist til at de mottar henvendelser fra personer som reagerer på reklame som framstiller gutter og jenter på en kjønnsstereotyp måte, blant annet i leketøyskataloger, reklameplakater og reklamevideoer. Som regel gir ikke reklamen noe nedverdiggende bilde av noen av kjønnene, og den rammes derfor ikke av forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame i markedsføringsloven. En slik type markedsføring er likevel uheldig i et likestillingsperspektiv fordi det underbygger tradisjonelle fordommer og stereotyper om kjønn. Denne typen reklame vil etter departementets vurdering kunne rammes av bestemmelsen i opplæringsloven. I veilederen vises det blant annet til reklame om «hvordan jenter eller gutter skal være, kle seg og oppføre seg» som et eksempel på reklame som kan rammes av bestemmelsen.

Departementet mener at kommunene og fylkeskommunene bør ha en mer vidtgående plikt til å verne elever mot reklame enn næringsdrivende har etter markedsføringsloven. Det følger av paragrafen om formålet med opplæringen og overordnet del av læreplanverket at skolene skal fremme holdninger som sikrer verdier som likeverd og likestilling. Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skolen og samfunnet. Skolen skal også bidra til at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap. Etter departementets syn tilsier disse verdiene at kommunene og fylkeskommunene bør sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som kan skape kommersielt press, eller som i stor grad kan påvirke holdninger, atferd og verdier mens de er på skolen.

På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre særreglene om reklame i den nye opplæringsloven. Departementet er samtidig enig med utvalget i at det er behov for å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen i forskrift eller oppdatert veiledningsmateriell. Dette vil legge til rette for lik praksis på skolene.

60.4 Skoletur med overnatting

60.4.1 Dagens regler

Kommunene har en plikt til å tilby elevene et leirskoleopphold eller en annen skoletur med overnatting som del av grunnskoleopplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 13-7 b. Turen skal ha minst tre sammenhengende overnattinger. På grunn av gratisprinsippet i opplæringsloven § 2-15 skal turen være gratis for elevene.

Lovbestemmelsen ble innført i 2019, jf. Prop. 88 L (2018–2019).

60.4.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår å ikke videreføre plikten for kommunen til å tilby leirskole eller annen skoletur.

Utvalgets begrunnelse for forslaget står i kapittel 31 i NOU-en.

60.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre dagens regel om at kommunen, som del av grunnskoleopplæringen, skal tilby elevene et leirskoleopphold eller en annen skoletur med minst tre overnattinger i sammenheng, se forslaget til § 4-7.

60.4.4 Departementets vurdering

Utvalget mente at en lovfestet plikt til å tilby et leirskoleopphold eller en annen skoletur med minst tre overnattinger er en unødig detaljregulering av kommunene, i strid med et av de sentrale elementene i Kunnskapsløftet om at skolene skal ha frihet i valg av læremidler og undervisningsmetoder.

Utvalgets forslag om ikke å videreføre dagens pliktregler har fått stor motstand i høringen, blant annet fra Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Norsk Leirskoleforening og en rekke kommuner. Flere av de som går imot forslaget, peker på at kommunens plikt til å tilby en skoletur til elever i grunnskolen nylig ble lovfestet, og at det framstår underlig at utvalget vurderer saken annerledes. Flere viser til at en slik tur er så viktig for elevene at det er helt nødvendig med en lovfesting, slik at alle elever faktisk får tilbud om en skoletur som del av grunnskoleopplæringen.

Departementet er enig med utvalget i at regelverket i størst mulig grad skal hindre en detaljstyring av kommunene. Departementet mener likevel at skoleturer, som leirskoler, er så viktig for elevenes faglige og sosiale utvikling at alle elevene skal få tilbud om en slik tur. For å sikre at alle elever får et slikt tilbud, mener departementet det fortsatt bør være en lovfestet plikt for kommunene til å tilby elevene en skoletur som del av grunnskoleopplæringen. Departementet viser også til at kommunene har stor frihet til å velge innhold og tema for turen, slik reglene i dag er utformet. Kommunene kan også selv velge hvordan turen skal organiseres.

For regjeringen har det vært viktig å lovfeste en plikt for kommunene til å tilby en skoletur for elever i grunnskolen. Tiltaket har også fått plass i regjeringens politiske plattform (Granavolden-plattformen) fra januar 2019.

Flere av høringsinstansene mener at dagens krav om turens varighet bør utvides fra tre til fire dager, slik at alle får tilbud om en *hel skoleuke* på tur. Departementet mener at kravet om tre dager er et balansert krav, som blant annet tar hensyn til at alle elever skal kunne være med, også elever med særskilte behov. Departementet mener også at det er hensiktsmessig å opprettholde kravet om minst tre overnattinger *i sammenheng*. Departementet viser ellers til de vurderingene som ble gjort i forbindelse med innføringen av dagens regler i 2019, se Prop. 88 L (2018–2019), kapittel 3.5.

60.5 Praksisplasser i skolen

60.5.1 Dagens regler

Ifølge opplæringsloven § 10-7 kan departementet gi pålegg om at kommunene og fylkeskommunene skal gi studenter fra universiteter og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen. Pålegget kan også gjelde valg av den som skal stå for praksisopplæringen.

Praksisopplæring er en obligatorisk del av lærerutdanningen. Det er derfor nødvendig med praksisplasser for studenter i grunnskoler og videregående skoler. I forarbeidene til opplæringsloven har departementet lagt til grunn at praksisplasser i de fleste tilfellene opprettes ved avtale mellom skolen og høyskole eller universitet, og at det i den forbindelse også avtales hvem av lærerne som skal ha ansvar for praksisopplæringen. I praksis er det ofte skoleledelsen som bestemmer hvilke lærere som skal ha ansvar for praksisstudentene.

Praksisplasser var tidligere regulert i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring. Begrunnelsen for at bestemmelsen ble videreført i opplæringsloven, var at praksistiden er en så sentral del av lærerutdanningen at gjennomføringen av ordningen bør få hjemmel i loven, jf. NOU 1995: 18, kapittel 28.5.7.

60.5.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår å ikke videreføre regelen om praksisplasser.

Opplæringslovutvalgets vurdering finnes i NOU-en, kapittel 43.9.2.

60.5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre regelen om at departementet i det enkelte tilfellet eller i forskrift kan gi pålegg om at kommunene og fylkeskommunene skal gi studenter fra universiteter og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen, se forslaget til § 17-10

- å ikke videreføre at departementet skal ha adgang til å fastsette hvem i skolen som skal stå for opplæringen og veiledning av studenter i praksis

60.5.4 Departementets vurdering

60.5.4.1 Videreføre muligheten til å gi pålegg om praksisplass

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-7 om praksisplasser ikke videreføres i ny opplæringslov. Utvalget viser til at praksisopplæring er en viktig del av lærerutdanningen, men dette betyr ikke at det er nødvendig med en hjemmel for å pålegge kommunene og fylkeskommunene å tilby praksisplasser til lærerstudentene. Utvalget viser videre til at kommuner er folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som har et betydelig samfunnsansvar. Etter utvalgets vurdering må det kunne forventes at kommuner bidrar til å utdanne lærere uten at dette er en oppgave som blir pålagt dem. Kommunene og fylkeskommunene er dessuten de framtidige arbeidsgiverne for de fleste lærerstudentene, og de har dermed en egeninteresse i at det utdannes flere lærere, og at lærerstudentene får en god opplæring. Utvalget er heller ikke kjent med at hjemmelen har vært brukt.

Utvalget bemerker at dersom Kunnskapsdepartementet likevel vil foreslå å videreføre bestemmelsen om praksisplasser, bør det i alle fall ikke videreføres at departementet skal ha adgang til å fastsette hvem i skolen som skal stå for opplæringen. Et slikt pålegg vil etter utvalgets mening være et uforholdsmessig inngrep i kommunenes og fylkeskommunenes styringsrett overfor de ansatte.

Det er svært få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Av de høringsinstansene som har uttalt seg, er det ingen som støtter forslaget. Norsk lektorlag og Universitetet i Agder (UiA) er uenige i å fjerne bestemmelsen. UiA viser til at det er viktig at ordningen med praksisplasser synliggjøres i opplæringsloven selv om dette er regulert i annet lovverk. Ifølge UiA bidrar bestemmelsen til å tydeliggjøre det gjensidige ansvaret og samarbeidet mellom skolesektoren og universitetene og høyskolene.

Departementet er enig med utvalget i at det kan stilles spørsmål ved om hjemmelen for å pålegge kommunene og fylkeskommunene å gi lærerstudenter praksisplass i skolen er nødvendig. Praksisplass i skole er en obligatorisk del av lærerutdanningen, og samarbeidet om praksisordning mellom partene, som er universitetene og høyskolene på den ene siden og kommunene og fylkeskommunene på den andre, fungerer i det store og det hele godt. Departementet er imidlertid kjent med at enkelte utdanningsinstitusjoner har hatt utfordringer med å skaffe tilstrekkelig antall praksisplasser for sine lærerstudenter.

Departementet mener at det kan være behov for bestemmelsen om praksisplasser i helt spesielle tilfeller, der kommuner eller fylkeskommuner ikke prioriterer praksis og veiledning, eller der samarbeidet mellom en utdanningsinstitusjon og en kommune eller fylkeskommune av en eller annen grunn ikke fungerer. Hjemmelen kan da sikre at studentene får den praksisen som trengs for å fullføre studiet, ved at departementet griper inn. At hjemmelen ikke har vært benyttet, betyr ikke at det ikke vil være behov for den framover. Bestemmelsen om praksisplass i skolen har også en verdi i seg selv, ved at den legger et visst press på kommunene og fylkeskommunene om å legge til rette for

praksisplasser for eksempel der ressurs hensyn eller økonomiske hensyn kan tenkes å føre til at dette arbeidet blir nedprioritert. Slik sett kan det få uheldige og utilsiktede konsekvenser å fjerne bestemmelsen.

Departementet viser til at praksis er regulert i en rekke lover innenfor helse- og sosialfaglige utdanninger. Dette gjelder for eksempel i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. § 3-8, lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 8-1 og lov 2. juni 2000 nr. 39 om apotek § 4-6. I ny barnevernslov, som ble vedtatt av Stortinget 14. juni 2021, er det lovfestet at Barne- ungdoms- og familieetaten skal tilby veiledet praksis i institusjon, og samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføringen av praksisen. Den samme plikten er lagt på kommunene når det gjelder praksis i barnevernstjenesten. Hensikten med lovbestemmelsene er nettopp å sikre at det legges til rette for praksisplasser på aktuelle arbeidsplasser i de utdanningene der dette er aktuelt.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til ikke å følge utvalgets forslag, men foreslår å videreføre hovedregelen i opplæringsloven § 10-7. Departementet har lagt vekt på behovet for en bestemmelse som synliggjør verdien av at kommunene og fylkeskommunene legger til rette for praksis for studenter i skolen, og sammenhengen med annet regelverk. Etter departementets syn kan bestemmelsen bidra til at kommunene og fylkeskommunene prioriterer arbeidet med å skaffe til veie nødvendige praksisplasser, og samarbeide med universiteter og høyskoler om veiledet praksis i skolen.

60.5.4.2 Ikke videreføre muligheten til å pålegge hvem som skal stå for opplæringen

Departementet er derimot enig med utvalget om å ikke videreføre at departementet skal ha adgang til å fastsette *hvem* i skolen som skal stå for opplæringen og veiledning av studenter i praksis. Et slikt pålegg vil være et uforholdsmessig inngrep i kommunenes og fylkeskommunenes styringsrett overfor de ansatte.

60.6 Forsøk

60.6.1 Dagens regler

60.6.1.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven § 1-5 gir Kunnskapsdepartementet mulighet til å innvilge forsøk:

Departementet kan etter søknad fra kommunen eller fylkeskommunen gi løyve til at det blir gjort avvik fra lova og forskriftene etter lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Bestemmelsen angir at forsøk kan innvilges «etter søknad fra kommunen eller fylkeskommunen». I praksis er bestemmelsen forstått som en hjemmel for både lokalt og sentralt initierte forsøk. Ved sentralt initierte forsøk inviteres kommuner til å delta i forsøk som er utviklet og evalueres sentralt.

Utdanningsdirektoratet har fått delegert myndigheten til å vurdere søknader om forsøk. I direktoratets rundskriv 3-2013 er det gitt rammer for innvilgelse av forsøk med hjemmel i

opplæringsloven § 1-5. Rundskrivet presiserer at hensikten med et forsøk må være å finne ut hva man selv og andre kan lære ved å prøve ut alternative ordninger på det aktuelle området. Det må videre være rimelig grunn til å anta at forsøket totalt sett vil kunne føre til en opplæring som er bedre for elevene. Videre presiseres det at det ikke vil bli innvilget forsøk som kan innebære inngrep i enkeltindividers grunnleggende rettigheter og plikter, eller som vil kunne stride mot Norges folkerettslige forpliktelser.

60.6.1.2 Forsøksloven

Forsøksloven gjelder for forsøk i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Loven skal blant annet utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning og hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer, jf. § 1.

Forsøkslovens § 4 gir flere begrensninger i adgangen til å drive forsøk. Blant annet er det ikke mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har eller gjeldende lover.

Enkelte forsøk i opplæringsammenheng vil kunne falle inn under forsøksloven.

60.6.1.3 Universitets- og høyskoleloven

Det framgår av § 1-2 fjerde avsnitt i universitets- og høyskoleloven at

[d]epartementet kan, etter innstilling fra styret, vedta at det kan gjøres avvik fra loven og forskriftene til loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Det framgår av lovens forarbeider at forsøkshjemmelen er «utarbeidet etter samme mal som hjemmelen i [opplæringsloven]».

60.6.1.4 Integreringsloven

Integreringsloven § 38 inneholder også en forsøkshjemmel:

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Det kan godkjennes forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter etter loven.

At det også kan innvilges økonomiske forsøk er nytt i integreringsloven, som fra 1. januar 2021 erstattet introduksjonsloven. Introduksjonsloven åpnet bare for pedagogiske og organisatoriske forsøk. Det følger av merknadene til regelen i integreringsloven i Prop 89 L (2019–2020) at hjemmelen til å innvilge økonomiske forsøk innebærer at det kan gjøres unntak fra integreringsloven kapittel 5 om introduksjonsstønning. Det er også presisert at de samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene som inngrepet i rettigheter etter loven medfører.

60.6.2 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår

- å videreføre adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk

- å presisere i loven at det ikke kan godkjennes forsøk som svekker elevers grunnleggende rettigheter
- at forsøk må være faglig underbygget med en systematisk tilnærming og at forsøket skal evalueres

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 43.11.3.

60.6.3 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk, se forslaget til § 29-3
- å presisere i loven at det ikke kan godkjennes forsøk som svekker elevers grunnleggende rettigheter
- at forsøk må være faglig underbygget med en systematisk tilnærming og at forsøket skal evalueres

60.6.4 Departementets vurderinger

Utvalget mener opplæringsloven fremdeles bør åpne for at forsøk kan tas i bruk som et utviklingsverktøy. Samtidig mener utvalget det er viktig at forsøksordningen ikke oppfattes og benyttes som en ordinær unntakshjemmel, eller får karakter av å være en dispensasjonsadgang. Det bør derfor fortsatt presiseres at forsøkene skal være tidsavgrenset.

Utvalget peker på at det i tråd med gjeldende praksis ikke bør være adgang til å gjøre forsøk som innebærer avvik fra elevenes grunnleggende rettigheter. Utvalget foreslår videre å tydeliggjøre at forsøkene skal være etisk forsvarlige.

Utvalget mener et viktig premiss med forsøksvirksomhet er at det må være mulig å lære av gjennomførte forsøk, og foreslår på bakgrunn av dette å tydeliggjøre i lovteksten at forsøkene skal være godt faglig underbygd, og at forsøksvirksomheten skal evalueres og rapporteres.

Videre mener utvalget at departementet bør ha en særskilt hjemmel for å kunne gjennomføre nasjonale forsøk. Dette er i tråd med hvordan dagens regler forstås.

Det er svært få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Kun Norsk Lektorlag og Oslo kommune har kommentert kort at de støtter forslaget.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefaling.

61 Private grunnskoler som ikke får statsstøtte

61.1 Innledning

Dette kapitlet handler om private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd, og om hvilke regler som skal gjelde for disse skolene.

61.2 Dagens regler

61.2.1 Norges internasjonale forpliktelser

Norge har ved å tiltre flere konvensjoner påtatt seg plikter som berører private skoler. En omtale av Norges folkerettslige forpliktelser er gitt i kapittel 2.4. I dette kapitlet er det særlig relevant å vise til retten til å velge en annen utdanning enn den offentlige, som er nedfelt i blant annet Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP). Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at det i EMK artikkel 2 trolig må innfortolkes en rett til å starte og drive skole. I Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) uttalte departementet blant annet dette:

Departementet legger etter dette til grunn at det trolig følger en forpliktelse fra EMK protokoll 1 artikkel 2 til å tillate at foreldre velger alternative skoler ut fra deres religiøse eller filosofiske overbevisning, og dermed at slike skoler kan starte og drive. Det er et lenge verdsatt prinsipp i norsk utdanningspolitikk at foreldre skal ha rett til å velge alternative skoleløsninger. I norsk rett er denne forpliktelsen oppfylt ved at private grunnskoler kan godkjennes etter opplæringsloven § 2-12.

61.2.2 Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 2-1 at alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år og til de har fullført det tiende skoleåret. I bestemmelsens første avsnitt andre setning står det at «plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom annen, tilsvarende opplæring».

Det står i § 2-12 første avsnitt at alle private grunnskoler må ha godkjenning, og at slik godkjenning skal gis til skoler som oppfyller kravene i bestemmelsens andre og tredje avsnitt. Kravene framkommer som en opplisting av hvilke av lovens bestemmelser som også gjelder for de private grunnskolene. Paragraf 2-12 andre, tredje og fjerde avsnitt lyder:

§§ 1-1, 1-3, 2-3, 2-3 a og 2-4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet og for vurdering i privat grunnskole så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.

For private grunnskolar gjeld også § 2-2, § 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, §§ 2-11, 2-12a, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6 og 9-7, kapittel 9 A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-3e, 13-7a, 14-1, 14-4, 15-3 og 15-4.

Departementet kan gjere unntak frå krava i andre og tredje leddet for utanlandske og internasjonale grunnskolar i Noreg.

I opplæringsloven § 15-1 andre avsnitt går det fram at taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 flg., med unntak av § 13 f, gjelder for private skoler godkjent etter

opplæringsloven § 2-12. I bestemmelsen er det ikke vist til opplæringsloven § 3-11, som omhandler private videregående skoler som er basert på mellomstatlige avtaler.

61.3 Opplæringslovutvalgets forslag

Opplæringslovutvalget foreslår:

- å videreføre dagens godkjenningsordning for private grunnskoler
- å regulere mer eksplisitt hvilke bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for private grunnskoler enn dagens § 2-12.
- å ikke videreføre forbeholdet om at reglene gjelder så langt de ikke strider med Norges folkerettslige plikter
- å regulere når godkjenningen til private grunnskoler som ikke er i drift, faller bort
- å lovfeste at elever i private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har
- at kravet om opplæringen i kristendom, religion og livssyn og om fritak fra aktiviteter m.m. skal gjelde tilsvarende for de private grunnskolene
- å lovfeste at elever i private grunnskoler som har et religiøst grunnlag ikke kan få fritak fra aktiviteter som knytter seg til skolens verdigrunnlag
- at forslaget om en ny bestemmelse om krav til forsvarlighet skal gjelde tilsvarende for de private grunnskolene
- at kommunelovens bestemmelse om internkontroll skal gjelde tilsvarende for private grunnskoler
- at det skal være hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollkravet
- å videreføre dagens regler for privatskoler med følgende unntak:
 - Privatskoler skal ikke ha plikt til å tilby aktiviteter som ikke knytter seg direkte til opplæringen, for eksempel leksehjelp og fysisk aktivitet.
 - Kravet om universell opplæring gjelder ikke for privatskoler.
 - Krav til skolebibliotek, målform i læremidler og samarbeid om overgang fra barnehagen gjelder ikke for privatskoler.
 - Krav som fjernes for offentlige skoler, bortfaller tilsvarende for private skoler.

Utvalgets begrunnelse for forslagene står i NOU 2019: 23, kapittel 46.

61.4 Departementets forslag

Departementet foreslår:

- å videreføre dagens godkjenningsordning for private grunnskoler, se forslaget til § 22-1 første avsnitt
- å regulere mer eksplisitt hvilke bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for private grunnskoler, se forslaget til § 22-2
- å ikke videreføre forbeholdet om at reglene i dagens opplæringslov §§ 1-1, 1-3, 2-3a og 2-4 gjelder så langt reglene ikke er i strid med menneskerettighetene
- å regulere når godkjenningen til private grunnskoler som ikke er i drift, faller bort, se forslaget til § 22-1 tredje avsnitt

- å lovfeste at elever i private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har, se forslaget til § 22-2 fjerde avsnitt
- at kravet om fritak fra aktiviteter m.m. og om opplæringen i kristendom, religion og livssyn skal gjelde tilsvarende for de private grunnskolene, se forslaget til § 22-2 første avsnitt bokstavene k og l
- at bestemmelsen om fjernundervisning i § 14-4 også skal gjelde for private grunnskoler
- å videreføre dagens regler for privatskoler med følgende unntak:
 - Privatskoler skal ikke ha plikt til å tilby aktiviteter som ikke knytter seg direkte til opplæringen, for eksempel leksehjelp og fysisk aktivitet.
 - Krav om tilpasset/universell opplæring og intensiv opplæring gjelder ikke for privatskoler.
 - Krav til skolebibliotek, målform i læremidler og samarbeid om overgang fra barnehagen gjelder ikke for privatskoler.

Krav som fjernes for offentlige skoler, bortfaller tilsvarende for private skoler.

Departementet viser til forslagene § 22-2 første og tredje avsnitt om hvem som kan drive private grunnskoler etter opplæringsloven, § 22-2 om ansvaret til private grunnskoler og § 22-3 om unntak fra visse krav for utenlandske og internasjonale private grunnskoler.

61.5 Departementets vurderinger

61.5.1 Behovet for regulering og reguleringsform

Departementet legger til grunn at plikten og retten til grunnskoleopplæring tilsier at det fortsatt bør være en godkjenningsordning for private grunnskoler. Utvalget har foreslått en mer eksplisitt regulering av hvilke bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for private grunnskoler enn dagens § 2-12. Utvalget anser at retten til å velge noe annet enn offentlige skoler tilsier at regelverket som utgangspunkt bare bør oppstille krav som er nødvendige for å sikre elevenes grunnleggende rettigheter og sentrale mål med grunnskoleopplæringen.

Abelia – Forum for friskoler støtter forslagene til utvalget, men foreslår at det bør vises konkret til bestemmelsene som skal gjelde for disse skolene, og at det ikke er tilstrekkelig å vise til kapitler.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger. Departementet mener det er behov for at lovbestemmelsene er utformet slik at det kommer tydelig fram hvilke bestemmelser som gjelder for private grunnskoler. I tillegg bør det komme klart fram av loven hvilke bestemmelser som ikke gjelder for internasjonale og utenlandske skoler.

Utvalget har foreslått å ikke videreføre forbeholdet i dagens bestemmelse om at reglene i opplæringsloven §§ 1-1, 1-3, 2-3a og 2-4 gjelder så langt reglene ikke er i strid med menneskerettighetene. Etter utvalgets vurdering må det kunne legges til grunn at reglene i

opplæringsloven er i samsvar med de menneskerettighetskonvensjonene Norge har forpliktet seg til å følge. Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger.

61.5.2 Når godkjenningen til private grunnskoler som ikke er i drift, faller bort

I dag er det ingen regler om bortfall av godkjenning etter opplæringsloven § 2-12. Av hensyn til tilsynsmyndigheten, foreslår utvalget å innføre en regulering om bortfall av godkjenning. Utvalget foreslår en regulering tilsvarende dagens regler for friskoler, se friskoleloven § 2-1 femte avsnitt. Selv om manglende etterlevelse ikke kan sanksjoneres, foreslår utvalget at private grunnskoler skal ha en plikt til å melde fra ved avvikling av driften.

Departementet er enig med utvalget.

61.5.3 Private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har

Selv om de private grunnskolene ikke har plikt til å tilby individuelt tilrettelagt opplæring slik som i den offentlige skolen, mener utvalget at elever og foreldre bør ha muligheten til å få en vurdering av elevens behov. Dette vil gjøre det mulig for eleven og foreldrene å ta et reelt valg mellom et privat og et offentlig opplæringstilbud. Utvalget viser til at en vurdering fra PP-tjenesten også vil gi den private skolen et bedre grunnlag for å tilpasse opplæringen for eleven.

Siden elevene ikke har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, ser ikke utvalget behov for å fastsette regler for PP-tjenestens saksbehandling. Hensikten med at elevene skal ha tilgang til PP-tjenesten, er å få vurdert elevens behov, for eksempel om eleven har spesifikke lærevesker. Det vil være naturlig at PP-tjenesten gjør en vurdering av hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, men det er ikke avgjørende om PP-tjenesten gir en tilråding.

De høringsinstansene som har uttalt seg til utvalgets forslag, støtter forslaget.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger. I høringen kom det innspill om at elever i private grunnskoler også bør ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det bør være opp til den private grunnskolen å avgjøre hvordan elevene skal følges opp og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det er derfor ikke hensiktsmessig at reglene om individuelt tilrettelagt opplæring skal gjelde elever i private grunnskoler.

61.5.4 Kravet om opplæringen i kristendom, religion og livssyn og om fritak fra aktiviteter m.m. skal gjelde tilsvarende for de private grunnskolene

I kapittel 33 foreslår departementet blant annet

- at kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte uavhengig av hvilket fag opplæringen om disse emnene gis i
- å videreføre retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen

Vi viser til departementets vurderinger i kapittel 33.

Retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen i opplæringsloven § 2-3a gjelder i dag også for private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 første avsnitt.

Human-Etisk forbund er kritisk til at elever ved religiøse private grunnskoler ikke skal ha full fritaksrett.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om å lovfeste at elever ved private religiøse skoler ikke kan kreve fritak fra aktiviteter som knytter seg til skolens verdigrunnlag.

Utvalget har lagt til grunn at private grunnskoler kan etableres på religiøst grunnlag, og foreslår derfor at elever ikke kan kreve fritak fra aktiviteter som knytter seg til skolens verdigrunnlag. Tilsvarende regel gjelder i dag for elever ved friskoler godkjent på livssynsgrunnlag. Etter departementets vurdering er det en vesentlig og prinsipiell forskjell mellom private grunnskoler og friskoler ved at friskoler må ha et eget grunnlag for å kunne bli godkjent. En rett til fritak uten unntak for friskolens verdigrunnlag kan dermed undergrave eller stå i motstrid til kravene som gjelder for godkjenning av friskoler på livssynsgrunnlag.

For private grunnskoler er begrunnelsen for godkjenningsordningen å sikre at skolen oppfyller kravene til innholdet i opplæringen med utgangspunkt i barns rett og plikt til grunnskoleopplæring. Det er ikke et krav i loven om at de private grunskolene må ha et godkjenningsgrunnlag, og departementet vurderer at det dermed ikke er naturlig å lovregulere et unntak fra retten til fritak for disse skolene.

61.5.5 Fjernundervisning

I kapittel 20 foreslår departementet blant annet:

- at det skal være tillatt å gjennomføre deler av opplæringen som fjernundervisning dersom kommunen og fylkeskommunen kan godtgjøre at det er gode grunner for det, og at opplæringen vil være trygg og pedagogisk forsvarlig, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4
- at fjernundervisning skal gjennomføres slik at elevene og læreren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4
- at elever som hovedregel skal få fjernundervisning på skolen med enkelte unntak, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4

Departementet foreslår at reglene om fjernundervisning også skal gjelde private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven. Se forslaget til § 22-2 bokstav i.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 20 og anser at de samme vurderingene tilsier at også de private grunskolene bør kunne gjennomføre fjernundervisning slik forslaget til § 14-4 åpner for. Se merknadene til § 14-4.

61.5.6 Internkontroll

Opplæringslovutvalgets forslag om at kommunelovens bestemmelse om internkontroll skal gjelde tilsvarende for private skoler og at det skal være hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollkravet, er ikke aktuelt å vurdere etter endringene i opplæringsloven § 2-12 og § 2-12a som trådte i kraft 1. januar 2021, se Prop. 81 L (2019–2020). Departementet viser for øvrig til kapittel 54 om internkontroll og kvalitetsutvikling.

61.5.7 Bestemmelser som ikke lenger skal gjelde for private grunnskoler

Utvalget har vurdert at det ikke er nødvendig å stille de samme kravene til private grunnskoler om å ha aktiviteter og annet som ikke er opplæring. Konkret vurderer utvalget at plikten til å tilby leksehjelp og fysisk aktivitet ikke er tilbud eller tiltak som kan sies å være vesentlige for opplæringen. Utvalgets vurderinger bygger på at elever og foreldre som velger en privatskole, har gjort et aktivt valg om noe annet enn tilbudet i den offentlige skolen. Utvalget har lagt til grunn at elever og foreldre får nødvendig informasjon om hva valget av en privatskole innebærer, blant annet at man gir avkall på rettigheter og tilbud som gis i den offentlige skolen.

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger. Retten og plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles på en privat grunnskole. Grunnlaget for godkjenning av private skoler er at regelverket må stille de kravene til de private skolene som er nødvendige for å sikre elevenes grunnleggende rettigheter og sentrale mål for opplæringen. Departementet anser det ikke nødvendig eller hensiktsmessig å regulere de private grunnskolenes virksomhet utover dette.

På denne bakgrunn følger departementet opp utvalgets forslag om at dagens regler for de private grunnskolene videreføres med de unntakene som framgår av strekpunktene over.

62 Friskoleloven

Retten og plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles i skoler godkjent etter friskoleloven, se omtale av dette i kapittel 35. Det samme gjelder retten til videregående opplæring. For flere av bestemmelsene i opplæringsloven er det tilsvarende bestemmelser i friskoleloven, enten ved at friskoleloven henviser til bestemmelsene i opplæringsloven eller ved at friskoleloven har bestemmelser med tilsvarende ordlyd som i opplæringsloven.

I departementets arbeid med forslag til ny opplæringslov er det gjort et parallelt arbeid med å gjennomgå friskoleloven. I regjeringsplattformen (Granavolden-plattformen) er det et uttrykt mål om å legge til rette for at friskolene har mulighet til å gi opplæring av samme kvalitet som den offentlige skolen. Et viktig bidrag for å nå dette målet er å sikre nødvendig samsvar mellom opplæringsloven og friskoleloven.

Dette kapitlet er forsøkt avgrenset til bare å handle om nye forslag i friskoleloven. Flere av forslagene i ny opplæringslov viderefører i hovedsak det rettslige innholdet i dagens lov, men har endringer i lovteksten og kan også ha enkelte innholdsmessige endringer.

Departementet foreslår tilsvarende endringer i de aktuelle bestemmelsene i friskoleloven, slik at innhold og lovtekst fortsatt skal være i samsvar med opplæringsloven. Selv om bestemmelsene i friskoleloven dermed får et endret rettslig innhold, omtaler ikke departementet forslagene her i dette kapitlet. Endringene er omtalt i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

I tillegg til forslag til nye regler i friskoleloven, handler dette kapitlet om noen mindre forslag og opprydninger i friskoleloven.

62.1 Utdanningstilbudet

62.1.1 Dagens regler

I friskoleloven § 2-3 har departementet hjemmel til å gi forskrift om vurdering av elever, klage på vurdering, eksamen og dokumentasjon. Hjemmelen tilsvarende hjemmelen i opplæringsloven §§ 2-3 tredje avsnitt og 3-4.

Elever i friskoler har en tilsvarende rett som elever i offentlige skoler til underveisvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringen, se forskriften til friskoleloven § 3-2, jf. forskriften til opplæringsloven §§ 3-2 og 4-2.

I forskriften til friskoleloven § 3-3 siste avsnitt er det gitt tilsvarende regel som i forskriften til opplæringsloven § 3-3 siste avsnitt om at stort fravær kan føre til at læreren ikke har tilstrekkelig grunnlag til å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i fag. Bestemmelsene om fraværsgrense for elever i videregående skole, forskriften til friskoleloven § 3-9 tilsvarende forskriften til opplæringsloven § 3-9.

Etter forskriften til friskoleloven § 3-5 skal det ikke gis vurdering med karakterer til og med 7. årstrinn.

Fag- og timefordelingen skal framgå av læreplanene, jf. forskriften til friskoleloven § 2A-1. Frittstående grunnskoler kan, på samme måte som offentlige grunnskoler, omdisponere inntil 5 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte faget for hele klasser eller årstrinn. Styret fastsetter fag- og timefordelingen for det enkelte skoleåret der omdisponeringen av fagene kommer fram. Friskoler som er godkjent på grunnlag av livssyn eller en anerkjent pedagogisk retning og profilskoler kan få godkjent flytting av timer mellom fag som er særlig viktig for å styrke grunnlaget til skolen, se forskriften til friskoleloven §§ 2A-2, 2A-3 og 2A-4a.

Friskoler som ønsker en annen fag- og timefordeling enn den de har fått godkjent, må søke Utdanningsdirektoratet om endring av læreplanen.

62.1.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 8 foreslår departementet blant annet

- å lovfeste en rett til vurdering og dokumentasjon, og regler om tap av retten til vurdering, se forslaget til opplæringslov § 2-3 andre avsnitt og § 5-4 andre og tredje avsnitt

- å lovfeste at barnetrinnet skal være karakterfritt, se forslaget til opplæringslov § 2-3 andre avsnitt andre setning
- å lovfeste at inntil 5 eller 10 prosent av timene i hvert fag i grunnskolen kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig, se forslaget til opplæringslov § 1-3 tredje avsnitt andre setning

Departementet foreslår tilsvarende endringer i friskoleloven, se forslaget til ny § 2-3a i friskoleloven.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 8.

62.2 Krav om forsvarlig opplæring

62.2.1 Dagens regler

Friskoleloven har, i likhet med opplæringsloven, ikke et eksplisitt krav om forsvarlig opplæring. Friskoleloven med forskrifter har likevel flere regler som har til hensikt å bidra til at elevene får et opplæringstilbud av en viss kvalitet, for eksempel regler om krav til kompetanse hos undervisningspersonalet, kompetansemål i fag, krav om ulike former for tilrettelegginger for den enkelte elev mv.

62.2.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 9 hører departementet åpent om det bør lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig og om et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet bør avgrenses til deler av loven. Departementet har ikke tatt stilling til saken.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør lovfestes et tilsvarende forsvarlighetskrav i friskoleloven. Departementet viser til vurderingene i kapittel 9.

62.3 Det beste for eleven

62.3.1 Dagens regler

Friskoleloven har, i likhet med opplæringsloven, ingen overordnet eller generell regulering av prinsippet om elevens beste, men enkelte bestemmelser som viser til prinsippet. Friskoleloven har regler som tilsvarende reglene i opplæringsloven når det gjelder bestemmelsen om intensiv opplæring, jf. friskoleloven § 3-4b. Reglene om fritak fra opplæringsplikten i opplæringsloven § 2-1 fjerde avsnitt gjelder også elever i friskoler, jf. friskoleloven § 3-3. Bestemmelsene i opplæringsloven §§ 9A-4 femte avsnitt og 9A-6 tredje avsnitt gjelder for elever i friskoler, jf. friskoleloven § 2-4 andre ledd. Friskoler kan på samme måte som offentlige skoler organisere særskilt språkopplæring i egne grupper, jf. friskoleloven § 3-5 femte avsnitt.

62.3.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 13 foreslår departementet

- å lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen og generell bestemmelse om det beste for eleven, se forslaget til opplæringsloven § 10-1
- at prinsippet skal få utvidet anvendelse sammenliknet med Grunnloven og barnekonvensjonen ved at det skal gjelde for alle elever, også elever som har fylt 18 år

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse om elevens beste i friskoleloven, se forslaget til ny § 5A-1 i friskoleloven. Departementet viser til vurderingene i kapittel 13.

62.4 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

62.4.1 Dagens regler

Opplæringsloven §§ 2-3 fjerde avsnitt første setning og 3-4 andre avsnitt første setning har regler om elevenes plikt til å delta aktivt i opplæringen. Friskoleloven har ingen tilsvarende bestemmelser.

Lekser er ikke regulert i friskoleloven. Det er likevel lagt til grunn at skolen kan gi elevene lekser fordi lekser er en del av skolens ordinære aktivitet. Friskolene har den samme plikten som kommunene til å tilby leksehjelp i grunnskolen, jf. friskoleloven § 7-1e og opplæringsloven § 13-7a.

Elevenes rettigheter og plikter skal framgå av ordensreglementet, jf. friskoleloven § 3-9. Grunnlaget for vurdering i orden og atferd er knyttet til i hvilken grad eleven opptrer i tråd med skolens ordensreglement, for eksempel om de møter forberedt til opplæringen eller gjør ferdig skolearbeidet innen fastsatte tidsfrister. Oppgaver som elevene utfører hjemme, vil kunne være en del av vurderingsgrunnlaget i fag når det skal fastsettes standpunktkarakter. Skolen må videre sikre at skolemiljøet fremmer helse, trivsel og læring for alle elevene, jf. opplæringsloven § 9 A-2 og friskoleloven § 2-4 andre avsnitt. Skolen kan ikke kreve at foreldrene skal delta i leksearbeidet eller kjøpe inn materiell eller utstyr til oppgaveløsningen.

62.4.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 14 foreslår departementet å

- å videreføre at elever skal være aktivt med i opplæringen, se forslaget til opplæringsloven § 10-6 første avsnitt første setning
- å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever som har fravær fra opplæringen, se forslaget til opplæringsloven § 10-6 første avsnitt andre setning
- å presisere at den enkelte skolen kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden (lekser), men slik at det må tas hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid, se forslaget til opplæringsloven § 10-6 andre avsnitt

Departementet foreslår endringer i friskoleloven som er i samsvar med disse forslagene. Se forslaget til ny § 5 A-6 i friskoleloven.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 14. Departementet vurderer at de samme hensyn som begrunner forslagene i kapittel 14 også gjelder friskolene. Forslaget om å innføre en bestemmelse i friskoleloven om at eleven skal være aktivt med i opplæringen, fjerner en utilsiktet forskjell mellom opplæringsloven og friskoleloven.

62.5 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

62.5.1 Dagens regler

Friskoleloven § 1-1 tredje avsnitt første setning har denne bestemmelsen

Det skal leggjast vekt på å skape godt arbeidsmiljø og gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim.

Det skal være elevråd ved alle grunnskoler fra 5. til 10. trinn, jf. friskoleloven § 5-3. En representant fra elevrådet har møte- og uttalerett i skolens styre, jf. friskoleloven § 5-1 andre avsnitt.

Elever ved friskoler har rett til å bli hørt før det gjøres vedtak om spesialundervisning, jf. friskoleloven § 3-6 som blant annet henviser til opplæringsloven § 5-4. Elever ved friskoler har også tilsvarende rett til å bli hørt i saker som gjelder skolemiljøet, jf. friskoleloven § 2-4 som henviser til opplæringsloven kapittel 9A.

62.5.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 16 foreslår departementet blant annet å

- presisere i loven at elevene har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv etter opplæringsloven, at elevene skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til å ytre meningene sine fritt og bli hørt, og at elevenes meninger skal vektlegges i samsvar med elevens alder og modenhet, se forslaget til opplæringsloven § 10-2
- presisere i loven at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at elevene og foreldrene får være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere virksomheten til skolen, blant annet arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, skolemiljøet og å fastsette skoleregler, se forslaget til opplæringsloven § 10-4 første avsnitt
- lovfeste at skolen skal legge til rette for og oppmuntre til at alle elevene kan ytre seg og delta i skoledemokratiet, og at skolen skal hjelpe elevene i arbeidet med skoledemokratiet, se forslaget til opplæringsloven § 10-4 andre avsnitt
- videreføre at grunnskoler og videregående skoler skal ha et elevråd, men å lovfeste at elevene kan velge å organisere seg på en annen måte, se forslaget til opplæringsloven § 10-5 andre avsnitt

Departementet foreslår endringer i friskoleloven som er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Departementet foreslår å samle bestemmelsene om medvirkning og skoledemokrati i et eget kapittel i friskoleloven, på samme måte som bestemmelsene er samlet i forslaget til kapittel 10 i opplæringsloven. Se forslagene til § 5A-2, § 5A-4 og

§ 5A-5 i nytt kapittel 5A i friskoleloven. Departementet viser til vurderingene i kapittel 16.

62.6 Fjernundervisning

62.6.1 Dagens regler

Friskolene har etter lovendring fra 1. august 2021 adgang til å tilby fjernundervisning i samme utstrekning som offentlige skoler, jf. friskoleloven § 1-2 tredje ledd første setning. Se omtale av dagens regler om fjernundervisning i opplæringsloven i kapittel 20.2.1.

Det følger også av lovendringen fra 1. august 2021 at bestemmelsen om at loven ikke gjelder kjøp av opplæringstenester, ikke gjelder dersom opplæringen blir gjennomført som fjernundervisning, jf. friskoleloven § 1-2 tredje ledd første setning.

Etter lovendring fra 1. august 2021 gjelder friskoleloven § 1-2 om virkeområdet også for skoler etter friskoleloven kapittel 6A *Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring*. Dette innebærer blant at disse skolene på samme måte som friskolene kan tilby fjernundervisning i samme utstrekning som offentlige skoler, og at det er tillatt med kjøp av opplæringstjenester i tilfeller hvor opplæringen blir gjennomført som fjernundervisning i samsvar med vilkårene for dette.

Etter lovendring fra 1. august 2021 kan departementet gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning både i frittstående grunnskoler og videregående skoler og i skoler godkjent etter friskoleloven kapittel 6A, jf. friskoleloven §§ 1-2 tredje ledd andre setning og 6A-7 bokstav a.

62.6.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 20 foreslår departementet blant annet:

- at det skal være tillatt å gjennomføre deler av opplæringen som fjernundervisning dersom kommunen og fylkeskommunen kan godtgjøre at det er gode grunner for det, og at opplæringen vil være trygg og pedagogisk forsvarlig, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4
- at fjernundervisning skal gjennomføres slik at elevene og læreren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4
- at elever som hovedregel skal få fjernundervisning på skolen med enkelte unntak, se forslaget til ny opplæringslov § 14-4

Departementet foreslår tilsvarende endringer i friskoleloven. I tillegg foreslås en hjemmel til å gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning. Departementet foreslår videre at reglene om fjernundervisning også skal gjelde for skoler som er godkjent etter friskoleloven kapittel 6A (diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring). Dessuten foreslår departementet at avgrensningene i virkeområdet til friskoleloven ikke skal være til hinder for bruk av fjernundervisning når vilkårene for bruk av fjernundervisning er oppfylt.

Grunnskoler og videregående skoler som er godkjent etter friskoleloven, er et alternativ til offentlige skoler. Friskolene driver sin virksomhet etter læreplaner som er godkjent av Utdanningsdirektoratet. Opplæringen ved frittstående skoler skal være «jamgod» med den som blir gitt i offentlige skoler, jf. friskoleloven § 2-3 første ledd. Elever ved friskoler bruker av opplæringsretten sin. Etter departementets syn tilsier disse forholdene at muligheten til å bruke fjernundervisning bør være den samme for friskoler som for offentlige skoler.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i friskoleloven blir tatt inn en ny § 3-4a om fjernundervisning som er identisk med forslaget til ny opplæringslov § 14-4. De nærmere vurderingene av det materielle innholdet i forslaget til ny § 3-4a i friskoleloven, er lagt frem i kapitlene 20.6.2 til 20.6.14 i høringsnotatet, der forslaget til ny opplæringslov § 14-4 er omtalt. Der blir det gjort nærmere rede for de vilkårene som må være oppfylte for at opplæringen kan gjennomføres ved fjernundervisning.

I tillegg foreslår departementet at bestemmelsen i § 1-2 tredje avsnitt siste setning om at departementet kan gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning blir flyttet til siste avsnitt i ny § 3-4a. Hjemmelen til å gi forskrift om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning er begrunnet med at skoler som er godkjent etter friskoleloven, i all hovudsak er finansierte ved statstilskudd. En slik hjemmel er dermed påkrevet for at Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet skal kunne følge midlene og føre tilsyn med bruken av fjernundervisning i friskoler.

62.7 Intensiv opplæring for elever i videregående opplæring

62.7.1 Dagens regler

Etter friskoleloven § 3-4b har friskoler plikt til å tilby intensiv opplæring for elever på 1. til 4. trinn som blir hengende etter i lesing, skriving eller regning. Kommunene har samme plikt for elever i offentlige grunnskoler, jf. opplæringsloven § 1-4. Verken fylkeskommunene eller videregående friskoler har tilsvarende plikt til å tilby intensiv opplæring for elever i videregående skole.

62.7.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 21 om tilpasset/universell opplæring foreslår departementet blant annet å innføre en plikt for fylkeskommunene til å tilby intensiv opplæring til elever i videregående opplæring som står i fare for ikke å bestå fag. Se forslaget til ny opplæringslov § 11-3. Departementet foreslår å lovfeste en tilsvarende plikt for de frittstående videregående skolene. Departementet viser til forslaget i friskoleloven § 3-6.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 21.

62.8 Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk

62.8.1 Dagens regler

Friskoleloven har de samme bestemmelsene om særskilt språkopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag som opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12, jf. friskoleloven § 3-5. Elever ved norske skoler i utlandet har ikke rett til særskilt språkopplæring.

Elever i videregående friskoler har, på samme måte som elever i offentlige videregående skoler, rett til opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene for den enkelte jf. friskoleloven § 3-3 fjerde avsnitt.

62.8.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 25 foreslår departementet blant annet

- å endre betegnelser fra «særskilt norskopplæring» til «forsterket opplæring i norsk» og fra «tospråklig fagopplæring» til «tospråklig opplæring i fag
- å presisere i loven at elever som har bodd kort tid i Norge, har rett til morsmålsopplæring med mindre dette er åpenbart unødvendig
- å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes rett til å organisere hele eller deler av opplæringen i egne klasser, grupper eller på egne skoler (innføringsopplæring), og at dette reguleres i egne bestemmelser, se forslag til ny opplæringslov §§ 3-7 og 6-6.

Departementet foreslår tilsvarende endringer i friskoleloven. I tillegg foreslår departementet å presisere i friskoleloven at retten til særskilt språkopplæring ikke gjelder elever ved internasjonale skoler i Norge, se forslaget til friskoleloven § 3-5 og ny § 3-5a.

Bestemmelsen i friskoleloven § 3-5 har til hensikt at elevene skal oppnå et tilstrekkelig kunnskapsnivå i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Bakgrunnen for bestemmelsen er at minoritetsspråklige elever som kommer til Norge, skal hjelpes til å kunne følge den vanlige opplæringen ved skolen. Vanlig opplæring i skolen foregår på norsk, og det er skoler med norsk som opplæringspråk bestemmelsen i friskoleloven § 3-5 er ment å omfatte. Elever ved en skole som har engelsk som undervisningsspråk har ikke behov for særskilt norskopplæring for å kunne følge den vanlige opplæringen ved skolen fordi opplæringen foregår på engelsk. Utdanningsdirektoratet har på denne bakgrunn tolket bestemmelsen slik at retten til særskilt språkopplæring ikke gjelder elever ved internasjonale skoler i Norge.

Departementet er enig i direktoratets lovforståelse og legger til grunn at en presisering i loven om at bestemmelsen ikke gjelder elever ved internasjonale skoler i Norge, er i samsvar med gjeldende rettstilstand. Den samme vurderingen gjelder for innføringsopplæring, jf. dagens § 3-5 femte avsnitt og forslaget til ny § 3-5a.

Departementet viser for øvrig til vurderingene i kapittel 25.

62.9 Opplæring i og på norsk tegnspråk

62.9.1 Dagens regler

Det er den enkelte friskoles godkjenning som ligger til grunn for opplæringstilbudet ved skolen. Friskoler kan få godkjenning for å tilby opplæring i tegnspråk, og følger da læreplanen for norsk tegnspråk i Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.

Dagens regler er ikke til hinder for at en friskole og vertskommunen eller vertsfylket kan inngå en avtale om opplæring i og på tegnspråk for elever i friskolen. Vertskommunen eller vertsfylket må i tilfelle påta seg kostnadene for opplæringen.

Reglene om rett til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5 gjelder for elever i friskoler, jf. friskoleloven § 3-6. Et vedtak om spesialundervisning kan omfatte opplæring i og/eller på tegnspråk. Det er hjemkommunen eller hjemfylket til eleven som gjør vedtak om spesialundervisning og som skal dekke utgiftene til spesialundervisning, jf. friskoleloven § 3-6 andre avsnitt.

62.9.2 Departementets vurdering

Forslagene i kapittel 26 om retten til opplæring i og på tegnspråk gjelder rettigheter som også i dag følger av opplæringsloven. Forslagene innebærer ikke tilsvarende rettigheter lovfestet i friskoleloven.

Formålet med friskoleloven er å legge til rette for at elever og foreldre kan velge andre skoler enn de offentlige, se friskoleloven § 1-1 første avsnitt. Departementets erfaring er at det har vært få spørsmål om hørselshemmede elevers rettigheter i friskoler, og spørsmålet om friheten til å velge en annen skole enn den offentlige har i liten grad blitt problematisert. I hovedsak har henvendelsene til direktoratet og departementet vært spørsmål om finansiering av opplæring i og på tegnspråk.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om alternativer til dagens finansiering av tegnspråkopplæringen kan legge bedre til rette for elever med hørselshemming i friskoler.

62.10 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

62.10.1 Dagens regler

For elever i friskoler må tilrettelegging som opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet inngå i et enkeltvedtak om spesialundervisning. Friskolene skal være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak til offentlige skoler, se friskoleloven § 3-1. Det betyr at friskolene ikke kan si nei til søkere med behov for særskilt tilrettelegging så lenge søkerne fyller de ordinære vilkårene for inntak. Etter forskriften til friskoleloven § 11-7 kan styret ved videregående friskoler fastsette en egen søknadsfrist i inntaksreglementet for søkere som har rett til fortrinn eller inntak etter individuell behandling etter kapittel 6 i

forskriften til opplæringsloven. Styret kan reservere et bestemt antall plasser for dette inntaket.

62.10.2 Departementets vurdering

Forslagene i kapittel 29 gjelder rettigheter som etter dagens regler følger av opplæringsloven. Forslagene omfatter ikke friskoleloven.

Friskolene har normalt ikke mulighet til å gjøre seg kjent med behovet for individuelt tilrettelagt opplæring eller annen tilrettelegging før søkeren er tatt inn som elev ved skolen, bortsett fra ved inntak til skoler godkjent for å gi særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede. Det har vært få henvendelser om dette til departementet, men direktoratet får tidvis spørsmål knyttet til finansiering av opplæring i punktskrift. Departementet har dermed et noe svakt grunnlag for å vite om det i praksis er utfordringer fordi elever ved friskoler ikke har de samme spesifikke rettighetene til opplæring i punktskrift m.m. som elever i offentlige skoler.

Formålet med friskoleloven er å legge til rette for at det kan opprettes og drives friskoler, slik at elever og foreldre kan velge andre skoler enn de offentlige, se friskoleloven § 1-1. Departementet anser at det er en viss risiko for at de elevene som trenger opplæring i punktskrift m.m. i realiteten lar være å søke seg til en friskole, fordi regelverket forstås slik at elever som trenger denne tilretteleggingen har færre rettigheter enn de vil ha som elever i en offentlig skole.

På denne bakgrunn ber departementet om høringsinstansenes syn på behovet for og forslag til ordninger som kan legge bedre til rette for blinde og svaksynte elever i friskoler.

62.11 Fritak fra aktiviteter i opplæringen

62.11.1 Dagens regler

Dagens bestemmelse om fritak fra aktivitet i opplæringsloven § 2-3a gjelder tilsvarende for elever i frittstående grunnskoler, jf. friskoleloven § 3-12. Elever i friskoler som er godkjent på religiøst grunnlag har etter dagens regler ikke rett til fritak. Unntaket gjelder aktiviteter som er knyttet til skolens godkjenningsgrunnlag, jf. friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav a.

62.11.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 33 foreslår departementet blant annet å utvide retten til fritak slik at den også omfatter elever i videregående skoler, se forslaget til opplæringsloven § 14-6. Forslaget innebærer at retten til fritak også vil omfatte elever i frittstående videregående skoler.

Departementet foreslår

- å endre friskoleloven slik at at unntaket fra retten til fritak for aktivitet for elever i friskoler godkjent på religiøst grunnlag også gjelder elever i frittstående videregående skoler, se forslaget til friskoleloven § 3-12
- å endre betegnelsen «oppretta av religiøse grunнар» til «godkjent etter § 2-1 andre ledd bokstav a livssyn» i friskoleloven § 3-12

Departementet viser til vurderingene i kapittel 33. Når det gjelder forslaget om at unntak fra retten til fritak også skal gjelde for elever i videregående friskoler som er godkjent på livssynsgrunnlag, legger departementet til grunn at de samme hensynene som tilsier unntak fra retten til fritak for elever i grunnskoler på livssynsgrunnlag, også gjelder for elever i videregående skoler godkjent på livssynsgrunnlag.

Ordlyden i bestemmelsen bør være i samsvar med ordlyden for godkjenningsgrunnlaget, slik at betegnelsen «oppretta av religiøse grunнар» i § 3-12 erstattes med «godkjent etter § 2-1 andre ledd bokstav a livssyn».

62.12 Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre

62.12.1 Dagens regler

Nedenfor er en oversikt over de viktigste bestemmelsene om friskolenes informasjonsplikt overfor elever og foreldre.

Bestemmelsen om plikten til å gi årlig informasjon om reglene for fritak og innholdet i opplæringen i opplæringsloven § 2-3a femte avsnitt gjelder tilsvarende for friskoler, jf. friskoleloven § 3-12.

Skolen skal informere elevene og foreldrene om deres rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A, jf. opplæringsloven § 9 A-9 og friskoleloven § 2-4 andre ledd.

Ordensreglementet skal også gjøres kjent for elever og foreldre, jf. friskoleloven § 3-9 tredje avsnitt. Bestemmelsen tilsvarende opplæringsloven § 9 A-10 fjerde avsnitt.

Forskriften til friskoleloven inneholder flere bestemmelser om friskolenes plikt til å gi informasjon til elever og foreldre. Disse bestemmelsene er i samsvar med tilsvarende bestemmelser i forskriften til opplæringsloven. Friskolene skal informere om tilbud om leksehjelp, jf. forskriften § 2B-1 fjerde avsnitt. Elevene har rett til sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, jf. forskriftens §§ 7-2 og 7-3. Etter forskriften §§ 4-2 og 4-3 skal det på starten av hvert skoleår være et foreldremøte der foreldrene får informasjon om skolen, innholdet i opplæringen, foreldremedvirkning, rutiner og annet som er relevant informasjon for foreldrene. Foreldrene skal også få informasjon om elevenes og foreldrenes rettigheter etter friskoleloven og forskriften til friskoleloven.

62.12.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 34 foreslår departementet å samle dagens bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre, i én bestemmelse, se

forslaget til ny opplæringslov § 10-8. Departementet foreslår også å videreføre at kommunen og fylkeskommunen skal gi elevene og deres foreldre den informasjonen de trenger, blant annet om opplæringen, skolemiljøet, skolereglene og de rettighetene og pliktene elevene ellers har, se forslaget til ny opplæringslov § 10-8.

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse om plikten til å gi informasjon i friskoleloven, se forslaget til ny § 5A-8 i friskoleloven.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 34.

62.13 Inntak til frittstående videregående skoler

62.13.1 Dagens regler

62.13.1.1 *Hvem kan bli elever i frittstående videregående skoler*

Alle som fyller vilkårene for inntak til offentlige videregående skoler, kan tas inn som elever i videregående friskoler. Det betyr at søkeren som hovedregel må ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 (ungdom) eller opplæringsloven § 4A-3 (voksne).

Friskoler blir ikke godkjent for å tilby opplæring særlig organisert for voksne. Alle som går i friskoler, er elever. Det betyr at reglene i opplæringsloven kapittel 4A om individuell tilpasning mv. ikke gjelder voksne elever i friskoler. Voksne elever i friskoler følger opplæringen i hele fag, på samme måte som ungdom.

62.13.1.2 *Prioritering av søkere*

Ungdom med rett til videregående opplæring har førsteprioritet ved inntak til en videregående friskole. Dersom det er ledige plasser, kan voksne med rett til videregående opplæring få tilbud om plass.

Hovedregelen er at friskoler ikke kan ta inn søkere som ikke har rett til videregående opplæring. Det er to unntak fra denne hovedregelen:

- Skoler som er godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede. Dette er skoler godkjent etter friskoleloven § 2-1 andre avsnitt bokstav f
- Skoler nevnt ved navn i forskriften til friskoleloven § 11-3 andre avsnitt.

Disse skolene kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring. Voksne søkere uten rett til videregående opplæring skal prioriteres etter ungdom med slik rett og voksne med slik rett. For inntak til skoler som tilbyr opplæring særskilt tilrettelagt for funksjonshemmede, er hovedkravet for inntak at søkeren har en funksjonshemming. For øvrig gjelder den samme prioriteringsrekkefølgen.

Forskriften til friskoleloven åpner for at friskoler kan søke om godkjenning for en egen inntakskvoteprosent for voksne søkere. Skoler som får godkjent en slik kvote, kan prioritere voksne søkere med rett til vgo innenfor den fastsatte kvoten foran ungdom ved inntak. Skoler som

kan ta inn voksne uten rett til vgo, kan tilby plasser til disse på “voksenkvoten”, i prioritet etter voksne med rett.

62.13.1.3 *Hvem er voksne uten rett til videregående opplæring?*

Voksne uten rett til videregående opplæring er personer som har brukt opp ungdomsretten sin og som ikke har rett til videregående opplæring som voksen etter opplæringsloven § 4A-3. Departementet har for inntak til friskoler lagt til grunn at definisjonen av gruppa voksne uten rett er uavhengig av 25-årsgrensen for voksenretten i opplæringsloven. Det betyr at det for inntak til friskoler vil være søkere i aldersgruppa 19 til 24 år som regnes som voksne uten rett til videregående opplæring, altså de som har brukt opp ungdomsretten sin.

62.13.1.4 *Bakgrunnen for at skoler nevnt ved navn i forskriften til friskoleloven § 11-3 andre avsnitt kan ta inn voksne uten rett til videregående opplæring*

Bestemmelsen i friskoleloven § 11-3 andre avsnitt har politiske og historiske årsaker. Bakgrunnen er Stortingets behandling av departementets forslag om at friskoler ikke kunne ta inn voksne uten rett til videregående opplæring i Ot.prp. nr. 64 (2003–2004), se Innst. O. nr. 1 (2004–2005):

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at eksisterende frittstående videregående skoler som etter sin godkjenning pr. 2004 kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring, fortsatt kan gjøre dette. Det faktiske antallet voksne elever uten rett skoleåret 2004/2005 legges til grunn for inntak og tilskudd.

62.13.1.5 *Voksne – krav om vurdering av realkompetansen*

Søkere til friskoler kan bare tas inn som elever i fag de ikke har gjennomført tidligere. Derfor er hovedregelen at realkompetansen til voksne søkere skal danne grunnlaget for hvilke fag søkeren kan tas inn til. Dette gjelder uavhengig av om den voksne har rett til videregående opplæring eller ikke.

Ved en lovendring som trådte i kraft 26. mai 2020 fikk departementet hjemmel til å gjøre unntak fra kravet om realkompetansevurdering, se Prop 96 L (2019–2020). Med virkning fra 9. juni 2020 er det i forskriften til friskoleloven gjort unntak fra kravet om realkompetansevurdering for disse to gruppene:

- voksne søkere mellom 19 og 24 år uten rett til videregående opplæring
- voksne søkere over 25 år som har bodd kort tid i Norge

For disse søkerne kan formalkompetansen legges til grunn for inntak, det vil si søkerens tidligere gjennomførte videregående opplæring. Det er daglig leder ved skolen den voksne søker seg til, som vurderer formalkompetansen.

62.13.1.6 *Hva er realkompetanse?*

Realkompetanse består av all formell, uformell og ikke-formell kompetanse som en person har, uavhengig av hvordan personen har skaffet seg kompetansen. Formell kompetanse er den kompetansen en person har fått gjennom dokumentert formell utdanning, typisk vurdering med karakter i fag fra tidligere gjennomført videregående skole. Det er hjemfylket til den voksne søkeren som skal vurdere realkompetansen før inntak til en friskole.

Voksne med rett til videregående opplæring har en lovfestet rett til å få en realkompetansevurdering, se opplæringsloven § 4A-3 femte avsnitt. Voksne uten rett til videregående opplæring, har ingen slik rett med mindre de er henvist til dette fra kommunen eller NAV. Utdanningsdirektoratet har fastsatt retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring.

62.13.2 Departementets forslag

Departementet foreslår

- å videreføre dagens regler om at ungdom med rett til videregående opplæring skal ha prioritet foran voksne søkere ved inntak, se forslag til friskoleloven § 3-1 andre avsnitt
- at rekvalifiseringsretten kan tas ut i en frittstående videregående skole, se forslag til friskoleloven § 3-1 andre avsnitt første setning

62.13.3 Departementets vurderinger

62.13.3.1 *Vilkår for inntak og prioritering av søkere*

I kapittel 40 foreslår departementet endringer i retten til videregående opplæring. Disse forslagene har betydning for reglene om inntak av søkere til videregående friskoler. Forslagene vil blant annet føre til at flere personer enn i dag får rett til videregående opplæring.

Departementet legger til grunn at hovedvilkåret for inntak til friskoler fortsatt skal være at søkeren fyller vilkårene for inntak til offentlige skoler. Det betyr at søkeren må ha en rett til videregående opplæring etter reglene i opplæringsloven. Forslaget i kapittel 40 om at personer mellom 19 og 25 år kan velge mellom videregående opplæring for ungdom og videregående opplæring for voksne i realiteten ingen betydning for reglene om inntak til videregående friskoler. Alle elever som går på friskoler har elevstatus og får den samme opplæringen i hele fag, uavhengig av om personen har rett til videregående opplæring som ungdom eller voksen. Friskoler kan ikke få godkjenning for å tilby opplæring særlig organsiert for voksne.

Departementet vurderer at de som etter dagens regler har førsteprioritet ved inntak, fortsatt bør ha det. Det betyr at de som er i aldersgruppa 16 til 24 år fortsatt skal ha førsteprioritet ved inntak. Departementet legger til grunn at forslaget om å videreføre førsteprioritet for denne aldersgruppa er best i samsvar med dagens regler og i samsvar med lovens formål, jf. friskoleloven § 1-1 første ledd. Departementets vurderinger innebærer at søkere som har fylt 24 år og som har rett til videregående opplæring vil ha andreprioritet ved inntak, i samsvar med dagens regler.

På bakgrunn av at hovedvilkåret for inntak til videregående friskoler fortsatt skal være at søkeren har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, mener departementet det også bør være mulig å bruke retten til yrkesfaglig rekvalifisering i en videregående friskole. De som etter forslaget i kapittel 40 vil få en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett, er personer som etter dagens regler ikke har rett til videregående opplæring fordi de har en

studie- eller yrkeskompetanse fra før. Muligheten til å ta ut den foreslåtte yrkesfaglige rekvalifiseringsretten på en videregående friskole vil ha betydning for alle godkjente friskoler som tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram, jf. friskoleloven § 2-1 andre avsnitt bokstav h.

Departementet vil særlig trekke fram betydningen forslaget om yrkesfaglig rekvalifiseringsrett vil ha for de videregående friskolene som tilbyr opplæring i tradisjonshåndverksfag, jf. friskoleloven § 2-1 andre avsnitt bokstav g. Departementet understreker at de som tar ut den yrkesfaglige rekvalifiseringsretten ikke vil få opplæringen organisert for voksne, men at de etter de alminnelige reglene kan tas inn som deltids elever i fag de ikke har fra før.

62.13.3.2 Forskriftsbestemmelsen om at skoler nevnt ved navn i forskriften kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring

I forskriften til friskoleloven § 11-3 andre avsnitt er det listet opp 23 videregående friskoler som kan ta inn et fastsatt antall voksne søker uten rett til videregående opplæring. Det fastsatte antallet varierer fra tre til 186 elever. Som redegjort for under punktet om dagens regler over, er forskriften et direkte resultat av Stortingets behandling av Ot.prp. 64 (2002–2003). I proposisjonen foreslo departementet at det ikke lenger skulle være anledning til å ta inn voksne søker uten rett til videregående opplæring. Forslaget innebar en rimelig overgangsordning for de eksisterende friskolene. Resultatet av behandlingen i Stortinget var at friskolene som hovedregel ikke kan inn voksne uten rett til videregående opplæring, men med et eksplisitt unntak for de skolene som skoleåret 2004–2005 hadde elever uten rett. Antallet elever i forskriften ble fastsatt etter at Utdanningsdirektoratet hadde innhentet opplysninger om faktisk elevtall for skoleåret 2004–2005.

Forslaget om utvidet rett til videregående opplæring antas å føre til at det blir færre voksne uten rett til videregående opplæring i framtiden, og dermed flere voksne som kan søke seg til friskoler med grunnlag i at de har lovfestet rett til videregående opplæring. Dette sett i sammenheng med at den historiske bakgrunnen for forskriftsbestemmelsen framstår mer utydelig ettersom årene går, gjør at departementet vil sende forslag om å oppheve bestemmelsen i forskriftens § 11-3 andre avsnitt på en egen høring.

62.13.3.3 Egne inntakskvoter for voksne

Forskriften til friskoleloven § 11-4 åpner for at videregående friskoler kan få godkjent en egen inntakskvote for voksne. Skoler som får godkjent en slik kvote, kan prioritere voksne søkere foran søkere med ungdomsrett ved inntak. Denne bestemmelsen ble tatt inn i forskriften i 2015. Departementet har merket seg at muligheten for å få godkjent en egen voksenkvote for inntak, ikke er benyttet i noen særlig grad. Departementet anser dermed at det neppe er noe stort behov for en slik ordning, og vil sende forslag om å oppheve bestemmelsen i § 11-4 på en egen høring.

62.14 Overgang fra grunnskole til videregående opplæring

62.14.1 Dagens regler

I likhet med opplæringsloven har ikke friskoleloven regler om plikt til å samarbeide om at elevene skal få en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

Etter friskoleloven § 5-5 skal skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang fra barnehage til skole. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang. Bestemmelsen er i samsvar med dagens opplæringslov § 13-5.

62.14.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 42 foreslår departementet

- å innføre en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, se forslaget til opplæringsloven § 9-5
- å innføre en plikt for kommunene til å samarbeide med fylkeskommunene om elevenes overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, se forslaget til opplæringsloven § 9-5

Departementet foreslår at friskolene bør ha tilsvarende plikter, både når elever kommer fra en frittstående grunnskole og skal over i en offentlig eller frittstående videregående skole, og når elever fra en offentlig grunnskole skal begynne i en frittstående videregående skole. Se forslaget til ny § 5-6 i friskoleloven.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 44. Departementet vurderer at de samme hensyn også gjelder overgangen fra en frittstående grunnskole til en offentlig eller frittstående videregående skole, og fra en offentlig skole til en frittstående videregående skole.

Plikten til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen og plikten til å samarbeide om overgangen bør etter departementets syn gjelde uavhengig av om eleven kommer fra en offentlige grunnskole eller en frittstående grunnskole. Departementet vurderer derfor at plikten til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående skolen, må ligge på de frittstående videregående skolene. Dette vil være best i samsvar med forslaget i ny opplæringslov om en tilsvarende plikt for fylkeskommunene. En frittstående grunnskole vil etter forslaget ha en plikt til å samarbeide med den videregående skolen om overgangen.

62.15 Personalet i skolen

62.15.1 Dagens regler

Friskoler skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, jf. friskoleloven § 4-1. Bestemmelsen er i samsvar med opplæringsloven § 9-1 første avsnitt. Kompetansekravene for undervisningspersonale i opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 med tilhørende forskrifter, § 10-6 om midlertidig tilsetning og § 10-6a om tilsetning på vilkår gjelder også for friskolene, jf. friskoleloven § 4-2.

Departementet kan godkjenne alternative kompetansekrav for skoler som er godkjent med alternative læreplaner enn de kravene som følger av opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, se friskoleloven § 4-2 tredje avsnitt.

Etter friskoleloven § 5-2 andre avsnitt bokstav i skal styret sørge for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Styret skal ha et system som gir undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver ved skolen anledning til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og holde seg orientert om og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

62.15.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 48 foreslår departementet blant annet å innføre krav om forsvarlig vikarordning, se forslaget til opplæringsloven § 17-7

Departementet foreslår tilsvarende endringer i friskoleloven, se forslaget i friskoleloven § 4-6.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 48. Departementet vurderer om det bør innføres en regel om at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen. Departementet ber om høringsinstansene syn på dette. Se omtale i kapittel 48.5.

62.16 Politiattest og vandelskontroll

62.16.1 Dagens regler

I friskoleloven § 4-3 er det gitt tilsvarende bestemmelser om politiattest og forbud mot tilsetning som opplæringsloven § 10-9.

62.16.2 Departementets forslag og vurdering

I kapittel 49 foreslår departementet

- å videreføre dagens regler om politiattest og ansettelsesforbud, se forslaget til ny opplæringslov § 17-9
- å utvide personkretsen slik at personer som skal ha praksis i skolen, skolefritidsordningen, leksehjelpen, leirskoler, kulturskolen og skoleliknende

aktivitetstilbud, blir inkludert i kravet om å legge fram politiattest, se forslaget til ny opplæringslov § 17-9, første avsnitt

- å utvide personkretsen slik at alle ansatte ved leirskoler blir inkludert i kravet om å legge fram politiattest, se forslaget til ny opplæringslov § 17-9, første avsnitt
- å utvide området for hvilke straffebud som skal anmerkes på en politiattest, se forslaget til ny opplæringslov § 17-9, andre avsnitt
- å klargjøre området for ansettelsesforbudet, se forslaget til ny opplæringslov § 17-9, tredje avsnitt

Forslaget innebærer at det blir gjort tilsvarende endringer i friskoleloven § 4-3.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 49.

Departementet foreslår at reglene om politiattest og vandelskontroll også skal gjelde diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring, jf. friskoleloven kapittel 6A. Disse skolene ble fram til 1. januar 2021 godkjent etter reglene i voksenopplæringsloven kapittel 4. Disse skolene har også tidligere vært regulert i friskoleloven, og har historisk en nær tilknytning til friskolene. Departementet vurderer at de samme hensyn som ligger bak bestemmelsene om politiattest og ansettelsesforbud også gjelder for diverse skoler som gir yrkesrettet opplæring etter reglene i friskoleloven kapittel 6A.

62.17 Forslag om å lovfeste definisjonen på begrepene «vertskommune» og «vertsfylke»

62.17.1 Dagens regler

I friskoleloven § 1-3 er «heimkommune» og «heimfylke» definert som den kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for elevens opplæring, som hovedregel er der eleven bor. Loven har ingen definisjon på begrepene «vertskommune» og «vertsfylke».

62.17.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet foreslår å lovfeste definisjonen på begrepene «vertskommune» og «vertsfylke», se forslaget til friskoleloven § 1-3 nytt andre avsnitt.

Friskoleloven bruker begrepene «vertskommune» og «vertsfylke» blant annet i § 2-1 første avsnitt. Vertskommune og vertsfylket er den kommunen eller fylkeskommunen der friskolen ligger. Departementet mener definisjonen av disse begrepene bør framgå av loven.

62.18 Forslag om å oppheve overflødige presiseringer om regler som ikke gjelder voksne

62.18.1 Dagens regler

Friskoleloven § 3-6 har regler om spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste. I § 3-7 er det regler om skyss. I § 3-6 femte avsnitt og § 3-7 fjerde avsnitt er det presisert at bestemmelsen ikke gjelder opplæringstilbud spesielt organisert for voksne.

62.18.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet foreslår at presiseringene om at disse bestemmelsene ikke gjelder opplæringstilbud spesielt organisert for voksne tas ut av loven.

Etter departementets syn er disse presiseringene unødvendige fordi friskoleloven ikke åpner for godkjenning av opplæringstilbud spesielt organisert for voksne. Presiseringene har blitt stående i loven fordi en tidligere lovforståelse ikke utelukket at det kunne bli godkjent tilbud særlig organisert for voksne. Departementets syn er imidlertid at loven ikke åpner for godkjenning av slike tilbud, begrunnet blant annet i lovens formål og prinsippet om at skolene skal stå åpne for alle som vilkårene for inntak til offentlige skoler.

62.19 Forslag om å tilføye henvisninger til bestemmelser i friskoleloven som gjelder skoler godkjent etter kapittel 6A

62.19.1 Dagens regler

I friskoleloven kapittel 6A er det regler som gjelder skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler. Det er godkjent og i drift rundt 30 slike skoler. Flertallet, rundt 20 skoler, er bibelskoler. I tillegg finnes det enkelte kunsts skoler, enkelte skoler innen musikk og dans, en yrkesdykkerskole m.m.

I § 6A-7 er det vist til hvilke andre bestemmelser i friskoler utover reglene i kapittel 6A som også gjelder for disse skolene så langt reglene passer.

62.19.2 Departementets forslag og vurdering

Departementet foreslår å endre friskoleloven § 6A-7 slik at den også skal henvise til

- deler av formålsbestemmelsen, friskoleloven § 1-1 andre og tredje avsnitt
- § 3-4a om fjernundervisning
- § 5-2a om internkontroll
- § 5-2b om plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling

Reglene om skoler som gir yrkesrettet opplæring sto i friskoleloven kapittel 6A fram til 1. juli 2010 da reglene ble flyttet til voksenopplæringsloven.

Med virkning fra 1. januar 2021 ble bestemmelsene om skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler flyttet fra voksenopplæringsloven kapittel 4 tilbake til friskoleloven kapittel 6A. Flyttingen er begrunnet i et mål om å rendyrke voksenopplæringsloven. I forarbeidene, Prop 96 L (2019–2020), presiserte departementet at flyttingen er rent teknisk og ikke skulle innebærer noen innholdsmessige endringer. Friskoleloven § 6A-7 lister opp bestemmelser i friskoleloven som gjelder skoler godkjent etter § 6A-1 så langt disse bestemmelsene passer. I ettertid har departementet blitt oppmerksom på at § 6A-7 mangler henvisninger til noen bestemmelser.

Departementet legger til grunn at formålsbestemmelsen i friskoleloven § 1-1 gjelder så langt den passer. I Prop 96 L (2019–2020) uttalte departementet at det bare er første avsnitt om valgfriheten for elever og foreldre i formålsbestemmelsen som ikke er relevant for disse skolene. Andre og tredje avsnitt angir verdier som etter departementets oppfatning også passer godt for skoler som i dag reguleres av voksenopplæringsloven kapittel 6A.

Den tidligere voksenopplæringsloven § 24 henviste til friskoleloven § 5-2 som angir styrets oppgaver. Fram til 1. januar 2021 inneholdt § 5-2 blant annet bestemmelser om «forsvarlig system». Bestemmelsens tredje avsnitt lød:

Styret skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i gjeldande lover og forskrifter, og føresetnadene for godkjenninga blir oppfylte. Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 tredje avsnitt. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Bestemmelsen er nå erstattet av et krav om å ha internkontroll og et krav om å arbeide med kvalitetsutvikling i henholdsvis § 5-2-a og § 5-2b. Etter departementets vurdering bør § 6A-7 ha en henvisning til disse to bestemmelsene. Det vil være i samsvar med tidligere rettstilstand som det ikke har vært intensjonen å endre på.

63 Økonomiske og administrative konsekvenser

63.1 Innledning

Dette kapitlet handler om de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene. Departementet foreslår endringer i loven som samlet anslås å ha en kostnad på mellom 680 og 760 millioner kroner utover det som er bevilget i budsjettet for 2021. Dette er i hovedsak økte kostnader i kommunene og fylkeskommunene. Fordelingen av kostnadene er anslått å være henholdsvis 50–70 millioner kroner for kommunene og 630–690 millioner kroner for fylkeskommunene. Det understrekes av de totale kostnadene er usikre. Rekkevidden av flere av forslagene avhenger av og dimensjoneres ut fra hvor mye ressurser som settes av til oppgaven. Mange av de foreslåtte tiltakene som har merkostnader for fylkeskommunene, er forslag som følger av Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. I tillegg vil det være noe administrative kostnader i staten knyttet til implementering av endringene og ny opplæringslov. Kostnader knyttet til eventuelle lovendringer som høres åpent, kommer i tillegg.

Departementets vurdering er at forslaget til ny opplæringslov samlet sett ikke innebærer en strammere styring av kommunene og fylkeskommunene enn med dagens lov, og at det samlede handlingsrommet dermed vil være like stort som i dag. Kommunene og fylkeskommunene i Norge er ulike med hensyn til geografi, befolkning, skolestruktur og mye annet. Det er forskjeller i hvordan de styres lokalt og hvordan handlingsrommet i

opplæringsloven utnyttes. De foreslåtte tiltakene i dette høringsnotatet er av ulik karakter og vil i ulik grad påvirke kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom.

En del av forslagene i dette høringsnotatet har økonomiske konsekvenser som er kostnadsberegnet og tallfestet av departementet. Noen forslag har etter departementets vurdering ikke merkostnader, men vil kunne påvirke kommunenes og fylkeskommunenes prioritering av ressurser. Et eksempel på dette er forslagene i kapittel 24 om å fjerne kravet til sakkyndige vurderinger i noen sakstyper, i kombinasjon med å presisere PP-tjenestens oppgaver. Dette er et tiltak som har som mål at PP-tjenesten skal vri ressursbruken mot skolenes forebyggende arbeid – det vil si støtte skolene i forkant av eventuelle utfordringer for å unngå at elever får hjelp og tilrettelegging for sent – noe som igjen på sikt kan bidra til et mindre omfang av tilretteleggingstiltak og enkeltvedtak.

I tillegg til konkrete forslag er det også flere steder i høringsnotatet departementet hører spørsmål åpent. Det betyr at departementet ikke har tatt stilling, men ønsker å få høringsinstansenes synspunkter før departementet konkluderer i saken. Forslag som høres åpent innebærer at det heller ikke er tatt stilling til hvordan lovbestemmelsene eventuelt skal utformes. I slike tilfeller er det vanskelig å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene, og departementet ber derfor særlig om høringsinstansens syn på dette. Et eksempel på et slik forslag er forslagene i kapittel 31 om avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene.

I punktene nedenfor er de mer konkrete vurderingene av de enkelte tiltakene i høringsforslaget. Under hvert punkt vises det til det aktuelle kapitlet i dette høringsnotatet hvor tiltaket er omtalt. Der forslagene har økonomiske konsekvenser for friskolene, omtales dette under det aktuelle punktet.

Departementet tar forbehold om at endringene som foreslås i høringsnotatet kun kan gjennomføres gitt budsjettmessig dekning. Forslag om bevilgninger vil fremmes i prosessen med statsbudsjettet.

63.2 Utdanningstilbudet

Departementets forslag i kapittel 8 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.3 Krav om forsvarlig opplæring

I kapittel 9 hører departementet åpent om det bør lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig, og om et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet bør avgrenses til utvalgte krav i loven. Departementets vurdering er at et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.4 Opplæringspråk og talemål

Departementets forslag i kapittel 10 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.5 Bokmål og nynorsk i opplæringen

Forslaget i kapittel 11 om å utvide retten til opplæring i egen skriftspråkgruppe på sitt eget hovedmål til også å gjelde elever på ungdomstrinnet har økonomiske og administrative konsekvenser.

Kunnskapsdepartementet anslår at den foreslåtte lovendringen vil innebære en merkostnad for kommunene på mellom om lag 13 og 21 millioner kroner per trinn, det vil si mellom 39 og 63 millioner kroner for tre trinn. I beregningen er det lagt til grunn en gruppestørrelse på 20 elever, i tråd med normen for lærertetthet på ungdomstrinnet, deretter er det beregnet for hver enkelt kommune som både har nynorsk- og bokmålelever, om kommunene trenger å opprette ekstra grupper som følge av innføring av en rettighet. Praktiske og estetiske fag er holdt utenfor beregningen. Anslaget bygger på en forutsetning om at alle elever som i dag får opplæring i egen hovedmålgruppe på barnetrinnet, fortsetter med samme skriftspråk på ungdomstrinnet. Som et eksempel er det i beregningen lagt til grunn at hvis en kommune har 45 bokmålelever og 14 nynorskelever, må kommunen opprette en ekstra gruppe som følge av en innføring av en rettighet og at dette utløser kostnader (1 dag: 59 elever = 3 grupper. Ved eventuell innføring av en rettighet: 45 bokmålelever = 3 grupper, 14 nynorskelever = 1 gruppe. Totalt: 4 grupper). Det understrekes at dette er en teoretisk beregning. Hvorvidt kommunene trenger å opprette ekstra grupper, avhenger av faktorer som skolestruktur, skolestørrelse og elevsammensetning. Departementet antar at det ved store skoler vil være enklere å gruppere elevene etter hovedmål uten vesentlige merkostnader. Den laveste enden av intervallet for anslåtte merkostnader bygger på en forutsetning om at større skoler (med mer enn 75 elever på per trinn) har rom for å organisere opplæringen slik at de ikke trenger å opprette flere grupper/klasser enn etter gjeldende regelverk. I anslaget er det lagt til grunn at det gjelder 17 av 43 skoler som både har nynorsk- og bokmålelever (og 10 eller flere elever i hver gruppe).

Anslaget er i tråd med det kostnadsoverslaget departementet presenterte i Prop. 1 S (2018–2019).

De øvrige forslagene i kapittel 11 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.6 Læremidler

Departementets forslag i kapittel 12 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.7 Elevens beste

Departementets forslag i kapittel 13 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.8 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

I kapittel 14 foreslås det å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever som har fravær. I dag er det en indirekte plikt for skolen til å følge opp elever som ikke møter, eller som ikke har utbytte av opplæringen. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene fordi de allerede har systemer som sikrer at de har oversikt over elevenes fravær. Etter forslaget avgjør kommunene og fylkeskommunene selv hvordan elevene skal følges opp, inkludert hvilke tiltak som settes inn.

Forslagene i kapittel 14 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.9 Samarbeid mellom skolen og foreldrene

Departementets forslag i kapittel 15 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.10 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

Departementets forslag i kapittel 16 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.11 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

Departementets forslag i kapittel 17 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.12 Organiseringen av opplæringen

Departementets forslag i kapittel 18 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.13 Hvilken skole elevene skal gå på

Departementets forslag i kapittel 19 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.14 Fjernundervisning

Departementets forslag i kapittel 20 innebærer ingen plikt til å ta i bruk fjernundervisning, bare en mulighet til dette dersom vilkårene er oppfylt. Det følger av lovforslaget at ordinær undervisning gjennomført av lærere på skolen fortsatt skal være normalordningen, mens fjernundervisning skal være unntaket. Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.15 Tilpasset eller universell opplæring

I kapittel 21 foreslås det en plikt til intensiv opplæring i videregående opplæring. Dette vil utløse behov for både lærerressurser og kompetanseheving i videregående opplæring dersom tiltaket skal ha effekt. Departementet understreker at forslaget ikke innebærer en rettighet for elevene til intensiv opplæring og at rekkevidden av fylkeskommunens plikt dermed vil avhenge av og dimensjoneres ut fra hvor mye ressurser som settes av til oppgaven. Et ekstra årsverk på hver videregående skole for å implementere en plikt til systematisk og forebyggende innsats vil for eksempel medføre kostnader på om lag 340 millioner kroner i helårseffekt. Dette inkluderer økt tilskudd til frittstående videregående skoler.

De øvrige forslagene i kapittel 21 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.16 Individuell tilrettelegging av opplæringen

Departementets forslag i kapittel 22 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.17 Alternativ og supplerende kommunikasjon

Departementets forslag i kapittel 23 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.18 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Forslaget i kapittel 24 knyttet til PP-tjenestens oppgaver overfor opplæring i skole innebærer ingen realitetsendring av PP-tjenestens målgruppe og kompetanseområde. Forslaget om PP-tjenestens oppgaver er heller ikke en utvidelse av dagens oppgaver, men en presisering av dagens regler og i tråd med kvalitetskriteriene for PP-tjenesten, som ble utviklet av Utdanningsdirektoratet i 2016. Forslaget innebærer å tydeliggjøre PP-tjenestens forebyggende arbeid; det som tidligere har blitt omtalt i loven som å støtte skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forslaget er ment å vri ressursbruken slik at PP-tjenesten skal jobbe mer forebyggende, det vil si støtte skolene i forkant av eventuelle utfordringer for å unngå at elever får hjelp og tilrettelegging sent. Endringen kan på sikt bidra til et mindre omfang av tilretteleggingstiltak og enkeltvedtak.

Forslaget om å fjerne kravene til sakkyndige vurderinger i noen sakstyper, se kapittel 24.6, kan frigjøre noe ressurser i PP-tjenesten. Disse ressursene bør brukes i det forebyggende arbeidet. Det understrekes at omfanget av det forebyggende arbeidet og arbeidet med tidlig innsats må tilpasses etter hvor mye ressurser som frigjøres når arbeidet med sakkyndige vedtak går ned. Barn og elever med særlige behov skal få et minst like godt tilbud etter som i dag.

De øvrige forslagene i kapittel 24 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.19 Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk

Departementets forslag i kapittel 25 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.20 Opplæring i og på norsk tegnspråk

Forslagene i kapittel 26 innebærer en økt fleksibilitet som kan føre til at noen flere elever i grunnskolen velger opplæring i norsk tegnspråk. Departementet legger til grunn at elever som bare har behov for opplæring i tegnspråk, sannsynligvis har vedtak etter dagens regler om spesialundervisning. Forslaget innebærer at disse elevene vil ha rett til ekstra timer til opplæringen i tegnspråk. Siden elever med hørselshemming er en relativt liten gruppe, legger departementet til grunn at forslagene ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

63.21 Opplæring i og på de samiske språkene

Forslaget i kapittel 27 om å gi ikke-samiske elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, rett til opplæring i samisk i videregående skole, har økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene. Med utgangspunkt i antall ikke-samiske elever med opplæring i og på samiske språk på ungdomstrinnet i grunnskolen, kan forslaget føre til at opp til om lag 130 flere elever vil ønske å få opplæring i og på de samiske språkene også i videregående opplæring. 130 elever vil gi en merkostnad på om lag 15 millioner kroner. Mest sannsynlig vil ikke alle elever benytte seg av retten. For eksempel vil nok noen ønske å ta et fremmedspråk, og da vil det bli for belastende å ha samisk i tillegg. I noen tilfeller vil dessuten opplæringen kunne skje i mindre grupper, noe som reduserer kostnadene.

Departementet mener forslaget vil utløse et økt behov for å rekruttere flere lærere, men tror dette vil være håndterbart for skoler som allerede tilbyr stedlig undervisning innenfor forvaltningsområdene for samisk språk. Flere skoler i forvaltningsområdene er i dag også avhengig av fjernundervisningstjenester grunnet manglende kapasitet og tilgang på kompetanse. En rett til opplæring i samisk for ikke-samiske elever i videregående opplæring vil utløse en betydelig økt etterspørsel etter fjernundervisningstjenester, der tilgang på kvalifisert kompetanse allerede er begrenset.

For elever som velger sørsamisk eller lulesamisk vil økningen i antall elever være svært begrenset, og derfor håndterbar innenfor dagens tilgang på kvalifiserte lærere. Det er større utfordringer knyttet til nordsamisk. Selv om det i dag er flere aktører som tilbyr fjernundervisning i nordsamisk, antar departementet at disse ikke vil ha kapasitet til å dekke et økende behov kvalifiserte lærere og at det vil være et relativt stort behov for rekruttering av flere samisklærere.

Departementet hører åpent om det bør innføres en ny rett til opplæring på samisk i to fag for samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet, der minst tre samiske elever i kommunen krever det. Begrunnelsen er at det er usikkerhet knyttet til de utfordringene som følger av forslaget, blant annet knyttet til å skulle gi så store deler av opplæringen som fjerunundervisning, og den store mangelen på lærere. Eventuelle merkostnader for kommunene vil både avhenge av antall elever som eventuelt vil benytte seg av en slik rett og av hvordan opplæringen vil bli organisert. Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på praktiske konsekvenser av eventuelt å innføre en ny rett til opplæring på samisk i to fag for samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet.

De øvrige forslagene i kapittel 27 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.22 Opplæring i finsk og kvensk

Opplæring i finsk og kvensk er omtalt i kapittel 28. Tilskuddsordningen for opplæring i finsk og kvensk har i dag en forvaltningspraksis hvor søkere med grunnskoleundervisning i kvensk eller finsk med færre enn tre elever, har fått innvilget tilskudd. Med gjeldende forvaltningspraksis vil derfor forslaget om rett til opplæring uavhengig av antall elever ikke føre til vesentlig endring av gjeldende tilskuddsbevilgninger. Forslaget om å utvide retten til opplæring i kvensk eller finsk i grunnskolen antas dermed å ikke innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, verken for kommunene eller for staten.

63.23 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet

Forslaget i kapittel 29 om å ikke videreføre kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det skal fattes vedtak om opplæring i punktskrift og vedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet kan frigjøre ressurser i PP-tjenesten. Forslaget må ses i sammenheng med forslag omtalt i kapittel 24 og i kapittel 63.18 og forutsetningen om at ressurser som frigjøres som følge av færre sakkyndige vedtak, skal brukes i PP-tjenestens forebyggende arbeid og arbeidet med tidlig innsats.

63.24 Elevenes skolemiljø

Forslagene i kapittel 30 innebærer noen forenklinger og noen presiseringer. Departementet mener at forslagene samlet sett ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene.

63.25 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene

Kapittel 31 omhandler avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene. Departementet foreslår ingen regler om bruk av fysisk makt mot elever i dette høringsnotatet. Det er flere spørsmål som departementet må utrede mer før departementet eventuelt kan foreslå regler om bruk av fysisk makt mot elever.

De økonomiske og administrative konsekvensene av eventuelle forslag vil avhenge av hvordan bestemmelsene utformes. Departementets vurdering er imidlertid at eventuelle forslag kan påvirke behovet for kompetanseutvikling i skolene, omfanget av dokumentasjon og omfanget av administrativt arbeid i kommunene og fylkeskommunene. Det er imidlertid vanskelig å anslå i hvilken grad, og å tallfeste eventuelle kostnader før spørsmålene og problemstillingene som tas opp i høringen er nærmere vurdert.

Departementet ber om synspunkter på de økonomiske og administrative konsekvensene sammen med høringsinstansenes vurdering av spørsmålene i kapittel 31.

63.26 Skoleregler og ordenstiltak

Departementets forslag i kapittel 32 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.27 Opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen

Departementets forslag i kapittel 33 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.28 Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre

Departementets forslag i kapittel 34 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.29 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Forslaget i kapittel 35 om å ikke videreføre kravet om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for tidlig skolestart når det foreligger særlige grunner, og for utsatt skolestart dersom gode grunner taler for det, kan frigjøre ressurser i PP-tjenesten. Forslaget må ses i sammenheng med forslag omtalt i kapittel 24 og i kapittel 63.18 og forutsetningen om at ressurser som frigjøres som følge av færre sakkyndige vurderinger, skal brukes i PP-tjenestens forebyggende arbeid og arbeidet med tidlig innsats.

Forslagene kan føre til utsatt skolestart for noen flere barn enn i dag. Det innebærer i så fall at kommunene må tilby noen flere barnehageplasser og at spesialpedagogisk hjelp som gis etter barnehageloven kan øke noe. På den andre siden kan utsatt skolestart føre til at barn vil få behov for færre særskilte tiltak på skolen. Forslaget kan også føre til at noen

flere barn enn i dag starter tidligere på skolen, og dermed frigjør barnehageplasser. Det antas at forslaget samlet sett ikke vil innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

63.30 Privat grunnskoleopplæring i hjemmet

Kapittel 36 handler om privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Forslaget om en meldeplikt for foreldre vil først og fremst være en formalisering av dagens praksis. Kommunene får en plikt til å føre tilsyn innen tre måneder etter at hjemmeopplæringen har startet.

Omfanget av privat grunnskoleopplæring i hjemmet er relativt lavt. Ettersom kommunene allerede i dag har plikt til å føre tilsyn med hjemmeopplæring, vil ikke forslaget medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene.

63.31 Skyss, reisefølge og losji

Departementets forslag i kapittel 37 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.32 Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebibliotek og kulturskole

Departementets forslag i kapittel 38 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.33 Rådgivning

Forslaget i kapittel 39 om at fylkeskommunene skal sørge for at lærlinger får tilgang til rådgivning gjennom skolen der de sist var elev, er en utvidelse av dagens regler og vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Fylkeskommunene må sørge for at skolene har kapasitet og kompetanse til å tilby rådgivning til lærlingene.

Det er vanskelig å anslå kostnadene fordi det er usikkert hvor mange lærlinger som vil benytte seg av tilbudet. I NOU 2016: 7 ble det lagt til grunn at en utvidelse av rådgivningsplikten ville koste om lag 57 millioner kroner per år. Departementets forslag er ikke like omfattende som forslaget i NOU 2016: 7. Dette vil ha betydning for de økonomiske konsekvensene av forslaget. For elever er det i dag en tariffestet ressursnorm for rådgiver i videregående opplæring. Departementet har anslått kostnadene forslaget medfører ved å ta utgangspunkt i denne, på samme måte som i NOU 2016: 7, men med oppdatert antall lærlinger. Fordi det antas at fylkeskommunenes merkostnader for rådgiving av lærlinger er lavere enn for tilsvarende antall elever i skole, er det i i anslaget lagt til grunn 40–60 prosent av det totale antallet lærlinger. Det gir en anslått merkostnad på mellom 30 og 45 millioner kroner (helårsvirkning).

63.34 Rett til videregående opplæring

Forslagene om rett til videregående opplæring er omtalt i kapittel 40 i dette høringsnotatet.

63.34.1 Utvidet rett til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse

Hvert år fullfører om lag 9 prosent av et årskull, eller 5 500 elever, videregående opplæring uten å få vitnemål eller fag- eller svennebrev. Disse bruker opp retten sin til videregående opplæring uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette innebærer også at det kan legges til grunn at det i aldersgruppa 19–24 år er om lag 33 000 personer som har fullført videregående opplæring uten å bestå. Departementet anslår at det er om lag 150 000 personer i aldersgruppa over 25 år som har brukt opp retten til videregående opplæring uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

På usikkert grunnlag har departementet lagt til grunn at 5 000 personer årlig vil benytte seg av en utvidet rett til videregående opplæring de første tre årene, og at det deretter vil bli en varig økning på 2 000 personer som vil benytte seg av muligheten til å ta mer opplæring, jf. Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Anslaget er blant annet basert på erfaringer fra tidligere rettighetsutvidelser til videregående opplæring.

Gjennom Utdanningsløftet 2020 har fylkeskommunene fått tilskudd i 2020 og 2021 for at permitterte og arbeidsledige uten rett til videregående opplæring skal få mulighet til å fullføre. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 er målgruppen for tilskuddet utvidet ved at sysselsatte som ikke har studie- eller yrkeskompetanse, og som ikke har rett til videregående opplæring, er tatt inn i målgruppen. Dermed samsvarer målgruppen for tilskuddet med målgruppen for den utvidete retten som foreslås i dette høringsnotatet. I kommuneproposisjonen for 2022 varsler regjeringen at det tas sikte på å videreføre tilskudd til tilbud for personer uten rett til videregående opplæring frem til den utvidete retten til videregående opplæring trer i kraft. På den måten har regjeringen lagt til rette for at personer uten rett til videregående opplæring kan få et tilbud før utvidet rett trer i kraft. På det grunnlaget, og i lys av erfaringene med Utdanningsløftet, legger departementet nå til grunn at antall nye deltagere i videregående opplæring som følge av utvidet rett vil være lavere enn 5 000 de første årene.

For å beregne budsjettvirkningene ved tiltaket har departementet lagt til grunn at elevene mangler 4,5 fag for å bestå, samt en snittkostnad per fag som er i tråd med beregninger som ble gjort i forbindelse med NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*, jf. Meld. St. 21 (2020–2021). Det antas at opplæringskostnadene vil være høyest for de yngste kullene, både fordi de har mindre realkompetanse å bygge på, og fordi det kan antas at voksne kan lese mer på egen hånd enn de yngste. Det er derfor brukt avtakende snittkostnader per fag med alder. Erfaringene fra bruk av tilskudd som inngår i Utdanningsløftet er at personer uten rett til videregående

opplæring har mer omfattende opplæringsbehov enn tidligere lagt til grunn. Flere har også behov for tid i lære. Departementet vil vurdere erfaringene med Utdanningsløftet nærmere.

Departementet anslår på usikkert grunnlag merkostnader på om lag 300 millioner kroner årlig for fylkeskommunene og de frittstående videregående skolene som følge av utvidet rett. På sikt anslår departementet økte kostnader til opplæring på om lag 150 millioner kroner som følge av at flere får rett til opplæringen. Det legges til grunn en høyere gjennomsnittlig snittkostnad på sikt fordi det antas at økningen i antall elever som følge av tiltaket vil bestå av yngre elever enn de første årene etter en eventuell rettighetsutvidelse. Økte utgifter til utdanningsstøtte anslås til om lag 20 millioner kroner som følge av utvidet rett.

En utvidet rett innebærer ikke bare at flere får rett til videregående opplæring, men også at fylkeskommunene i større grad må se på individenes forutsetninger og planlegge mer fleksible løp for dem som trenger det. Dette vil også gi merkostnader for fylkeskommunene. Disse kostnadene er vanskelige å anslå.

Utvidet rett innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene blant annet knyttet til organsiering av mer fleksible løp for dem som trenger det.

63.34.2 Rett til yrkesfaglig rekvalifisering for dem som har studie- eller yrkeskompetanse fra før

I statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 45,5 millioner kroner for at flere som allerede har studie- eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring, skal få tilbud om å ta et fag- eller svennebrev. Målgruppa inkluderer personer med omstillingsbehov, og unge med studiekompetanse som ikke er motivert for eller ikke kommer inn på høyere utdanning. Tilskuddet legger til rette for 1 000 nye deltagere i fag- og yrkesopplæringen fra høsten 2021. Det er lagt til grunn at halvparten har behov for et tilnærmet fullt løp (inntil 3,5 år), mens den andre halvparten bare trenger ett år i lære. Helårseffekten er anslått til 167,5 millioner kroner. Denne effekten vil anslagsvis komme i 2024. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at en eventuell ny rettighet vil finansieres av dette tilskuddet. Departementet vil komme tilbake til innføringstakt for rekvalifiseringsretten i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Forslaget innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene, som må legge til rette for økt kapasitet i opplæringen. Det er imidlertid grunn til å tro at mange voksne vil ta mesteparten av opplæringen i bedrift.

63.34.3 Retten til påbygging til generell studiekompetanse

Det er vanskelig å anslå hvor mange som vil bruke mer enn ett år dersom tidsbegrensningen oppheves. Det er i utgangspunktet ikke holdepunkter for å anta at mange vil ønske eller trenge å bruke lengre tid på påbyggingsopplæring enn normert tid. Å oppheve ettårsgrensen vil derfor etter departementets syn ha begrensede konsekvenser. I skoleåret 2019–2020 var det ca. 3 300 elever som tok påbygging til generell studiekompetanse etter oppnådd

yrkeskompetanse. I snitt bruker fylkeskommunen 71 000 kroner per elev på studiespesialisering i direkte utgifter. Om man for eksempel legger til grunn at 20 prosent av elevene har behov for et halvt år ekstra med opplæring, kan kostnaden anslås til 23 millioner kroner. Utgifter til utdanningsstøtte vil komme i tillegg.

63.34.4 Omvalg i videregående opplæring

Blant annet på grunnlag av erfaringer fra tidligere rettighetsutvidelser i videregående opplæring og kjennskap til at mange fylkeskommuner legger til rette for mer enn ett omvalg i dag, antas det at den reelle økningen i antall omvalg ikke vil bli stor. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget antas derfor å være begrenset. Departementet har ikke et godt grunnlag for et konkret kostnadsanslag.

63.34.5 Overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring

Forslaget betyr at fylkeskommunene selv velger hvordan tilbudet skal organiseres, hvilket innhold det skal ha, nærmere begrenning av målgruppa og tilbudets omfang.

Forslaget er ikke en plikt til å tilby kombinasjonsklasser (jf. dagens opplæringslov § 4A-1 andre avsnitt), men kombinasjonsklasser kan være et tilbud som oppfyllerplikten.

Departementet mener derfor det er naturlig å se forslaget i sammenheng med tilskudd og finansiering av kombinasjonsklasser. Kombinasjonsklassene er bygget opp gjennom tilskuddsordningen Jobbsjansen del B. Midlene til dette, 95 millioner kroner, er overført til fylkeskommunenes rammetilskudd i 2020-budsjettet. Med de vide rammene fylkeskommune har til å oppfylle den foreslåtte plikten, som blant annet innebærer at fylkeskommunene selv kan velge hvilket omfang tilbudet skal ha, mener departementet at fylkeskommunen, med midlene som er overført til rammetilskuddet, er kompensert for plikten departementet foreslår.

63.35 Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 som ikke har oppholdstillatelse i Norge

Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 som ikke har oppholdstillatelse i Norge er omtalt i kapittel 41. Departementet anslår at forslaget om å justere når retten til opplæring opphører ved fylte 18 år, vil medføre økt tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold på 7,7 millioner kroner. Anslaget er usikkert og vil avhenge av antallet som søker om opphold, og om disse får opplæring.

63.36 Innføre en rett til lære plass eller et annet opplæringstilbud i videregående nivå 3

I kapittel 42 foreslås det å innføre en lovfestet rett til lære plass eller et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve. I statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 150 millioner kroner til Fagbrev som elev, som skal brukes til å gi et annet opplæringstilbud på videregående nivå 3 til dem som ikke får lære plass. Helårseffekten av tilskuddet er 200 millioner kroner, men det er tatt hensyn til

et særlig stort behov for tilbudet i 2021 og 2022. Grunnlaget for beløpet er de om lag 1000 elevene som årlig takker ja til Vg3 i skole. Med et bedre tilbud og ny rett kan imidlertid flere av dem som ikke får læreplass, ønske å begynne på Fagbrev som elev.

Forslaget innebærer administrative konsekvenser for fylkeskommunene, som må legge til rette for et opplæringstilbudet.

63.37 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne er omtalt i kapittel 43 i dette høringsnotatet.

63.37.1 Rett til særskilt språkopplæring i grunnskoleopplæring for voksne

Forslaget om å lovfeste regler om særskilt språkopplæring i grunnskoleopplæring for voksne vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, da reglene som foreslås allerede følger av tolkninger av opplæringsloven.

63.37.2 Rett til forsterket opplæring i norsk i videregående opplæring for voksne

Kostnaden for fylkeskommunen for forsterket opplæring i norsk for voksne i videregående opplæring anslås til om lag 15 millioner kroner per år (1 000 deltagere x 15 000 kroner). Anslaget er svært usikkert ettersom det ikke finnes tall for kostnaden for forsterket opplæring i norsk, og anslaget for antall deltagere som trenger slik opplæring, også er usikkert. Kompensasjonen til fylkeskommunene for retten bør videre vurderes i lys av tilskudd som fylkeskommunen får til norskopplæring etter integreringsloven.

63.37.3 Individuelt tilrettelagt opplæring for voksne i videregående opplæring

Kostnaden for fylkeskommunen ved å innføre rett til individuelt tilrettelagt opplæring mv. anslås til om lag 11 millioner kroner per år. Anslaget tar utgangspunkt i at fire prosent av 16 600 voksne i videregående opplæring får tilrettelagt opplæring, med en gjennomsnittskostnad på 17 000 kroner. Både andel og kostnad per person er basert på andeler og kostnader for tilsvarende tilbud til ungdom.

63.37.4 Rett til skyss for de mellom 19 og 25 år som velger videregående opplæring for voksne

Departementet legger til grunn at forslaget ikke medfører vesentlige merkostnader da målgruppa har rett til skyss i dag.

63.37.5 Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sørge for rådgivning for voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring

For kommunene kommer plikten til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg til erstatning for dagens § 4A-8 om rett til rådgivning for å kartlegge hvilket tilbud den voksne trenger. Plikten til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg er innholdsmessig noe videre enn dagens plikt, men ettersom kommunene etter forslaget selv kan vurdere hvordan de vil oppfylle plikten til rådgivning, og hvordan de vil organisere slike tilbud, legger departementet likevel til grunn at dette tiltaket kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

For fylkeskommunen er plikten til å sørge for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg en ny plikt. Fylkeskommunene kan etter forslaget selv vurdere hvordan de vil oppfylle plikten til rådgivning, og hvordan de vil organisere slike tilbud. Hva merkostnadene vil bli, vil være avhengig av hvordan fylkeskommunen løser oppgaven. Hvis man legger til grunn tilsvarende kapasitet og organisering som er lagt til grunn for rådgivning for lærlinger, og tar utgangspunkt i de anslåtte kostnadene for dette forslaget (kap. 63.32), kan merkostnadene for fylkeskommunene grovt anslås til om lag 25 millioner kroner. Men fylkeskommunen kan også oppfylle den overordnede plikten til å sørge for rådgivning til deltagere i videregående opplæring for voksne med et mindre omfattende tilbud og ved en annen organisering enn rådgivningstilbud på et bestemt opplæringssted. Hvor mye som kan forventes i oppfyllelsen av en slik overordnet plikt, kommer an på hvor mye midler fylkeskommunen tilføres. Fylkeskommunens plikt til å sørge for rådgivning skal ikke strekke seg lenger enn det som er mulig innenfor midlene som tilføres. Departementet vil komme tilbake til hvor mye fylkeskommunen skal kompenseres i de årlige statsbudsjettene.

63.38 Overgang fra grunnskolen til videregående opplæring

I kapittel 44 foreslås det både å innføre en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen, og en plikt for kommunene til å samarbeide med fylkeskommunene om elevenes overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen. Fylkeskommunene skal ha hovedansvaret for samarbeidet med kommunene. Forslaget vil innebærer noe administrativt merarbeid for fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet anslår merkostnaden til om lag 10 millioner kroner. Anslaget tar utgangspunkt i kompensasjonen på 20 millioner kroner til kommunene i 2018 da det ble innført en plikt for skolen til å samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehagen til skolen og SFO. Departementet anslår at det blir mindre administrativt arbeid for fylkeskommunene fordi det er færre aktører involvert. Forslaget innebærer også en plikt for kommunene om å samarbeide. Departementet antar at også dette kan innebære noe mer administrativt arbeid, og anslår også denne merkostnaden til om lag 10 millioner kroner.

63.39 Oppfølgingstjenesten

Forslaget i kapittel 45 om å utvide målgruppa for oppfølgingstjenesten fra 16–21 år til 16–24 år anslås å ha en merkostnad på om lag 17 millioner kroner årlig. Forslaget innebærer en utvidelse av målgruppa med om lag 17 000 personer.

De øvrige forslagene i kapittel 45 vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser

63.40 Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder oppnevnt av staten

Departementets forslag i kapittel 46 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.41 Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler

Departementets forslag i kapittel 47 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.42 Personalet i skolen

Forslag som vedrører personalet i skolen er omtalt i kapittel 48.

Forslaget om at bare lærere skal ha det faglige ansvaret for å forberede og gjennomføre opplæringen, som høres åpent, er en presisering av dagens regel og praksis. Departementet legger til grunn at det ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Spørsmålet om at en lærer som hovedregel skal være tilstede i opplæringssituasjonen, som også høres åpent, vil kunne bety at klasser/grupper i noen situasjoner enten må være større enn i dag, eller at assistenter må erstattes med lærere. Departementet har ikke oversikt over omfanget av når assistenter, og ikke lærere, er tilstede sammen med elevene. Det er derfor vanskelig å anslå forslagens økonomiske konsekvenser. Hvis departementet legger til grunn at 2 til 3 prosent av dagens assistentårsverk i grunnskolen skal erstattes med lærerårsverk, anslås merkostnaden å være ca. 45–65 millioner kroner. Anslaget legger til grunn at det i dag er slik at assistenter er alene med elever i enkelte undervisningssituasjoner, men at de i hovedsak er tilstede sammen med en lærer.

Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på praktiske konsekvenser ved å innføre en regel om at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer, og at en lærer som hovedregel skal være til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen.

Departementet ber også om tilbakemelding på i hvilken grad en slik regel er hensiktsmessig og praktisk gjennomførbar, særlig med hensyn til tilgang på tilgjengelig kompetanse og mulighet for effektiv gjennomføring av undervisning. Departementet ber

videre om tilbakemelding på økonomiske konsekvenser og andre konsekvenser ved å lovfeste et krav om tilstedeværelse.

Et alternativ til at krav om faglig ansvar og tilstedeværelse skal gjelde generelt, er at slike krav bare skal gjelde for individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet ber om tilbakemelding på dette alternativet. Departementet ber også om tilbakemelding på hva som i så fall vil være et realistisk tidsløp for innføring av slike regler for individuelt tilrettelagt opplæring.

Forslaget om krav til en forsvarlig vikarordning vil medføre arbeid med å etablere og vedlikeholde en slik ordning for de kommunene og fylkeskommunene som ikke har et slikt system i dag. Forslaget innebærer at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at skolene har gode rutiner og systemer for å rekruttere og veilede vikarer. Kommunene og fylkeskommunene skal forsøke å finne vikarer som har best mulig kompetanse til å utføre oppgavene, kjenner elevene og stiller godt forberedt. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å utforme ordningen ut fra lokale forhold. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget om plikt for kommunene og fylkeskommunene til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse innen tre år etter ansettelse, innebærer ikke nye kompetansekrav for ansettelse av rektorer. Det medfører heller ikke noen plikt for rektorene til å gjennomføre utdanning etter at de er ansatt. Det tilbys nå flere videreutdanningsmoduler er tilrettelagt for å kunne kombineres med full jobb som skoleleder. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

63.43 Politiattest og vandelskontroll

Forslagene i kapittel 49 om å utvide personkretsen som er inkludert i kravet om å legge fram politiattest, innebærer at kommunene må innhente attest for flere personer enn i dag, og gjøre en konkret vurdering av alle anmerkninger på attester den innhenter. Dette kan føre til noen flere klagesaker. Videre vil forslagene også medføre en viss økning i administrasjon for politiet. Samlet sett antar departementet at endringene som foreslås ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.44 Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn som er pårørende til søsken eller foreldre som er innlagt på helseinstitusjon

Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn som er pårørende til søsken eller foreldre som er innlagt på helseinstitusjon er omtalt i kapittel 50. I en kartlegging gjort av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med KS, er fylkeskommunene spurt om hvor mange barn i fylkeskommunen som bor på helseinstitusjon som pårørende til innlagte søsken eller foreldre, i kortere eller lengre perioder, og som kan ha behov for et opplæringstilbud på helseinstitusjonen (for eksempel fordi det er for lang reisevei til hjemskolen).

Departementet har også innhentet opplysninger fra de fire helseforetakene. Basert på svarene anslår departementet at det hvert år i snitt er 22 barn i hvert fylke som har behov for et opplæringstilbud i seks uker, og at den samlede kostnaden for hele landet, blir om lag 5 millioner kroner per år.

Fylkeskommunen der institusjonen ligger har rett til refusjon av utgifter til opplæringen fra fylkeskommunen der det pårørende barnet var bosatt da pasienten ble innlagt, på samme måte og etter samme regler som for pasienter som får et opplæringstilbud i helseinstitusjoner. Ettersom det allerede finnes et system for slik refusjon mellom fylkeskommunene, legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige administrative konsekvenser.

63.45 Ansvaret til kommunene, fylkeskommunene og staten

Departementets forslag i kapittel 51 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.46 Behandling av personopplysninger

Departementets forslag i kapittel 52 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.47 Krav om å sørge for ulykkesforsikring

Departementet foreslår i kapittel 53 å utvide plikten til å sørge for ulykkesforsikring til også å omfatte personer som deltar i forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne. Denne gruppa vil da være dekket på lik linje med elever.

Departementet er kjent med at dagens gjennomsnittskostnader per elev for ulykkesforsikring varierer noe mellom kommunene. Det er om lag 13 000 voksne som deltar i forberedende opplæring for voksne og om lag 16 000 som deltar i videregående opplæring for voksne. Med utgangspunkt i at gjennomsnittlig kostnad for forsikring per voksen per år vil være mellom 10 og 25 kroner, anslår departementet at tiltaket har en samlet kostnad på mellom 130 000 og 325 000 kroner for kommunene, og mellom 160 000 og 400 000 kroner for fylkeskommunene.

63.48 Internkontroll og kvalitetsutvikling

Internkontroll og kvalitetsutvikling er omtalt i kapittel 54. Departementet viser til at kommunene og fylkeskommunene er pliktsubjekt i bestemmelsene i loven som gjelder kompetanse- og kvalitetsutvikling. Et krav om skolefaglig kompetanse i administrasjonene tydeliggjør hvilke forventninger staten har til kommuner og fylkeskommuner når det gjelder oppfølging av pliktene knyttet til kompetanse- og kvalitetsutvikling. Forslaget om å innføre krav om at også fylkeskommunen skal ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen er utformet slik at det gir stor grad av handlefrihet med hensyn til

hvordan fylkeskommunen kan innrette seg for å oppfylle kravet. Forslaget antas derfor ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

De øvrige forslagene vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.49 Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger m.m.

Departementets forslag i kapittel 55 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.50 Klageadgang og klageinstans

Klageadgang i klageinstans er omtalt i kapittel 56.

Modell 1 innebærer større grad av lokal klagebehandling enn i dag. At flere klager skal behandles av kommuner og fylkeskommuner har økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet har per i dag ikke oversikt over type saker og antall saker som vil bli påvirket. Dersom modell 1 blir valgt, må dette utredes nærmere. Det forutsettes at kommuner og fylkeskommuner kompenseres for merkostnadene.

Modell 2 ligger nærmere dagens regel med statlig klagebehandling av enkeltvedtak (enkeltvedtak for grunnskolen og nærmere bestemte enkeltvedtak i videregående opplæring). Modellen kan medføre noe økt arbeidsmengde hos statsforvalterembetene fordi modellen innebærer at noen flere vedtak enn i dag skal klagebehandles der. Det antas imidlertid at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.51 Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres

I kapittel 57 skisserer departementet tre mulige modeller for oppfølging der kommunene og fylkeskommunene ikke gjennomfører et enkeltvedtak som er truffet. Departementet antar at ingen av modellene har vesentlige økonomiske konsekvenser.

63.52 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

Departementets forslag i kapittel 58 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.53 Reaksjoner overfor kommuner, fylkeskommuner og ansatte i skolen

Departementets forslag i kapittel 59 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.54 Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring

Departementets forslag i kapittel 60 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.55 Private grunnskoler som ikke får statsstøtte

Departementets forslag i kapittel 61 i dette høringsnotatet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

63.56 Friskoleloven

De forslagene som har økonomiske eller administrative konsekvenser for friskolene omtales under de aktuelle punktene ovenfor.

64 Merknader til lovforslaget

64.1 Merknader til forslaget til ny opplæringslov

Første delen – innleiande føresegner

Kapittel 1 Formålet med og krava til opplæringa

Til § 1-1 Formålet med lova og kva lova gjeld

Første avsnitt er nytt, og andre avsnitt erstatter dagens lov § 1-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 7.

Første avsnitt angir lovens primære formål. Betegnelsen «miljø» omfatter både det psykososiale og det fysiske miljøet.

Andre avsnitt fastsetter lovens generelle virkeområde. Det er også fastsatt bestemmelser om virkeområde i kapitlene 7 og 12 i lovforslaget.

Med «grunnskoleopplæring» menes både offentlig grunnskoleopplæring, opplæring i private grunnskoler og grunnskoleopplæring i hjemmet. Uttrykket «videregående opplæring» omfatter både opplæring i skole og læretid i bedrift og både offentlig og privat videregående opplæring.

Loven gjelder også for «verksemd knytt til opplæringa», for eksempel skolefritidsordning (SFO), pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste) og oppfølgingstjeneste.

Andre avsnitt må ses i sammenheng med første avsnitt, hvor personkretsen er angitt: «barn, ungdom og voksne». Dette omfatter også dem som bare tar eksamen eller fag- og svenneprøve, og dem som søker om godkjenning av en opplæring, se kapittel 8 og 23 i lovforslaget.

Det geografiske virkeområdet for loven er ikke beskrevet i loven. Det følger da av alminnelige prinsipper at loven gjelder i Norge dersom annet ikke er fastsatt i særskilte bestemmelser i loven eller i andre lover. Det betyr for eksempel at norske borgere som bosetter seg i utlandet, ikke er omfattet av loven. I forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard er det fastsatt hvilke regler som gjelder på Svalbard. Videre er det fastsatt i forslaget § 28-6 andre avsnitt at departementet kan godkjenne at fylkeskommuner driver videregående opplæring i utlandet.

Til § 1-2 Formålet med opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 1-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 7.

Bestemmelsen er utdypet i overordnet del av læreplanverket. Se for øvrig NOU 2007: 6, Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) og Innst. O. nr. 22 (2008–2009).

Til § 1-3 Læreplanverket og utdanningstilbudet

Bestemmelsen viderefører en rekke hjemler i dagens lov til å gi forskrift. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 8.

Der det står at departementet eller Sametinget «skal» gi forskrift, betyr det at det til enhver tid skal finnes forskriftsregler om det aktuelle forholdet. Innholdet i reglene avgjøres av den som er gitt hjemmel til å gi forskrift. Der det står at departementet «kan» gi forskrift, er det opp til departementet om det vil benytte forskriftshjemmelen.

Første avsnitt er avgrenset til overordnede mål og prinsipper for opplæringen og gir derfor ikke hjemmel til å gi regler om organisering eller ressursbruk, se merknad til § 1-3 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

Etter *andre avsnitt* avgjør departementet hvilke læreplaner som skal fastsettes, inkludert om de skal være gjennomgående for grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen eller ikke, og om læreplanene skal gjelde for alle eller bare for særskilte grupper, for eksempel for elever med kvensk eller norskfinsk bakgrunn. Forskriftshjemmelen åpner også for at departementet kan fastsette i forskrift at enkelte elever kan få fritak for deler av opplæringen, for eksempel kroppsøving.

Departementet avgjør innholdet i læreplanene i fag, inkludert om opplæringen skal gjennomføres i skole eller i bedrift, innenfor rammene i lover og Norges internasjonale forpliktelser. Norge har blant annet ratifisert ILO-konvensjon nr. 142, og det følger for eksempel av forslaget §§ 3-1 og 6-1 at elevene skal ha opplæring i begge skriftspråkene, bokmål og nynorsk.

Tredje avsnitt første setning pålegger departementet å fastsette en fag- og timefordeling for grunnskolen. I tiden som er satt av til det enkelte fag i fag- og timefordelingen, skal opplæringen være i samsvar med læreplanen i det aktuelle faget.

Tredje avsnitt andre setning innebærer at inntil 5 eller 10 prosent av timene som er satt av til det enkelte fag i fag- og timefordelingen, kan flyttes til andre fag eller brukes til særskilte tverrfaglige aktiviteter. Det er kommunene som avgjør om timene skal flyttes.

Bestemmelsen innebærer ikke en plikt for kommunen til å ha tverrfaglig opplæring, eller en begrensning av omfanget av tverrfaglig opplæring. Det kan gjennomføres tverrfaglig opplæring i mer enn 5 eller 10 prosent av timene, men utover denne andelen må tidsbruken fordeles på andre fag i samsvar med kravet om minstetimetall.

Tredje avsnitt tredje setning omfatter den videregående opplæringen og skal ikke forstås slik at departementet må fastsette et minstetimetall eller hvordan timene skal fordeles mellom fag og trinn. Hjemmelen omfatter også særlige timerammer for elever som får opplæring i og på samisk, i tegnspråk, i punktskrift mv.

Tredje avsnitt fjerde setning omfatter dem som har læretid i bedrift.

Tredje avsnitt femte setning innebærer at både kommuner og fylkeskommuner kan pålegge elevene flere undervisningstimer enn det departementet har fastsatt etter tredje avsnitt første og tredje setning. Timene skal brukes til opplæring i tråd med læreplanen.

Fjerde avsnitt første og andre setning pålegger Sametinget å gi forskrift om det samiske lærestoffet i de nasjonale læreplanene og læreplaner for opplæring i samiske språk i grunnskolen og den videregående opplæringen. Hjemmelen til å gi forskrift om læreplaner i «særskilte samiske fag» gjelder bare for den videregående opplæringen, og hjemmelen omfatter ikke parallelle planer som er tilpasset de ordinære, nasjonale planene, se kapittel 5 i Ot.prp. nr. 59 (2005–2006).

Med «rammene» i *fjerde avsnitt tredje setning* menes både omfangs- og ressursrammer. Begrensningen innebærer derfor at departementet bestemmer hvilke og hvor store deler av læreplanene i fag som skal inneholde samisk lærestoff, og hvor omfangsrik opplæringen i samiske språk og særskilte samiske fag i videregående opplæring skal være. Innenfor disse rammene fastsetter Sametinget forskrifter om innholdet.

Fjerde avsnitt fjerde setning pålegger departementet å gi forskrift om andre særskilte læreplaner for grunnskoleopplæringen i forvaltningsområdet for samisk språk og for andre elever som får samisk opplæring i grunnskolen og i den videregående opplæringen.

Kravet om «i samråd med» i *fjerde avsnitt femte setning* skal sikre at Sametinget får innflytelse på utformingen av de særskilte læreplanene.

Femte avsnitt pålegger departementet å fastsette hvilke utdanningstilbud som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse (tilbudsstrukturen for den videregående opplæringen), for både opplæring i skole og læretid i bedrift.

Etter *sjette avsnitt* kan departementet velge å gi forskrift som pålegger elever i grunnskolen å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag, for eksempel fysisk aktivitet.

Til § 1-4 Ansvar for opplæringa

Bestemmelsen er ny og gir informasjon om hvem som har hovedansvaret for henholdsvis grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 51. Det er fastsatt noen unntak fra denne hovedinndelingen, se nærmere om ansvaret til kommunene og fylkeskommunene i kapittel 28 i lovforslaget.

Andre delen - grunnskoleopplæring

Kapittel 2 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Til § 2-1 Rett til grunnskoleopplæring

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 35.

Retten etter *første avsnitt* gjelder uavhengig av statsborgerskap og av om foreldrene har lovlig opphold i Norge, se merknad til § 2-1 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Retten varer til eleven har avsluttet det 10. trinnet.

Fravær som elevene eller foreldrene er skyld i, avkorter retten til grunnskoleopplæring tilsvarende. Det samme gjelder annet kortere fravær, for eksempel ved permisjon og sykefravær. I forbindelse med mer langvarig sykdom, kan kommunene likevel være forpliktet til å gi opplæring et annet sted enn på skolen, for eksempel i elevens hjem.

Andre avsnitt første og andre setning presiserer at retten gjelder fra det tidspunktet det er «truleg» at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. For de aller fleste barn som søker om oppholdstillatelse, vil det være klart fra første dag at barnet sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. I praksis vil derfor opplæringen måtte gis så raskt som mulig og senest innen én måned etter at barnet har kommet til Norge.

Kravet om «så raskt som mogleg» innebærer at kommunene ikke skal utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på én måned. Kravet innebærer også at kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at barna har kommet til Norge, skal gi et tilbud fra dette tidspunktet.

En kommune som vet eller går ut fra at det kommer nye barn i grunnskolealder til kommunen, må derfor legge til rette for at disse barna skal få starte på skolen med en gang. At opplæringen skal starte så raskt som mulig, betyr også at kommunene må starte opplæringen av barna selv om kommunene ikke klarer å gi et fullverdig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven med en gang. Kommunene må da sette i gang med de delene av opplæringen som kommunene har kapasitet til, for eksempel opplæring i noen utvalgte fag. Kommunene må gi et fullverdig opplæringstilbud i tråd med loven senest innen én måned.

Kravet om at opplæringen skal komme i gang så raskt som mulig, gjelder selv om barnet skal oppholde seg i den aktuelle kommunen i under én måned. Fristen starter ikke på nytt dersom et barn flytter mellom kommuner. Se for øvrig merknaden til § 2-1 i Prop. 79 L (2016–2017).

Andre avsnitt tredje setning åpner for at barn kan plasseres på et lavere trinn enn alderen tilsier. I vurderingen er det blant annet relevant å legge vekt på hva slags opplæring barnet har fått før det kom til Norge. Det skal også legges vekt på barnets mulighet til å oppnå sosial tilhørighet. Kommunene har ingen plikt til å plassere barnet på et lavere trinn. Dersom kommunene mener at barnet bør plasseres på et lavere trinn, forutsetter dette at

foreldrene og eleven involveres i beslutningen på en god måte. Loven er heller ikke til hinder for at kommunene lar en elev gå et trinn om igjen når særlige grunner taler for det og hensynet til eleven tilsier det. En utvidelse av antall år i grunnskoleopplæringen forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker.

Til § 2-2 Plikt til grunnskoleopplæring

Bestemmelsen viderefører delvis dagens lov § 2-11 og § 2-1. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 35.

Første avsnitt gir en uttømmende beskrivelse av hvordan plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles. Plikten kan oppfylles ved en offentlig skole, en privat grunnskole som er godkjent etter forslaget § 20-1 eller etter friskolelova. Plikten kan også oppfylles i form av privat grunnskoleopplæring i hjemmet utført av foreldre etter forslaget § 20-5. Hvis privatpersoner underviser andres barn, krever dette godkjenning etter forslaget § 20-1.

Andre avsnitt sier at plikten til grunnskoleopplæring inntreer når barnet har vært i Norge i tre måneder.

Plikten til grunnskoleopplæring opphører ved lengre utenlandsopphold. Opplæringsplikten faller bort ved avreisedatoen dersom foreldrene melder fra til skolen eller kommunene om at barnet skal reise ut av landet, og at utenlandsoppholdet skal vare over tre måneder. Opplæringsplikten faller alltid bort når utenlandsoppholdet har vart over tre måneder, uavhengig av om foreldrene har gitt melding på forhånd. Det er lengden på utenlandsoppholdet som er avgjørende. Bestemmelsen gjelder uavhengig av årsaken til utenlandsoppholdet, for eksempel om barnet er sammen med foreldrene sine eller ikke, om barnet oppholder seg utenfor Norge mot sin egen vilje, eller om oppholdet skyldes behandling som følge av sykdom. Tremånedersregelen gjelder uavhengig av den fastsatte skoleruta (skoledager og feriedager og andre fridager). Dersom barnet kommer tilbake til Norge, gjelder forslaget § 3-1 andre avsnitt og § 3-2 andre avsnitt første setning. Se for øvrig kapittel 7.5 i Prop. 72 L (2015–2016).

Tredje avsnitt åpner for at et barn kan fritas fra opplæringsplikten dersom hensynet til eleven tilsier det. Det er bare i helt spesielle unntakstilfeller at hensynet til eleven kan begrunne fritak.

Fritak er først og fremst aktuelt der gjennomføringen av opplæringsplikten vil virke urimelig overfor eleven. Dette kan for eksempel skyldes at eleven er alvorlig syk eller har betydelig nedsatt funksjonsevne og ikke er i stand til å motta opplæring i hjemmet eller på helseinstitusjon. Hensynet til eleven kan også tilsi fritak slik at elever med stort læringspotensial kan «hoppe over» trinn, det vil si at eleven kan gjennomføre grunnskolen på kortere tid enn ti år. Videre kan det være aktuelt å vurdere fritak fra opplæringsplikten når det er klart at et barn skal oppholde seg i Norge kort tid utover tre måneder, slik at opplæringsperioden blir kortvarig.

Fritak fra opplæringsplikten forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker.

Uansett hva som er årsaken til at det er aktuelt å vurdere om eleven skal fritas fra opplæringsplikten, er det et vilkår at hensynet til eleven tilsier det. Det skal også foreligge en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Eleven skal også få anledning til å si sin mening, se lovforslaget §§ 10-1 og 10-2.

Vurderingen av om en elev skal få fritak, er opp til kommunene og er en skjønnsmessig vurdering. Dette er et forvaltningsskjønn som domstolen og tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve.

Det er presisert at fritak ikke innebærer at eleven mister retten til opplæringen de har fått fritak fra.

Fjerde avsnitt åpner for permisjon fra grunnskoleopplæringen. Bestemmelsen setter ikke noen grense for hvor lenge og hvor ofte eleven kan få permisjon. Kravet om at hver enkelt permisjon skal være forsvarlig, vil likevel sette en grense for hvor mange og hvor lange permisjoner hver enkelt elev kan få. Hva som er forsvarlig, må vurderes individuelt og må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. I forsvarlighetsvurderingen kan det være relevant å legge vekt på om foreldrene vil sørge for at eleven får den opplæringen som må til for å kunne følge med i undervisningen på skolen etter permisjonen. Vurderingen av om en elev skal få permisjon, er opp til kommunene og er en skjønnsmessig vurdering. Dette er et forvaltningsskjønn som domstolen og tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve.

En permisjon avkorter retten for eleven til grunnskoleopplæring tilsvarende.

Kommunene skal gi regler for egen permisjonspraksis i forskrift, jf. forvaltningsloven § 2.

Femte avsnitt gjelder rett til permisjon fra grunnskoleopplæring for elever som ikke er medlem av Den norske kirke. Retten til permisjon etter denne bestemmelsen er absolutt, og det skal ikke vurderes om det er forsvarlig eller ikke å gi permisjon. Elevene har rett til permisjon på samtlige helligdager innenfor den religionen de hører til. Det er ikke et krav at eleven er medlem av et annet trossamfunn. Det er nok at det foreligger en viss tilknytning til et annet trossamfunn, for eksempel at eleven ønsker å feire helligdagen sammen med nær familie som er medlem av dette trossamfunnet. Feiring av nasjonale høytidsdager og lignende dekkes ikke av bestemmelsen.

Hvilke krav kommunene skal stille til opplæringen i permisjonstiden, må vurderes ut fra hva som er nødvendig for den enkelte eleven.

En permisjon avkorter retten for eleven til grunnskoleopplæring tilsvarende.

Til § 2-3 Innhold, vurdering og dokumentasjon i grunnskoleopplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 8.

Det følger av *første avsnitt* at opplæringen i grunnskolen skal være i samsvar med læreplanverket. Det er henvist til læreplanverket i for å tydeliggjøre at det i all hovedsak

er læreplanverket som regulerer innholdet i opplæringen. Hjemmelen til å gi forskrifter om læreplanverk er gitt i forslaget § 1-3.

Opplæringen skal være egnet til å nå de målene som planene fastsetter.

Vurderingen av om opplæringen er i samsvar med læreplaner i fag eller læreplanverket som helhet, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er et løvbundet skjønn, samtidig som flere av vurderingene må gjøres ut fra pedagogisk-faglig kunnskap og erfaring.

En «individuell vurdering» etter *andre avsnitt første setning* kan omfatte både underveisvurderinger og sluttvurderinger. Eksempler på sluttvurderinger kan være standpunktkarakter og eksamen. Et eksempel på «dokumentasjon» er vitnemål, men bestemmelsen åpner også for at departementet fastsetter andre former for dokumentasjon.

Det følger av *andre avsnitt andre setning* at elever på barnetrinnet skal få individuell vurdering uten tallkarakterer. Elevene på barnetrinnet har likevel rett til å få vite hvor de står ut fra kompetansemålene i fagene.

Andre avsnitt tredje setning lovfester hovedregelen om når en elev kan miste retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag.

Andre avsnitt fjerde setning fastslår at departementet skal fastsette forskrift om hvilke individuelle vurderinger og hva slags dokumentasjon av opplæringen elevene har rett til etter andre avsnitt første setning. Det følger likevel av andre avsnitt andre setning at departementet ikke kan fastsette i forskrift at elever på barnetrinnet skal ha vurdering med karakter.

Bestemmelsen åpner for at departementet fastsetter forskrift om både karakterer og andre vurderingsformer, inkludert når det ikke foreligger grunnlag for å gi vurdering. Departementet kan også gi forskrift om fritak fra vurdering med karakter på 8. til 10. trinn.

Departementet skal også fastsette forskrift om klage på vurdering. Departementet kan gi forskrift om hvem som er klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering, se forslaget § 29-1 tredje avsnitt (alternativ 1) og § 29-1 andre avsnitt (alternativ 2).

Departementet kan etter *andre avsnitt femte setning* gi forskrift om tap av retten til individuell vurdering med karakter.

Til § 2-4 Utsett og tidlig skolestart

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 35.

Første avsnitt regulerer utsatt skolestart. Med «gode grunner» menes det at terskelen for å gi utsatt skolestart ikke er høy, men at det likevel må være forhold som tilsier at det vil være bedre for barnet å utsette skolestarten enn ikke å gjøre det. Kommunene skal imøtekomme et ønske fra foreldrene om utsatt skolestart dersom det er grunn til å tro at barnets læring eller sosiale tilhørighet vil bli bedre dersom skolestarten utsettes med ett år, jf. tredje avsnitt.

Bestemmelsen åpner ikke for at skolestarten kan utsettes med mer enn ett år. Dersom skolestarten skal utsettes ytterligere, må eleven fritas fra opplæringsplikten etter forslaget § 2-2 tredje avsnitt.

Andre avsnitt regulerer tidlig skolestart. Terskelen for tidligere skolestart er høyere enn terskelen for utsatt skolestart, jf. kravet om «særlege grunnar». Tidligere skolestart er først og fremst aktuelt der det er klart at barnet har faglige og sosiale forutsetninger for å begynne på skolen, og at det vil hindre barnets utvikling å vente med å begynne på skolen til barnet er seks år.

Tidlig skolestart kan innvilges uansett når på året barnet er født. Det er likevel slik at det i praksis vil være mest aktuelt med tidlig skolestart for barn født tidlig på året gitt at en viktig del av vurderingstemaet er hvor modent barnet er faglig og sosialt. Gjennomgående vil det være slik at desto senere på året barnet er født, desto mindre sannsynlig er det at det vil være til barnets beste å starte tidligere på skolen.

For både tidlig og utsatt skolestart følger det av *tredje avsnitt* at kommunene skal legge særlig vekt på hvilke forutsetninger barnet har for å lære og for å utvikle sosial tilhørighet. Dette er i stor grad en presisering av det generelle kravet i forslaget til § 2-1 om å legge vekt på elevens beste. Det kan ikke bare vurderes hva som er best for barnet på kort sikt, det må også vurderes hva som er best for barnet på lang sikt. Det kan være relevant å legge vekt på andre hensyn, men disse vil sjelden være utslagsgivende gitt at utsatt og tidlig skolestart har svært stor betydning for barnet. Det er først og fremst hensyn ved barnet som kan vektlegges.

I vurderingen av hva som er barnets beste, er det relevant å legge vekt på foreldrenes syn. Dette gjelder særlig dersom det er tvil om hva som er det beste for barnet. Det kan også legges vekt på hva barnet mener, jf. forslaget til § 2-2 og barneloven § 31. Dersom kommunene ikke legger avgjørende vekt på hva foreldrene eller barnet mener, bør det framgå i begrunnelsen for vedtaket hvordan de ulike hensynene er vurdert og vektlagt.

Både hva som er «gode grunnar» og hva som er «særlege grunnar», vil være en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring, men også medisinskfaglig kunnskap og erfaring kan være relevant. Vurderingene av hva som er «gode grunnar» og «særlege grunnar» er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Utsatt og tidlig skolestart forutsetter søknad fra foreldrene, eventuelt at de samtykker dersom kommunen tar initiativ til slike vedtak.

Til § 2-5 Gratis grunnskoleopplæring

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-15 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 35.

Bestemmelsen innebærer at kommunen må sørge for at grunnskolen er gratis – det såkalte «gratisprinsippet». Det er presisert at kommunene ikke kan kreve at verken elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med denne opplæringen. Det er ikke fastsatt noen begrensninger, noe som betyr at alle deler av grunnskoleopplæringen skal være gratis, for eksempel aktiviteter som finner sted etter vanlig skoletid, når disse aktivitetene er en del av opplæringen.

Eksempelene som ramses opp i bestemmelsen, er ikke uttømmende. Med «undervisningsmaterieell» menes blant annet lærebøker og andre læremidler, for eksempel ordlister, skrive- og tegnesaker, linjal, passer, kalkulator, nettbrett og PC. Med «transport i skoletida» siktes det for eksempel til transport mellom skolen og svømmehallen eller mellom skolen og biblioteket. Videre nevnes leirskoleopphold, hvor kommunene må dekke alle utgifter, for eksempel til transport og opphold. Tilsvarende gjelder ved andre turer med overnatting, også der skolen tar elevene med til utlandet. Til slutt nevnes ekskursionsjoner og andre turer som eksempel. Også her må kommunene dekke alle utgifter, for eksempel til togtransport, billetter til en teaterforestilling eller heiskort i forbindelse med en skitur.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen, inkludert skolen, tar imot gaver. Det er en forutsetning at eventuelle gaver er reelt frivillige og anonymiserte, og elevene skal kunne delta på aktiviteten uavhengig av om de eller foreldrene har gitt en gave eller ikke. Se for øvrig kapittel 2.4.2 i Ot. prp. nr. 94 (2001–2002) og kapittel 2.3 i Innst. O. nr. 43 (2002–2003). Også der foreldrene tar initiativ til å samle inn penger til en ekskursion i skoletiden, har kommunene ansvaret for at gratisprinsippet er overholdt.

Bestemmelsen omfatter ikke aktiviteter som foreldrene arrangerer når elevene har fri. Dette er ikke en del av grunnskoleopplæringen.

Skyss fra elevens hjem og til skolen omfattes ikke av bestemmelsen, se forslaget § 4-1 og følgende paragrafer. Bestemmelsen gjelder heller ikke for leksehjelpen og skolefritidsordningen, se forslaget §§ 4-5 og 4-6.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at elever og foreldre kan bli erstatningsansvarlige etter skadeserstatningsloven §§ 1-1 og 1-2.

Til § 2-6 Kva grunnskole eleven skal gå på

Bestemmelsen viderefører deler av § 8-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 19.

Det følger av *første avsnitt* at barn som bor i det samme området, skal få gå sammen på skolen, og at denne skolen skal være en skole i det som er barnas naturlige nærmiljø. I ordet «nærmiljø» ligger ikke bare avstand, men også tilknytning.

Andre avsnitt første setning viderefører at kommunene kan gi forskrift om skolekretser. Fastsettelsen av forskriften må skje innenfor rammene av elevenes rett til å gå på en skole

i nærmiljøet etter første avsnitt og kriteriene i tredje avsnitt. Kommunene kan for eksempel bestemme at alle i en gate eller i et boligfelt skal høre til samme skolekrets. Etter kommuneloven § 17-1 kan to eller flere kommuner avtale interkommunalt samarbeid. Det innebærer at kommuner kan fastsette forskrifter om felles skolekrets mellom to eller flere nabokommuner.

Andre avsnitt andre setning viderefører unntaket fra kravet om at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Tredje avsnitt fastsetter hva kommunene skal og kan legge vekt på når den fordeler skoleplassene. Kravene gjelder uavhengig av om tildelingen av skoleplass skjer gjennom en forskrift om skolekretser eller ved enkeltvedtak om skoleplass for den enkelte elev. Kommunene skal fordele elevene mellom de tilgjengelige skolene med utgangspunkt i den fysiske avstanden mellom barnets bostedsadresse og skolen. Kommunene kan også legge vekt på de andre forholdene som er nevnt i bestemmelsen. Hvordan hjemmene er fordelt på nabolag eller ut fra naturlige forhold som elver og fjell, kan tilsi at den skolen som rent faktisk ligger nærmest hjemmet, ikke alltid vil være den skolen eleven har rett til å gå på. Barnas sikkerhet på skoleveien kan også være avgjørende ved vurderingen av hvordan elevene skal fordeles på de ulike skolene og følgelig hvilken skole en elev har rett til å gå på. I tillegg kan kapasiteten på skolene kunne tillegges vekt i den totale vurderingen. Formuleringen «nabolag» er ment å dekke hus eller gårder som ligger mer eller mindre samlet. Det er en mindre enhet enn en skolekrets.

Det følger av *fjerde avsnitt* at kommunene i en eventuell forskrift om skolekretser, kan åpne for unntak fra skolekretsene dersom skolen i kretsen ikke har ledig kapasitet. Unntaksmuligheten tar høyde for at det kan komme et uventet høyt antall elever flyttende til et område, og at det kan føre til at en skole ikke har kapasitet til å ta imot alle elevene som sogner til skolen etter den kommunale forskriften om skolekretser. Dersom en skole ikke har plass til en elev, fordi skolen er full, skal kommunen fatte enkeltvedtak om hvilken skole eleven tilhører. Foreldrene har rett til å uttale seg før kommunen fatter vedtak, og kan i den forbindelse komme med et ønske om hvilken skole barnet skal få plass på. Dersom tildeling av skoleplasser skjer gjennom enkeltvedtak om skoleplass for den enkelte elev, kan kommunen legge vekt på kapasiteten til skolene etter bestemmelsen i andre avsnitt når den fatter vedtaket. Bestemmelsen i tredje avsnitt gjelder dersom kommunen har en forskrift om skolekretser og skolen i kretsen ikke har ledig kapasitet.

Femte avsnitt viderefører bestemmelsen om at kommunene kan innvilge plass for en elev på en annen skole enn den eleven sogner til, hvis foreldrene søker om det. Dersom kommunene ønsker å åpne for slike søknader, og kommunene har en forskrift om skolekretser, bør kommunene fastsette kriteriene for å plasseres på en annen skole i forskriften. En vanlig situasjon er at foreldrene flytter innad i kommunen og ønsker at eleven skal kunne fortsette på den skolen eleven gikk på før flyttingen.

Vedtaket om å innvilge eleven plass på en annen skole enn den eleven sogner til, kan ikke sette til side andre elevers rett til å gå en skole i nærmiljøet. Kommunens avgjørelse om plass på en skole utenfor skolekretsen etter den kommunale forskriften, er et enkeltvedtak

etter forvaltningsloven. Kommunene må behandle disse søknadene etter de alminnelige forvaltningsrettslige reglene, som blant annet beskytter mot usaklig forskjellsbehandling.

Til § 2-7 Straffansvar for brot på opplæringsplikta

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-1 femte avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 35.

Hvilke dager eleven er forpliktet til å møte på skolen, fastsetter kommunene i forskrift, jf. forslaget til § 14-1 andre avsnitt. Foreldrene kan ikke straffes for fravær fra skolen som er lovlig, for eksempel når eleven har fått permisjon etter forslaget til § 2-2 fjerde eller femte avsnitt.

Bestemmelsen omfatter både de tilfellene der foreldrene aktivt holder barna borte fra opplæringen, og der fraværet skyldes at foreldrene er passive. Foreldrene kan likevel ikke straffes dersom årsaken til fraværet ikke skyldes manglende aktivitet fra foreldrene, men andre utenforliggende forhold, for eksempel sykdom. Dersom det er tale om langvarig eller hyppig sykdomsfravær, kan kommunene pålegge foreldrene å dokumentere fraværsårsaken. Foreldrene kan heller ikke straffes dersom foreldrene har vært uvitende om fraværet og dette ikke kan anses som uaktsomt.

Med «andre som har omsorg for eit barn», menes andre som har daglig omsorg for barnet, for eksempel andre familiemedlemmer. Dersom foreldrene til eleven ikke bor sammen, er det den av foreldrene som har den daglige omsorgen de aktuelle skoledagene, som regelen først og fremst retter seg mot.

Se for øvrig Ot.prp. nr. 46 (1997–98), kapittel 7.1.1.

Kapittel 3 Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i grunnskoleopplæringa

Til § 3-1 Bokmål og nynorsk for elevane i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 2-5 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 11.

Første avsnitt første setning fastsetter at elever i grunnskolen skal ha opplæring i både bokmål og nynorsk. Departementet fastsetter regler i forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen, og på hvilke trinn opplæringen skal gis, jf. forslaget § 1-3. Departementet fastsetter også regler i forskrift om individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringen, jf. forslaget § 2-3 andre avsnitt.

Forskriftshjemmelen i *første avsnitt andre setning* åpner blant annet for at departementet kan fastsette i forskrift at elever som får opplæring i eller på samisk, kan fritas fra opplæring i ett av de norske skriftspråkene.

Etter *andre avsnitt* skal elevene bruke det vedtatte hovedmålet fra 1. til og med 7. trinn. Hvilket hovedmål den enkelte skolen har, er fastsatt i forskrift, jf. forslaget § 15-2 første avsnitt. Elevene skal bruke dette språket i det skriftlige arbeidet. Elevene velger hovedmål selv fra 8. trinn.

Det er foreldrene til den enkelte eleven som velger om læremidlene skal være på bokmål eller nynorsk fra 1. til og med 7. trinn, mens eleven velger selv fra 8. trinn. Tredje setning viderefører retten til å velge læremidler på ønsket skriftspråk, som tidligere har fulgt av forskrift til opplæringsloven § 17-1.

Hvilke læremidler som er omfattet av valgfriheten, er regulert i forslaget § 15-3 andre og tredje avsnitt, men likevel slik at elevene også kan velge om læremidlene i norsk skal være på bokmål eller nynorsk.

Tredje avsnitt regulerer retten til å få opplæringen i en særskilt skriftspråkgruppe for elever som ønsker eller har et annet hovedmål enn kommunen har vedtatt. Retten er utvidet til også å gjelde elever på 8. til 10. trinn. Det er et vilkår at minst ti elever på samme trinn i kommunen ønsker opplæring på et annet skriftspråk enn det kommunen har gitt forskrift om etter forslaget § 15-2. Opplæringen skal gis på skolen i nærmiljøet, jf. forslaget § 2-6, dersom det er minst ti elever på samme trinn og samme skole som ønsker opplæring i det andre skriftspråket. I tilfeller der elevene ikke har rett til å få opplæringen på en bestemt skole, avgjør kommunen hvilken skole de skal få opplæringen på. Denne avgjørelsen bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve.

Retten til opplæring i «særskild gruppe» betyr at disse elevene er i en klasse hvor alle elevene har det samme skriftspråket. Den særskilte inndelingen i klasse er et unntak fra forslaget § 14-2. Bestemmelsen er ikke til hinder for at elevene kan få mindre deler av opplæringen i en annen gruppe, for eksempel i enkeltfag eller ved ulike fellesarrangementer ved skolen. Formålet med bestemmelsen må fremdeles ivaretas, se også merknad til § 2-5 fjerde avsnitt i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

Både den skriftlige opplæringen, elevenes egne skriftlige arbeider og den skriftlige kommunikasjonen med lærerne skal være på hovedmålet til elevene i den særskilte gruppen. Dette gjelder også der elevene får mindre deler av opplæringen i en annen gruppe.

Fjerde avsnitt gjelder for eksempel der kommunen har skoler for 1. til 4. trinn, og når elevene på en slik skole overføres til en skole som har et annet hovedmål. Både norskopplæringen, elevenes skriftlige arbeider og den skriftlige kommunikasjonen med skolen skal være på det hovedmålet elevene hadde på den skolen de ble overført fra.

Bestemmelsen gjelder ikke ved bytte av skole som følge av at eleven flytter til et annet sted.

Til § 3-2 Opplæring i og på samisk i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 6-1 og 6-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 27.

Bestemmelsens første avsnitt gjelder opplæring i samisk som første- eller andrespråk. Også fjerde avsnitt og sjette avsnitt har regler om opplæring i samisk. De øvrige avsnittene i bestemmelsen gjelder opplæring i og på samisk. Siste setning i andre avsnitt gjelder opplæring i grunnleggende ferdigheter i samisk og opplæring om samisk kultur,

som kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk kan vedta at alle elever i grunnskolen skal ha. I § 1-3 fjerde avsnitt er det regler om at Sametinget skal forskrift om det samiske lærestoffet i dei nasjonale læreplanane i fag og om læreplanar for opplæring i samiske språk, og om læreplanar i særskilde samiske fag i den vidaregåande opplæringa

Første avsnitt gjelder samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Samiske elever har rett til opplæring i ett av de samiske språkene som er angitt i bestemmelsen. Fra 1. til 7. trinn er det foreldrene som avgjør hvilket av de samiske språkene eleven skal ha opplæring i. Fra 8. trinn avgjør eleven dette selv, jf. fjerde avsnitt.

At man «kan» skrives inn i samemanntallet, betyr at det ikke er et krav at verken eleven eller foreldrene faktisk er registrert i samemanntallet. Det er nok at eleven tilfredsstillt kravet til å kunne bli registrert i manntallet, eller at foreldrene kan registreres. Med «barna» menes både biologiske og adopterte barn.

Andre avsnitt regulerer opplæring i og på samisk i forvaltningsområdet for samisk språk. Hvilke kommuner som omfattes av forvaltningsområdet for samisk språk, er per i dag fastsatt i forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven § 3 nr. 1. *Første setning* slår fast at alle elever i forvaltningsområdet for samisk språk har rett til opplæring i og på samisk. Kommunens plikt til å tilby opplæring på samisk gjelder for ett av de samiske språkene, og det vil være naturlig at opplæringen på samisk skjer på det samiske språket som tradisjonelt har blitt brukt i området. *Andre setning* slår fast at kommuner i forvaltningsområdet kan gi forskrift om at alle elever i grunnskolen skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter i samisk og opplæring om samisk kultur. Det er ikke adgang til å pålegge opplæring i samisk som første- eller andrespråk, heller ikke overfor samiske elever.

Tredje avsnitt første og andre setning omfatter alle elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ikke bare samiske elever. Disse har rett til opplæring i og på samisk dersom minst ti elever i kommunen krever det. Rettigheten gjelder så lenge det er minst seks elever igjen som fortsatt ønsker opplæring i og på samisk, i tilfelle der noen av elevene slutter med slik opplæring. Det er ikke et vilkår at elevene som krever opplæring i og på samisk, går på den samme skolen eller på det samme trinnet. Retten til opplæring i og på samisk gjelder ett av språkene nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk, jf. første avsnitt.

Etter *fjerde avsnitt* avgjør elever på 8. til 10. trinn om de skal ha opplæring i eller på samisk. Dette gjelder ikke for opplæringen i grunnleggende samisk som kommunene kan pålegge etter andre avsnitt andre setning.

Femte avsnitt første setning åpner for at kommuner både i og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk kan bestemme at ikke alle skolene i kommunen skal ha tilbud om opplæring på samisk. Bestemmelsen gjelder ikke for de elevene som bare får opplæring i samisk.

Sjette avsnitt åpner for at skoler som ikke har lærere som kan gi opplæring i samisk, kan tilby elevene opplæring på en annen måte. Språksamlinger og hospitering er eksempel på dette. Flere opplæringsformer kan kombineres. Kommunene må samarbeide med foreldrene og eleven om hvilket tilbud som gis, jf. forslaget §§ 10-2 første avsnitt og 10-3.

Denne formen for opplæring er et unntak fra reglene om gruppeinndeling i forslaget § 14-2.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 14-4. Kommunene må gjøre en konkret vurdering av om opplæring i et samiskspråklig miljø er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig. Elever har rettigheter og skoleeier har også plikter etter andre bestemmelser i denne loven som kan komme til anvendelse, jf. for eksempel lovforslaget kapittel 11 og 12.

Tolkningen av *nødvendig* skal ikke knyttes til ytre rammer som for eksempel hvor mange andre som snakker det samiske språket i området, økonomi og ressurser. Vurderingen skal være knyttet til om opplæringen i et samiskspråklig miljø er nødvendig for at elever som får opplæringen i form av fjernundervisning, skal få en trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring og dermed kunne nå kompetansemålene i læreplanen. Hvor store deler av opplæringen i samisk det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om den opplæringen eleven får, gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke. Vurderingen av hva som er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig, er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolen kan prøve fullt ut. Samtidig må det konkrete innholdet i kravet utledes på bakgrunn av pedagogiske og faglige vurderinger.

Et «samiskspråklig miljø» er en fellesbetegnelse på for eksempel aktiviteter som språksamlinger, språkbad, hospitering, studiebesøk og utveksling mv. I noen tilfeller kan også en felles digital læringsplattform bidra til å skape språkmiljøer for elevene gjennom for eksempel flerpartsundervisning eller digitale språksamlinger. Kommuner kan konkret vurdere hvilke aktiviteter som lokalt omfattes av et samiskspråklig miljø.

Til § 3-3 Opplæring i kvensk og finsk i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 2-7 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 28.

Alle elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn ved grunnskoler i Troms og Finnmark kan kreve opplæring i kvensk eller finsk. Bestemmelsen stiller ikke lenger krav om at det må være andre elever ved skolen som ønsker opplæring i kvensk eller finsk, slik tidligere regulering gjorde.

Fram til åttende trinn er det foreldrene til eleven som kan kreve opplæring i kvensk eller finsk. Fra og med åttende trinn er det eleven selv som tar avgjørelsen.

Hjemmel for departementet til å gi forskrift om læreplan for fag og tid til opplæring, inkludert i kvensk og finsk, er gitt i forslaget § 1-3.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 14-4. Dette vil være aktuelt i de tilfellene der det er krevende å rekruttere kvalifiserte lærere. Dagens mulighet til å gi deler av opplæringen i kvensk eller finsk gjennom andre alternative opplæringsformer som intensivopplæring og særlige leirskoleopphold vil være dekket av

andre bestemmelser i loven, blant annet gjennom forslaget til § 14-2 om inndeling av elevene i klasser og grupper.

Til § 3-4 Opplæring i og på norsk teiknspråk i grunnskolen

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 2-6 og er omtalt i kapittel 26.

Første avsnitt første setning slår fast at det bare er elever som har en hørselshemming som har rett til opplæring i eller i og på norsk tegnspråk. Hva som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Det stilles ikke krav til graden av hørselshemming, og i vurderingen bør det legges stor vekt på om foreldrene eller eleven mener at eleven er hørselshemmet.

Første avsnitt andre setning slår fast at det fram til åttende trinn er foreldrene til eleven som kan kreve opplæring i norsk tegnspråk. Fra og med åttende trinn er det eleven selv som tar avgjørelsen.

Andre avsnitt første setning åpner for at kommunene kan legge opplæringen i norsk tegnspråk til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Selv om kommunen har tegnspråklærere på en annen skole, har den ingen plikt til å flytte læreren der elevene er. Dersom en elev får opplæring i norsk tegnspråk på en annen skole, skal eleven få den øvrige opplæringen på den skolen eleven går på etter forslaget § 2-6.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 14-4. Kommunene må gjøre en konkret vurdering av om opplæring i et tegnspråklig miljø er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig. Elever har rettigheter og skoleeier har også plikter etter andre bestemmelser i denne loven som kan komme til anvendelse, jf. for eksempel kapittel 11 og 12.

Tolkningen av *nødvendig* skal ikke knyttes til ytre rammer som for eksempel økonomi og ressurser. Vurderingen skal være knyttet til om opplæring i et tegnspråklig miljø er nødvendig for at elever som får opplæringen i form av fjernundervisning, skal få en trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring og dermed kunne nå kompetansemålene i læreplanen. Hvor store deler av opplæringen i norsk tegnspråk det eventuelt er nødvendig å gi i et tegnspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om den opplæringen eleven får, gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke. Vurderingen av hva som er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig, er et løvbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolen kan prøve fullt ut. Samtidig må det konkrete innholdet i kravet utledes på bakgrunn av pedagogiske og faglige vurderinger.

Eksempel på «teiknspråkleg miljø» kan være skoler som gir opplæring på norsk tegnspråk og språksamlinger hvor både lærerne og elevene snakker norsk tegnspråk utenom tegnspråktimene. Det vises også til § 3-2 sjetten avsnitt som gir tilsvarende regulering for opplæring i og på samisk i grunnskolen.

Tredje avsnitt gir kommunene mulighet til å samle alle elevene som velger opplæring i og på norsk tegnspråk, på én skole i kommunen. Dette betyr at retten til å gå på en skole i nærmiljøet etter forslaget § 2-6 ikke gjelder for elever som velger opplæring både i og på

tegnspråk. Bestemmelsen åpner følgelig for at kommunene kan legge opplæringen til et større tegnspråklig miljø.

Til § 3-5 Opplæring i punktskrift i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 2-14 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 29.

Vilkåret for å få rett til opplæring i punktskrift er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven er blind eller sterkt svaksynt, er en medisinfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Om eleven har behov for opplæring i punktskrift, må vurderes ut fra både medisinfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Momenter kan være synsgrad, prognose for endring i synsgrad, hva som vil være mest funksjonelt for elevens lesing og skriving, og totalbelastning i elevens situasjon. Dessuten har det betydning hva eleven og foreldrene mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget § 10-1. Vurderingen av hva som er nødvendig opplæring, er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolen kan prøve fullt ut.

Elever med vedtak etter forslaget § 3-5 kan samtidig ha rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet etter forslaget § 11-5.

Til § 3-6 Særskild språkopplæring i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-8 første til fjerde avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 25.

Første avsnitt slår fast at elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, og som ikke behersker norsk godt nok til å følge opplæringen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring i norsk. Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen skal alltid omfatte forsterket opplæring i norsk. Forsterket opplæring i norsk kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Målet med bestemmelsen om særskilt språkopplæring er å lære eleven å bruke norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene etter bestemmelsen.

Hvis det trengs, vil elever ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag i en overgangsperiode. Morsmålsopplæringen og den tospråklige opplæringen i fag kommer i tillegg til forsterket opplæring i norsk. Hva som er å kunne norsk «godt nok», og om det «trengst» morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, vil være skjønnsmessige vurderinger som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Dette er likevel ment å være et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolen kan prøve fullt ut.

Første avsnitt siste setning presiserer at elever som har bodd inntil tre år i Norge, i tillegg til forsterket opplæring i norsk, skal få tilbud om morsmålsopplæring. Bestemmelsen er en

presisering av reguleringen i andre setning og innebærer en presumsjon om at disse elevene normalt vil trenge morsmålsopplæring i en overgangsperiode. Det gjøres unntak for tilfeller der morsmålsopplæring åpenbart er unødvendig for at eleven skal kunne følge den vanlige opplæringen. Vurderingen av om morsmålsopplæring er «openbert unødvendig» bygger på en lovbundet skjønn.

Retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag varer frem til kommunen, på bakgrunn av en faglig-pedagogisk vurdering, anser at eleven ikke lenger trenger slik opplæring. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge opplæringen på skolen, er foreldrenes ansvar.

For hørselshemmede elever som har et utenlandsk tegnspråk som morsmål, for eksempel engelsk tegnspråk, vil retten til særskilt språkopplæring innebære at de har rett til opplæring i norsk tegnspråk til de kan norsk tegnspråk godt nok. Dette forutsetter at de benytter seg av retten til opplæring i og på norsk tegnspråk.

Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring kan gjennomføres som fjernundervisning, på visse vilkår, jf. forslaget § 14-4. Opplæringen kan også gis som intensiv opplæring.

Andre avsnitt første setning fastsetter at kommunene skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før kommunene fatter vedtak om særskilt språkopplæring. Resultatene fra kartleggingen skal gi grunnlag for vurderingen om retten til særskilt språkopplæring er oppfylt, og hvilket opplæringstilbud den enkelte elev har behov for. *Andre setning* fastsetter at elever som får særskilt språkopplæring, jevnlig skal få vurdert sine ferdigheter i norsk underveis i opplæringsløpet, som grunnlag for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Vurderingen skal sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den vanlige opplæringen når ferdighetene tilsier det. Hvor lang tid det skal gå mellom hver vurdering, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Tredje avsnitt fastsetter at morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den skolen eleven går på. Forsterket opplæring i norsk og tospråklig opplæring i fag skal gis på den skolen eleven går på.

Til § 3-7 Innføringsopplæring for elever i grunnskolen som har bodd kort tid i Noreg

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 2-8 femte avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 25.

Første avsnitt gjør det klart at kommunene kan organisere opplæringen for minoritetsspråklige elever som har bodd kort tid i Norge, i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Kommunene har ikke plikt til å gi innføringsopplæring, men kan selv vurdere å sette dette i gang. Elevene har derfor ikke rett til å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Formålet med den særskilte organiseringen av opplæringen er å lære elevene norsk så raskt som mulig.

Kommunene må selv vurdere om eleven har bodd så «kort tid» i Norge at han eller hun vil kunne ha behov for innføringsopplæring. Kommunene må også vurdere om

innføringsopplæring vil være til det beste for eleven, jf. forslaget § 10-1. I denne vurderingen vil hensynet til integrering være et moment som vil veie tungt dersom eleven har bodd i Norge en tid allerede.

Formuleringen «heile eller delar av opplæringa» gjelder både innføringsklasser, innføringsgrupper og innføringsskoler.

Innføringsopplæring kan vare i inntil to år. Særlig elever som har behov for alfabetisering, og elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, kan ha nytte av å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler.

En avgjørelse om at en elev skal få innføringsopplæring må fastsettes i et enkeltvedtak. Eleven har ikke plikt til å motta innføringsopplæring. Det er presisert i loven at eleven eller foreldrene til eleven må samtykke i at kommunen fatter vedtak om innføringsopplæring. Dersom eleven eller foreldrene ikke samtykker til at eleven skal få opplæringen i en egen klasse, i en egen gruppe eller på en egen skole, skal eleven få tilbud om særskilt språkopplæring etter de alminnelige reglene i forslaget § 3-6.

Andre avsnitt slår fast at et vedtak om innføringsopplæring bare kan fattes for ett år om gangen. Kommunen må deretter gjøre en ny vurdering og eventuelt fatte et nytt enkeltvedtak.

I den perioden eleven skal få innføringsopplæring, kan det gjøres unntak fra kompetansemål i læreplanverket. Unntak kan bare gjøres når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte elev om, og i så fall i hvilket omfang, det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Unntak kan gjelde både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Elevene vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov, avhengig av den opplæringen de har fått i hjemlandet og de språklige utfordringene de har.

Kapittel 4 Skyss, leksehjelp, SFO, skoletur og overgang frå barnehage til skole

Til § 4-1 Skyss til og frå skolen for elevar i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-1 første og andre avsnitt og § 7-3. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Første avsnitt viderefører retten til skyss på grunn av lang skolevei. Avstanden mellom skolen og hjemmet etter første og andre setning skal måles fra inngangsdøren der eleven bor, til inngangsdøren på skolen. Dersom skolen har flere inngangsdører, skal man måle fra den døren som gir størst avstand, uavhengig av om eleven bruker denne døren. Oppmålingen skal foretas langs alminnelig farbar vei. Elevene har vanligvis ikke rett til skyss fra døren hjemme, men fra en oppsamlingsplass som ligger i rimelig gangavstand fra hjemmet. Hva som er rimelig avstand, må avgjøres etter en konkret vurdering, der man blant annet skal legge vekt på trafikkforholdene og elevens alder. Naturlig nok kan det ikke kreves at elevene går like langt som skyssgrensene, som er to kilometer for elever på 1. trinn og fire kilometer for andre grunnskoleelever. Selve skyssstilbudet må utgjøre størstedelen av strekningen mellom hjem og skole.

Første avsnitt tredje setning presiserer at elever som har flere hjem, har rett til skyss til og fra hjemmene. Retten gjelder for elever som bor fast og regelmessig i flere hjem, og så fram til vilkårene for rett til skyss er oppfylt til de ulike hjemmene. Retten gjelder både når barnet har delt bosted, og når det foreligger avtale eller rettslig avgjørelse om fast samværsordning. Retten gjelder også når elevens botid på fast, planlagt og regelmessig basis er delt mellom foreldrehjem og fosterhjem/avlastningshjem eller besøkshjem som er vedtatt eller avtalt med barnevernet eller helse- og omsorgssektoren. Samvær og improviserte enkeltstående besøk gir ikke skyssrett.

Retten til skyss når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig etter *andre avsnitt*, gir rett til skyss når skoleveien er kortere enn fire kilometer for elever på 2. til 10. trinn, og når skoleveien er kortere enn to kilometer for elever på 1. trinn. «Særleg» står til både «farleg» og «vanskeleg». Den risikoen skoleelever til vanlig utsettes for når de ferdes i trafikken, er ikke tilstrekkelig for å få rett til skyss etter bestemmelsen.

I vurderingen skal alle relevante hensyn kartlegges, og det kreves både en trafikkfaglig vurdering (farevurdering) og en vurdering av elevens forutsetninger. Relevante hensyn i farevurderingen kan være fartsgrense, trafikk tetthet, om det finnes fortau eller gangvei, klimatiske forhold og ulykkesstatistikk. Dette må vurderes opp mot elevens alder, modenhet og øvrige forutsetninger for å ta seg forsvarlig fram i det aktuelle trafikkbildet.

Skoleveiens tilstand kan variere med årstidene. For eksempel kan høy hastighet kombinert med mørketid og glatte vinterveier medføre ekstraordinær fare for trafikkskader. Det kan derfor være aktuelt med rett til skyss deler av skoleåret. Kommunen kan velge å sette inn andre tiltak som fjerner de ekstraordinære faremomentene, for eksempel tilsyn eller reisefølge forbi særlig trafikkfarlige deler av skoleveien, eventuelt trafikale tiltak. Dersom kommunen har iverksatt slike tiltak, kan det være tilstrekkelig til at eleven ikke får rett til skyss. Det følger av forvaltningsloven § 17 at kommunen har utredningsplikt og skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dersom kommunen ikke innehar nødvendig kunnskap, kan den måtte hente inn trafikkfaglig hjelp for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Vurderingen av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig, er en skjønsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Tredje avsnitt viderefører regelen om retten til gratis båttransport når skoleveien totalt er kortere enn fire kilometer, eventuelt to kilometer for elever på 1. trinn. Vilket for å få rett til båttransport er at eleven «treng» slik transport, det vil si at naturlig farbar vei til skolen inkluderer transport over vann. Når skoleveien er mer enn fire, eventuelt to kilometer, følger retten til gratis skyss av første avsnitt. For å få rett til skyss i tillegg til båttransport må elevene ha en skolevei som, inklusiv strekningen med båt, er lengre enn to eller fire kilometer.

For å få rett til skyss etter *fjerde avsnitt* er det ikke tilstrekkelig at eleven har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår at funksjonsnedsettelsen, skaden eller sykdommen er årsaken til at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter

fjerde avsnitt gjelder elever som trenger skyss på grunn av både fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse. Retten til skyss til og fra SFO for elever med nedsatt funksjonsevne gjelder ikke i skoleferien, det vil si sommerferien og øvrige ferier som framgår av kommunens skolerute.

Skysstilbudet som gis elever med rett til skyss, skal være forsvarlig. Dette innebærer blant annet at skoleskyssen må organiseres slik at eleven får en akseptabel reisetid. Det er den totale tiden eleven bruker fra han eller hun drar hjemmefra, til opplæringen starter, og fra elevens opplæring er slutt, til eleven er hjemme om ettermiddagen, som utgjør den samlede reisetiden. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid, må gangtid, tid med transportmidler og hensynet til effektiv og rasjonell organisering av skyssen ses i sammenheng. Andre momenter i denne vurderingen er om gangavstand til transportmiddelet er rimelig, forhold ved den aktuelle reisestrekningen, transportbytter og krav til selve transporten. Momentene må ses opp mot elevens alder, funksjonsevne og øvrige forutsetninger. Hvis en elev klager over at vedtaket om skoleskyss ikke gir hen et forsvarlig tilbud, er det innholdet i tilbudet som må vurderes. Økonomiske hensyn kan ikke her tillegges så mye vekt at retten mister karakter av å være en rettighet. Se nærmere om vurdering av forsvarlighet i kapittel 37.

Dersom foreldrene er villige til det, kan fylkeskommunen eller kommunen overlate til foreldrene å skyss barna selv. Fordi skyss skal være gratis, må den som er ansvarlig for skyssen etter forslaget § 28-7, dekke foreldrenes nødvendige og faktiske kostnader. Foreldrene kan ikke kreve å få overta skyssen, og de kan heller ikke tvinges til en slik ordning.

Ansvar for å oppfylle retten til skyss går fram av § 28-7 i lovforslaget.

Forvaltningsorganet som har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, har ansvaret for å fatte enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Til § 4-2 Reisefølge for og tilsyn med elever i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Bestemmelsen gir elever rett til reisefølge og tilsyn når de får skyss etter § 4-1 dersom elevene «treng det». Om elevene trenger reisefølge og tilsyn, må vurderes for hver enkelt elev. Det er særlig de yngste elevene, for eksempel på 1. trinn, og elever med nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom som kan trenge reisefølge og tilsyn. Kommunen skal i slike tilfeller sørge for nødvendig reisefølge og også dekke skysskostnader og andre utgifter knyttet til reisefølget.

Retten til tilsyn gjelder som hovedregel tilsyn mens eleven venter på skoleområdet før og etter skoletid. Tilsyn i forbindelse med at eleven bytter skyssmiddel, kan i noen tilfeller også være omfattet av tilsynsplikten. Dette gjelder der bytte av skyssmiddel er særlig farlig. For eksempel kan de yngste elevene bli utsatt for særlig farlige situasjoner på en stor og travel bussholdeplass der de må bytte buss på vei til skolen.

Til § 4-3 Avgrensning av retten til skyss for elever i grunnskolen

Første avsnitt slår fast den øvre grensen for rett til skyss. Dersom daglig skyss ikke er forsvarlig, har ikke eleven rett til skyss selv om de øvrige vilkårene er oppfylt. Det er fylkeskommunen som avgjør om daglig skyss er forsvarlig.

I *andre avsnitt* er det gitt føringer for hvilke momenter fylkeskommunen skal vurdere, og hvor mye vekt momentene har. Listen er ikke uttømmende. Momenter med særlig vekt er alder, funksjonsevne og hvor lang og farlig eller vanskelig skoleveien er. Kostnader og vanskeligheter for fylkeskommunen kan kun tas med i vurderingen dersom de er ekstraordinære. Vurderingen av om daglig skyss er forsvarlig, er en skjønsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Tredje avsnitt fastsetter at foreldrene skal avgjøre om eleven skal skysses eller innlosjeres hvis fylkeskommunen er i tvil om daglig skyss er forsvarlig.

Til § 4-4 Rett til losji og plikt til å la seg innlosjere for elever i grunnskolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 7-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Det følger av *første avsnitt* at dersom eleven ikke har rett til skyss fordi daglig skyss ikke er forsvarlig, skal kommunen fatte vedtak om losji for eleven. Se merknaden til § 4-3 for nærmere presisering av avgrensning av rett til skyss. Retten etter bestemmelsen omfatter ikke utgifter til kost. Bestemmelsen inneholder både en rett og en plikt til å la seg innlosjere. Plikten er imidlertid ikke absolutt, og kommunen kan ikke vedta innlosjering mot foreldrenes vilje så langt foreldrene sørger for og dekker kostandene til skyss selv.

Tilsynsplikten etter *andre avsnitt* innebærer at kommunen må sørge for det tilsynet som er nødvendig gitt elevenes alder og evne til å klare seg selv.

Til § 4-5 Leksehjelp

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-7a. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 38.

Med «leksehjelp» menes både hjelp til lekser i tradisjonell forstand og hjelp til skolearbeid ellers. Leksehjelp skal tilbys uavhengig av om skolen gir elevene oppgaver som det er meningen at elevene skal gjøre utenfor skoletiden, altså lekser i tradisjonell forstand. Bestemmelsen har ikke betydning for om lekser kan gis, og eventuelt hvor mye lekser som kan gis. Adgangen til å gi lekser er regulert i forslaget § 10-6 andre avsnitt.

Plikten til å ha et «tilbud» om leksehjelp innebærer ikke at alle elever skal få tilbud om leksehjelp. Kommunen bestemmer hvordan tilbudet skal innrettes, på hvilke trinn leksehjelp skal tilbys, og hvor mange plasser det skal være. At det skal være et «tilbud», innebærer også at det er frivillig for elevene å delta. At kommunen ikke kan ta betalt for leksehjelp som blir gitt i skolefritidsordningen, innebærer at kommunen ikke kan ta betalt

for den delen av tiden i skolefritidsordningen som elevene får leksehjelp. Dette gjelder uavhengig av om elevene har plass i skolefritidsordningen.

Utenom tiden til leksehjelp kan kommunen ta betalt for oppholdet i skolefritidsordningen etter reglene i forslaget § 4-6.

At leksehjelpen ikke er en del av den opplæringen eleven har rett til etter loven, innebærer blant annet at kommunen ikke kan oppfylle kravet i forslaget § 3-3 første avsnitt om opplæring i samsvar med læreplanverket, inkludert kravet om antall timer med opplæring, gjennom tilbud om leksehjelp. Elevene har ikke rett til å få leksehjelp, og et tilbud om leksehjelp må komme i tillegg til den opplæringen som kommunen har plikt til å tilby elevene.

Reglene om skolemiljø, forbud mot ansiktsdekkende plagg og politiattest gjelder også for leksehjelpsordninger. Dette følger av forslaget §§ 12-1, 27-1 og 17-9.

Til § 4-6 Skolefritidsordning (SFO)

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-7. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 38.

Plikten i *første avsnitt første setning* til å ha et «tilbud» om skolefritidsordning innebærer ikke at alle elever skal få tilbud om å delta på skolefritidsordning. Tilbudet skal gjelde for barn på 1. til 4. trinn og for barn med særlige behov på 1.–7. trinn, men kommunen er ikke forpliktet til å opprette et bestemt antall plasser eller til å gi tilbud om skolefritidsordning ved mer enn én av skolene i kommunen. Plikten gjelder et skolefritidstilbud «før og etter skoletid». Kommunen er dermed ikke forpliktet til å gi tilbud om skolefritidsordning i feriene. At det skal være et tilbud, innebærer også at det er frivillig for elevene å delta på skolefritidsordningen.

Første avsnitt andre setning slår fast at det gjelder et selvkostprinsipp for foreldrebetaling av skolefritidsordning. Det er et selvkostprinsipp på virksomhetsnivå, noe som innebærer at kommunen ikke kan ha inntekter gjennom foreldrebetalingen som overstiger kommunens totale kostnader for skolefritidsordningen. Det er ikke et forbud mot at foreldrebetalingen for den enkelte plass overstiger kostnaden for den aktuelle plassen. Kommunen kan dermed ha en ordinærpris som overstiger gjennomsnittskostnaden for én plass, for å kunne gi redusert pris til for eksempel søsken eller familier med lav inntekt. Hvordan selvkost skal beregnes, er fastsatt i kommuneloven § 15-1. Vurderingen av om foreldrene skal betale for skolefritidsordningen, er opp til kommunen og er en skjønnsmessig vurdering. Dette er et forvaltningskjønn som domstolene og tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve.

Andre avsnitt beskriver innholdet i skolefritidsordningen og hva skolefritidsordningen skal være. Innenfor disse rammene bestemmer kommunen hvordan tilbudet skal innrettes.

Tredje avsnitt slår fast at rektor skal være leder for skolefritidsordningen dersom den er tilknyttet en skole. Kommunen kan gjøre unntak fra hovedregelen, for eksempel når kommunen benytter private til å drive skolefritidsordningen.

Fjerde avsnitt innebærer at kommunen kan delegerer myndigheten til å fatte vedtak om og i skolefritidsordninger til private, og at private kan gi tilbud om skolefritidsordning på vegne av kommunen. Selv om kommunen benytter private til å oppfylle plikten til å ha et tilbud om skolefritidsordning, er det kommunen som har ansvaret for at reglene i opplæringsloven oppfylles. Kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 innebærer at kommunen må sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på, uansett om den utfører oppgaven selv eller gjennom private aktører. Dette kan kommunen gjøre på ulike måter, for eksempel gjennom å føre tilsyn med den private aktøren.

Femte avsnitt pålegger kommunen å fastsette forskrift med regler for skolefritidsordningen om nærmere angitte forhold. Forskriften må fastsettes i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VII.

Sjette avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om moderasjonsordninger og rammeplan for skolefritidsordningen.

Reglene om skolemiljø, forbud mot ansiktsdekkende plagg og politiattest og enkelte regler om skyss gjelder også for skolefritidsordningen. Dette følger av forslaget §§ 12-1, 27-1 og 17-9.

Til § 4-7 Skoletur med overnatting

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 13-7 b og er omtalt i høringsnotatet kapittel 60.4.

Plikten gjelder bare for offentlige grunnskoler. Friskoler godkjent etter friskolelova og privat grunnskoler godkjent etter forslaget til § 22-1 har ikke en tilsvarende plikt.

Bestemmelsen pålegger kommunene en plikt til å tilby leirskoleopphold eller en annen skoletur med overnatting som del av grunnskoleopplæringen. Leirskoleoppholdet eller skoleturen skal ha en lengde på minst tre overnattinger, og overnattingene må være i sammenheng. Skolene kan velge å tilby et tradisjonelt leirskoleopphold eller en annen skoletur med overnatting, som kan være utenlandstur. Skolen sitt ansvar for skoleturer, forsikringer og kravet om at alle elever skal kunne delta, vil være det samme uavhengig av om skolen velger å tilby et tradisjonelt leirskoleopphold eller en annen type tur.

Kommunenes plikt gjelder for alle elever i grunnskolen. Man må ta hensyn til ulike behov i elevgruppen når man planlegger turen. For å sikre at flest mulig elever blir med, bør turen planlegges i god tid og i samarbeid med foreldre og elever. Foreldre må få informasjon om hva en slik tur innebærer, og hva opplegget på turen skal være. Man bør for eksempel gi informasjon om overnatting, transport, måltid og antall voksne som er til stede. Turen skal være gratis, og skolen må legge til rette for at elever med særlige behov, for eksempel funksjonsnedsettelse, skal kunne delta.

Skoleturen skal være en del av grunnskoleopplæringen og må derfor være i samsvar med læreplanverket. Dette innebærer blant annet at skolene må rette seg etter verdigrunnlaget i den generelle delen av læreplanen og kompetansemålene som er fastsatt i læreplanene for fag, og at de må oppfylle minstekravene i fag- og timefordelingen. Innenfor rammene av læreplanverket står skolene fritt til å planlegge leirskoleoppholdet eller skoleturen. Dette

er i samsvar med hvordan kommunene og skolene normalt skal organisere og gjennomføre opplæringstilbudet sitt.

Til § 4-8 Overgangen fra barnehagen til skolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-5. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 17.

Hva som er en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn, samtidig som vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Både barnehagefaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring er relevant. En trygg og god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og skolefritidsordningen. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette bør kommunen legge til rette for en god dialog som involverer foreldre og barnehage, skole og skolefritidsordning.

Sørge-for-plikten innebærer at det fortsatt vil være kommunen som har hovedansvaret for samarbeidet med barnehagene om overgangen. Det er opp til kommunen å vurdere på hvilken måte den vil sørge for overgangen, og om det skal utarbeides en plan for den. Plikten må ses i sammenheng med kravet til internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Som en del av internkontrollen skal kommunen ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at den ivaretar kravet til en trygg og god overgang fra barnehagen. Det kan for eksempel være rutiner for hvordan skolen og skolefritidsordningen skal få overført nødvendig informasjon om barnet fra barnehagen.

Kommunen må sørge for en trygg og god overgang for alle barn, og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. Det kan for eksempel være behov for at skolen gjennomfører kompetanseheving av personalet eller sørger for fysisk tilrettelegging i forkant av skolestart. Noen minoritetsspråklige barn vil ha behov for spesiell tilrettelegging når det gjelder språk. Samiske barn kan ha rett til opplæring i samisk, jf. forslaget til § 3-2, og barn med kvensk/norskfinsk bakgrunn kan ha krav på opplæring i kvensk eller finsk, jf. forslaget til § 3-3.

Informasjonsoverføring om det enkelte barnet forutsetter tillatelse fra foreldrene. Kravet til tillatelse fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig. Se nærmere om krav til tillatelse fra foreldrene ved deling av personopplysninger i barnehageloven § 2 a og Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova m.m. (behandling av personopplysninger, fjernundervisning m.m.)*.

Plikten gjelder overgangen fra barnehagen til offentlige skoler. Plikten gjelder uavhengig av om barnet kommer fra en privat eller en offentlig barnehage. Plikten gjelder skolefritidsordninger som er opprettet etter opplæringsloven, både offentlige og private.

Hensikten med bestemmelsen er at alle barn skal få en trygg og god skolestart. Plikten gjelder ved overgangen fra barnehage til skole, men kommunen bør også ta kontakt med foreldre til barn som ikke går i barnehagen, og legge til rette for en god skolestart også for disse barna. Se også skolens plikt til å samarbeide med foreldrene i forslaget til § 10-3, som blant annet omfatter samarbeid om barnets skolestart.

Tredje delen – vidaregåande opplæring

Kapittel 5 Rett til vidaregåande opplæring

Til § 5-1 Rett til vidaregåande opplæring

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-1. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 40.

Første avsnitt fastsetter vilkårene for å ha rett til vidaregåande opplæring for ungdom.

Vilkåret i *første avsnitt første setning* om «fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring» er en videreføring av dagens regler. Nærmere regler om hva som skal til for å oppfylle kravet, framgår av forskriftene, jf. forskriftshjemmelen i bestemmelsens siste avsnitt.

Vilkåret i *første avsnitt andre setning* om at den vidaregåande opplæringen fra et annet land ikke blir godkjent, er også en videreføring av dagens regler og betyr at opplæringen ikke gir generell studiekompetanse etter GSU-listen eller ikke blir godkjent av norske myndigheter som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. Dersom opplæringen ikke har blitt vurdert av norske myndigheter, skal den i utgangspunktet regnes som ikke godkjent.

Første avsnitt tredje setning presiserer at retten til vidaregåande opplæring bare gjelder for dem som «truleg» skal være Norge i mer enn tre måneder i strekk. Bestemmelsen innebærer at de som er i Norge på ferie eller andre korte opphold, ikke får rett til vidaregåande opplæring. For de aller fleste som søker om oppholdstillatelse, vil det være klart fra første dag at de sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Se også merknaden til forslaget § 2-1 andre avsnitt første setning. Selv om man har rett til vidaregåande opplæring, vil man ikke ha rett til å begynne i slik opplæring med en gang. Søknadsfrister og regler om inntak er avgjørende for når man kan benytte seg av retten til vidaregåande opplæring.

Andre avsnitt første setning fastsetter at retten til vidaregåande opplæring gjelder fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det er dermed ingen tidsbegrensning, slik som i dagens lov § 3-1 første avsnitt første setning. De som har oppnådd en sluttkompetanse på et lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, i dag omtalt som grunnkompetanse, vil ha retten til vidaregåande opplæring i behold fram til de har oppnådd full studie- eller yrkeskompetanse. Retten til vidaregåande opplæring for ungdom etter § 5-1 avgrenses mot retten til vidaregåande opplæring for voksne. Det er derfor presisert i andre avsnitt første setning at retten ikke gjelder lenger enn ut det skoleåret som starter det året en fyller 24 år. I *andre avsnitt andre setning* er det informasjon om at de som da ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, har rett til

videregående opplæring for voksne etter reglene i § 18-3. Som det framgår av forslaget § 18-3, har den enkelte rett til videregående opplæring for voksne fra det skoleåret som starter det året den enkelte fyller 19 år. Dette betyr at de i alderen mellom 19 og 24 år kan velge mellom opplæring for ungdom og voksne. Dette er presisert i *tredje avsnitt*. Se også merknadene til forslaget § 18-3 om videregående opplæring for voksne.

Fjerde avsnitt første setning slår fast at den som har rett til videregående opplæring for ungdom etter forslaget § 5-1, etter søknad i stedet kan få videregående opplæring for voksne etter forslaget § 18-3. Vilåret om særlige grunner viser til at de som har rett til opplæring for ungdom, som hovedregel skal gjennomføre opplæringen etter reglene som gjelder for slik organisering av opplæringen. Et eksempel på særlige grunner kan være at søkeren er i arbeid og derfor har vanskelig for å gjennomføre opplæring etter forslaget § 5-1. Et sentralt moment i vurderingen av om det foreligger særlige grunner, er om søkeren har behov for et mer tilpasset opplegg enn det som kan tilbys innenfor opplæring for ungdom.

Det følger av fjerde avsnitt andre setning at personer under 25 år som ikke får godkjent sin utenlandske opplæring i Norge, og derfor har rett til videregående opplæring etter § 5-1 første avsnitt andre setning, kan velge mellom videregående opplæring for ungdom og voksne. Fordelen med å velge opplæring for voksne er at tilbudet kan bygge på søkerens realkompetanse og lettere kan tilpasses arbeid og familieliv.

Femte avsnitt fastsetter at den som har bestått et fag, ikke har rett til mer opplæring i faget. Man har dermed ikke rett til mer opplæring med sikte på for eksempel å forbedre karakterene sine.

Sjette avsnitt angir hovedregelen om inntak i videregående opplæring. Den videregående opplæringen er delt inn i utdanningsprogrammer, som igjen er delt inn i programområder. For å få rett til inntak på ett av tre utdanningsprogrammer er det en forutsetning at man har søkt på tre utdanningsprogrammer. Man kan ikke oppnå en bedre rett ved å bare søke på ett eller to utdanningsprogrammer. Man har ikke rett til inntak på en bestemt skole, eller én av tre skoler. Plasseringen av elevene på de ulike skolene kan reguleres av nasjonale og lokale forskrifter.

At man har rett til videregående trinn 2 og trinn 3 som bygger videre på det forrige trinnet, innebærer at man har rett til inntak på opplæring som gjør at man kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Tilbudsstrukturen som er fastsatt med hjemmel i forslaget § 1-3, viser hvilke opplæringsløp som fører fram til studiekompetanse og yrkeskompetanse. Tilbudsstrukturen åpner for kryssløp innenfor noen utdanningsprogrammer og programområder. Fylkeskommunen kan ikke oppfylle plikten etter sjette avsnitt ved å bare tilby kryssløp dersom ungdommen ikke har søkt om dette.

Retten til inntak til Vg1, Vg2 og Vg3 forutsetter at vilkårene for inntak er oppfylt. Vilåret for inntak på Vg1 er fastsatt i første avsnitt, og det er gitt utfyllende regler i forskrift. Vilkårene for inntak til Vg2 og Vg3 er fastsatt i forskrift.

Sjuende avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak, inkludert om krav til søknader, poengberegning og fortrinnsrett. Hjemmelen presiserer også at departementet

kan gi forskrift om hvem som har rett til videregående opplæring, det vil si nærmere regulering av hvem som anses å fylle kravene om rett til videregående opplæring i § 5-1 første avsnitt.

Til § 5-2 Studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.17.

Første avsnitt angir de to hovedløpene innenfor videregående opplæring. Med hjemmel i forslaget § 1-3 fastsetter departementet læreplaner for fag, fag- og timefordeling og tilbudsstrukturen i den videregående opplæringen.

Andre avsnitt fastsetter hva som er opplæringsordningen og opplæringstiden i utdanningsprogram som fører fram til studiekompetanse, men sier ikke noe om hvor lenge retten til opplæring varer. Avsnittet sier dermed noe om omfanget av opplæringen i de studieforbereidende utdanningsprogrammene, og hva som normalt er forventet tidsbruk på opplæringen. Dette utelukker imidlertid ikke at elever kan få opplæringen over kortere eller lengre tid enn tre år. De som ikke har bestått opplæringen innen tre år, vil fremdeles ha rett til opplæring fram til de har oppnådd studiekompetanse, i tråd med forslaget § 5-1. Hvilke opplæringstilbud eleven kan velge mellom, vil ellers avhenge av hva den aktuelle fylkeskommunen velger å tilby innenfor rammene i læreplanverket og regelverket ellers.

Tredje avsnitt første setning fastsetter hva som er normalordningen for yrkesfaglige utdanningsprogram. Læretiden inkluderer også verdiskapning i lærebedriften. På samme måte som beskrevet over for andre avsnitt, sier ikke tidsangivelsen i tredje avsnitt noe om hvor lenge retten til opplæring varer.

Hvilke yrkesfaglige opplæringsløp som har opplæring i bedrift, fastsetter departementet med hjemmel i forslaget § 1-3. Med «til vanleg» menes at yrkesfaglige utdanningsprogrammer også kan ha fastsatt et annet opplæringsløp, for eksempel tre års opplæring som elev. Også dette fastsettes av departementet med hjemmel i § 1-3.

Tredje avsnitt andre setning åpner for at fylkeskommunen godkjenner kontrakter som ikke følger normalordningen med to år som elev og to år i lære, jf. tredje avsnitt første setning. Fylkeskommunen kan for eksempel godkjenne lærekontrakter som kombinerer opplæring som elev og opplæring i bedrift, og kontrakter der fylkeskommunen påtar seg et større ansvar for opplæringen enn det som følger av læreplanverket. Dersom målet er fag- eller svenneprøve ved kontraktens utløp, må organiseringen av opplæringen være egnet til å nå dette målet.

Etter *fjerde avsnitt* kan departementet gi forskrift om ulike opplæringsordninger innenfor yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Ulike opplæringsordninger omfatter ulike sluttprøver og sluttkompetanser. Dette omfatter også løp som har andre krav til læretid eller til opplæringen som elev. Departementet kan også gi forskrift om ordninger som fylkeskommunen kunne godkjent kontrakter for etter tredje avsnitt.

Forskriftshjemmelen er begrenset til yrkesfaglige utdanningsprogrammer som forutsetter læretid i bedrift.

Til § 5-3 Planlegginga og utbygginga av det vidaregåande opplæringstilbudet

Bestemmelsen viderefører deler av § 13-3 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.14 og 42.6.8.2.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen skal legge stor vekt på samfunnets behov for kompetanse ved dimensjoneringen av det vidaregåande opplæringstilbudet. Dette utelukker ikke at fylkeskommunen vektlegger også andre hensyn når den dimensjonerer sitt tilbud. I vurderingen av samfunnets behov for kompetanse er det nærliggende at fylkeskommunen først ser hen til og vurderer behovet regionalt, noe som er i tråd med regionreformen. Det er likevel naturlig at fylkeskommunen også ser hen til behovet utover sin region.

Andre avsnitt viderefører dagens lov § 13-3 femte avsnitt andre setning og pålegger fylkeskommunene å ha tilbud om praksisbrevopplæring. Fylkeskommunen velger selv hvilke utdanningsprogram de skal gi tilbud om praksisbrev i, omfanget av tilbudet og om de skal gi tilbud om praksisbrev innenfor flere lærefag. Praksisbrevkandidater skal få bedriftsdelen av opplæringen i bedrift, det betyr at det ikke kan gis tilbud om praksisbrevopplæring dersom kandidatene ikke kan formidles til læretid i bedrift.

Tredje avsnitt viderefører dagens lov § 13-3 fjerde avsnitt andre setning og gir departementet hjemmel til å pålegge fylkeskommunene å drive vidaregåande opplæringstilbud med hele landet som inntaksområde.

Til § 5-4 Innhald, vurdering og dokumentasjon i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av § 3-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 8.

Det følger av *første avsnitt* at den vidaregåande opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen. Tilbudsstrukturen er «kva for utdanningstilbod som fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse», jf. § 1-3 femte avsnitt. Hjemmelen til å gi forskrifter om læreplanverket og tilbudsstrukturen er gitt i forslaget § 1-3. Det er henvist til disse i denne bestemmelsen for å tydeliggjøre at det i all hovedsak er disse forskriftene som regulerer innholdet i opplæringen.

Opplæringen skal være egnet til å nå de målene som planene fastsetter. Vurderingen av om opplæringen er i samsvar med læreplaner i fag eller læreplanverket som helhet, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn, samtidig som flere av vurderingene må gjøres ut fra pedagogisk-faglig kunnskap og erfaring.

Andre avsnitt første setning lovfester retten til individuell vurdering og dokumentasjon. En «individuell vurdering» kan omfatte både underveisvurderinger og sluttvurderinger. Eksempler på sluttvurderinger kan være standpunkt karakter, eksamen og fag- og svenneprøve. Eksempler på «dokumentasjon» er vitnemål, fag- og svennebrev og

kompetansebevis, men bestemmelsen åpner også for at departementet fastsetter andre former for dokumentasjon.

Andre avsnitt andre setning lovfester hovedregelen om når en elev kan miste retten til halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i et fag.

Andre avsnitt tredje setning fastslår at departementet skal fastsette forskrift om hvilke individuelle vurderinger og hva slags dokumentasjon av opplæringen elevene har rett til etter andre avsnitt første setning. Departementet skal også gi forskrift om vurdering for privatister til eksamen og privatister til fag- og svenneprøve, jf. §§ 23-1 og 23-2 i forslaget. Se også omtale av prøvenemnder mv. i høringsnotatet kapittel 46.

Bestemmelsen åpner for at departementet fastsetter forskrift om både karakterer og andre vurderingsformer/-uttrykk, inkludert om når det ikke foreligger vurderingsgrunnlag (IV).

Departementet skal også fastsette forskrift om klage på vurdering. Departementet kan gi forskrift om hvem som er klageinstans for enkeltvedtak om individuell vurdering, se forslaget § 29-1 tredje avsnitt (alternativ 1) og § 29-1 andre avsnitt (alternativ 2).

Departementet kan etter *andre avsnitt fjerde setning* gi forskrift om tap av retten til individuell vurdering med karakter.

Andre avsnitt femte setning viderefører at departementet kan gi forskrift om godskriving og godkjenning av tidligere gjennomgått opplæring eller praksis innenfor både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

Tredje avsnitt første setning viderefører at departementet kan gi forskrift om fraværsgrense.

Tredje avsnitt andre setning lovfester at elever som hovedregel ikke skal få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i faget når de har fravær over den fastsatte fraværsgrensen.

Til § 5-5 Rett til omvalg

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 3-1 fjerde avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.11.

Første setning slår fast at elever har rett til et ubegrenset antall omvalg fram til søknadsfristen for inntak det året de fyller 19 år. Dette er en utvidelse fra dagens lov, som begrenser antall omvalg til ett. For at ikke elever over 19 år skal ha en dårligere rett til omvalg enn i dag, er det i *andre setning* presisert at de som ikke har benyttet retten til omvalg før 19-årsfristen i første setning, har rett til ett omvalg.

Til § 5-6 Rett til læreplass eller anna tilbod i vidaregåande trinn 3

Første setning lovfester at de som oppfyller vilkårene for læretid i bedrift, først og fremst har rett til læreplass og skal formidles til dette. Vilkårene for formidling til læretid er tema i § 7-7 og forskrifter med hjemmel i denne. Fylkeskommunen kan ikke stille andre krav for å formidles til læreplass enn det som følger av forskrift. Det kan være tilfeller der det

ikke er tilstrekkelig tilgang til læreplasser, og fylkeskommunen ikke kan gi alle som søker tilbud om det. De som på tross av at de oppfyller vilkårene for formidling, ikke får tilbud om læreplass, har da rett til et annet opplæringstilbud i videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve. Det er fylkeskommunene som har ansvar for både formidling til læreplass og for å gi et annet tilbud til de som ikke får læreplass.

Andre setning gir departementet hjemmel til å regulere fylkeskommunens opplæringstilbud til de som ikke får læreplass, nærmere i forskrift.

Til § 5-7 Påbygging til generell studiekompetanse

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 3-1 ellefte avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.15.

Første avsnitt første setning gir en lovfestet rett til påbygging til generell studiekompetanse til den som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæringen. Det har ikke betydning om man har oppnådd fag- eller svennebrev etter reglene om opplæring for ungdom eller voksne. I motsetning til dagens regler er det i første setning ingen tidsbegrensning for retten til påbygging. Dette er i tråd med forslaget § 5-1, hvor den tidligere tidsbegrensningen på tre års opplæring er fjernet.

Det følger av *første avsnitt andre og tredje setning* at retten til påbygging ikke gjelder lenger enn ut det skoleåret som starter det året en fyller 24 år, men at de som har passert denne aldersgrensen, kan få påbygging etter reglene for opplæring organisert for voksne. Videre er det i *andre avsnitt* presisert at den enkelte kan velge slik opplæring organisert for voksne allerede fra det skoleåret som starter det året en fyller 19 år. Disse aldersgrensene er i tråd med de generelle reglene for rett til videregående opplæring, som framkommer av § 5-1.

Til § 5-8 Gratis vidaregåande opplæring

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 3-1 niende avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.16.

Første setning slår fast at den videregående opplæringen skal være gratis. I *andre setning* åpnes det for noen unntak fra denne hovedregelen. Fylkeskommunen kan for eksempel kreve at elevene dekker utgiftene til kokkekniver, enklere verneutstyr eller avanserte kalkulatorer. Det er derimot naturlig at det er fylkeskommunen som dekker mer kostbart verneutstyr, dersom slikt utstyr er nødvendig i opplæringen grunnet helse og sikkerhet. Det samme vil normalt gjelde dersom det er tale om utstyr som elevene bare vil ha bruk for i en liten del av opplæringen. Fylkeskommunen kan bare kreve at elever og lærlinger dekker utstyr som vanligvis er nødvendig for opplæringen. Unntaket fra hovedregelen om at opplæringen skal være gratis, åpner ikke for at fylkeskommunen kan kreve at elevene betaler for relativt kostnadskrevede utstyr.

I avgrensningen «som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha» ligger det at utstyr som ivaretar den enkelte elevens særlige behov, faller utenfor og dermed alltid skal være

gratis. Det kan for eksempel gjelde ekstrautstyr som eleven har rett til etter reglene om fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler.

Fylkeskommunen har ansvaret for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr. Elevene kan ikke pålegges å dekke slike utgifter med mindre det følger av forskrift.

Ettersom videregående opplæring skal være gratis, kan ikke fylkeskommunen kreve at elevene betaler for deltakelse på aktiviteter og skoleturer som gjennomføres som en del av opplæringen. Det er likevel mulig å samle inn penger til slike turer og aktiviteter gjennom dugnad og anonym innsamling. Se også merknad til § 2-5 om gratis grunnskoleopplæring.

Fylkeskommunen velger selv om den vil kreve at elever og de som har læretid i bedrift, dekker utgifter til individuelt utstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha. Dette valget bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Spørsmålet om det gjelder individuelt utstyr som opplæringen «til vanlig gjer det nødvendig å ha», bygger derimot på et lovbundet skjønn.

Til § 5-9 Rett til videregående opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve

Bestemmelsen er en delvis videreføring av reglene i dagens lov § 3-1 tolvte avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 41.

Første punktum presiserer hovedregelen om at søkere må ha lovlig opphold i landet for å få rett til videregående opplæring. De som oppholder seg ulovlig i landet, vil følgelig ikke ha rett til videregående opplæring. Det er reglene i utlendingsloven som avgjør om de som søker om oppholdstillatelse, kan oppholde seg lovlig i Norge.

Andre punktum innskrenker hovedregelen i første punktum. For ungdom som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse, gjelder retten til videregående opplæring ikke lenger enn ut det skoleåret som begynner det året man fyller 18 år. Retten til videregående opplæring for dem under 18 år som søker om oppholdstillatelse i landet, medfører ikke rett til å få oppholdstillatelse og er ikke til hinder for effektivisering av vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse. Nordiske borgere trenger ikke søke oppholdstillatelse i Norge. Det samme gjelder som hovedregel utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Det er reglene i utlendingsloven som avgjør hvem som trenger oppholdstillatelse for å oppholde seg i Norge.

Tredje punktum avgrenser retten til videregående opplæring for dem som får avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Disse har rett til opplæring fram til søkeren får vedtak om endelig avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Endelig vedtak vil normalt være enten avslag fra klageinstansen (Utlendingsnemnda), eller avslag fra førsteinstansen (Utlendingsdirektoratet) som ikke er påklaget innen klagefristens utløp. Hva som er det endelige vedtaket, framgår av reglene i utlendingsloven.

Kapittel 6 Val av skriftspråk og særskilde språkrettar i den vidaregåande opplæringa

Til § 6-1 Bokmål og nynorsk for elevane i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 11.

Første avsnitt første setning fastsetter at elever i vidaregåande opplæring skal ha opplæring både i bokmål og nynorsk. Departementet fastsetter regler i forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen, og på hvilke trinn opplæringen skal gis, jf. forslaget § 1-3. Departementet fastsetter også regler i forskrift om individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringen, jf. forslaget § 5-4 andre avsnitt.

Forskriftshjemmelen i *første avsnitt andre setning* åpner blant annet for at departementet kan fastsette i forskrift at elever som får opplæring i samisk, kan fritas fra opplæring i ett av de norske skriftspråkene.

Andre avsnitt innebærer at elevene for eksempel kan ha nynorsk som skriftspråk i sine skriftlige arbeider, selv om fylkeskommunen med hjemmel i forslaget § 15-2 første avsnitt har vedtatt at hovedmålet ved skolen er bokmål.

Hvilke læremidler som er omfattet av valgfriheten, er regulert i forslaget § 15-3 andre og tredje avsnitt, men likevel slik at elevene også kan velge om læremidlene i norsk skal være på bokmål eller nynorsk.

Til § 6-2 Opplæring i samisk i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 6-1 og 6-3 og er omtalt i kapittel 27.

Bestemmelsen gjelder bare for elever, og ikke for de som får opplæring i bedrift.

Første avsnitt gjelder bare for samiske elever. Samiske elever har rett til opplæring i ett av de samiske språkene som er angitt i bestemmelsen.

At man «kan» skrives inn i samemantallet betyr at det ikke er et krav at verken eleven eller foreldrene faktisk er registrert i samemantallet. Det er nok at eleven tilfredsstiller kravet til å kunne bli registrert i mantallet, eller at foreldrene kan registreres. Med «barna» menes både biologiske og adopterte barn.

Andre avsnitt gjelder for alle elever som har hatt samiskopplæring i grunnskolen. Det er ikke stilt krav om hvor lenge opplæringen har vart, eller om innholdet i opplæringen i grunnskolen, for eksempel om eleven har hatt samisk som første- eller andrespråk. Elevene har ikke rett til å velge et annet samisk språk i vidaregåande opplæring enn det samiske språket de hadde opplæring i grunnskolen.

Tredje avsnitt åpner for at skoler som ikke har lærere som kan gi opplæring i samisk, kan tilby elevene opplæring på en annen måte, for eksempel i form av språksamlinger eller hospitering på en annen skole. Flere opplæringsformer kan kombineres. Fylkeskommunen må samarbeide med eleven om hvilket tilbud som gis, jf. forslaget § 10-2 første avsnitt andre setning. Denne formen for opplæring er et unntak fra reglene om gruppeinndeling i forslaget § 14-2.

Opplæringen kan også gis i form av fjernundervisning, se forslaget § 14-4.

Fylkeskommunen må gjøre en konkret vurdering av om opplæring i et samiskspråklig miljø er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig. Elever har rettigheter og skoleeier har også plikter etter andre bestemmelser i denne loven som kan komme til anvendelse, jf. for eksempel lovforslaget kapittel 11 og 12.

Tolkningen av *nødvendig* skal ikke knyttes til ytre rammer som for eksempel hvor mange andre som snakker det samiske språket i området, økonomi og ressurser. Vurderingen skal være knyttet til om opplæringen i et samiskspråklig miljø er nødvendig for at elever som får opplæringen i form av fjernundervisning, skal få en trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring og dermed kunne nå kompetansemålene i læreplanen. Hvor store deler av opplæringen i samisk det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråklig miljø, må bero på en konkret vurdering av om den opplæringen eleven får, gir eleven et grunnlag for å nå kompetansemålene i læreplanen eller ikke. Vurderingen av hva som er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig, er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut. Samtidig må det konkrete innholdet i kravet utledes på bakgrunn av pedagogiske og faglige vurderinger.

Et «samiskspråklig miljø» er en fellesbetegnelse på for eksempel aktiviteter som språksamlinger, språkbud, hospitering, studiebesøk og utveksling mv. I noen tilfeller kan også en felles digital læringsplattform bidra til å skape språkmiljøer for elevene gjennom for eksempel flerpartsundervisning eller digitale språksamlinger. Fylkeskommuner kan konkret vurdere hvilke aktiviteter som lokalt omfattes av et samiskspråklig miljø.

Til § 6-3 Opplæring i og på norsk teiknspråk i den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 3-9 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 26.

Første avsnitt første setning slår fast at retten til å få videregående opplæring i og på norsk tegnspråk forutsetter at eleven selv har en hørselshemming. Hva som er en hørselshemming, er en medisinskfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Det stilles ikke krav til graden av hørselshemming, og i vurderingen bør det legges stor vekt på om eleven selv mener at han eller hun er hørselshemmet. Elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget §§ 10-1 og 10-2 første avsnitt.

Elever som oppfyller vilkåret, har rett til å velge mellom å få opplæring i og på norsk tegnspråk på en videregående skole som har et tilrettelagt tilbud for tegnspråklige elever, eller å få videregående opplæring på norsk tegnspråk ved hjelp av tolk ved en ordinær videregående skole.

Første avsnitt andre setning slår fast at elever med hørselshemming som velger å gå i ordinære videregående skoler, også har rett til opplæring i norsk tegnspråk. Denne regelen er ny.

Andre avsnitt viderefører at retten til opplæring på norsk tegnspråk er begrenset til de utdanningsprogrammene som tilbys på skoler med tilrettelagte tilbud for tegnspråklige elever. Deler av opplæringen kan likevel gjennomføres med tolk.

Til § 6-4 Opplæring i punktskrift i den vidaregående opplæringa

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-10 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 29.

Vilkåret for å få rett til opplæring i punktskrift er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven er blind eller sterkt svaksynt, er en medisinfaglig vurdering. Det er likevel normalt sett ikke nødvendig å innhente dokumentasjon. Om eleven har behov for opplæring i punktskrift, må vurderes ut fra både medisinfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Momenter kan være synsgrad, prognose for endring i synsgrad, hva som vil være mest funksjonelt for elevens lesing og skriving, og totalbelastning i elevens situasjon. Dessuten har det betydning hva eleven selv mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. forslaget §§ 10-1 og 10-2 første avsnitt. Vurderingen av hva som er nødvendig for at opplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig, er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut. Samtidig må det konkrete innholdet i kravet utledes på bakgrunn av pedagogiske og faglige vurderinger.

Elever med vedtak etter § 7-4 kan samtidig ha rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet etter forslaget § 11-5.

Til § 6-5 Særskilt språkopplæring i den vidaregående opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-12 første til fjerde avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 25.

Første avsnitt slår fast at elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, og som ikke behersker norsk godt nok til å følge opplæringen i skolen, har rett til særskilt språkopplæring.

Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring skal alltid omfatte forsterket opplæring i norsk. Forsterket opplæring i norsk kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge eller i form av tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Målsettingen med bestemmelsen om særskilt språkopplæring er å lære eleven å bruke norsk som redskapsspråk så raskt som mulig. Når eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen, opphører rettighetene etter bestemmelsen.

Ifølge bestemmelsen vil elever med svært begrensede ferdigheter i norsk – i tillegg til forsterket opplæring i norsk – ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag i en overgangsperiode. Det er et vilkår at eleven trenger slik opplæring. Hva som er å kunne norsk «godt nok», og om det «trengst» morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, vil være skjønnsmessige vurderinger som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Dette er likevel ment å være et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Første avsnitt siste setning presiserer at elever som har bodd inntil tre år i Norge, i tillegg til forsterket opplæring i norsk, skal få tilbud om morsmålsopplæring. Bestemmelsen er en presisering av reguleringen i andre setning og innebærer en presumsjon om at disse elevene normalt vil trenge morsmålsopplæring i en overgangsperiode. Det gjøres unntak for tilfeller der morsmålsopplæring åpenbart er unødvendig for at eleven skal kunne følge den vanlige opplæringen. Vurderingen av om morsmålsopplæring er «openbert unødvendig» bygger på en lovbundet skjønn.

Fylkeskommunen må jevnlig vurdere elevens individuelle behov for morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Retten varer fram til fylkeskommunen, på bakgrunn av en faglig-pedagogisk vurdering, anser at eleven ikke lenger "trenger" slik opplæring. Eventuell videre opplæring i morsmålet, etter at elevene er i stand til å følge opplæringen på skolen, er foreldrenes ansvar.

For hørselshemmede elever som har et utenlandsk tegnspråk som morsmål, for eksempel engelsk tegnspråk, vil retten til særskilt språkopplæring innebære at de har rett til opplæring i norsk tegnspråk til de kan norsk tegnspråk godt nok. Dette forutsetter at de benytter seg av retten til opplæring i og på norsk tegnspråk.

Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring kan gjennomføres som fjernundervisning, på visse vilkår, jf. forslaget § 14-4. Opplæringen kan også gis som intensivopplæring.

Andre avsnitt fastsetter at fylkeskommunen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før kommunen fatter vedtak om særskilt språkopplæring. Resultatene fra kartleggingen skal gi grunnlag for vurderingen om retten til særskilt språkopplæring er oppfylt, og hvilket opplæringstilbud den enkelte elev har behov for. Andre setning fastsetter at elever som får særskilt språkopplæring, skal få vurdert sine ferdigheter i norsk underveis i opplæringsløpet, som grunnlag for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Vurderingen skal sikre at de elevene som får særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den vanlige opplæringen når ferdighetene tilsier det. Hvor lang tid det må gå mellom hver vurdering, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Tredje avsnitt fastsetter at morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den skolen eleven går på. Forsterket opplæring i norsk og tospråklig opplæring i fag skal gis på den skolen eleven går på.

Til § 6-6 Innføringsopplæring for elever i den vidaregåande opplæringa som har budd kort tid i Noreg

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-12 femte avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 25.

Første avsnitt gjør det klart at fylkeskommunen kan organisere opplæringen for minoritetsspråklige elever som har bodd kort tid i Norge, i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler. Formålet med den særskilte organiseringen av opplæringen er å lære elevene norsk så raskt som mulig. Fylkeskommunen har ikke plikt til å gi innføringsopplæring, men kan selv vurdere å sette dette i gang. Det vises imidlertid til

forslaget til § 9-6 som gir fylkeskommunen plikt til å ha et overgangstilbud for de med rett til vidaregående opplæring og som mangler faglige eller språklige forutsetningar for å kunne delta i eller gjennomføre slik opplæring.

Fylkeskommunen må selv vurdere om eleven har bodd så «kort tid» i Norge at han eller hun vil kunne ha behov for innføringsopplæring. Fylkeskommunen må også vurdere om innføringsopplæring vil være til det beste for eleven, jf. forslaget § 10-1. I denne vurderingen vil hensynet til integrering være et moment som vil veie tungt dersom eleven har bodd i Norge en tid allerede.

Formuleringen «heile eller delar av opplæringa» gjelder både innføringsklasser, innføringsgrupper og innføringsskoler.

Innføringsopplæring kan vare i inntil to år. Særlig elever som har behov for alfabetisering, og elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, kan ha nytte av å få opplæringen organisert i egne klasser, i egne grupper eller på egne skoler.

En avgjørelse om at en elev skal få innføringsopplæring må fastsettes i et enkeltvedtak. Eleven har ikke plikt til å motta innføringsopplæring. Det er presisert i loven at eleven må samtykke i at fylkeskommunen fatter vedtak om innføringsopplæring. Dersom eleven ikke samtykker til å få opplæringen i en egen klasse, i en egen gruppe eller på en egen skole, skal eleven få tilbud om særskilt språkopplæring etter de alminnelige reglene i forslaget § 6-5.

Andre avsnitt slår fast at et vedtak om innføringsopplæring bare kan bare fattes for ett år om gangen. Fylkeskommunen må deretter gjøre en ny vurdering og eventuelt fatte et nytt enkeltvedtak.

I den perioden eleven skal få innføringsopplæring, kan det gjøres unntak fra kompetansemål i læreplanverket. Unntak kan bare gjøres når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte elev om, og i så fall i hvilket omfang, det skal gjøres unntak fra læreplanverket. Unntak kan gjelde både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Elevene vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov, avhengig av den opplæringen de har fått i hjemlandet, og de språklige utfordringene de har.

Kapittel 7 Opplæring i bedrift

Til § 7-1 Verkeområdet for kapitlet

Bestemmelsen er delvis ny og delvis en erstatning av dagens lov § 4-1 andre avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.1.

Første avsnitt slår fast at reglene i kapitlet gjelder for opplæring i bedrift. Reglene gjelder bare for dem som har inngått kontrakt om læretid i bedrift, og gjelder derfor ikke elever som er utplassert i bedrift, for eksempel gjennom faget yrkesfaglig fordypning.

Andre avsnitt er nytt. Bestemmelsen innfører en fellesbetegnelse for de fire ulike kandidattypene som har læretid i bedrift. De nærmere kravene til de ulike kandidattypene

og innretningen på de ulike opplæringsløpene reguleres i forskrift med hjemmel i § 5-2 fjerde avsnitt.

Tredje avsnitt er en delvis videreføring av dagens lov § 4-1 andre avsnitt. Bestemmelsen klargjør at det er hvem som har ansvaret for opplæringen, og ikke hvor opplæringen finner sted, som er bestemmende for hvilke regler som gjeder. Det betyr at reglene for elever gjelder dersom fylkeskommunen har ansvaret for deler av opplæringen som gis til en lærling, uavhengig av om opplæringen gis på skolen, i lærebedriften eller en annen arena som verksted eller prøvestasjon.

Til § 7-2 Inngåing og endring av kontrakt om læretid

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-5.

Første avsnitt første setning slår fast at det skal inngås skriftlig kontrakt om læretid mellom lærebedriften og den som skal ha læretid i bedrift. Dersom det er flere bedrifter som samarbeider om opplæringen, skal det inngås egen arbeidsavtale med hver enkelt bedrift (se § 8-4 andre avsnitt), mens det bare skal inngås én kontrakt om læretid.

Det følger av *første avsnitt andre setning* at kontrakten om læretid må godkjennes av fylkeskommunen for å være gyldig. I «skal» ligger det også en plikt for fylkeskommunen til å godkjenne kontrakter som oppfyller lovens krav. I tillegg til kravene som følger av tredje avsnitt i bestemmelsen, må kontrakten være inngått med en godkjent lærebedrift og for øvrig samsvare med eventuelle regler gitt i forskrift med hjemmel i siste avsnitt.

Tredje setning omfatter alle typer endringer i kontrakten om læretid. Dersom partene er enige om å si opp kontrakten, kan kontrakten sies opp uten samtykke fra fylkeskommunen, jf. § 8-3 første avsnitt.

Andre avsnitt første setning sier at læreforholdet ikke anses for å være påbegynt så lenge det ikke er inngått kontrakt etter bestemmelsens første avsnitt. Andre setning sier at læreforholdet skal anses for å være oppstartet selv om fylkeskommunen ikke har godkjent kontrakten, forutsatt at det er søkt om godkjenning.

Tredje avsnitt angir minstekrav til hva kontrakten om læretid skal inneholde. Det skal stå i kontrakten om den som har læretid, skal gå opp til fag- eller svenneprøve eller annen avsluttende prøve ved læreforholdets slutt. Dersom den som har læretid, ikke skal følge fagets læreplaner fullt ut, skal det også gå fram av kontrakten hvilke kompetansemål som skal gjelde for læretiden. Dersom fylkeskommunen skal ha ansvaret for deler av opplæringen, eller dersom det er flere bedrifter som samarbeider om opplæringen, skal det gå fram av kontrakten hvem som har ansvaret for hva. Fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen i mål som eventuelt ikke inngår i kontrakten om læretid.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om kontraktens form og innhold, for eksempel kan det fastsettes standardformularer. Departementet kan også gi forskriftsbestemmelser om endringer i kontrakten. Eksempelvis kan det gis nærmere regler om avbrudd i kontrakten om opplæring, for eksempel grunnet permisjon.

Til § 7-3 Heving og oppseiing av kontrakt om læretid

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.3.

Første avsnitt slår fast at lærebedriften og den som har læretid, kan bli enige om å si opp kontrakten om læretid. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 7-4. Normalt vil det gjelde regler om oppsigelsesfrist for arbeidsforholdet. Fylkeskommunen skal informeres før en kontrakt om læretid blir sagt opp. Fylkeskommunen har ingen godkjenningsrolle og kan ikke nekte partene å si opp kontrakten.

Andre avsnitt første setning åpner for at kontrakten om læretid kan heves etter ønske fra den som har læretid. Det stilles ikke krav om en begrunnelse fra den som har læretid. Fylkeskommunen skal fatte enkeltvedtak om heving. Andre setning slår fast at kontrakten om læretid kan heves dersom det foreligger vesentlige brudd på vilkårene i arbeidsavtalen fra den som har læretid, eller lærebedriften. Bestemmelsen oppstiller ikke et skyldkrav, men må ses i sammenheng med § 7-4. Særlig relevant i denne sammenheng er arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse. Kontrakten om læretid kan også heves dersom en av partene ikke er i stand til å fortsette ut kontrakttiden. Dette kan for eksempel gjelde dersom lærebedriften går konkurs eller driften av andre årsaker legges ned. Vurderingen av om det foreligger «vesentlige brot på pliktene» bygger på en lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan overprøve fullt ut.

Tredje avsnitt er en delvis videreføring av § 4-6 femte ledd i dagens lov. Bestemmelsen er en særregl som innebærer at det gjøres unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Den som har læretid i bedrift, har rett til å gi muntlig forklaring til fylkeskommunen før det fattes vedtak dersom lærebedriften har bedt om heving etter andre avsnitt.

Fjerde avsnitt pålegger lærebedriften en plikt til å skrive ut en attest for læreforholdet. Plikten gjelder uavhengig av årsaken til at læreforholdet ble avsluttet. Attesten skal omfatte den gjennomførte delen av kontraktstiden og attestere den gjennomførte delen av opplæringen.

Til § 7-4 Kva rettar og plikter dei med læretid i bedrift har som arbeidstakarar. Tilhøvet til arbeidsmiljøloven

Bestemmelsen erstatter dagens lov §§ 4-2 og 4-5 tredje avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.4.

Første avsnitt slår fast at lærlinger er omfattet av reglene i arbeidsmiljøloven, yrkesskadeforsikringsloven og andre lover som gir regler om arbeidstakere. Også rettigheter og plikter som er fastsatt i forskrift med hjemmel i relevante lover, gjelder for lærlinger.

Andre avsnitt første setning må ses i sammenheng med første avsnitt. Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-5 at det skal inngås arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, og at slik avtale skal foreligge senest en måned etter at arbeidsforholdet startet. Dersom to eller flere

bedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, skal lærlingen inngå arbeidsavtale med hver enkelt lærebedrift. [*Hvis opplæringskontor skal kunne godkjennes som lærebedrift: Dersom en lærling har tegnet lærekontrakt med et opplæringskontor, skal hen inngå arbeidsavtale med hver enkelt medlemsbedrift som skal gi opplæring.*]

Tredje avsnitt er delvis ny. Bestemmelsen slår fast at arbeidsmiljølovens regler om prøvetid gjelder for dem som har inngått en kontrakt om læretid i bedrift som forutsetter at all programfagopplæringen gis i bedrift.

Fjerde avsnitt presiserer at arbeidsforholdet og læreforholdet avsluttes samtidig, uavhengig av årsaken til at arbeidsforholdet ble avsluttet.

Femte avsnitt regulerer tilfeller der det er inngått en ordinær arbeidsavtale mellom lærlingen og lærebedriften som ikke gjelder læreforholdet. Dette vil eksempelvis gjelde når arbeidsavtalen ble inngått før partene inngikk kontrakt om læretid, noe som vil være tilfellet for kandidater til fagbrev på jobb. Femte avsnitt vil også gjelde der en lærling i tillegg til læreforholdet har inngått en ordinær arbeidsavtale om deltidsansettelse, eksempelvis om helgejobb eller sommerjobb.

Sjette avsnitt viderefører § 4-2 femte avsnitt i dagens lov. Bestemmelsen innebærer at lærekandidater har rett til individuell tilrettelegging etter de samme reglene som gjelder for elever. Vurderingen av om utbyttet av den ordinære opplæringen «ikkje er eller ikkje kan bli tilfredsstillande», er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut, samtidig som vurderingene må gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Til § 7-5 Godkjenning av lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter deler av dagens lov § 4-3. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.6, 42.6.9.1 og 42.6.7.

Første avsnitt legger til grunn at bedrifter som oppfyller lovens krav til lærebedrifter, skal få godkjenning fra fylkeskommunen.

Andre avsnitt slår fast at det skal foreligge en faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan fatte vedtak om godkjenning av lærebedrift. Nemndas vurdering skal si noe om hvorvidt bedriften er egnet som lærebedrift, jf. § 7-6. Nemndas vurdering skal ha stor, men ikke avgjørende betydning for utfallet i saken.

Tredje avsnitt i alternativ 1 gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om krav til lærebedrifter, om godkjenningen av lærebedrifter, om opplæringskontor, og om fordelingen av ansvaret mellom samarbeidende bedrifter. Hjemmelen til å gi forskrift om opplæringskontor er generell og innebærer at det for eksempel kan gis regler i forskrift om krav til vedtekter og om hvilke oppgaver en lærebedrift (medlemsbedrift) kan overlate til et opplæringskontor.

Tredje avsnitt i alternativ 2 gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om vilkår for godkjenning av lærebedrifter og av opplæringskontor som lærebedrifter. Andre avsnitt i bestemmelsen om faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda gjelder også for for godkjenning av opplæringskontor. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget til § 7-6 tredje avsnitt.

Til § 7-6 Krav til lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter § 4-3 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.6 og 42.6.7.

Første avsnitt viderefører dagens lov § 4-3 tredje avsnitt første setning. Et sentralt moment i vurderingen av om bedriften er i stand til å gi opplæring, er om bedriftens produksjon legger til rette for at det kan gis opplæring i samsvar med læreplanen. Det er ikke et vilkår for godkjenning at bedriften kan gi opplæring som fullt ut dekker aktuelle læreplaner for fag. Bedriften kan være lærebedrift sammen med én eller flere andre bedrifter, eller fylkeskommunen kan stå ansvarlig for de resterende målene. Hvorvidt en lærebedrift kan stå alene om opplæringen, må også vurderes ved godkjenningen av kontrakten om læretid, jf. § 7-2.

Andre avsnitt viderefører dagens lov § 4-3 tredje avsnitt sjette og sjuende setning. Det er ikke fastsatt krav til utdanning for faglig leder i bedriften. Faglig leder kan være kvalifisert på bakgrunn av utdanning eller lang, allsidig og relevant praksis. Instruktør og faglig leder kan være samme person. Kravene til faglig leder og instruktør gjelder for hver enkelt lærebedrift. Dersom to eller flere lærebedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, gjelder kravet for alle bedriftene som inngår i samarbeidet.

[Alt. 2: *Tredje avsnitt første setning* innebærer at opplæringskontor kan godkjennes som lærebedrift. *Andre setning* gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke regler som skal gjelde for disse lærebedriftene. Bestemmelsen åpner for at det i forskrift kan fastsettes ulike regler for opplæringskontor som er lærebedrifter, og for enkeltstående lærebedrifter.]

Til § 7-7 Rekruttering av lærebedrifter og formidling til lære plass

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.8.1.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen skal arbeide for at alle søkere som ønsker det og oppfyller vilkårene for lære plass, skal få bedriftsdelen av opplæringen i bedrift. Fylkeskommunen skal søke å finne lære plass til alle søkere som fyller vilkårene for å formidles til lære plass, uavhengig av om de har fått opplæring på grunnlag av en lovfestet rett, og om det eventuelt var som ungdomsrett eller voksenrett til videregående opplæring. Vilråene for formidling til lære plass følger av regler gitt i forskrift med hjemmel i bestemmelsens tredje ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 5-6 om rett til lære plass eller et annet tilbud på videregående trinn 3, og med § 5-3 som sier at det skal

legges stor vekt på hvilken kompetanse samfunnet trenger. Tilgangen på læreplasser kan være et relevant moment i vurderingen av kompetansebehovet.

Andre avsnitt legger ingen føringer for hvordan formidlingen av læreplass skal foregå.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om formidling til læreplass. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 5-1 sjuende avsnitt som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak til videregående opplæring.

Til § 7-8 Tilskot til lærebedrifter [og opplæringskontor]

Bestemmelsen erstatter § 4-4 femte avsnitt i dagens lov.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunen har en plikt til å utbetale tilskudd til lærebedrifter som har inngått kontrakt om læretid med én eller flere lærlinger.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om lærlingtilskuddet.

Til § 7-9 Oppfølging av lærebedrifter og tap av godkjenning

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-8.

I første avsnitt er det slått fast at fylkeskommunen skal veilede og følge opp lærebedrifter. Bestemmelsen må ses i sammenheng med internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1. Fylkeskommunens ansvar etter bestemmelsen skal være egnet til å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende etterlevelse av kontrakten om læretid og aktuelt regelverk i opplæringsloven med forskrifter.

Andre avsnitt slår fast at lærebedriften kan miste godkjenningen dersom fylkeskommunens oppfølging viser at lærebedriften ikke oppfyller kravene i loven. Videre følger det av bestemmelsen at yrkesopplæringsnemnda skal gi en faglig vurdering av om lærebedriften oppfyller kravene til godkjenningen, og at nemndas vurdering skal veie tungt.

Det følger av *tredje avsnitt* at en godkjenning som lærebedrift automatisk bortfaller 24 måneder etter at den siste kontrakten om læretid ble avsluttet, jf. §§ 7-3 og 7-4.

Fjerde avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tap av godkjenning som lærebedrift.

Til § 7-10 Lærebedriftene sitt ansvar for opplæringa

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-4.

Første avsnitt pålegger lærebedriften å planlegge virksomheten og produksjonen på en måte som legger til rette for at lærlingen får opplæring i samsvar med kontrakten om læretid. Dersom to eller flere bedrifter samarbeider om opplæringen for en lærling, må bedriftene ha en plan for samarbeidet og samordne virksomhetene på en måte som sikrer

at lærlingen får opplæring i samsvar med kontrakten om læretid. Tilsvarende gjelder der fylkeskommunen har ansvaret for deler av opplæringen for en lærling.

Lærebedriftens ansvar etter *andre avsnitt* går noe lengre enn arbeidsmiljølovens krav når lærebedriftene får et ansvar for å skape et godt læringsmiljø. Andre setning innebærer at både opplæringsdelen og verdiskapingsdelen av læreforholdet skal foregå innenfor det som er den normale arbeidstiden for ansatte i bedriften.

Tredje avsnitt pålegger lærebedriften en meldeplikt dersom bedriften ikke lenger kan oppfylle kravene til lærebedrifter, jf. § 8-6. Dette vil for eksempel gjelde der bedriften av ulike årsaker legges ned, eller dersom det skjer omfattende endringer i produksjonen. Meldeplikten vil også gjelde der lærebedriften er i tvil om den kan gi lærekandidaten tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 7-4 sjette ledd.

Til § 7-11 Krav til internkontroll i lærebedrifter

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 4-7 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.6.3.

Første avsnitt presiserer at det er lærebedriften som har det overordnede ansvaret for at bedriften oppfyller kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Bedriften avgjør selv hvordan arbeidstakernes representanter involveres i internkontrollarbeidet.

Andre avsnitt pålegger lærebedriften en plikt til å gi fylkeskommunen informasjon om opplæringen den gir. Bestemmelsen innebærer også blant annet en plikt til å bidra med statistiske opplysninger.

Kapittel 8 Organ knytte til fag- og yrkesopplæringa

Til § 8-1 Rådgivande organ for fag- og yrkesopplæringa

Bestemmelsen viderefører reglene i dagens lov §§ 12-1, 12-2 og 12-5 om at departementet skal oppnevne et organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringen, oppnevne faglige råd for fag- og yrkesopplæringen og oppnevne læreplangrupper som skal hjelpe til i arbeidet med å fastsette innholdet i fag- og yrkesopplæringen. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 46.5.2.

Bestemmelsen er ment å sikre at de aktuelle organene blir oppnevnt. Den gir overordnede føringer for hvilke oppgaver som ligger til organene, men viderefører i hovedsak ikke dagens mer detaljerte lovregulering av organenes sammensetning og oppgaver. *Andre avsnitt* gir hjemmel til at departementet kan gi regler i forskrift om organenes sammensetning og oppgaver.

Til § 8-2 Yrkesopplæringsnemnder

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 12-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 42.6.9.

Første avsnitt første setning pålegger fylkeskommunen en plikt til å ha en yrkesopplæringsnemnd. I *første avsnitt andre setning* er det presisert at det er

fylkeskommunen som skal forberede sakene som skal behandles av nemnda. Fylkeskommunens ansvar gjelder i saker der loven pålegger fylkeskommunen å innhente nemndas vurdering, blant annet i saker om godkjenning av lærebedrifter etter §§ 7-5, 7-6 og 7-9. Å forberede saker som skal behandles i yrkesopplæringsnemnda, vil blant annet innebære å utføre de praktiske oppgavene og å innhente den informasjonen nemnda ber om. Fylkeskommunen har ikke forberedelsesansvaret i saker som nemnda arbeider med på eget initiativ.

Andre avsnitt er en delvis videreføring av dagens lov § 4-8 tredje avsnitt. Bestemmelsen styrker yrkesopplæringsnemndas posisjon sammenlignet med i dag. Bestemmelsen innebærer at fylkeskommunen må ta yrkesopplæringsnemndas synspunkt med i vurderingen av alle saker som gjelder fylkesopplæringen, og at vurderingen fra nemnda skal veie tungt. Dette kan for eksempel være i spørsmål om dimensjonering eller planleggingen av ulike tilbud. Om yrkesopplæringsnemndas vurdering er tillagt stor nok vekt, må avgjøres etter en skjønnsmessig vurdering i det konkrete tilfellet.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om nemndas medlemmer, funksjonstid, representasjon mv. Departementet kan også gi regler om nemndas oppgaver, som kommer i tillegg til sakene der loven forutsetter at nemnda gjør en faglig vurdering eller uttaler seg, for eksempel i fylkeskommunens arbeid med dimensjonering av det videregående opplæringstilbudet, jf. § 5-3.

Til § 8-3 Klagenemnd for fag- og sveineprøver

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 12-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 46.5.3. Bestemmelsen omfatter kun klager på vedtak om ikke bestått fag- eller svenneprøve, og ikke klager på praksisbrevprøver og kompetanseprøver for lærekandidater. Bestemmelsen omfatter heller ikke klager som er begrunnet med formelle feil eller andre ikke-faglige forhold.

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

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

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-2 første avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Første avsnitt første setning viderefører retten til skyss eller full skyssgodtgjørelse på grunn av lang skolevei. Avstanden mellom skolen og hjemmet skal måles fra inngangsdøren der eleven bor til inngangsdøren på skolen. Dersom skolen har flere inngangsdører, skal man måle fra den døren som gir størst avstand, uavhengig av om eleven bruker denne døren. Oppmålingen skal foretas langs alminnelig farbar vei. Elevene har vanligvis ikke rett til skyss fra døren hjemme, men fra en oppsamlingsplass som ligger i rimelig gangavstand fra hjemmet. Hva som er rimelig, må avgjøres etter en konkret

vurdering, der man blant annet skal legge vekt på trafikkforholdene. Naturlig nok kan det ikke kreves at elevene går like langt som skyssgrensen, som er seks kilometer.

Det følger av bestemmelsen at fylkeskommunen kan velge å organisere gratis skoleskyss eller overlate til eleven å ordne skoleskyssen selv mot full skyssgodtgjørelse. I de tilfellene fylkeskommunen overlater til eleven å ordne skyssen selv, må fylkeskommunen dekke utgiftene eleven eller elevens foreldre faktisk har i forbindelse med skoleskyssen. Også i de tilfellene eleven må gå på en skole i et annet fylke for å få oppfylt retten til videregående opplæring, skal hjemfylket sørge for skyss eller full skyssgodtgjørelse.

Første avsnitt andre setning presiserer at elever som har flere hjem, har rett til skyss eller full skyssgodtgjørelse fra hjemmene så langt vilkårene for skyss ellers er oppfylte. Retten gjelder både når eleven har delt bosted, og når det foreligger en avtale eller rettslig avgjørelse om fast samværsordning. Retten til skyss for elever som reiser til skolen fra to foreldrehjem, gjelder bare når eleven har fast, planlagt og regelmessig opphold i de to hjemmene. Retten gjelder også når elevens botid på fast, planlagt og regelmessig basis er delt mellom foreldrehjem og fosterhjem/avlastningshjem eller besøkshjem som er vedtatt eller avtalt med barnevernet eller helse- og omsorgssektoren. Samvær og improviserte enkeltstående besøk gir ikke skyssrett.

Andre avsnitt viderefører regelen om retten til gratis båttransport. Vilket for å få rett til båttransport er at eleven «treng» slik transport, det vil si at naturlig farbar vei til skolen inkluderer transport over vann. Retten gjelder uavhengig av skoleveiens lengde. Når skoleveien er mer enn seks kilometer, følger retten til gratis skyss av første avsnitt. For å få rett til skyss i tillegg til båttransport må elevene ha en skolevei som inklusiv strekningen med båt er lengre enn seks kilometer.

For å få rett til skyss etter *tredje avsnitt* er det ikke tilstrekkelig at eleven har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår for skyssretten at den nedsatte funksjonsevnen, skaden eller sykdommen er årsaken til at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter tredje avsnitt gjelder elever som trenger skyss på grunn av både fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse.

Fjerde avsnitt åpner for at elevene kan få rabatt på offentlig transport i stedet for gratis skyss. Rabattordningen må gjelde både på dagtid og på kveldstid, alle sju dager i uken.

Skysstilbudet som gis elever med rett til skyss skal være forsvarlig. Dette innebærer blant annet at det må organiseres slik at eleven får en akseptabel reisetid. Det er den totale tiden eleven bruker fra han eller hun drar hjemmefra til opplæringen starter, og fra opplæringen er slutt til eleven er hjemme om ettermiddagen, som utgjør den samlede reisetiden. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid, må gangtid, ventetid, tid med transportmidler og hensynet til effektiv og rasjonell organisering av skyssen ses i sammenheng. Andre momenter i denne vurderingen er om gangavstand til transportmiddelet er rimelig, forhold ved den aktuelle reisestrekningen, transportbytter og krav til selve transporten. Momentene må ses opp mot elevens alder, funksjonsevne og øvrige forutsetninger.

Ansvar for å oppfylle retten til skyss går fram av § 28-7 i lovforslaget.

Til § 9-2 Reisefølge for og tilsyn med elever i den videregående opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Som hovedregel trenger ikke elevene reisefølge og tilsyn i denne aldersgruppen, og dette må vurderes for hver enkelt elev.

Retten til reisefølge etter *første avsnitt* er i hovedsak forbeholdt elever med nedsatt funksjonsevne som må ha følge for at de skal kunne benytte seg av skysstilbudet de har rett til. Fylkeskommunen skal sørge for nødvendig reisefølge og dekke skysskostnadene og andre utgifter knyttet til reisefølget.

Tilsynsplikten i videregående opplæring etter *andre avsnitt* er på grunn av elevenes alder vesentlig mindre enn den tilsvarende plikten for å føre tilsyn med elever i grunnskolen. Plikten omfatter *bare* elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan klare seg alene i ventetiden.

Til § 9-3 Hjelp med å skaffe bustad for elever i den videregående opplæringa

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 7-2 tredje avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Fylkeskommunen skal hjelpe elevene med å skaffe dem et sted å bo dersom elevene ikke kan benytte daglig skyss til skolen på grunn av lang eller vanskelig skolevei. Elevene må betale selv, men kan få lån og stipend, jf. lov om utdanningsstøtte. Det følger av bestemmelsen at fylkeskommunen skal bygge elevhjem hvis det ikke er mulig å skaffe elevene et sted å bo innenfor en avstand med mulighet for daglig skyss til skolen. Det skal mye til for at fylkeskommunen må bygge elevhjem.

Fylkeskommunens plikt til å hjelpe elevene med å skaffe et sted å bo eller bygge elevhjem gjelder bare de søkerne som fylkeskommunen har ansvaret for etter forslaget § 22-2. Det vil si at hjemfylket har plikt etter bestemmelsen også når elevene får plass på en videregående skole i et annet fylke. Dette gjelder likevel ikke ved inntak til landslinjer. I slike tilfeller har vertsfylket ansvaret.

Til § 9-4 Oppfølgingstjeneste for ungdom som ikkje er i videregående opplæring eller arbeid

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 3-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 45.

Første avsnitt første setning slår fast at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste. Det stilles ikke krav til hvordan oppgaven organiseres. *Første avsnitt andre setning* sier hvem oppfølgingstjenesten skal rettes mot, og hva oppfølgingen skal gå ut på. De som har rett til videregående opplæring etter § 6-1, og som ikke er i opplæring, omfatter de som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, og de som avbryter opplæringen. I *tredje setning* er den øvre aldersgrense for hvem som er omfattet av oppfølgingstjenesten, satt til utgangen av det året man fyller 24 år. Ettersom oppfølgingstjenesten gjelder for dem som har rett til videregående opplæring organisert for ungdom, er det i praksis en nedre aldersgrense for hvem som er omfattet. Aldersgrensen vil normalt være 16 år.

Andre avsnitt viderefører dagens lov § 3-6 andre avsnitt (vedtatt våren 2021 og trer i kraft når Kongen bestemmer) og er omtalt i kapittel 45.

Oppfølgingstjenesten plikter å sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Aktuelle instanser for samarbeid er særlig grunnskolene og de videregående skolene, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten), opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og sosialtjenestene. I *andre avsnitt andre setning* er det presisert at oppfølgingstjenesten skal samordne og formidle de ulike tilbudene.

Oppfølgingstjenesten kan bistå i arbeidet med å redusere frafallet fra videregående opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og videregående opplæring.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om hva som skal være de konkrete oppgavene til oppfølgingstjenesten. Første avsnitt andre og tredje setning og andre avsnitt utgjør rammene for hvilke oppgaver som kan pålegges oppfølgingstjenesten i forskrift.

Til § 9-5 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringa

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 44. Bestemmelsen er i hovedsak ment å ivareta de samme hensyn som den tilsvarende bestemmelsen om overgangen fra barnehagen til skolen i forslaget til § 4-8.

Første avsnitt første setning fastsetter at fylkeskommunen skal sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring. Bestemmelsen regulerer kun overgangen til videregående opplæring organisert for ungdom.

Hva som er en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn, samtidig som vurderingen må gjøres med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. En trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring handler blant annet om at ungdommene og foreldre opplever overgangen som forutsigbar, og at ungdommene vet hva de kan forvente når de begynner i videregående opplæring. En trygg og god overgang handler også om at fylkeskommunen er forberedt på hvilke erfaringer ungdommene har med seg fra grunnskolen. For å oppnå dette bør fylkeskommunen legge til rette for en god dialog som involverer ungdommene. I den grad ungdommene ønsker det, bør også andre med erfaringsgrunnlag om ungdommen involveres.

Fylkeskommunen skal sørge for en trygg og god overgang for alle elever som begynner i videregående opplæring. Det er opp til fylkeskommunen å vurdere på hvilken måte den vil sørge for dette. Fylkeskommunen bør imidlertid ha et minimum av generelle tiltak rettet mot alle elever, f.eks. tilbud om skolebesøk. Fylkeskommunen bør også gi alle elever anledning til å gi informasjon om forhold som kan ha betydning for overgangen til videregående opplæring. Fylkeskommunen må ta særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for sårbare ungdommer. For disse elevene kan det være nødvendig med tett oppfølging og konkrete individuelle tiltak. Det kan for eksempel være behov for at skolen

gjennomfører kompetanseheving av personalet eller sørger for fysisk tilrettelegging i forkant av skolestart. Noen minoritetsspråklige ungdommer vil ha behov for spesiell tilrettelegging når det gjelder språk, og det vil være en fordel at behovet for blant annet særskilt språkopplæring kartlegges så tidlig som mulig.

Som det framgår av *første avsnitt andre setning*, skal kommunen samarbeide med fylkeskommunen om overgangen. Det siktes her til kommunen som skoleeier. Samarbeidet vil kunne innebære overføring av opplysninger, også personopplysninger. Behandling av slike opplysninger må skje innenfor de til enhver tid gjeldende rammene for behandling av personopplysninger.

I *andre avsnitt* er det fastsatt at kommunens samarbeidsplikt i første avsnitt gjelder tilsvarende overfor frittstående videregående skoler godkjent etter friskolelova dersom eleven skal begynne på en slik skole. Dette er ment å sikre samarbeidet i de tilfellene den videregående skolen ikke er en offentlig skole, men en friskole. Se også tilsvarende bestemmelse i forslaget til friskolelova § 5-6. Bestemmelsene i opplæringsloven § 9-5 og friskoleloven § 5-6 skal til sammen sikre at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, uavhengig av om elevene kommer fra, eller skal til, en offentlig skole eller en friskole godkjent etter friskoleloven.

Til § 9-6 Opplæringstilbud i overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringa
Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 40.6.10.

Bestemmelsen fastsetter at fylkeskommunen plikter å ha et overgangstilbud for de som skal over i videregående opplæring for ungdom, og som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å gjennomføre opplæringen. Dette kan for eksempel gjelde elever som har hatt mye fravær i grunnskolen, eller elever som har kommet til Norge sent i grunnskoleløpet. Fylkeskommunen velger selv hvordan tilbudet skal organiseres. Dette innebærer blant annet at fylkeskommunen kan velge om tilbudet skal gis før eller etter den enkelte har startet i videregående opplæring. Det er også opp til fylkeskommunen hvilket innhold det skal ha, nærmere målgruppe for tilbudet og tilbudets omfang. Det er imidlertid en forutsetning at det tilbudet fylkeskommunen gir, er egnet til å bedre elevenes forutsetninger for å kunne fullføre og bestå den videregående opplæringen.

Til § 9-7 Tilbud om mer grunnskoleopplæring

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-1 andre avsnitt og er omtalt i kapittel 40.6.8.

Bestemmelsen gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å tilby forberedende opplæring etter forslaget § 18-2 til dem som allerede har fullført grunnskolen. Opplæringen gir mulighet til å forbedre grunnskolevitnemålet. Fylkeskommunen velger selv om den vil tilby forberedende opplæring. Dette valget bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve.

For å kunne tas inn på et tilbud om mer grunnskoleopplæring må man oppfylle to vilkår. For det første må man ha rett til videregående opplæring etter forslaget § 5-1. Dette innebærer at man må ha fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. Det andre

vilkåret er at man må ha behov for mer grunnskoleopplæring. I vurderingen av om den enkelte har behov for mer grunnskoleopplæring, skal det legges vekt på hvilket faglig grunnlag den enkelte har fra grunnskolen, og hvordan dette påvirker sjansene for at vedkommende klarer å oppnå studie- eller yrkeskompetanse i den videregående opplæringa.

De som deltar i et tilbud om mer grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, regnes som voksne deltagere etter femte del i loven. Reglene i femte del i loven gjelder derfor for denne opplæringen.

Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa

Kapittel 10 Det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati og skolereglar

Til § 10-1 Det beste for eleven

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 13.

Bestemmelsen gir en overordnet regulering av prinsippet om barnets beste og erstatter tidligere reguleringer i §§ 1-4 andre avsnitt, 2-1 fjerde avsnitt, 2-8 femte avsnitt, 3-12 femte avsnitt, 9 A-4 femte avsnitt og 9 A-6 tredje avsnitt.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med og tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 andre avsnitt og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om barnets beste. Etter disse bestemmelsene gjelder prinsippet om barnets beste for alle barn og unge opptil 18 år. Når forslaget § 2-1 viser til «elevar», omfatter det også dem over 18 år så lenge de er elever. I samsvar med lovforslagets kapittel 5 kan en person være elev inntil hen fyller 25 år.

Bestemmelsen gjelder ikke for dem som har læretid i bedrift, eller voksne deltagere. Prinsippet om barnets beste vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelde for dem som har læretid i bedrift, og for deltagere i grunnopplæringen for voksne når de er under 18 år.

I tråd med forståelsen av barnekonvensjonen, tilsier «grunnleggjande omsyn» at elevens beste ikke er det eneste og heller ikke alltid det avgjørende hensynet. Samtidig viser «grunnleggjande» til at hensynet til elevens beste ikke bare er ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men et hensyn som skal ha stor vekt. Hvis det er andre hensyn som spiller inn, må elevens beste veies opp imot disse. Det skal mye til for at andre hensyn kan gå foran elevens beste.

Bestemmelsen gjelder for «alle handlingar og avgjerder». Det vil si at hensynet til elevens beste gjelder både for avgjørelser og for andre vurderinger etter opplæringsloven. Vurderingen av hva som er elevens beste skal være sentral i alle saker, ikke bare i saker som avgjøres gjennom enkeltvedtak. At elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører elever, innebærer at det ved forberedelsen av alle avgjørelser og tiltak må vurderes om saken vil kunne berøre en elev. Dersom

svaret på dette er ja, må forvaltningen sørge for å skaffe seg kunnskap om hva som vil være til det beste for eleven i dette tilfellet. Elevenes medvirkning, jf. forslaget § 10-2, vil være sentral i vurderingen av hva som er elevenes beste.

Ved anvendelsen av prinsippet skal man ta utgangspunkt i den enkelte elevens behov og forutsetninger. Det vil variere om det i vurderingen av elevens beste skal rettes oppmerksomhet mot en enkeltelev, flere elever eller hele grupper eller klasser. Om det er én eller flere elever, vil blant annet avhenge av hvem som er beslutningstaker, og hva beslutningen går ut på.

Hva som vil være til det beste for den enkelte eleven, beror på en individuell og konkret vurdering. Relevante momenter i vurderingen er blant annet elevens egne meninger, elevens identitet, elevens sårbarhetssituasjon, elevens helse, elevens rett til beskyttelse, omsorg og sikkerhet og elevens rett til utdanning.

I saker som avgjøres gjennom enkeltvedtak, skal vedtaket vise hvordan hensynet til elevens beste har blitt vurdert. Vurderingen av elevens beste i den konkrete saken må være omtalt i vedtakets begrunnelse og være tilstrekkelig konkret og individuell.

Beslutningstakerne må vise hvilke momenter de har sett hen til i den konkrete og individuelle vurderingen av elevens beste. Begrunnelsen for vedtaket må vise hvordan elevens interesser er vurdert, herunder hva som er lagt til grunn som elevens beste, og hvilke kriterier dette er basert på. Det må også framgå av begrunnelsen at hensynet til elevens beste har vært et grunnleggende hensyn. Vedtaket må også vise hvordan elevens interesser er veid opp mot andre hensyn, og gi en klar begrunnelse hvis andre hensyn har blitt tillagt avgjørende vekt.

Til § 10-2 Elevane sin rett til medverknad

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 16.

Bestemmelsen følger opp Grunnloven § 100 om yringsfrihet og § 104 om barnets rett til medvirkning, og må tolkes i lys av Grunnlovens bestemmelser og barns rett til å bli hørt i barnekonvensjonen artikkel 12. Bestemmelsen gjelder elever over og under 18 år, noe som innebærer en utvidelse sammenlignet med hva som følger av annet regelverk.

Bestemmelsen gjelder ikke for dem som har læretid i bedrift. Prinsippet om barnets rett til å bli hørt vil likevel, i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen, gjelde for dem som har opplæring i bedrift når de er under 18 år. For de som har læretid i bedrift, gjelder arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstakeres rett og plikt til medvirkning.

For voksne deltagere gjelder egne regler om medvirkning, se forslaget § 20-1.

Første setning gir hver elev en selvstendig og ubetinget rett, men ikke en plikt til å medvirke i alle avgjørelser som gjelder eleven selv. Det er ikke nødvendig å hente inn et samtykke fra foreldrene for å snakke med eleven. Elevens rett til å medvirkning gjelder uavhengig av foreldrene.

Retten til medvirkning dekker alt som gjelder en eller flere elever etter opplæringsloven, og i hele beslutningsprosessen. Medvirkningen skal også ivareta elevenes religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Dette inkluderer også samiske elevers språk og kultur.

Etter bestemmelsens *andre setning* skal eleven få den informasjon som er nødvendig for å kunne uttale seg fritt. Dette innebærer blant annet at eleven skal få informasjon om situasjonen eller saken, hvilke beslutninger som skal tas og hvilke og konsekvenser disse beslutningene kan få for eleven. Hvis det finnes flere alternative løsninger, skal eleven få informasjon om dette. Informasjonen må være forståelig og tilpasset elevens individuelle forutsetninger ut fra for eksempel alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn. For at eleven skal kunne uttale seg fritt, må skolen legge til rette for at situasjonen oppleves som trygg for eleven og ikke utsette eleven for påvirkning eller press. Vurderingen av om eleven har fått «tilstrekkelig og tilpassa informasjon», er en skjønsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Det følger av bestemmelsens *tredje setning* at det ikke er tilstrekkelig å la eleven ytre seg. Realisering av rettigheten krever at det blir lagt vekt på elevens meningener etter alder og modenhet.

Det er primært skolen som må ivareta elevenes rett til medvirkning, men også andre deler av kommunen har et ansvar, for eksempel PP-tjenesten. Det er ikke tilstrekkelig at skolen, PP-tjenesten mv. får informasjon om en elev fra andre, for eksempel foreldrene. Hvis for eksempel skolen primært bygger sin informasjon om en elev på opplysninger fra andre, og ikke snakker direkte med eleven, innebærer det et brudd på elevens rett til medvirkning og kravet om forsvarlig saksbehandling.

Skolen skal også ta hensyn til at elever har rett til privatliv etter barnekonvensjonen artikkel 16 når den skal ivareta elevens rett til å medvirke. Hvis skolen vil dele opplysninger de har fått fra eleven med foreldrene eller andre, må skolen informere eleven om dette. Eleven skal få uttale seg om hvorvidt opplysningene skal deles, hvilken informasjon skolen bør gi og hvordan skolen bør gi denne informasjonen.

Til § 10-3 Samarbeid med foreldra

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-3d og er omtalt i høringsnotatet kapittel 15.

Plikten i *første avsnitt* gjelder både for grunnskoler og videregående skoler, men ikke når ungdom har læretid i bedrift. På opplæringsfeltet kan elevene på en del områder bestemme selv fra de er 15 år. På disse områdene gjelder reglene om foreldresamarbeid bare for elever under 15 år.

Skolens plikt overfor foreldrene faller bort når eleven blir myndig. Skolen bør likevel legge til rette for samarbeid med foreldrene også når eleven har fylt 18 år, hvis eleven ønsker det.

Betegnelsen «opplæringen» skal forstås vidt. Dette innebærer at skolen har plikt til å samarbeide med foreldrene om både elevens faglige og sosiale utvikling. Samarbeidet skal også omfatte andre sider av opplæringen, som for eksempel samarbeid ved skolestart, elevens fravær, annen utvikling hos eleven og overganger mellom trinn og mellom skoler.

«Skolen» er av språklige grunner brukt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er likevel ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for at skolene oppfyllerplikten, jf. forslaget § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt. Ordet «foreldra» omfatter både foreldre og foresatte.

Det er skolen, som den profesjonelle parten, som har en plikt etter loven til å samarbeide, ikke foreldrene. Dersom samarbeidet skal fungere, er det likevel en forutsetning at foreldrene deltar aktivt i samarbeidet.

Skolen har et ansvar for å gi tilpasset informasjon til foreldrene om hva samarbeidet innebærer og hva de forventer av foreldrene, slik at foreldrene vet hvordan de kan hjelpe sine barn og hva de kan forvente av skolen. I samarbeidet med foreldrene må skolen ta ansvar for at elevens beste blir vurdert, og for at eleven får mulighet til å medvirke og bli hørt, slik at elevens rettigheter og tillit til skolen blir ivaretatt. Skolen skal også ta hensyn til at elever har rett på privatliv, jf. barnekonvensjonen artikkel 16. Skolen må derfor informere eleven om at de vil dele opplysninger de har fått fra eleven med foreldrene. Eleven skal få uttale seg om hvorvidt opplysningene skal deles med foreldrene, hvilken informasjon foreldre skal få og hvordan skolen bør gi denne informasjonen. Plikten må også ses i sammenheng med den generelle informasjonsplikten i forslaget § 10-8.

Det kan være behov for tolk ved kommunikasjon mellom skolen og elevens foreldre, og skolen må vurdere når det er nødvendig med tolk. Se nærmere om krav til offentlige organers bruk av tolk i høringsnotatet kapittel 15.6.1 og tolkeloven § 6 (ikke trådt i kraft).

Samarbeid med hjemmet er også tema i forslaget § 1-2 første avsnitt. Denne bestemmelsen gjelder hele grunnopplæringen, altså også for de som har læretid i bedrift og for voksne deltagere dersom disse er under myndighetsalder.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende regler i forskrift om samarbeidet mellom skolen og foreldrene. Hjemmelen er en videreføring av dagens regel.

Til § 10-4 Skoledemokratiet

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 16.

Første avsnitt slår fast at både elevene og foreldrene skal involveres i planleggingen, gjennomføringen og vurderingen av skolevirksomheten. Bestemmelsen fastsetter at foreldrene og elevene skal få medvirke i arbeidet med skolemiljøet og kvalitetsutvikling av opplæringen og fastsettelsen av skoleregler, men kommunene og fylkeskommunene må sørge for at skolen også involverer elevene og foreldrene i andre deler av skolens virksomhet som er viktig for dem, som for eksempel organiseringen av skoledemokratiet.

Det er en forutsetning for at elevene skal kunne delta i arbeidet at deltagelsen tilpasses elevenes alder.

Kravet om at elevene og foreldrene skal få delta i planleggingen, gjennomføringen og vurderingen av skolevirksomheten, omfatter ikke foreldrene til myndige elever.

Kravene i *andre avsnitt* om å «leggje til rette for» og «oppmuntre» innebærer at skolen må være aktiv. Kravet om at skolen skal «hjelp elevene i arbeidet med skoledemokratiet» betyr at skolen må veilede elevene om hvordan de kan drive elevdemokrati og støtte dem i arbeidet underveis.

Med «alle elevene» menes at det ikke er tilstrekkelig at skolen legger til rette for at råd og utvalg ytrer seg og deltar i skoledemokratiet. Skolen må også jobbe aktivt for å skape et trygt miljø der alle elevene kan ytre seg og delta i skoledemokratiet på ulike måter, og ikke bare gjennom elevrepresentantene i brukerorganene.

«Skolen» er av språklige grunner angitt som pliktsubjekt i bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er likevel ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslaget § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Til § 10-5 Organiseringa av skoledemokratiet

Bestemmelsen erstatter kapittel 11 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 16.

Første avsnitt viderefører dagens brukerorganer, samtidig som bestemmelsen åpner for å organisere skoledemokratiet på andre måter. Kommunene og fylkeskommunene kan vurdere hvilke brukerorganer som fungerer best på egne skoler. De kan velge å ha andre eller færre brukerorganer enn det som følger av bestemmelsen og en eventuell forskrift, forutsatt at en slik organisering er egnet til å ivareta medvirkning etter forslaget § 10-4. Elevene og foreldrene skal få være med på å planlegge og vurdere hvordan skoledemokratiet skal organiseres og hvilke brukerorganer man bør ha.

Andre avsnitt handler om elevdemokratiet. Bestemmelsen sier at det skal være et elevråd ved hver skole, med mindre elevene selv velger å organisere seg på en annen måte. Kravet om elevråd er en videreføring, mens åpningen for et alternativ er nytt. Uansett hvordan elevene velger å organisere elevdemokratiet, ligger det i ansvaret i forslaget § 10-4 andre avsnitt at kommunene og fylkeskommunene må tilrettelegge for og støtte opp under elevdemokratiet med nødvendige ressurser. En måte å støtte elevdemokratiet på, kan være å gi en av skolens ansatte ansvar for å hjelpe elevrådet eller den alternative organisasjonsformen.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om sammensetningen og oppgavene til elevrådet, foreldrerådet, skolemiljøutvalget, samarbeidsrådet og skoleutvalget. Forskriftshjemmelen dekker også bestemmelser om sammensetningen av styrever som er opprettet etter kommuneloven §§ 5-10 og 10-8.

Til § 10-6 Elevane si plikt til å delta

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov §§ 2-3 fjerde avsnitt og 3-4 andre avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 14.

Første avsnitt første setning pålegger elevene en plikt til å være aktivt med i opplæringen og følge skolereglene. Skolen skal organisere og gjennomføre opplæringen slik at elevene får mulighet til å delta aktivt. Dersom en elev unnlater å gjøre en aktiv innsats ut fra egne forutsetninger, kan skolen reagere mot dette. Manglende innleveringer og problemer med punktlighet er eksempler på forsømmelser. Regelen er ikke til hinder for at enkeltelever på grunn av sykdom eller funksjonsnedsettelse blir fritatt fra enkelte deler av opplæringstilbudet eller får opplæringen i en annen form. Reaksjoner som skal kunne brukes som tiltak ved brudd på plikten i forslaget § 10-6, må fastsettes i skolereglene. Skoleregler fastsettes av kommunene og fylkeskommunene med hjemmel i forslaget § 10-7.

Første avsnitt andre setning pålegger kommunene og fylkeskommunene en oppfølgingsplikt. Plikten til å følge opp gjelder alt fravær, og fra første dag en elev er borte fra opplæringen. Dette krever gode rutiner og systemer for registrering av ulike typer fravær, for avdekking av fraværsmønster, for oppfølging av fraværende elever og for samarbeid med hjemmene.

Kommunene og fylkeskommunene avgjør selv hvordan elevene skal følges opp. Hvordan elevene følges opp må ses i sammenheng med type fravær og fraværets lengde og hyppighet. For eksempel vil kortere og enkeltstående fravær ofte bare kreve at skolen henter inn informasjon om årsaken til at eleven er borte. Skolen kan i slike tilfeller følge opp ved for eksempel å hente inn en melding fra elevens foreldre, eller eleven selv etter fylte 15 år. I mange tilfeller vil det ikke være behov for nærmere oppfølging fra skolen, for eksempel når årsaken til fraværet er kjent og naturlig. I andre tilfeller kan det være behov for mer oppfølging selv om fraværet er kort. Det gjelder særlig hvis fraværet er gjentakende. Hyppig eller langvarig fravær vil særlig kunne kreve individuelt tilpassede tiltak for at opplæringsretten og -plikten skal ivaretas. Kommunene og fylkeskommunene bør være særlig oppmerksomme på elever som ikke møter til første skoledag etter sommerferien, og ha egne rutiner for dette.

Kommunenes oppfølgingsplikt må ses i lys av opplæringsplikten. Fylkeskommunenes oppfølgingsplikt må ses i sammenheng med fraværsgrensen i videregående opplæring og reglene for dokumentasjon for at fravær skal unntas fraværsgrensen, jf. forslaget § 5-4 andre og tredje avsnitt. Fravær som medfører tap av rett til vurdering, får store konsekvenser for eleven, og skolen må forsøke å finne tiltak som kan hjelpe elevene å unngå å havne i en slik situasjon.

Andre avsnitt første setning gir et rettslig grunnlag for at den enkelte skole kan gi elevene skoleoppgaver utenfor skoletiden, ofte omtalt som lekser. Det er bare skolen som kan pålegge elevene å gjøre lekser. Det betyr at andre i kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og de folkevalgte organene ikke kan bestemme om en skole skal gi lekser eller ikke. Det er ingen plikt for skolen til å gi lekser. Valg av lekser skal bygge på en

faglig-pedagogisk vurdering på den enkelte skolen. Vurderingen av om det skal gis lekser eller ikke, er opp til skolen og er en skjønnsmessig vurdering. Dette er et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Tilsynsmyndigheten og domstolene kan overprøve om opplæringen er i samsvar med læreplanverket og om elevens rett til hvile og fritid er oppfylt, se nedenfor. Kommunene og fylkeskommunene kan i skolereglene, jf. forslaget § 10-7, fastsette regler om bruk av tiltak hvis elever ikke gjør lekser som skolen har pålagt.

Opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, se forslaget §§ 2-3 og 5-4, og skolen skal ha aktiviteter som bidrar til at elevene kan nå kompetansemålene. Lekser kan være en del av skolens pedagogiske arbeid med opplæring i fagene, og er en av flere mulige arbeidsmåter i skolen. Lekser som gis skal inngå i en pedagogisk sammenheng og tilpasses elevene i tråd med anbefalingene som kommer fram fra forskning. Lekser må også ses i sammenheng med prinsippet om tilpasset/universell opplæring i forslaget til § 11-1. Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at opplæringen tilrettelegges og tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven. Medvirkning og et godt samarbeid mellom hjemmet og skolen er viktig for å tilpasse leksene etter elevenes evner og forutsetninger.

Det følger av *andre avsnitt andre setning* at det skal tas hensyn til elevenes rett til hvile og fritid når elevene pålegges å gjøre lekser. Dette kravet må forstås i lys av barnets rett til hvile og fritid etter barnekonvensjonen § 31. Det er kommunene og fylkeskommunene som er rettslig ansvarlig og skal sørge for at skolen tar hensyn til elevenes rett til hvile og fritid. I praksis vil det likevel være skolen som må sørge for at elevene får tilstrekkelig hvile og fritid når lærerne gir lekser, blant annet ved å se på elevenes samlede leksebyrde. Dette omfatter både vanlige lekser og annet hjemmearbeid som forberedelse til prøver og andre vurderingssituasjoner. I og med at lekser berører elevenes fritid, er det viktig at det legges til rette for medvirkning når det avgjøres hvor mye lekser som kan gis. Lærerne bør samarbeide og planlegge i fellesskap for å unngå at elevene får en for høy belastning av lekser. Lekser som ivaretar retten til hvile og fritid for de fleste elevene i en klasse, kan likevel gå ut over enkelte elevers rett til hvile og fritid, og skolen må ta hensyn til dette.

Til § 10-7 Skolereglar

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-10, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 32.

Første avsnitt pålegger kommunene og fylkeskommunene å vedta skolereglar for hver skole. Skolereglene kan være felles for alle skolene. Kommunene og fylkeskommunene kan også vedta noen regler som er felles for alle skolene, og noen regler som bare gjelder for enkeltskoler. Det er ellers opp til kommunene og fylkeskommunene om beslutningsmyndigheten delegeres, og hvordan elevene tas med på beslutningene. Kravene til medvirkning og skoledemokrati, se forslag til §§ 10-2 til 10-5, stiller likevel krav om både nærhet til og aktiv deltagelse i beslutninger.

Kjerneområdet for skolereglene er på skoleområdet i skoletiden. Det bør framgå av skolereglene om de også skal gjelde i skolefritidsordningen og i leksehjelpordningen. Skolereglene kan også gjøres gjeldende for bruk av skolens digitale infrastruktur, også utenfor skoletiden. Skolereglene kan også gjøres gjeldende for elevenes oppførsel utenfor skolen og utenfor skoletiden dersom oppførselen er relevant for skolemiljøet eller elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever. Bestemmelsen åpner ikke for at det fastsettes regler som gjelder utenfor skoletiden og utenfor skolens fysiske og digitale område begrunnet i andre hensyn. For eksempel kan ikke skolene forby elevene å sykle til skolen ut fra trafikksikkerhetshensyn eller andre hensyn.

Internater vil ikke være dekket av skolereglene, selv om de drives av kommunen eller fylkeskommunen og elever bor der. Regler for orden og oppførsel på internatet, og reaksjoner ved brudd på disse, må eventuelt reguleres i egne regelverk for internatet eller være del av beboerkontrakten.

Skolereglene må vedtas i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. I forvaltningsloven kapittel VII er det krav til forskrifter, blant annet krav til prosess, form og kunngjøring.

Alle skoleregler skal ha bestemmelser om «organisering av skoledemokratiet», for eksempel om elevråd, foreldremedvirkning, allmøte mv., jf. forslaget § 10-4 Videre skal alle skoleregler ha regler om «rettar og plikter for elevane, mellom anna om orden og oppførsel». Reglene kan ikke begrense elevenes rettigheter etter loven eller nasjonale forskrifter i medhold av loven. Det er ellers opp til den enkelte kommune, fylkeskommune eller skole å avgjøre hvilke regler man ønsker å ha i skolereglene. Dersom en kommune eller fylkeskommune ønsker å kunne bruke tiltak ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg i forslaget § 27-1, må dette fastsettes i skolereglene. Tilsvarende gjelder for brudd på plikten til aktiv deltagelse i opplæringen i forslaget § 10-6 første avsnitt første setning.

Andre avsnitt peker på at kommunene og fylkeskommunene kan velge å ta inn i skolereglene hvilke tiltak som kan brukes når elever bryter reglene, og hvordan slike saker kan behandles. Skolen kan bare bruke «tiltak», det vil si reaksjoner, mot elever som bryter skolereglene, som er fastsatt i skolereglene. Det må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak, som følger av skolens rett til å organisere og lede undervisningen. Disse behøver ikke fastsettes i skolereglene. Eksempel på slike tiltak kan være at to elever ikke lenger får sitte ved siden av hverandre, at elever må bytte aktivitet, eller får beskjed fra lærer om å legge vekk mobiltelefonen. Skolen kan også endre klasseinndelingen, altså flytte elever mellom klasser og grupper, med det formål i gi elevene et bedre læringsutbytte.

Fysisk refs eller annen krenkende behandling av elevene er ikke tillatt. Dette utgjør både en ytre grense for hvilke tiltak som kan fastsettes i skolereglene, og en tydelig grense for hva som er akseptable og lovlige tiltak å sette inn overfor elevene.

Elevene har rett til å bli hørt før det blir truffet beslutning om tiltak, jf. forslaget § 10-2 første avsnitt andre setning.

Tredje avsnitt stiller krav til utformingen av skolereglene. Kravene retter seg både mot språket og mot utformingen ellers. Skolereglene har først og fremst elevene som målgruppe. Dersom elevene skal ha mulighet til å orientere seg om sine rettigheter og plikter, må de vite om at det finnes skoleregler, og reglene må være lette å forstå. Dette stiller krav til den nærmere utformingen av skolereglene. Kravet innebærer også at skoleregler som retter seg mot yngre elever, må utformes enklere enn regler som retter seg mot eldre elever, for eksempel elever i videregående skole.

Skolereglene skal også gjøres kjent for elevene og foreldrene, jf. forslaget § 10-8.

Til § 10-8 Informasjon til elevane og foreldra

Bestemmelsen viderefører informasjonsplikten som blant annet finnes i dagens lov §§ 2-3 a, 9 A-9 og 9 A-10 og dagens forskrift til opplæringsloven kapittel 20, og samler informasjonsplikten i én bestemmelse. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 34.

Bestemmelsen gir kommunene og fylkeskommunene en generell informasjonsplikt. Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at elever og foreldre får den informasjonen de trenger. I dette ligger det et krav om en aktiv og kontinuerlig informering. Det er skolen som i praksis må ivareta informasjonsplikten på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.

Elever og foreldre har rett til informasjon og veiledning om relevante regler, særlig rettigheter og plikter. Informasjonsplikten skal sikre at elevene og foreldrene får nok informasjon til å vurdere om elevenes rettigheter er oppfylt. Skolen skal for eksempel informere om rettighetene som gjelder det psykososiale og fysiske skolemiljøet, om skolereglene, om fritak fra opplæringsplikten, om rutiner og det daglige arbeidet og om språkrettigheter, slik som retten til opplæring i og på samisk. Skolen skal også gi all annen informasjon som er nødvendig for å gi god innsikt og grunnlag for aktiv deltagelse fra elevenes og foreldrenes side.

Bestemmelsen stiller både krav til den *generelle* informasjonen som gis elevene og foreldrene, og til den *spesifikke* informasjonen som gis til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker.

Det er ikke fastsatt krav til tidspunkt, form, innhold eller frekvens. Skolene kan for eksempel gi informasjonen på foreldremøter, i klassen, på skolens nettsted, gjennom læringsplattformer eller på e-post. Det forutsettes at skolene finner en egnet måte å gjøre dette på, som sikrer at formålet med plikten blir oppfylt. Skolene kan ikke basere seg på at barn videreformidler informasjon til foreldrene. Dersom informasjon blir sendt med elevene eller elevene bes informere foreldrene, må skolen forsikre seg om at informasjonen er gitt foreldrene. Informasjonen skal gis til elevene og foreldrene.

Det er viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Dette innebærer blant annet at informasjon om reglene må gis på en forståelig måte og at skolen må vurdere om det er nødvendig med tolk. Det bør også tas hensyn til at mange barn har delt bosted, og at informasjonen må nå begge hjemmene.

Til § 10-9 Foreldreutvalet for grunnopplæringa (FUG)

Bestemmelsen viderefører innholdet i dagens lov § 11-9 og i dagens forskrift § 20-2. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 46.5.1.

Første avsnitt slår for det første fast at FUG er et selvstendig rådgivende organ for departementet i saker som angår samarbeidet mellom skole og hjem. FUG skal ivareta foreldrenes interesser og fremme en åpen og god dialog i saker som berører FUGs fagområde. FUG kan også gi råd til og gjøre foreldrenes perspektiv kjent overfor andre offentlige myndigheter og aktører. FUG kan selv ta initiativ til å fremme saker og sine synspunkter. Foruten å gi høringsuttalelser, råd og innspill til departementet og eventuelt andre offentlige myndigheter, er en viktig oppgave for utvalget å gi informasjon og veiledning til foreldre og ansatte på skolen. FUG har ingen formell myndighet, ikke heller egne innsynshjemler el.

I *andre avsnitt* framgår det at det er departementet som oppnevner hvert utvalg. Det er videre presisert at hvert utvalgt oppnevnes for fire år av gangen, og skal ha en leder, nestleder og fem andre medlemmer. Departementet bør sørge for at hvert utvalg har en variert og bred sammensetning med utvalgsmedlemmer som har ulik relevant bakgrunn og som er fra ulike deler av landet. Partipolitisk tilhørighet bør ikke påvirke hvem som blir oppnevnt. Departementet skal sørge for god dialog med og oppfølging av FUG.

Kapittel 11 Arbeidet for å sikre at elevane har tilfredsstillende utbytte av opplæringa

Til § 11-1 Tilfredsstillende utbytte av opplæringa

Første avsnitt redegjør for skolens overordnede plikt til å sørge for at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er i hovedsak en videreføring av innholdet i dagens lov § 1-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 21.

At opplæringen skal være tilpasset/universell, innebærer at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal utformes og tilrettelegges på en slik måte at den, alle elever kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Betegnelsen «[tilpassa/universell]» tydeliggjør og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som retter seg mot alle elever. Med tilpasset/universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial utforming av opplæringen slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og hensikten er at opplæringen tar høyde for å unngå unødvendige særløsninger for enkeltindivider. Skolen må ta høyde for at elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov. Det innebærer blant annet at skolen må jobbe aktivt for å inkludere alle elevene i klassen, både sosialt og faglig, og ha strategier for at alle skal kunne delta aktivt. Plikten innebærer også at skolen må sørge for å oppfylle elevenes rett til fysisk tilrettelegging, personlig assistanse og individuelt tilrettelagt opplæring der dette er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende utbytte.

Hva som er tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er en skjønnsmessig vurdering, som bygger på faglig-pedagogiske vurderinger. Momenter her kan være elevenes mestrings- og

funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utvikling. Disse momentene må ses opp mot forventede kompetansemål i læreplanverket, eventuelt i individuelle opplæringsplaner. Det er ikke noe entydig kriterium for hva som er tilfredsstillende utbytte, og det må vurderes konkret. Plikten er brutt når elevenes utbytte ikke er tilfredsstillende. Betegnelsen *tilfredsstillende* krever imidlertid ikke at skolene sikrer optimalt utbytte av opplæringen. Tanken med denne rettslige standarden, som vil kunne variere over tid og endringer i hva som er faglig god praksis, er å sikre at plikten og retten til opplæring blir reell. Å avgjøre hva som er tilfredsstillende utbytte er et lovbundet skjønn.

Andre til fjerde avsnitt er i hovedsak en videreføring og sammenstilling av innholdet i dagens lov §§ 1-3, 1-4, 5-4 første avsnitt andre og tredje setning. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 21.

Disse avsnittene inneholder plikter som er ledd i et handlingsforløp som går ut på at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at (1) lærerne følger med på og vurderer elevenes utbytte av opplæringen, at (2) lærerne melder fra til rektor når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at (3) skolen følger opp ved å vurdere og iverksette tiltak. Tiltakene kan både gjelde utforming av opplæringa, eller tilbud om intensiv opplæring og ulike former for tilrettelegging. Det skal evalueres om tiltakene som settes inn gir eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om andre tiltak eller former for tilrettelegging er nødvendig.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i andre avsnitt andre setning og fjerde avsnitt fordi oppfyllelsen av pliktene naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Til § 11-2 Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

Bestemmelsen vidererefører innholdet i dagens lov § 1-4, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 21.

Første setning slår fast at kommunen skal sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring. Hensikten er at elevene gjennom den intensive opplæringen skal hente seg inn igjen, og oppnå forventet progresjon. Intensiv opplæring er en del av den ordinære [tilpassa/universelle] opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning for elever som har behov for det. Elevene skal ikke ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, men skal settes i stand til å følge den alminnelige progresjonen i undervisningen. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen til tross for den ekstra innsatsen, vil ha rett til spesialundervisning.

Bestemmelsen gir kommunen en plikt, men korresponderer ikke med en tilsvarende rett for elevene. Dette betyr blant annet at det ved intensiv opplæring ikke skal fattes enkeltvedtak. Bestemmelsen gir kommunen og skolen et profesjonelt handlingsrom, men rammene i loven må følges.

Andre setning slår fast at dersom det er til det beste for eleven, kan den intensive opplæringen i en kortere periode bli gitt som eneundervisning, jf. også regelen i forslag til § 10-1. Elles gjelder de ordinære reglene for organisering av opplæringen, se forslag til § 14-2.

Til § 11-3 Intensiv opplæring i den videregående opplæringa

Bestemmelsen er ny og følger opp tiltaket i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører mot verden og fremtiden* om å innføre en plikt for fylkeskommunene til å arbeide systematisk og forebyggende for at elever i videregående opplæring skal bestå fag. Bestemmelsen har flere likheter med kommunenes plikt til intensiv opplæring på 1. til 4. trinn. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 21 i høringsnotatet.

Første setning peker på fylkeskommunen skal sørge for at elever som står i fare for ikke å bestå fag får egnet intensiv opplæring. Hensikten og målet med den intensive opplæringen er at elevene skal hente seg inn igjen og kunne bestå det eller de aktuelle fagene. Målet med ses i sammenheng med elevenes rett til videregående opplæring inntil de har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, jf. forslag til § 5-1.

Plikten forutsetter at fylkeskommunene sørger for at skolene systematisk følger med på elevenes utvikling og forventede måloppnåelse, med hensikt å forebygge at elevene ikke består fag. Målgruppen for den intensive opplæringen er elever som står i fare for ikke å bestå fag. Plikten gjelder bare for elever der faren for ikke å bestå fag er knyttet til elevens kompetanse i faget, ikke situasjoner der faren for ikke å bestå er knyttet til manglende vurderingsgrunnlag på grunn av fravær. Med intensiv opplæring menes ulike pedagogiske og didaktiske tiltak rettet inn mot å gi elevene opplæringen de trenger for å kunne bestå fag.

Den intensive opplæringen kan settes inn både i en ordinær klasse, men også i mindre grupper, se andre setning om ene-undervisning. Avvikende organisering må ses i sammenheng med reglene om inndeling i grupper og klasser i forslaget § 14-2. På samme vis som for regelen om intensiv opplæring på 1. til 4. trinn åpner bestemmelsen bare opp for intensiv opplæring i kortere perioder. Dersom en elev har behov for tilrettelegging over lengre tid, må eleven i stedet vurderes med tanke på rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Intensiv opplæring er ikke en rettighet for den enkelte eleven. Elever kan derfor ikke kreve intensiv opplæring i bestemte fag. Bestemmelsen innebærer en plikt for fylkeskommunene til å sørge for at de videregående skolene arbeider systematisk og aktivt for å forebygge at elever ikke består fag. Plikten gir skolene relativt stor frihet og handlingsrom til å tilpasse innsatsen og tiltakene etter lokale forhold og behov.

Fylkeskommunene skal sørge for at skolene og lærerne kan sette inn målrettede pedagogiske tiltak, slik at elever som henger etter i fag, får den faglige støtten de trenger for å kunne hente seg inn. Det vil være opp til et faglig-pedagogisk skjønn å vurdere hvilke pedagogiske og didaktiske grep de mener bør brukes i en konkret situasjon. Plikten gir rom for at fylkeskommunene og de videregående skolene kan rette innsatsen mot noen områder avhengig av elevenes behov og tilgjengelige ressurser lokalt.

Andre setning gir fylkeskommunene en åpning til å gjennomføre den intensive opplæringen som eneundervisning, uten enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring dersom det er til det beste for eleven, jf. også regelen i forslag til § 10-1. Tre vilkår må være oppfylt for at dette skal være tillatt. For det første må eleven samtykke, for det andre må eneundervisning etter denne bestemmelsen bare skje i en kort periode og for det tredje må eneundervisning anses å være til den konkrete elevens beste. At eleven samtykker er en sterk indikasjon på at det er til elevens beste, og omvendt dersom eleven ikke samtykker.

Til § 11-4 Personleg assistanse

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Med personlig assistanse menes praktisk hjelp og bistand fra en person (assistent) som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. Assistansen kan variere både i omfang og oppgaver, og kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, medisiner, toalettbesøk, sosiale aktiviteter i friminuttet, kommunikasjon, forflytning, bæring av sekk og utstyr og hjelp til å følge med i opplæringen. Personlig assistanse kan gis av personer som ikke er ansatt i lærerstilling.

En elev kan i tillegg ha rett til personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven.

De vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges når det skal fattes vedtak om personlig assistanse. Det er ikke et krav at det skal foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, før kommunen eller fylkeskommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse. Kravet i forvaltningsloven § 17 gjelder like fullt. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal saken være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette kravet kan i noen tilfeller gjøre det nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten eller andre sakkyndige.

Til § 11-5 Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel

Første avsnitt er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Bestemmelsen innebærer at elever som har behov for tilrettelegging av arbeidsplassen eller klasserommet for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til fysisk tilrettelegging. Slik tilrettelegging kan blant annet omfatte tekniske hjelpemidler, inventar, teknisk utstyr og programvare og nødvendig opplæring for at eleven skal kunne bruke utstyret. Om eleven har behov for opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler, må vurderes ut fra både medisinskfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Dessuten har det betydning hva eleven og foreldrene mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. § 10-1.

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å stille til rådighet de hjelpemidlene og det utstyret som er nødvendig for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det må skilles mellom pedagogiske hjelpemidler, som kommunene og

fylkeskommunene har ansvaret for, og tekniske hjelpemidler, som NAV Hjelpemiddelsentralen kan være ansvarlig for. Kommunene og fylkeskommunene vil uansett ha et ansvar når utstyr ikke blir dekket av NAV og hjelpemiddelet er nødvendig for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Elever kan også ha rett til fysisk tilrettelegging etter § 12-7 første avsnitt.

Andre avsnitt viderefører deler av dagens lov §§ 2-14 og 3-10 og er omtalt i kapittel 29.

Vilkåret for å få rett til opplæring i mobilitet er at eleven er blind eller sterkt svaksynt. Om eleven har behov for opplæring i mobilitet, må vurderes ut fra både medisinskfaglig og skolefaglig kunnskap og erfaring. Dessuten har det betydning hva eleven og foreldrene mener, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. § 10-1.

Mobilitetsopplæringen kan være knyttet både til det å ta seg fram mellom elevens hjem og skole, og ta seg rundt på skolens område. Skolens område skal i denne sammenheng tolkes i vid forstand, noe som innebærer at både svømmehall, idrettshall, bibliotek og ulike turløyper som skolen bruker, er omfattet. Når det gjelder «heimemiljøet» må opplæringen tilpasses elevens forutsetninger, behov og ønsker.

Elever med vedtak etter § 11-5 kan samtidig ha rett til opplæring i punktskrift etter §§ 3-5 og 6-4.

Til § 11-6 Individuelt tilrettelagd opplæring

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 5-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Dagens betegnelse «spesialundervisning» er erstattet med betegnelsen «individuelt tilrettelagd opplæring».

Dersom eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring for å få eller for å ha «tilfredsstillende utbytte av opplæringa», har eleven rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Spørsmålet om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring for å få og ha tilfredsstillende utbytte, beror på en konkret faglig-pedagogisk vurdering av elevenes utbytte av opplæringen. Se merknadene til § 11-1.

PP-tjenesten skal alltid gi en sakkyndig vurdering før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 11-13.

For elever som har et visst utbytte av opplæringen, kan det være nok å få individuelt tilrettelagt opplæring i noen timer i uken, i enkelte fag eller deler av fag, eller for en kort periode. For elever som har svært lite utbytte av opplæringen, eller som ikke har utbytte i det hele tatt, må større deler eller hele opplæringen legges særskilt til rette.

Elever som har forutsetninger for å lære raskere og mer enn gjennomsnittet, har ikke rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunene og fylkeskommunene skal imidlertid tilrettelegge opplæringen slik at den skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle, inkludert elever med stort potensial for læring. Elever i grunnskolen med stort læringspotensial og som lærer raskere enn gjennomsnittet kan for øvrig fritas helt eller

delvis fra opplæringsplikten dersom særlige grunner taler for det, foreldrene samtykker og det foreligger en sakkyndig vurdering, se forslaget § 2-2 tredje avsnitt. På ungdomstrinnet er det mulig for elever å ta fag fra et høyere nivå (forsering i fag). Det finnes også ordninger som gjør at elever i videregående kan ta fag på universitets- eller høyskolenivå.

Elever som har vedtak etter bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring, kan samtidig ha rettigheter etter andre bestemmelser i lovforslaget. Det kan blant annet være rett til personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, opplæring i og på norsk tegnspråk, opplæring i punktskrift, opplæring i mobilitet eller særskilt språkopplæring.

Det stilles ikke krav i bestemmelsen til hva tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring skal og kan gå ut på, men slike krav følger av andre bestemmelser. Blant annet følger det av § 11-8 at den sakkyndige vurderingen skal greie ut om hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, og hvilke tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Av § 12-2 følger det at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Prinsippet om likeverdig opplæring er fremdeles utgangspunktet for vurderingen av hva den individuelt tilrettelagte opplæringen skal gå ut på. Det vil si at elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring har krav på et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet andre elever får. En må dessuten forstå prinsippet slik at et opplæringstilbud er likeverdig når elever som får individuelt tilrettelagt opplæring har de samme sjansene for å nå de målene som er realistisk å sette for dem, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet.

Til § 11-7 Vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring og krav om sakkunning vurdering

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov §§ 5-3, 5-4 og 5-5 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Første avsnitt er en videreføring av dagens § 5-3 første avsnitt. Den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten er rådgivende. Tjenesten har ikke myndighet til å fatte bindende vedtak. At det foreligger en sakkyndig vurdering er imidlertid et vilkår for å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Andre avsnitt første og andre setning er en videreføring av dagens § 5-3 fjerde avsnitt. Etter bestemmelsen har kommunen og fylkeskommunen en særskilt begrunnelsesplikt dersom de fraviker tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

Andre avsnitt tredje setning viderefører og klargjør innholdet i dagens § 5-5 første avsnitt første setning. Etter bestemmelsen kan det i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring gjøres unntak fra innholdet i opplæringen, det vil si at det blant annet kan gjøres unntak fra kompetansemålene i læreplanene, men bare hvis det er begrunnet i elevens forutsetninger og i faglig-pedagogiske vurderinger. Det kan også gjøres unntak fra reglene om organiseringen av opplæringen. Hvilke unntak som kan gjøres når det gjelder kompetanse er regulert i § 11-9. Kommunens og fylkeskommunens frihet til å kunne gjøre unntak er et forvaltningskjønn, men vurderingen av om vilkårene er oppfylt er et lovbundet skjønn.

Tredje avsnitt viderefører dagens § 5-4 andre avsnitt første setning og tredje avsnitt. Om det er foreldrene eller eleven som må samtykke, følger av barneloven § 32, som sier at barn som har fylt 15 år, selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Regelen innebærer at ungdom som er fylt 15 år, selv må samtykke før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, og før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Foreldrenes samtykke er i slike tilfeller ikke nødvendig, og foreldrene har heller ingen myndighet i denne sammenhengen. Når eleven er yngre enn 15 år, er det foreldrene som gir samtykke, men de har plikt til å ta barnet med på råd etter barneloven § 31.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten plikter å rådføre seg med eleven og foreldrene i arbeidet med å utforme tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring. Se også § 10-2 i lovforslaget om elevens rett til å medvirke, og § 10-3 om skolens plikt til å samarbeide med foreldrene. Dette vil også gjelde i oppfølgingen av den individuelt tilrettelagte opplæringen.

Til § 11-8 Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde

Bestemmelsen viderefører delvis dagens § 5-3 andre avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Bestemmelsen fastsetter et minimum av hva den sakkyndige vurderingen fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) skal inneholde av opplysninger og vurderinger.

Etter bestemmelsen skal PP-tjenesten blant annet alltid utrede hvilke tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det innebærer at det er den opplæring som klassen får som skal være hovedløsningen, jf. § 11-1. PP-tjenesten skal ta stilling til om, og i så fall hvordan, denne opplæringen kan tilrettelegges slik at den kan gi eleven et tilfredsstillende opplæringstilbud. PP-tjenesten skal også alltid ta stilling til om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 11-7 første avsnitt andre setning.

Hvor omfattende en sakkyndig vurdering skal være, må for øvrig vurderes i det enkelte tilfellet. Dersom eleven for eksempel har behov for hjelp eller støtte fra en person med en særskilt kompetanse, skal dette framgå i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.

Til § 11-9 Krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagd opplæring

At det kan gjøres unntak fra kravene om relevant kompetanse i faget det undervises i, er en videreføring av dagens lov § 5-5 tredje avsnitt. For øvrig er bestemmelsen ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Første avsnitt presiserer hovedregelen om at det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring som for å gi annen opplæring.

Etter *andre avsnitt* kan det gjøres unntak fra hovedregelen i første avsnitt. Ifølge bestemmelsen kan det gjøres unntak både fra kravene som gjelder for å kunne ansettes i lærerstilling, og fra kravene om at en lærer må ha relevant kompetanse i faget hun eller han underviser i. Det er et vilkår at unntaket vil gi eleven bedre individuelt tilrettelagt

opplæring. Personen som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må ha en universitets- eller høyskoleutdanning. Denne utdanningen må gjøre personen særlig og bedre egnet til å ivareta elevens behov enn en lærer. Det må være en utdanning av et visst omfang og på et visst faglig nivå. Det stilles ikke krav til antall studiepoeng eller grad, men en kortvarig utdanning vil sjelden kunne gjøre personen særlig og mer egnet enn en lærer. Det kan være at en elev har behov for å få individuelt tilrettelagt opplæring gitt av for eksempel en audiopedagog, logoped, psykolog eller barnevernspedagog.

Til § 11-10 Individuell opplæringsplan

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 5-5 første avsnitt andre setning og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Selv om det står «skolen», er det kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlig for at elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, får en individuell opplæringsplan (IOP). Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Den individuelle opplæringsplanen skal ta utgangspunkt i overordnet del av læreplanverket og læreplanen i de ulike fagene. Den individuelle opplæringsplanen må samordnes med planen for klassen slik at den individuelt tilrettelagte opplæringen ses i sammenheng med den opplæringen eleven får totalt.

En individuell opplæringsplan skal bygge på det som er fastsatt i enkeltvedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring, og skal være et arbeidsverktøy for lærerne. Den individuelle opplæringsplanen kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Dersom det for eksempel ikke går fram av enkeltvedtaket at eleven skal ha unntak fra læreplanverket, kan ikke dette fastsettes i den individuelle opplæringsplanen. Opplæringen følger kompetansemål i læreplanverket med mindre dette går uttrykkelig fram av enkeltvedtaket.

Den individuelle opplæringsplanen trenger ikke nødvendigvis å være et omfattende dokument. Hensikten med planen er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.

Til § 11-11 Årleg evaluering av utbyttet av den individuelt tilrettelagde opplæringa

Bestemmelsen er en videreføring av dagens lov § 5-5 andre avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 22.

Skolen skal hvert år gi en oversikt over hvilken opplæring eleven har fått, og i tillegg gi en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan.

I tillegg til den årlige evalueringen har elevene rett til individuell vurdering, det vil si både underveisvurdering og sluttvurdering både i fag og orden og oppførsel

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Til § 11-12 Opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Bestemmelsen viderefører §§ 2-16 og 3-13 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 23. Den gir ingen selvstendige rettigheter, men presiserer det som allerede følger av bestemmelsene om [tilpasset/universell] opplæring og retten til personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og individuelt tilrettelagt opplæring.

Første avsnitt slår fast at elever og de som har læretid i bedrift som har behov for ASK, skal kunne bruke de kommunikasjonsformene og de kommunikasjonsmidlene som eleven trenger som støtte til eller erstatning for muntlig talespråk, og som er nødvendige for den kommunikative og språklige utviklinga til eleven. Eksempler på kommunikasjonsformer er håndtegn, taktil kommunikasjon, haptisk kommunikasjon, bilder, grafiske symboler, visuell skrift, punktskrift, morse, konkrete handlinger og kroppslige uttrykk.

Kommunikasjonsmidler kan være enkle og papirbasert, eller avanserte og stemmebasert. Eksempler på det første er kommunikasjonsbøker og tematavler. Eksempler på det sistnevnte er taleboks eller talemaskin som er en datamaskin med ordforråd og symbolbanker som kan styres på forskjellige måter (mus, tastatur, hodemus, øyebevegelser, andre gester). Eleven kan kommunisere selv via disse kommunikasjonsmidlene, eller få hjelp av andre. Hva som er best kommunikasjonsform og kommunikasjonsmiddel varierer ut fra situasjon, alder og utvikling. Valg av kommunikasjonsformer og kommunikasjonsmidler må foretas i nært samarbeid med den som skal uttrykke seg, jf. lovforslaget §§ 10-1-10-2.

Andre avsnitt slår fast at elever og lærekandidater har rett til nødvendig opplæring i bruk av kommunikasjonsformer og kommunikasjonsmidler for å bruke ASK. Opplæringen i ASK må være nødvendig for at eleven eller lærekandidaten skal vere i stand til å nyttiggjere seg retten og plikten til grunnskoleopplæring. Elever med behov for ASK vil ikke automatisk trenge individuelt tilrettelagt opplæring. Personer som bruker ASK er ikke en ensartet gruppe, men individer med ulike forutsetninger og behov. Opplæring i ASK kan gis både når eleven har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, og når eleven ikke mottar slik tilrettelegging. Opplæringen kan integreres i fag der dette er hensiktsmessig.

Andre avsnitt andre setning viser til at opplæringen også kan inngå som en del av den individuelle tilretteleggingen dersom personen har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Innholdet i og timetallet må i så fall fastsettes ut fra det behovet den enkelte har, og på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen.

Til § 11-13 Pedagogisk-psykologisk teneste

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 5-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 24.

Første avsnitt er en videreføring av dagens § 5-6 første avsnitt. Kravet om at det skal være en egen tjeneste, vil si at kommunene og fylkeskommunene ikke kan basere seg bare på å kjøpe tjenester utenfra. Etter kommuneloven § 17-1 kan to eller flere kommuner og fylkeskommuner utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Det innebærer at kommuner kan ha en felles pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Det er kommunene og fylkeskommunene som har det juridiske og økonomiske ansvaret for at det finnes en PP-tjeneste og at PP-tjenesten kan utføre sine lovpålagte oppgaver. Dette forutsetter at PP-tjenesten har nødvendig fagkompetanse og ressurser til å utføre sitt mandat. Hvis PP-tjenesten ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, for eksempel fra statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped), private sakkyndige eller andre kommunale og fylkeskommunale tjenester som for eksempel kommune- og spesialisthelsetjenesten.

Andre avsnitt fører delvis videre det som i dag følger av § 5-6 andre avsnitt første setning. Samtidig tydeliggjøres denne delen av PP-tjenestens oppgaver. Det presiseres at PP-tjenesten skal samarbeide og støtte skolen i skolens arbeid med å skape inkluderende opplæringstilbud. Dette arbeidet skal være preget av forebygging og med tidlig innsats. Å drive forebyggende arbeid innebærer å komme i forkant av eventuelle utfordringer slik at flest mulig elever får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I det forebyggende arbeidet må PP-tjenesten ha et helhetlig blikk på alle som inngår i læringsfellesskapet, og støtte skolene i å utvikle et inkluderende opplæringstilbud som bidrar til at elevene ikke trenger mer omfattende tilrettelegging enn nødvendig.

Arbeidet med tidlig innsats innebærer både å tilrettelegge for et godt pedagogisk tilbud så tidlig som mulig i skoleløpet, og å støtte skolene i arbeidet med å sette inn tiltak straks utfordringer oppdages gjennom hele opplæringsløpet. Dette kan enten være ved å hjelpe til med å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet, eller ved å sette inn spesialpedagogiske tiltak / individuelt tilrettelagt opplæring.

PP-tjenesten må være tilgjengelig for å kunne gi råd, veilede og bistå skolene i utredning av et inkluderende læringsmiljø generelt og i arbeidet med å tilrettelegge tilbudet for enkelte elever spesielt. På denne måten kan flest mulig elever få god opplæring og nødvendig tilrettelegging innenfor den ordinære opplæringen, og de som trenger individuelt tilrettelagt opplæring kan få god tilrettelegging og et inkluderende tilbud som henger sammen med øvrig opplæring. Dette vil, foruten å ha en generell verdi for alle elever, bidra til at skolen iverksetter tiltak overfor elever som trenger ulike former for oppfølging så tidlig som mulig.

PP-tjenesten skal bidra i å avdekke eventuelle utfordringer og å tilrettelegge for et inkluderende tilbud for elever med behov for tilrettelegging. Dette gjelder uavhengig av - og forkant og etterkant av en eventuell sakkyndig vurdering. Hensynet til elevens beste og elevenes rett til å medvirke må ivaretas i dette arbeidet, jf. lovforslaget §§ 10-1-10-2.

PP-tjenesten skal videre hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge opplæringen. Dette innebærer å gi konkret veiledning om utfordringer skolen har, og i tillegg bidra med kompetanseheving om tilrettelegging og inkludering.

Det kan handle om å støtte skolen i deres oppfølging av gode tilretteleggingsløsninger for elever som trenger det, eller å bistå med kompetanseheving for å supplere skolens kunnskap om hva som bidrar til et inkluderende læringsmiljø og et godt tilbud for alle. Det betyr imidlertid ikke at PP-tjenesten skal støtte skolene i arbeidet med hver enkelt elev (en for en), eller at PP-tjenesten skal støtte lærernes allmennpedagogiske kompetanse. For å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringa, har skolene etter lovforslaget § 11-1 plikt til å følge med, melde fra og følge opp. PP-tjenesten skal støtte skolene i dette arbeidet ved behov. Skolene og PP-tjenesten må utvikle felles mål, rutiner og planer for samarbeidet og sørge for at dette evalueres jevnlig.

PP-tjenesten skal være en aktiv bidragsyter i det tverrfaglige samarbeidet rundt skolen og elevene, jf. samarbeidsplikten i § 24-1.

Tredje avsnitt første setning viderefører dagens lov § 5-6 andre avsnitt andre setning. Regelen uttrykker at krav om sakkyndige vurderinger kan framgå av loven selv eller forskrifter gitt med hjemmel i loven. I slike tilfeller er det PP-tjenesten som skal utarbeide den sakkyndige vurderingen. Etter lovforslaget kreves sakkyndig vurdering bare før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring etter § 11-6 og fritak fra opplæringsplikten etter § 2-2. Kommuner og fylkeskommuner kan også be om sakkyndige vurderinger der loven ikke stiller eksplisitte krav til dette. Selv om PP-tjenesten organisatorisk og økonomisk hører inn under kommunen, vil ikke det si at kommunen eller fylkeskommunen kan instruere om hva de sakkyndige vurderingene skal gå ut på. Tjenesten har plikt til å sørge for at de sakkyndige vurderingene blir tatt på et uavhengig og faglig grunnlag.

PP-tjenestens oppgaver i andre og tredje avsnitt må ses i sammenheng, er gjensidig avhengige og forsterker og påvirker hverandre. For eksempel vil arbeidet med å utrede løsninger for en enkeltelev virke inn på skolens helhetlige arbeid, og motsatt. Tiltak som vil hjelpe en elev, vil også kunne heve kvaliteten på læringsfellesskapet, og dermed komme alle elever til gode.

Kapittel 12 Skolemiljøet til elevene

Til § 12-1 Verkeområde for kapitlet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-1 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30.

Bestemmelsen beskriver virkeområdet for hele kapittel 12. Ordlyden slår fast at reglene i kapittel 12 gjelder for skolen, leksehjelpordninger og skolefritidsordninger. «Skoler» omfatter både grunnskoler og videregående skoler som er omfattet av loven, se forslaget til § 1-1. Kapitlet gjelder skolefritidsordninger og leksehjelpordninger som er opprettet etter opplæringsloven, noe som innebærer at dersom kommunene benytter private aktører til å gjennomføre kommunens pliktige tilbud, gjelder skolemiljøreglene også for dette tilbudet.

Reglene gjelder på skoleområdet eller der opplæringen eller aktiviteter knyttet til skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpen foregår. Reglene gjelder også når skolen, skolefritidsordningen og leksehjelpordningen har aktiviteter utenfor skolens område, for eksempel på turer i nærmiljøet, leirskoleopphold o.l. Selv om reglene gjelder «skolen», kan forhold utenfor skolen ha betydning, ettersom blant annet plikten til å sette inn tiltak etter forslaget § 12-4 gjelder uavhengig av hva som er årsaken til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skoleveien er i en særstilling, fordi skoleveien er så nært tilknyttet skolegangen. Rett og plikt til opplæring gjør at elevene må komme seg til og fra skolen, og dette skiller skoleveien fra blant annet hjemmet og fritiden. At aktivitetsplikten gjelder uavhengig av årsaken til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, betyr at også forhold på en elevs skolevei kan utløse plikt til å iverksette tiltak. På grunn av skoleveiens særstilling og nære tilknytning til skolegangen, må skolen dessuten i større grad også kunne forventes å sette inn tiltak på selve skoleveien, for eksempel tilsyn på bestemte steder.

Til § 12-2 Retten til et trygt og godt skolemiljø

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-2 og er omtalt i kapittel 30.

Bestemmelsen slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. «Skolemiljø» favner både det fysiske og det psykososiale miljøet. «Skolemiljø» omfatter i denne forbindelse hvordan elevene har det på skolen, skolefritidsordningen og leksehjelptilbudet.

Bestemmelsen innebærer at skolemiljøet ikke skal forårsake eller forsterke ekskludering/isolering, helseplager eller mistrivsel, eller ødelegge, hindre eller forstyrre læringen til elevene. I tillegg skal skolemiljøet ha en positiv virkning og gi den enkelte eleven gode muligheter for helse, inkludering, trivsel og læring. Om skolemiljøet fremmer helse, inkludering, trivsel og læring, må vurderes ved å observere virkningen på elevene og ved å observere og måle ulike forhold ved miljøet. Elevenes eget syn på miljøet er avgjørende i denne vurderingen.

Kapittel 12 inneholder flere plikter som utfyller og konkretiserer innholdet i retten til et trygt og godt skolemiljø, for eksempel krav om forebyggende arbeid i forslaget § 12-3, krav om aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø i forslaget §§ 12-4 og 12-5 og regler om det fysiske miljøet i forslaget § 12-7.

Til § 12-3 Nulltoleranse og førebyggjande arbeid

Bestemmelsen viderefører delvis dagens lov § 9 A-3 med noen språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 30.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslaget § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Første avsnitt innebærer at skolen ikke skal godta krenkende oppførsel verken fra elever eller fra noen som oppholder seg på skolen. Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkende oppførsel som elever kan utsettes for, og som skolen ikke skal godta. Det er ikke en uttømmende oppramsing, men kun eksempler for å belyse hva som kan være krenkende oppførsel. Henvisningen til «diskriminering og trakassering» er nøytralt med tanke på diskriminerings- og trakasseringsgrunnlag, og omfatter blant annet diskriminering eller trakassering på bakgrunn av kjønn, etnisitet, språk, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

«[K]renkjande oppførsel» kan omfatte direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot elever, men også mer indirekte krenkende handlinger som utestenging, isolering og baksnakking. Både fysiske og digital oppførsel omfattes av bestemmelsen. Det skal ikke være en høy terskel for hva som anses som krenkende oppførsel overfor elever. Barn og unge er mer sårbare enn voksne, og når de er på skolen, er de i en situasjon som de er pålagt å være i, eller som er nødvendig for at de skal kunne få den opplæringen de har rett til. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å omfattes. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger. Elever kan bli irettesatt av lærere eller oppleve uenighet med lærere eller andre elever uten at dette automatisk anses som krenkende oppførsel.

Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at hva som er krenkende oppførsel, beror på en konkret helhetlig vurdering, ikke bare den enkelte elevens opplevelse. Det er likevel ikke slik at terskelen for hva som er krenkende, er lik for alle elever. For eksempel kan elevenes alder ha betydning for hvilke handlinger og ytringer som anses å være krenkende. Personlige forhold ved den enkelte eleven har også betydning for om noe må anses å være krenkende. Det kan være personlige forhold som elevens livssyn, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. Det har også betydning om elevene er særskilt sårbare, og om dette er synlig for omgivelsene. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan gjøre vedkommende særskilt sårbar.

Selv om vurderingen av hvilke handlinger og ytringer som ikke skal godtas skal bero på en helhetlig vurdering, har de ansatte alltid, uavhengig av om det foreligger krenkende oppførsel eller ikke, en aktivitetsplikt etter forslaget §§ 12-4 og 12-5 dersom den enkelte eleven selv opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen.

Andre avsnitt stiller krav til skolene om at de skal drive et jevnt og stadig forebyggende arbeid for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Målet med arbeidet er å hindre at forhold som innebærer at elevene ikke har et trygt og godt skolemiljø oppstår. Arbeidet skal omfatte både det fysiske og det psykososiale miljøet, og omfatter alt fra renhold og vedlikehold av bygningsmasse og utstyr, til det skolen gjør for å forebygge, oppdage og håndtere krenkende oppførsel. Bestemmelsen innebærer at det ikke er nok at

skolen oppfyller pliktene i forslaget til §§ 12-4, 12-5 og 12-7 og reagerer ved kjennskap til eller mistanke om at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er brutt.

Plikten etter bestemmelsen kommer i tillegg til, men er også noe annet enn internkontrollkravet etter kommuneloven § 25-1. Bestemmelsen pålegger kommunene og fylkeskommunene kontinuerlig å drive forebyggende arbeid på skolemiljøfeltet. Hva slags forebyggende tiltak og aktiviteter som skal gjøres må vurderes konkret, etter lokale undersøkelser og forhold.

Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skole-, gruppe- og individnivå, og det er viktig at elevene selv får delta i utformingen av dette arbeidet, jf. forslaget § 10-2. Foreldrene bør også involveres i skolemiljøarbeidet, jf. forslag til § 10-3. Det finnes et bredt kunnskapsgrunnlag om hva som er effektivt forebyggende arbeid for å sikre trygt og godt skolemiljø.

Til § 12-4 Plikt til å sikre at elevane har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt)

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-4 med noen endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30.

Aktivitetsplikten gjelder elevenes psykososiale skolemiljø og inneholder fem handlingsplikter og krav til dokumentasjon. Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 10-1 og 10-2. Hvilke elever som skal høres i skolemiljø saker, og hvordan dette skal foregå, vil bero på den konkrete saken og elevenes alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som man mistenker eller kjenner til at ikke har det trygt og godt, og andre elever som er direkte påvirket eller involvert i saken. Det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den og gi uttrykk for sine meninger, sin vilje og sine ønsker.

Pliktene til å følge med, gripe inn og melde fra er plikter som gjelder for alle «som arbeider på skolen». Disse pliktene er individuelle plikter for den enkelte knyttet til at de regelmessig oppholder seg på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpordningen for å gjøre arbeid eller tjeneste der og derfor har kontakt med eller observerer elevene. Personkretsen omfatter alle som har et ansettelsesforhold til skolen, kommunen eller fylkeskommunen, uavhengig av om det er heltid eller deltid, fast eller midlertidig, kort- eller langvarig. Også andre som yter arbeid eller gjør tjeneste på skolen og jevnlig oppholder seg på skolen, er omfattet av formuleringen «som arbeider på skolen», uavhengig av hvem som er deres arbeidsgiver, eller om de mottar lønn. Derimot skal ikke personer som bare mer tilfeldig eller nå og da befinner seg på skolen, omfattes.

Omfanget av den enkeltes plikt avhenger av hvilken rolle, hvilke oppgaver og hvilken posisjon vedkommende har på skolen. Det kreves mer av ansatte som har en omsorgsrolle overfor elevene, enn det kreves av ansatte med andre typer arbeidsoppgaver. Det vil for

eksempel kreves mer av lærere, assistenter, miljøarbeidere og rektorer enn det kreves av vaktmestere, renholdere og kantinepersonale. Selskaper og sjåførere som utfører skoleskyssen er ikke omfattet av bestemmelsen.

Plikten til å undersøke saken, sette inn tiltak, lage en skriftlig plan og dokumentere at plikten er oppfylt, er lagt på «skolen». Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for oppfyllelsen, jf. forslaget § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt. Rektor har også et personlig ansvar etter denne bestemmelsen ettersom rektor kan straffes etter forslaget § 12-9 ved brudd på enkelte av pliktene som er lagt til skolen.

Plikten til å «følge med» i *første avsnitt* innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Plikten gjelder også forholdet mellom elever og ansatte på skolen. At de ansatte følger med, er en nødvendig forutsetning for at de skal få mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Slik mistanke eller kjennskap utløser andre delplikter i aktivitetsplikten. Sammen med plikten til forebyggende arbeid, jf. forslaget § 12-3 andre avsnitt, forutsetter plikten til å følge med for eksempel at det gjennomføres inspeksjoner på skolens område og tilsyn i garderober, og at det er en lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Hvordan det følges med, må tilpasses konkrete omstendigheter rundt elevene og ved skolen, for eksempel elevenes alder, elevgruppens sammensetning, forhold ved skoleanlegget mv.

Ordlyden «trygt og godt» sikter til elevenes psykososiale skolemiljø og retten etter forslaget § 12-2. Å ha det trygt og godt omfatter mer enn frihet fra krenkende oppførsel. Elevene har rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Rettigheten avgrenses dessuten ikke av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Det avgjørende for vurderingen er hvordan eleven opplever å ha det mens hen er på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelptilbudet. At årsaken til elevens utrygghet eller mistrivsel er forhold som har skjedd utenfor skoletiden eller utenfor skolens område, begrenser ikke skolens aktivitetsplikt så lenge elevens opplevelse av skolemiljøet påvirkes negativt av det. Dette er blant annet aktuelt i forbindelse med digital mobbing, der den krenkende oppførselen typisk kan skje utenom skoletiden. Tilsvarende kan mobbing eller andre negative opplevelser tilbake i tid påvirke om en elev opplever at det er trygt og godt å være på skolen nå. Se også om virkeområdet for reglene om skolemiljø i merknaden til forslaget § 12-1.

Skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet eller elever som er særlig utsatt for krenkende oppførsel. At en elev tidligere har blitt mobbet, eller utsatt for negative opplevelser på skolen kan for eksempel gjøre en elev særskilt sårbar. Personlige forhold ved den enkelte eleven kan gjøre at eleven er særlig utsatt for krenkende oppførsel. Det kan være personlig forhold knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, til at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller til forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon.

Plikten til å «gripe inn» er knyttet til krenkende oppførsel som vedkommende selv er vitne til, og som fortsatt pågår. Ofte vil det handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering, og ikke bare den enkelte elevens opplevelse, av hva som er krenkende oppførsel. Se også merknaden til forslaget § 12-3 første avsnitt. Plikten begrenser seg til inngrep som er mulige for den som arbeider på skolen å gjennomføre, av hensyn til både elevene og hen selv. Plikten til å gripe inn gir ikke en selvstendig hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. Plikten er derfor også begrenset til tiltak som er lovlige å gjennomføre, enten innenfor skolens oppdrager- og omsorgsansvar eller innenfor reglene om nødrett og nødverge. Det er viktig at de som arbeider på skolen, i tillegg til å kjenne til plikten til å gripe inn, også har kunnskap om hva som er lov, og om hvordan slik inngripen bør gjøres. Det er kommunenes og fylkeskommunenes plikt å sørge for at skolen har riktig og nødvendig kompetanse for å kunne oppfylle pliktene og rettighetene etter loven, jf. forslaget § 17-8.

Andre avsnitt pålegger alle som arbeider på skolen en plikt til å melde fra til rektor om enhver mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt. Terskelen for hva som vekker en mistanke om eller gir kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal være lav. At en elev sier fra om at han eller hun ikke opplever at det er trygt og godt på skolen, oppfyller kravet til at den ansatte har kjennskap. En mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt kan basere seg på observasjoner av elevene, undersøkelser eller kartlegginger, beskjeder fra foreldre eller medelever, aktivitet i sosiale medier mv.

Rektor kan delegere ansvaret for å ta imot slike meldinger til en annen person på skolen. Rektor er likevel ansvarlig for at meldingene følges opp med en undersøkelse og med tiltak dersom det er nødvendig, jf. undersøkelsesplikten i tredje avsnitt og tiltaksplikten i fjerde avsnitt. At det meldes fra til rektor, betyr imidlertid ikke at alle undersøkelser skal gjøres av rektor. Undersøkelsene i en sak vil ofte utføres av andre enn rektor, og riktig nivå for tiltakene kan for eksempel være klassen eller trinnet. Rektor må imidlertid være involvert i sakene for å avgjøre hva som er riktig nivå for tiltakene.

All mistanke om og kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, skal meldes fra om. Tidspunktet for når det skal meldes fra er ikke lovregulert. For at plikten skal ha en hensikt må tidspunktet i forhold til sakens alvor. Vurderingen av hvor raskt hen skal melde i fra må gjøres fra sak til sak, og det må tas hensyn til formålet med regelen, og at skolemiljø saker er tidssensitive. I noen tilfeller er det nødvendig å melde fra til rektor straks, mens det i andre tilfeller kan være forsvarlig å vente noe lenger, for eksempel til slutten av skoledagen eller til ukentlige oppsummeringer eller lignende.

Rektor skal melde fra til kommunen eller fylkeskommunen «i alvorlige tilfeller». Hva som er alvorlige tilfeller, vil bero på en skjønnsmessig vurdering ut fra formålet med å melde fra. Eksempel på hva som typisk regnes som alvorlig, er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende. Andre eksempel er når flere elever har mobbet én elev, eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse

saken. Digital mobbing på tvers av skoler eller grove trusler via for eksempel sosiale medier kan også være alvorlig. At handlingene kan påtales, eller at saken har fått oppmerksomhet i lokalsamfunnet kan også være en indikasjon på alvorlighetsgrad og behov for varsling. Kommunene og fylkeskommunene kan fastsette egne rutiner for når skolene skal melde fra til kommunenivået, med en lavere terskel enn det loven krever.

Rektor kan ikke utsette å melde fra til kommunen eller fylkeskommunen til undersøkelser etter andre avsnitt andre setning er ferdige. Rektor kan derimot gjøre enkelte undersøkelser dersom disse kan gjøres raskt og det er nødvendig for å kunne ta stilling til om saken er alvorlig. Dersom rektor er i tvil og det kreves grundige undersøkelser for å vurdere om saken er alvorlig, skal saken meldes videre til kommunen eller fylkeskommunen.

Etter *andre avsnitt andre setning* har skolen plikt til å undersøke saken etter å ha mottatt en melding andre avsnitt første setning. Det gjelder samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å melde fra, det er imidlertid skolen som har en plikt til å undersøke, ikke den enkelte som arbeider der.

Undersøkelsene skal iverksettes «snarast». Uttrykket likestilles med så snart som mulig eller uten ugrunnet opphold. I praksis betyr det at undersøkelsesaktiviteter skal skje så snart det lar seg gjøre, og en utsettelse må kunne begrunnes.

Plikten til å «undersøkje saka» innebærer at det må hentes inn nok informasjon til å kunne avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hvor grundig en mistanke skal undersøkes, må vurderes skjønnsmessig og være avhengig av formålet og hva slags situasjon man står overfor. Undersøkelsene må ha som formål å få fram fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven har det på skolen. Dette kan kreve at undersøkelsene også handler om å avklare og opplyse forhold som har skjedd tilbake i tid eller utenfor skoletiden og skolens område. Hvis undersøkelsen viser at det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller i saker der eleven selv har sagt fra, må informasjonen som framkommer i undersøkelsen i neste omgang brukes til å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn.

Tredje avsnitt første setning viser til at skolens undersøkelsesplikt også kan utløses av at en elev sier fra om at det ikke er trygt og godt på skolen. Undersøkelsene skal iverksettes snarest. Det skal ikke stilles strenge krav til hva det er å «seie» at man ikke har det trygt og godt. Man kan ikke forvente at elevene bruker lovens ordlyd eller voksnes begreper. Det er skolens ansvar å fange opp at eleven sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Hensikten med undersøkelsen er å få et tilstrekkelig grunnlag til å finne fram til riktige tiltak. Bestemmelsen inneholder også en plikt for skolen til å sette inn «eigna tiltak». Skolen skal sette inn tiltak uansett om undersøkelsen viser at det etter en helhetlig vurdering ikke har skjedd noen krenkelser mot eleven. Så lenge eleven selv opplever å ikke ha det trygt og godt, skal skolen sette inn tiltak for å hjelpe eleven. Tiltakene behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot større eller mindre

problemer eller miljøutfordringer på skolen. I noen tilfeller kan også tiltakene gå ut på å veilede eleven og å sette eleven bedre i stand til å håndtere det som oppleves vanskelig.

Skolen har også plikt til å sette inn egnede tiltak dersom undersøkelser som skolen har utført på eget initiativ, viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. *tredje avsnitt andre setning*. Dette betyr at skolen i noen tilfeller skal sette inn tiltak på eget initiativ, dersom eleven selv ikke har bedt om eller ønsker det. Se for øvrig forslag til §§ 10-1 og 10-2 om elevens beste og elevenes rett til medvirkning.

Plikten til å sette inn tiltak må tolkes utvidende, og omfatter også en plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningen og eventuelt legge til eller endre tiltak dersom det er nødvendig for å nå målet. Hvor omfattende evaluering som må gjøres, vil variere ut fra sakens art.

At tiltakene skal være «eigna», innebærer for det første av tiltakene må være lovlige. Plikten til å sette inn tiltak gir ikke en hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. Plikten er derfor også begrenset til tiltak som enten ikke krever lovhjemmel eller som kan gjennomføres med hjemmel i andre bestemmelser i loven. Skolereglene er relevante i denne sammenheng, se forslag til § 10-7. At tiltakene skal være «eigna», innebærer for det andre at de skal kunne føre til at eleven får det trygt og godt. Tiltakene må tilpasses den konkrete saken, blant annet hva som er årsaken til at eleven ikke har det trygt og godt.

At tiltak skal velges på grunnlag av en «konkret og faglig vurdering», jf. *tredje avsnitt tredje setning*, betyr at skolen må bruke et relevant kunnskapsgrunnlag og i lys av både erfaringer, forskningsgrunnlag og den lokale konteksten finne fram til egnede tiltak. Kravet forutsetter at de ansatte har oppdatert og tilstrekkelig kompetanse om regelverket, skolemiljø og arbeid mot krenkende oppførsel. Kommunene og fylkeskommunene må sørge for at alle som er omfattet av aktivitetsplikten, har nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å gjøre de vurderingene som er nødvendige, og sette i verk tiltak som virker etter hensikten, jf. forslaget § 17-8

Plikten til å «rette opp situasjonen med eigna tiltak», innebærer at skolen har plikt til å sette inn de egnede tiltakene som finnes, og som er tilgjengelige for skolen. Skolen må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak. Ofte vil det være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet. Tiltakene behøver ikke å rette seg mot utvalgte enkeltelever, men kan rette seg mot større eller mindre problemer eller miljøutfordringer på ulike nivå skolen. Det kan også dreie seg om kurs, endring av kultur og holdninger hos de som arbeider på skolen. Dersom årsaken til at en elev opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skoletiden og skolens område, vil skolen ha mer begrenset mulighet til å rette opp dette. Men skolen skal så langt det finnes egnede tiltak sørge for at elevens rett etter forslaget § 12-2 oppfylles. Dersom årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt er forhold utenfor skolen, må skolen likevel søke etter alle egnede måter å hjelpe eleven på. Dette kan være gjennom tiltak som settes inn på skolen, men som har effekt utenfor skoletiden og skolens område. I tillegg må det vurderes om det er andre instanser skolen bør

involvere eller varsle, for eksempel helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten eller kommunens oppsøkende tjeneste.

Plikten til å sette inn tiltak varer inntil situasjonen er rettet opp og eleven har det trygt og godt. Det innebærer at skolens plikt løper så lenge eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Aktivitetsplikten oppfylles gjennom at skolen kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er aktuelle, setter inn de tiltakene som etter en faglig vurdering anses egnet og stadig evaluerer og eventuelt justerer tiltakene for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Dette betyr ikke at skolen alltid må sette inn det tiltaket som eleven eller foreldrene ønsker. Men det betyr at skolen må fortsette å prøve å hjelpe eleven til å få det bedre på skolen. Det kan være enkelte tilfeller der skolen ikke klarer å oppnå at eleven får det trygt og godt, fordi det ikke er faglig forsvarlig å gjøre det ene tiltaket eleven mener er nødvendig. Men skolen kan ikke slutte å forsøke. Skolen må fortsette å gjøre det den kan for at eleven skal få det trygt og godt.

Plikten i *fjerde avsnitt* til å lage en plan for tiltakene utløses samtidig som plikten til å sette inn tiltak, jf. tredje avsnitt. Omfanget av opplysninger under hvert av punktene a) til e) må tilpasses saken. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere. Det stilles ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse.

Dokumentasjonskravet i *femte avsnitt* innebærer at skolen må dokumentere hvordan de ulike delpliktene i aktivitetsplikten er oppfylt. Hvor mye som er nødvendig å dokumentere, og hvilken form det skal dokumenteres i, må vurderes ut fra formålet med dokumentasjonsplikten og risikoen for elevene. Jo høyere risiko det er for at elever ikke har det trygt og godt på skolen, desto strengere krav stilles til mengden dokumentasjon og til hvor grundig den må være. Kommunene, fylkeskommunene og skolene har relativt stor frihet når det gjelder formen for dokumentasjon. Eksempel på dokumentasjonsformer er referater, logger, notater, prosedyrer og lignende. Et minimumskrav til dokumentasjon er at skolens arbeid i enkeltsaker skal være belyst på en slik måte at elever og foreldre forstår og kan sette seg inn i hva som blir gjort i saken.

Det kreves ikke at skolen kan dokumentere om og hvordan de har fulgt med på hver enkelt elev. Skolen må kunne dokumentere hvordan den generelt følger med, for eksempel gjennom inspeksjonsrutiner, inspeksjonslogg med videre. I tillegg må skolen dokumentere ut fra risiko. For eksempel kan det være enkelte områder som er særlig utsatte. Det kan være spesielt sårbare elever, eller det kan være pågående situasjoner som skolen er kjent med eller har mistanke om. Dersom det er en særlig risiko for at elever kan bli utsatt for krenkelser eller på annen måte ikke har det trygt og godt, stilles det strengere krav til skolens dokumentasjon av hvordan den har fulgt med.

Når det gjelder plikten til å gripe inn, er det ikke nødvendig at skolen dokumenterer hvert tilfelle av irettesettelse av elever. Men dersom episoden som det gripes inn mot, er alvorlig eller det kreves betydelig inngripen, må dette dokumenteres.

Når det gjelder plikten til å melde fra til rektor, kommunen og fylkeskommunen, vil meldingen i seg selv være dokumentasjon dersom det meldes fra skriftlig. Ved muntlige meldinger må det dokumenteres på annen måte, for eksempel gjennom møtereferater eller logger.

Dersom en undersøkelse fører til tiltak, skal det finnes dokumentasjon i form av aktivitetsplanen, jf. fjerde avsnitt. Aktivitetsplanen skal omhandle hvilke problemer planen skal løse, og her er det naturlig at det framgår hvordan saken er undersøkt. Dersom undersøkelsen ikke fører til tiltak, må det vurderes konkret om og i så fall hvor mye som må dokumenteres. Dersom undersøkelsen for eksempel går ut på å snakke med de involverte elevene og det viser seg å være en misforståelse som oppklares på stedet, er det ikke nødvendig at dette dokumenteres. Hvis saken krever ytterligere undersøkelser eller skolen er i tvil om hvorvidt det bør settes inn tiltak, skal skolens undersøkelser dokumenteres. Ofte vil undersøkelsene dreie seg om møter med elever, ansatte og foreldre, og referater vil være en naturlig måte å dokumentere slike undersøkelser.

Til § 12-5 Plikt til å melde frå dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-5 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30.

Ordlyden «ein som arbeider på skolen» i denne bestemmelsen skal forstås tilsvarende som i forslaget § 12-4.

Første avsnitt første setning pålegger de som arbeider på skolen en plikt til å melde fra til rektor ved enhver mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen, skolefritidsordningen eller leksehjelpordningen utsetter eller har utsatt en elev for krenkende oppførsel. Krenkelsesbegrepet i denne bestemmelsen er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering, og ikke bare den enkelte elevens opplevelse, av hva som er krenkende oppførsel. Se også merknaden til forslaget § 12-3 første avsnitt. Det gjelder samme lave terskel for plikten til å melde fra her, som etter aktivitetsplikten i forslag til § 12-4. Mistanke er tilstrekkelig. I utgangspunktet er det opp til den ansatte etter en konkret vurdering å ta stilling til om det er grunn til mistanke om at en som arbeider på skolen, krenker eller har krenket en elev. Men det vil alltid gi grunnlag for mistanke dersom en elev selv sier at det har skjedd.

At det skal meldes fra «straks», betyr at hen ikke skal utsette å varsle. At en ansatt krenker en elev er så alvorlig at saken ikke kan vente, ut over eventuelt til neste pause eller friminutt.

Første avsnitt andre setning slår fast at rektor skal melde fra videre til kommunen eller fylkeskommunen.

Andre avsnitt pålegger dem som arbeider i skolen, selv å melde fra til kommunen eller fylkeskommunen dersom de har mistanke om eller kjennskap til at det er en i skolens ledelse som krenker eller har krenket en elev. Det er ingen konflikt mellom forvaltningslovens regler om taushetsplikt og den skjerpede meldeplikten her. Ikke alle opplysningene vil være av en art som omfattes av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13

og taushetsplikten er uansett ikke til hinder for utveksling av opplysninger innad i et forvaltningsorgan når utvekslingen skjer for å utføre de oppgavene som opplysningen er innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b. Kanaler for å melde fra til skoleledelse og kommunen og fylkeskommunen må likevel ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet slik at kravene i personopplysningsloven ivaretas.

De øvrige delpliktene og kravene i aktivitetsplikten i forslaget § 12-4 gjelder også i tilfeller hvor eleven ikke har det trygt og godt fordi eleven blir eller har blitt krenket av en som arbeider på skolen.

Til § 12-6 Statsforvaltaren si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-6 med noen endringer.

Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30.

Første avsnitt slår fast at en elev eller foreldrene til en elev som opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt, kan melde saken til statsforvalteren. Ordlyden «trygt og godt skolemiljø» skal forstås som en henvisning til det psykososiale skolemiljøet og elevens rett etter forslaget § 12-2. Et trygt og godt skolemiljø omfatter mer enn frihet fra krenkelser og skal dessuten ikke avgrenses av årsaken til at eleven opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Se for øvrig merknaden til forslaget § 12-4.

Saken må være tatt opp med rektor før den meldes til statsforvalteren. Statsforvalteren kan ikke kreve sikker dokumentasjon for at saken har vært tatt opp med rektor. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan sannsynliggjøre overfor statsforvalteren at saken er tatt opp med rektor. Se for øvrig merknaden til andre avsnitt andre setning.

Eleven kan, uavhengig av alder, melde saken til statsforvalteren uten sine foreldres samtykke eller kjennskap. Foreldrenes rett til å melde saken inn gjelder uavhengig av hvem av dem barnet bor fast hos. Eleven eller foreldrene kan også peke ut en annen person til å melde saken til statsforvalteren, på elevens vegne, jf. forvaltningsloven § 12. Barneverntjenesten kan melde saken til statsforvalteren ved omsorgsovertakelse, flytteforbud og akutt plassering, jf. forslaget § 24-5.

Andre avsnitt første setning gir eleven og foreldrene en rett til å få spørsmålet om hvorvidt skolen har oppfylt tiltaksplikten etter § 12-4 tredje avsnitt og plikten til å lage ein skriftlig plan etter § 12-4 fjerde avsnitt. Vurderingstemaet er om skolen har satt inn de tiltakene som med rimelighet kan forventes i den aktuelle saken for å sørge for at eleven får et trygt og godt psykososialt skolemiljø, jf. forslaget § 12-2. Dette tilsvarer langt på vei vurderingstemaet Høyesterett har lagt til grunn i sin praksis, jf. Rt. 2012 s. 146. Statsforvalteren må utrede fakta i saken og gjøre en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket. Det avgjørende for vurderingen vil være om skolen har sørget for, og eventuelt fortsatt vil sørge for, å vurdere og evaluere ulike tiltak og sette inn tiltak som etter en faglig vurdering er egnet til å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Se for øvrig merknaden til forslaget § 12-4 tredje avsnitt.

Statsforvalteren skal ikke prøve om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. forslaget § 12-2, er oppfylt. Dette er ikke et spørsmål som kan overprøves, ettersom det avhenger av elevens egen opplevelse av skolemiljøet.

Andre avsnitt andre og tredje setning handler om i hvilke tilfeller statsforvalteren skal avvise en sak. At saken avvises, betyr at statsforvalteren ikke realitetsbehandler saken som meldes inn. En avvisning er et vedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje avsnitt. Statsforvalteren har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Dette kan innebære å hjelpe elever eller foreldre med å legge fram saken for forvaltningen.

Det første avvisningsgrunnlaget er at eleven eller foreldrene ikke først har tatt opp saken med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden saken ble tatt opp. Én uke vil si fem arbeidsdager i tilfeller med fri- og helligdager. Statsforvalteren kan ikke kreve sikker dokumentasjon for at saken har vært tatt opp med rektor. Det vil være tilstrekkelig at eleven og foreldrene kan vise overfor statsforvalteren at det er sannsynlig at saken er tatt opp med rektor. Det stilles ikke formkrav til hvordan saken skal tas opp med rektor eller meldes til statsforvalteren. En melding kan skje både muntlig og skriftlig, på papir og elektronisk. For at statsforvalteren skal kunne behandle saken, må eleven og skolen det gjelder være navngitt. Både rektor og statsforvalteren må forholde seg til at elever og foreldre ikke bruker ord eller uttrykk som samsvarer med lovens ordlyd når saken meldes.

Det andre avvisningsgrunnlaget er at saken ikke gjelder det psykososiale skolemiljøet på skolen der eleven går når saken meldes til statsforvalteren. Det er elevens opplevelse av det nåværende skolemiljøet som er avgjørende, ikke årsakene til at eleven ikke opplevde at det var at det er trygt og godt på en annen skole. Ordlyden «den aktuelle skolen» omfatter også skolen der eleven skulle gått dersom eleven av ulike årsaker ikke kan eller vil møte på skolen, og tilfeller der eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole for å være i et tryggere miljø enn på (nær-)skolen fram til skolen har satt inn nødvendige tiltak.

Hvis vilkårene for avvisning er oppfylt, skal statsforvalteren avvise saken dersom det ikke er særlige grunner til å behandle den. Ordlyden «særlege grunnar» innebærer at saker som er svært alvorlige eller tidssensitive, kan tas til behandling. Det skal være en terskel for å ta en sak til behandling når vilkårene for avvisning er oppfylt. Unntaket «særlege grunnar» gjelder for begge avvisningsgrunnlagene. Det skal mye til for å ta saker som gjelder miljøet på skoler hvor eleven ikke lenger går, til behandling. Det kan likevel unntaksvis være særlige grunner til å realitetsbehandle slike saker, for eksempel dersom det er en svært alvorlig sak og det har særlig stor betydning for elevens mulighet til å få det trygt og godt på den «nye» skolen at saken behandles. Dersom eleven midlertidig og som et kortvarig tiltak har byttet skole eller er hjemme fra skolen fordi hen ikke har det trygt og godt, er ikke vilkåret for avvisning oppfylt. Saken skal da tas til behandling.

I *tredje avsnitt* er statsforvalteren gitt myndighet til å kreve innsendt alle opplysninger som er nødvendige for å behandle saken. Statsforvalteren avgjør selv om pålegget om å sende inn opplysninger skal rettes til skolen eller kommunen eller fylkeskommunen. Opplysningene kan kreves overlevert muntlig eller skriftlig. Statsforvalteren kan sette en

frist for når opplysningene skal være overlevert. Innsynsretten gjelder uavhengig av lovpålagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller avtaler med skolen eller kommunen eller fylkeskommunen. Dersom statsforvalteren skal få tilgang til opplysninger fra skolehelsetjenesten, fastlegen eller andre med taushetsplikt etter helsepersonelloven, forutsetter dette samtykke fra den opplysningene gjelder.

Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 10-1 og 10-2. Hvilke barn statsforvalteren skal høre og hvordan dette skal skje, vil bero på den konkrete saken og barnas alder og modenhet. Statsforvalteren må vurdere om elevenes oppfatning og mening kommer tilstrekkelig fram i saksdokumentene, eller om statsforvalteren selv skal høre elevene direkte. Det er som regel ikke tilstrekkelig for statsforvalteren å bare høre den eleven som har meldt saken. Statsforvalteren må i hvert fall høre alle elevene som saken direkte gjelder. Statsforvalteren må dessuten sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Det kan derfor være nødvendig å innhente informasjon fra andre elever, fra foreldre og fra de som arbeider på skolen og i kommunen eller fylkeskommunen. Hvem som må høres, og hvor grundig saken må utredes, må vurderes konkret. Dersom statsforvalteren skal vedta hva skolen skal gjøre, jf. fjerde avsnitt andre setning, kreves det grundigere utredning av saken enn dersom statsforvalteren skal pålegge retting. Valg av tiltak skal baseres på undersøkelsen av saken, og ikke bare den enkelte elevens opplevelse (se merknaden til § 12-4 fjerde avsnitt). I hvilken grad det er behov for å innhente informasjon fra andre elever, avhenger av hva slags vedtak som er aktuelt, og om dette berører andre elever. Kravet i forslaget § 10-1 om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, omfatter alle involverte elever, ikke bare den som har meldt saken. I noen tilfeller kan hensynet til de ulike elevene tale for ulike løsninger. Hvilke hensyn som skal veie tyngst, og hvilke tiltak som skal iverksettes, må vurderes konkret ut fra målet om at alle elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø.

Fjerde avsnitt gir statsforvalteren myndighet til å vedta hva skolen skal gjøre for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Vedtaket skal rettes mot kommunen eller fylkeskommunen, men vil som regel kreve aktivitet på skolenivå. Det er kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlige for å sørge for at vedtaket gjennomføres. Statsforvalteren kan i vedtaket enten stille krav om at kommunen eller fylkeskommunen finner en løsning på saken som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø, eller statsforvalteren kan selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Hvilken av disse løsningene statsforvalteren velger må vurderes konkret og bero på sakens omstendigheter. Statsforvalteren kan knytte tvangsmulkt til gjennomføring av vedtaket, jf. forslaget § 12-8. Unntaksvis vil det ikke være aktuelt å fatte noe vedtak om hva skolen skal gjøre. Dette kan være dersom eleven har sluttet på skolen mens saken har vært under behandling. Saken skal likevel realitetsbehandles, og statsforvalteren skal konkludere på spørsmålet om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke.

Femte avsnitt pålegger statsforvalteren å sette en frist for kommunen eller fylkeskommunen til å oppfylle statsforvalterens vedtak. Fristen skal angis presist. Det vil ikke være i samsvar med formålet å fastsette at et pålegg skal oppfylles så snart som

mulig. Kommunen eller fylkeskommunen bør samtidig gis en frist for å gi tilbakemelding til statsforvalteren om at vedtaket er gjennomført. Det kan også bes om informasjon fra kommunen eller fylkeskommunen som dokumenterer dette.

Sjette avsnitt innebærer at avgjørelsen er å regne som et enkeltvedtak overfor eleven som har meldt saken, og eventuelt andre private personer som avgjørelsen retter seg mot. Dette innebærer at avgjørelsen må forberedes, og at saken må behandles etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV og V, og at avgjørelsen kan påklages etter forvaltningsloven kapittel VI. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak overfor kommunene og fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene har derfor ikke klagerett.

Til § 12-7 Det fysiske miljøet

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-7 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30.

«Skolen» er brukt som pliktsubjekt i deler av denne bestemmelsen fordi oppfyllelsen naturlig skjer på skolenivå. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslaget til § 28-1 første avsnitt og § 28-2 første avsnitt.

Det fysiske miljøet gjelder både innemiljøet og utemiljøet på skolen. Det fysiske innemiljøet omfatter faktorer som bygningsmessige forhold, luft, temperatur, lys- og strålemiljø, akustikk og mekanisk innemiljø. Utemiljøet refererer seg blant annet til lokaliseringen, utformingen av utearealet, lekeapparater osv.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med det overordnede kravet til skolemiljøet i § 12-2.

Første avsnitt slår fast at alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres. Hva som er elevenes arbeidsplass må vurderes konkret. Selv om det her er store variasjoner i bygningsmasse, organisering, elevtall, skoleslag og ulike fag, er det noen holdepunkter. Det må gjelde der elevene oppholder seg når de mottar opplæring på skolen, uavhengig av om det er teoretiske eller praktiske fag. Tilpasningene kan gjelde på klasse-/gruppenivå eller på individnivå.

Kravet i *andre avsnitt* til det fysiske miljøet retter seg ikke bare mot selve utformingen av skolebygget og skoleanlegget, men også mot driften av det. De daglige rutinene vil derfor være viktige for kvaliteten på skolemiljøet, jf. forslaget § 12-3 om å drive forebyggende arbeid. Plikten skal videre ivaretas ved planlegging, bygging, tilrettelegging og utvikling av de fysiske forholdene. I tillegg gir avsnittets andre setning en plikt til å ta spesielt hensyn til elever med ulike funksjonsnedsettelse. Dette må ses i sammenheng med kravet i tredje avsnitt om å følge gjeldende normer om universell utforming og fysisk tilgjengelighet. Det må i tillegg kunne forventes mer tilpasning av det fysiske miljøet der forhold ved elevgruppen tilsier det.

Føre-var-prinsippet tilsier at man ikke skal vente til ulykker, sykdom eller andre plager oppstår. Gjennom observasjoner og målinger kan man si noe om den potensielle risikoen for miljøet.

Etter *tredje avsitt første setning* skal det fysiske miljøet på skolen være i samsvar med gjeldende faglige normer. Aktuelle faglige normer vil særlig være Helsedirektoratets anbefalinger. Direktoratet er myndighetsorgan og skal opptre nasjonalt faglig normerende, men vil i mange tilfeller også bygge sine anbefalinger på råd fra Folkehelseinstituttet som faglig uavhengig kunnskapsleverandør. Det er også relevant å se hen til andre alminnelig aksepterte faglige normer, blant annet bygningsfaglige, brann- og sikkerhetsfaglige normer. Henvisningen til «gjeldende» innebærer at skolene må holde seg oppdatert på hvilke anbefalinger og råd som gjelder for ulike miljøforhold. *Tredje avsnitt andre setning* innebærer at skolene kan avvike fra de faglige normene dersom de kan dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillende med hensyn til elevenes trygghet, helse, trivsel og læring. Vurderingen av om det fysiske miljøet er tilfredsstillende, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn. Vurderingene vil være basert på elementer fra ulike fagfelt. Kommunene, fylkeskommunene og statsforvalteren har særskilt kompetanse og erfaring med disse vurderingene.

Fjerde avsnitt pålegger skolen å ta stilling til tiltak for å rette på det fysiske miljøet som elever, foreldre eller råd og utvalg der de er representert, ber om. Skolen skal ta stilling til eventuelle tiltak som rådet ber om. Skolen skal behandle sakene etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom skolen ikke innen rimelig tid tar stilling til forslagene om tiltak, kan det klages som om det hadde vært fattet enkeltvedtak.

Til § 12-8 Tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-13 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30 og 59.

Tvangsmulkt forutsetter ikke skyld hos kommunen eller noen kommunen svarer for. Den kan ilegges uavhengig av omfanget av bruddet på aktivitetsplikten. Tvangsmulkt regnes ikke som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

I første avsnitt første setning gis statsforvalteren og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) myndighet til å fastsette tvangsmulkt for kommunene og fylkeskommunene. Tvangsmulkten skal sikre gjennomføring av vedtak etter forslaget § 12-6, noe som igjen har til formål å sikre at aktivitetsplikten oppfylles slik at eleven kan ha et trygt og godt skolemiljø. Det følger også av formålsangivelsen i første avsnitt at et vedtak om tvangsmulkt må utformes slik at det er mulig å unngå tvangsmulkten ved å oppfylle vedtaket som tvangsmulkten er knyttet til. Det innebærer for eksempel at det ikke må settes en så kort frist for etterlevelse at fristen i utgangspunktet er umulig å overholde. I så fall vil «mulkten» i større eller mindre grad få preg av sanksjon mot et allerede begått lovbrudd. Formålet med tvangsmulkt tilsier at det bør brukes i saker der det er grunn til å anta at kommunen eller fylkeskommunen ellers ikke vil oppfylle statsforvalterens eller Utdanningsdirektoratets vedtak innen den fastsatte fristen. Tvangsmulkten kan knyttes til

et vedtak eller deler av et vedtak etter forslaget § 12-6. I *første avsnitt andre setning* er det fastsatt når vedtaket om tvangsmulkt kan gjøres. Det kan skje samtidig med fastsettelsen av vedtaket for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Men vedtaket om tvangsmulkt kan også gjøres senere.

I *andre avsnitt første setning* er det fastsatt at vedtaket om tvangsmulkt får virkning når kommunene eller fylkeskommunene ikke holder fristen for å gjennomføre vedtak som skal sikre at en elev skal få et trygt og godt skolemiljø. Tvangsmulktens virkningstidspunkt er altså knyttet til oppfyllelsen av vedtak rettet mot kommunen eller fylkeskommunen. Tvangsmulkten begynner å løpe fra utløpet av fristen for å oppfylle vedtaket mot kommunen eller fylkeskommunen. Mulkten løper inntil vedtaket er oppfylt. Det innebærer at tvangsmulkten knytter seg direkte til kommunens eller fylkeskommunens etterlevelse av vedtaket, ikke til bruddet på aktivitetsplikten som er grunnlaget for vedtaket.

I *andre avsnitt andre setning* er det oppstilt to kumulative vilkår for at en tvangsmulkt ikke skal få virkning. For det første må det være umulig å innrette seg etter og gjennomføre det vedtaket som er fattet for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. For det andre må det være slik at den ansvarlige, det vil si kommunen eller fylkeskommunen, ikke kan noe for dette. Det vil ikke være tilstrekkelig at kommunen eller fylkeskommunen påberoper seg at det er vanskelig eller dyrt å oppfylle vedtaket. At det viser seg umulig å oppfylle vedtaket innen fristen fordi kommunen eller fylkeskommunen planla å sette i verk et tiltak for sent til å rekke fristen, fritar heller ikke kommunen og fylkeskommunen fra tvangsmulkten.

I *tredje avsnitt* er det fastsatt at reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V skal gjelde i saker om fastsettelse av tvangsmulkt. Statsforvalterens vedtak om tvangsmulkt retter seg mot kommuner og fylkeskommuner og kan ikke påklages. Forvaltningslovens regler om klage kommer derfor ikke til anvendelse.

I *fjerde avsnitt første setning* er det fastsatt at tvangsmulkten skal tilfalle statskassen. I *fjerde avsnitt andre setning* åpnes det for at tvangsmulkten i særlige tilfeller kan bli redusert eller falle bort. Det er opp til det forvaltningsorganet som ilegger tvangsmulkt, etter en konkret skjønsmessig avveining, selv å foreta denne avgjørelsen. Reduksjon eller frafall skal bare skje helt unntaksvis.

Femte avsnitt inneholder en hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tvangsmulkt. Av hensyn til ensartet forvaltningspraksis kan det være aktuelt å gi forskrifter om valg av type tvangsmulkt, det vil si om det skal brukes løpende mulkt eller engangsbeløp, og standardiserte størrelser eller rammer for tvangsmulktens størrelse.

Til § 12-9 Straffansvar for brot på reglane om skolemiljø

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-14 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30 og 59.

Første avsnitt første setning regulerer straffansvaret for brudd på plikten til å følge med, gripe inn og varsle i skolemiljø saker. Disse pliktene gjelder for alle som arbeider på skolen, og den enkelte ansatte kan dermed straffes. Strafferammen er bot eller fengsel i

opptil 3 måneder. Det følger av straffeloven §§ 32 og 54 at bot og fengselsstraff kan kombineres. Bot kan også kombineres med samfunnsstraff, se straffeloven §§ 51 og 54.

Første avsnitt andre setning regulerer straffeansvar for brudd på plikten til å undersøke saken og sette inn tiltak. Disse pliktene er i forslaget § 12-4 lagt til skolen. Det er rektor som kan bli straffeansvarlig for brudd på de pliktene i forslaget § 12-4 som ligger på skolen.

Overfor den enkelte ansatte og rektor gjelder straffebudet ved forsettlig og uaktsomme lovbrudd. Det vil dermed ikke være slik at ethvert brudd på de ulike delpliktene er straffbare. Personlig straffeansvar gjelder dessuten bare ved kvalifiserte lovbrudd, altså ved grove eller flere lovbrudd. I vurderingene av hva som er grove brudd, er det relevant å se hen til lovbruddets art og hvilke skadevirkninger bruddet har hatt.

I *andre avsnitt* er det informasjon om at kommunen eller fylkeskommunen kan ilegges straff etter reglene om foretaksstraff i straffeloven § 27 dersom § 12-4 første til fjerde avsnitt eller § 12-5 er overtrådt av noen som handler på vegne av skolen. Det er straffeloven § 27 som er avgjørende for om kommunen og fylkeskommunen kan ilegges foretaksstraff.

Tredje avsnitt henviser til den særskilte foreldelsesfristen for saker om psykososialt skolemiljø. Uten denne særregelen ville foreldelsesfristen vært to år, jf. straffeloven § 86 første avsnitt bokstav a.

Til § 12-10 Bevisbør i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9 A-15 med språklige endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 30 og 59.

Bestemmelsen innebærer at det er delt bevisbyrde når det gjelder ansvarsgrunnlaget i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø. Vilkåret om at «det er grunn til å tru at kommunen eller fylkeskommunen ikkje har fulgt reglane [...]» innebærer at den skadelidtes påstand må styrkes av opplysninger i saken. Men påstanden behøver ikke å være støttet av bevis i form av dokumentasjon eller vitneførsel. Dette angir en lempeligere standard enn det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt som ellers vil gjelde i bevisføringen i en erstatningssak. Det er tilstrekkelig at det finnes opplysninger i saken som gir grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen ikke har fulgt reglene; opplysningene må ikke nødvendigvis framskaffes av den skadelidte selv. Kommunen og fylkeskommunen må da sannsynliggjøre – med sannsynlighetsovervekt – at de likevel ikke er å bebreide.

Det følger av skadeserstatningsloven og rettspraksis at både kumulative og anonyme feil omfattes av erstatningsansvaret og samlet sett kan vurderes som uaktsomhet fra skolens side og danne grunnlag for ansvar for kommunen eller fylkeskommunen.

Regelen om delt bevisbyrde gjelder bare det erstatningsvilkåret som gjelder ansvarsgrunnlaget. For de andre erstatningsvilkårene – økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng – gjelder de ordinære bevisbyrdereglene.

Kapittel 13 Ordenstiltak

Til § 13-1 Bortvisning

Bestemmelsen viderefører § 9 A-11 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 32.

Bestemmelsen gjelder for grunnskoler og videregående skoler.

Første avsnitt regulerer rammene for i hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i skolereglene at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd på skolereglene i forslaget § 10-7. Dersom bortvisning, inkludert bortvisning for resten av skoleåret, ikke er fastsatt som en reaksjon i skolereglene, kan ikke bortvisning brukes. Kommunene og fylkeskommunene velger selv om de vil fastsette i skolereglene at bortvisning skal kunne brukes som en reaksjon. Dette valget bygger på et forvaltningskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve.

Bortvisning kan bare brukes som reaksjon ved brudd på skolereglene, ikke andre regler, for eksempel regler i opplæringsloven. Det betyr at skolereglene må være dekkende for de situasjonene der kommunen og fylkeskommunen mener at bortvisning (og andre reaksjoner) er et aktuelt tiltak. Dersom bortvisning skal kunne brukes som tiltak ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg i forslaget § 27-1, må dette fastsettes i skolereglene. Det samme gjelder brudd på plikten til deltakelse i opplæringen i forslaget § 2-2 andre avsnitt.

Med «grove brot» menes brudd på skolereglene som anses som alvorlige. Bortvisning for resten av skoleåret kan bare brukes som reaksjonsmåte ved «særleg alvorlege» brudd på skolereglene, og bare i videregående skole. Bortvisning for resten av skoleåret skal bare brukes når det er absolutt nødvendig, og vil først og fremst være aktuelt ved gjentatte alvorlige brudd på skolereglene. Svært alvorlige enkeltstående brudd kan etter omstendighetene også være tilstrekkelig grunnlag for bortvisning av en elev for resten av skoleåret.

Hva som er «grove» brudd og hva som er «særleg alvorlege» brudd på skolereglene, må bero på en skjønsmessig vurdering. Dette vil langt på vei være en skolefaglig vurdering. Ettersom bortvisning er et inngripende tiltak overfor elevene det gjelder, skal domstolene og tilsynsmyndighetene av hensyn til elevenes rettssikkerhet kunne overprøve vurderingen fullt ut.

Første avsnitt tredje setning presiserer at foreldrene til en elev på 1. til 7. trinn skal få beskjed før eleven bortvises for resten av dagen. Skolen kan ikke la eleven forlate skolen før foreldrene er varslet. For de yngste elevene vil det dessuten ofte være slik at eleven blir på skolen til foreldrene henter hen. Skolens alminnelige omsorgs- og tilsynsansvar for elevene innebærer at skolen også kan ha plikt til å melde fra til foreldrene til elever på høyere trinn. Dette må skolen i lys av omsorgs- og tilsynsansvaret vurdere konkret i den enkelte sak. Eksempel på dette er elever med behov for tilsyn. Regelen her om at foreldrene skal ha beskjed om bortvisningen før den gjennomføres, supplerer regelen i forslaget § 10-8. Selv om foreldrene ikke får melding i forkant av en bortvisning, kan §

10-8 innebære at foreldrene skal ha informasjon om bortvisningen etter at den er satt i verk.

Andre avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en elev. Myndigheten til å bortvise en elev er lagt til rektor og fylkeskommunen «sjølv». Ordlyden tilsier at denne myndigheten ikke kan delegeres videre til andre. Selv om beslutningsmyndigheten er lagt direkte til rektor i loven, betyr ikke dette at styringsretten til kommunen og fylkeskommunen er innskrenket.

Det er ett unntak fra delegeringsforbudet i andre avsnitt andre setning. Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke har fastsatt noe annet, står rektor fritt til å delegere til én lærer, flere lærere eller alle lærerne ved skolen å bortvise elever fra en opplæringsøkt som læreren har ansvaret for. Én «opplæringsøkt» omfatter undervisning som blir gitt av den samme læreren, eller den samme gruppen av lærere, over en sammenhengende tidsperiode.

Andre avsnitt fjerde setning er ikke til hinder for at fylkestinget delegerer myndigheten til å bortvise elever for resten av skoleåret til administrasjonen, men myndigheten kan ikke delegeres til rektor eller andre på skolen.

Bortvisning for én dag eller mer, vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Utgangspunktet er at bortvisning for kortere tid enn én dag ikke vil være et enkeltvedtak. En planlagt bortvisning fram i tid for mindre enn en dag, vil likevel være et enkeltvedtak.

Selv om kortvarig bortvisning normalt ikke er et enkeltvedtak, må rektor rådføre seg med lærerne til eleven før bortvisning vedtas. Dette følger av den alminnelige plikten til å opplyse saken i forvaltningsloven § 17. Uavhengig av om bortvisningen er enkeltvedtak eller ikke, skal eleven høres, og elevens mening skal tillegges vekt. Videre må elevens beste være et tungtveiende hensyn i vurderingen, jf. forslaget §§ 10-1 og 10-2.

Tredje avsnitt gjelder uavhengig av hvor lang tid det er tale om å bortvise eleven, og slår fast det mildeste inngreps prinsipp: Dersom det er tilstrekkelig med mindre inngripende tiltak enn bortvisning, skal mindre inngripende tiltak benyttes.

Til § 13-2 Pålagt skolebytte

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9 A-12 med enkelte endringer og er omtalt i høringsnotatet kapittel 32.

Bestemmelsen handler om pålagt skolebytte, som vil si at kommunen eller fylkeskommunen bestemmer at en enkeltelev må bytte skole av hensyn til de andre elevene. Bestemmelsen gjelder ikke tilfeller der en elev selv ber om å få bytte skole, eller der elever må bytte skole som følge av skolenedleggelse eller endringer i skolekretsene.

Første avsnitt angir grunnvilkåret for at pålagt skolebytte kan brukes som tiltak. Det er ikke en plikt for kommunen og fylkeskommunen å pålegge skolebyttet dersom vilkåret er oppfylt. Medelever har heller ikke en rett til å kreve at et skolebytte blir gjennomført.

Pålagt skolebytte i grunnskolen innebærer at eleven blir pålagt å bytte fra den skolen eleven har rett til å gå på etter forslaget § 2-6.

Grunnvilkåret for å kunne pålegge skolebytte er at oppførselen til eleven går alvorlig ut over tryggheten eller læringen til én eller flere medelever. Dersom skolen mener at skolebytte vil være det beste for en elev, men oppførselen til eleven ikke utgjør et problem for én eller flere medelever, kan ikke skolebytte pålegges. Slikt skolebytte forutsetter samtykke. Skolebytte kan heller ikke pålegges av hensyn til de ansatte på skolen.

Det er elevens oppførsel og virkningene av den som skal vurderes. Dette forutsetter at skolen gjør grundige undersøkelser, jf. også forslaget § 12-4 tredje og fjerde avsnitt. For at vilkåret for skolebytte skal være oppfylt, må undersøkelsene for det første vise at oppførselen til en enkeltelev faktisk er en vesentlig årsak til at én eller flere medelever ikke har det trygt og godt på skolen eller lærer mindre. Både forhold som skjer på skolen, og forhold som skjer på fritiden, kan begrunne skolebytte dersom det påvirker skolemiljøet til andre elever.

De negative virkningene for medelevene må dessuten være kvalifiserte. Om oppførselen til eleven går «alvorleg» utover tryggheten eller læringen til andre elever, må vurderes konkret. I vurderingen skal det tas utgangspunkt i opplevelsen til medelevene, men det skal også gjøres en faglig vurdering av hva slags oppførsel som vanligvis er egnet til å gå utover andre elevers trygghet og læring i alvorlig grad.

Andre avsnitt regulerer tilfeller hvor det ikke kan pålegges skolebytte selv om grunnvilkåret i første avsnitt er oppfylt.

Andre avsnitt første setning fastslår at eleven ikke kan flyttes dersom «mindre inngripande tiltak er tilstrekkelege». Kravet innebærer at det må vurderes om andre tiltak kan være tilstrekkelige til å forhindre at oppførselen til eleven går alvorlig utover tryggheten og læringen til andre elever. Det innebærer at andre tiltak som hovedregel skal prøves ut og evalueres før det er aktuelt å pålegge et skolebytte. Skolebytte vil derfor først og fremst være aktuelt i saker som har pågått over tid og blitt stadig mer belastende for medelevene, uten at tiltakene som har vært satt inn, har bedret situasjonen.

I ekstraordinære tilfeller kan det likevel være riktig, av hensyn til medelevene, at andre tiltak ikke prøves ut før skolebytte blir gjennomført. Dette vil være saker der behovet for å verne medelevene er særlig stort. Et eksempel kan være et tilfelle der undersøkelsene viser at en elev har opplevd et grovt seksuelt overgrep fra én eller flere medelever, drapsforsøk eller andre ekstreme former for vold, og der det ikke er forholdsmessig eller rimelig å kreve at det først skal prøves ut andre tiltak.

Om andre tiltak er «tilstrekkelege», krever en vurdering av effekten av ulike tiltak som kan rettes inn mot situasjonen. Det er ikke nødvendig at mindre inngripende tiltak kan løse problemet helt, men tiltakene må hver for seg eller i samspill redusere skadevirkningene slik at oppførselen ikke lenger vil gå utover andre elever i alvorlig grad, jf. første avsnitt. Pålagt skolebytte er derfor bare aktuelt dersom skolebytte er det eneste tiltaket som har denne effekten.

Hvilke tiltak som er aktuelle, og hva som er mer eller mindre inngripende, vil avhenge av en konkret vurdering. Vurderingen av hvor inngripende et tiltak er, skal ta utgangspunkt i eleven det er aktuelt å flytte. Det skal vurderes tiltak som rettes mot hele skolemiljøet, mot grupper av elever, mot andre elever ved skolen og mot enkelteleven det er aktuelt å flytte.

Andre avsnitt andre setning innebærer også en begrensning i adgangen til å pålegge skolebytte. «[H]eimen» skal forstås som der eleven bor og ellers vil fortsette å bo dersom hen ikke blir pålagt å bytte skole. Det vil ofte, men ikke alltid, være hjemme hos foreldrene eller en av dem, eller der eleven bor alene eller med andre ungdommer for eksempel i et kollektiv eller på et internat. D

Andre avsnitt tredje setning innebærer en begrensning i adgangen til å pålegge elever i videregående opplæring å bytte skole. Begrensningen gjelder i tillegg til de to andre begrensningene i andre avsnitt. Reglene om inntak til videregående opplæring vil begrense hvilke skoler det er aktuelt å bytte til. Disse reglene går i dag fram av gjeldende forskrift til opplæringsloven kapittel 6 og av lokale forskrifter i den enkelte fylkeskommunen. Etter inntaksreglene kan elevene bare flyttes til skoler hvor de kvalifiserer til inntak. At en elev ikke kan bli pålagt å bytte skole dersom det fører til at eleven «må bytte utdanningsprogram og programområde», innebærer at eleven må få tilbud om en fagkombinasjon ved den nye skolen som gjør at eleven kan fullføre til planlagt tid. Et skolebytte hvor det er nødvendig med omvalg for å kunne fullføre videregående opplæring, forutsetter samtykke fra eleven.

Tredje avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelser om pålagt skolebytte. Myndigheten er lagt til kommunen og fylkeskommunen «sjølv». Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget delegerer myndigheten til å pålegge skolebytte til administrasjonen, men myndigheten kan ikke delegeres til rektor eller andre på skolen.

Elevenes rett til å medvirke og kravet om at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn, følger av forslaget §§ 10-1 og 10-2. Hvilke elever som skal høres i saker om pålagt skolebytte, og hvordan dette skal skje, vil bero på den konkrete saken og elevenes alder og modenhet. Det er imidlertid ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Skolen skal høre både den eleven som kan bli pålagt skolebytte og andre elever som er direkte påvirket og involvert i saken. Det skal legges vekt på hensynet til alle involverte elever. For at elevenes rett til medvirkning skal være reell, må skolen sørge for at elevene får informasjon om prosessen og inviteres til å beskrive situasjonen slik de opplever den, og gi uttrykk for sine meninger, sin vilje og sine ønsker.

Fylkeskommunene og kommunene velger selv om de vil bruke adgangen til å pålegge skolebytte for en elev. Dette valget bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Vurderingene av om oppførselen til eleven går «alvorleg ut over tryggleiken eller læringa» til en eller flere medelever, om mindre inngripende tiltak er «tilstrekkelige» eller om daglig skyss er «uforsvarlig» bygger derimot på et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Kapittel 14 Organiseringa av opplæringa og reglar for livssynsopplæring

Til § 14-1 Skolerute og lengda på skoleåret

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov §§ 2-2 og 3-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 18.

Første avsnitt regulerer skoleårets lengde. Kravet betyr at det skal være 38 uker med opplæring. Det trenger ikke å være 38 uker sammenhengende opplæring, og det trenger ikke å være opplæring alle dagene i uken. Nasjonale regler om minstetid til opplæring etter forslaget § 1-3 tredje avsnitt vil i praksis også innebære en minimumsgrense for antall undervisningsdager.

Andre avsnitt første setning pålegger kommunene og fylkeskommunene å fastsette skole- og feriedager (skolerute) og presiserer at dette skal fastsettes i forskrift. Dersom det skal gjennomføres opplæring på andre dager enn det som er fastsatt i skoleruta, må forskriften endres, eller det må gjøres unntak i enkeltvedtak. For at det skal kunne gjøres unntak fra skoleruta i enkeltvedtak, må forskriften om skoleruta gi hjemmel til det.

Andre avsnitt andre setning innebærer begrensninger i kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til å bestemme hvilke dager som skal være skoledager og fridager. Avsnittet innebærer at det må være skoledager på dager hvor det skal gjennomføres nasjonale prøver og eksamen.

Andre avsnitt tredje setning fastsetter at forskriften om skolerute ikke trenger å kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Til § 14-2 Inndeling av elever i klassar og grupper

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 8-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 18.

Første avsnitt første setning innebærer et krav om at elevene skal deles inn i klasser. Det er ikke et krav at skolene må bruke betegnelsen «klasse». Kravet går ut på at elevene skal tilhøre én gruppe hvor de får så store deler av opplæringen at de kan oppnå sosial tilhørighet. Hvor mye opplæringstid elevene må ha i klassen for å oppnå sosial tilhørighet, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn, samtidig som faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring og mer generell skolefaglig kompetanse vil stå sentralt i denne vurderingen. Generelt kan det være behov for mer opplæringstid sammen med klassen jo yngre elevene er. I videregående opplæring vil tilbudsstrukturen og inndelingen i ulike programfag, begrense hvor mye opplæringstid man kan få til i samme klasse.

Første avsnitt andre setning presiserer at så lenge kravet i første setning er oppfylt, så kan elevene få opplæring i andre grupper enn i klassen.

Første avsnitt tredje setning regulerer hvordan grupper og klasser skal settes sammen. Kravet om at inndelingen skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre, innebærer at elevene som hovedregel må deles inn i grupper på tvers av ulike karakteristikk som for eksempel kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, etnisitet og religion. Det innebærer også at det må ses til at inndelinger etter

nøytrale kriterier som for eksempel bosted ikke faktisk innebærer skjevfordeling av elever etter kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn, etnisitet og religion. Bestemmelsen stiller krav til resultatet av inndelingen, ikke bare inndelingskriterier.

Andre avsnitt regulerer hvor store gruppene og klassene kan være. Hva som er pedagogisk forsvarlig, skal vurderes med grunnlag i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Økonomiske hensyn kan ikke brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Så lenge gruppen ikke er større enn det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunene og fylkeskommunene derimot legge vekt på andre momenter, som økonomi, ressursituasjon, bygningsmessige betingelser mv.

Hvor stor gruppe som vil være trygt, vil avhenge av blant annet elevenes alder og ferdighetsnivå, den ansattes kompetanse og den konkrete risikosituasjonen. I vurderingen av gruppestørrelse på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående skole vil kunnskap og erfaring fra de ulike bransjene sammenholdt med skolens erfaringer med elever i den aktuelle aldersgruppen, være et relevant beslutningsgrunnlag.

Vurderingen av hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig, er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut. Samtidig må det konkrete innholdet i kravet om at gruppen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig utledes på bakgrunn av pedagogiske og faglige vurderinger.

Tredje avsnitt er et unntak fra første avsnitt tredje setning ved at det åpner for at elevene på visse vilkår kan deles inn etter faglig nivå. Avsnittet omfatter enhver form for inndeling i grupper hvor utvelgelsen av elevene er gjort med utgangspunkt i elevenes faglige nivå. Det omfatter både tilfeller hvor alle elevene i en klasse eller på et trinn deles inn etter faglig nivå, og tilfeller hvor bare noen av elevene er gruppert sammen ut fra faglig nivå. At elevene er i en egen gruppe, innebærer at opplæringen skjer isolert fra øvrige grupper, ofte i et annet rom.

Vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut, samtidig som vurderingene må gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Tredje avsnitt første setning fastsetter vilkår for når elevene kan deles inn i grupper etter faglig nivå. Adgangen til å dele inn etter faglig nivå vil bare gjelde for den delen av opplæringen der nødvendighetskravet er oppfylt. Nødvendighetskravet betyr ikke at nivådeling må være nødvendig for alle elevene. Poenget er at nivådeling er nødvendig for *noen*, og at inndelingen samtidig vil være egnet til å gi *alle* et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. «[N]ødvendig» betyr ikke at noe må være absolutt påkrevd, men det er ment å være en høyere terskel enn at inndelingen bare framstår som hensiktsmessig.

Kriteriet «tilfredsstillende utbytte av opplæringa» må relateres til målene for opplæringen og hva som er realistisk for den enkelte eleven sammenlignet med andre elever. Videre må man vurdere hvordan organiseringen påvirker mulighetene til å realisere opplæringens brede samfunnsmandat, som er gitt i lovens formålsparagraf og i læreplanverkets ulike deler. Vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få tilfredsstillende utbytte

av opplæringen, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er et lovbundet skjønn, samtidig som vurderingen må gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Tredje avsnitt andre setning innebærer at inndeling i grupper etter faglig nivå bare kan gjøres i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Med «særskilde» menes at det må være en bestemt faglig del av opplæringen, og at behovet for nivådeling må være knyttet til denne delen. Med «avgrensa» menes at elevene bare skal være i slike grupper i en begrenset del av tiden. Hvor stor del av tiden elevene kan være i nivådelte grupper, må vurderes konkret. I denne vurderingen må det tas hensyn til elevenes muligheter for tilfredsstillende utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klassen at de kan oppnå sosial tilhørighet. Ettersom elevene skal være i klassen mer enn i særskilte og begrensede deler av opplæringen, vil det ikke være tillatt å dele inn elever i *klasser* etter nivå.

Tredje avsnitt tredje setning innebærer for det første at behovet for inndelingen etter faglig nivå skal vurderes jevnlig. Dette skal bidra til at elevene ikke er delt inn etter nivå i større grad enn det er behov for, og at det unngås at elevene blir værende i fast gruppe uavhengig av deres faglige utvikling. Kravet om jevnlig vurdering av inndelingen betyr også at det jevnlig skal vurderes hva som er *virkningene* av nivådelingen. Vurderingen skal forhindre at skolen fortsetter å bruke et tiltak som innebærer nivådeling, dersom tiltaket ikke har positive effekter, eller dersom det går utover enkeltelever på en uheldig måte. Loven stiller ikke krav om systematisk evaluering. Kravet om jevnlig vurdering innebærer ikke et krav om fast intervall. Hvor ofte inndelingen må vurderes, vil bero på hvor omfattende nivåinndelingen er.

Fjerde avsnitt er et unntak fra første avsnitt tredje setning ved at det åpner for at elevene kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det. Denne terskelen innebærer at undervisningen kan deles inn etter kjønn for temaer i undervisningen hvor det kan oppleves tryggere for elevene å få undervisning i kjønnsdelte grupper, for eksempel om seksualitet, pubertet mv. Det kan også være aktuelt å dele inn elevene etter kjønn dersom elevene skal prate om utfordringer i skolemiljøet som særlig gjelder jentene eller guttene. Ellers vil slik inndeling bare være aktuelt dersom det ikke er praktisk mulig å få til felles undervisning på en måte som er forsvarlig og rimelig med hensyn til elevenes integritet, for eksempel dersom det ikke finnes garderobesom som gjør det mulig for jenter og gutter å dusje separat. I slike tilfeller må det i så fall være snakk om kortere perioder i unntakssituasjoner, ettersom kommunene og fylkeskommunene har et ansvar for å sørge for tilstrekkelige fasiliteter. Kravet om at det må foreligge særlig tungtveiende grunner for å dele elevene inn i grupper etter kjønn, innebærer at det ikke kan gjennomføres kjønnsdelt undervisning i for eksempel svømming for å ta hensyn til at enkelte elever og foreldre ønsker dette på grunn av religiøs overbevisning. Vurderingen av om det foreligger særlig tungtveiende grunner, er en skjønnsmessig vurdering. Dette er et lovbundet skjønn som domstolene og tilsynsmyndigheten kan prøve fullt ut.

Femte avsnitt stiller krav om at alle elever skal ha en kontaktlærer som har et særlig ansvar for eleven, kontakten med hjemmet og for administrative, sosiale og pedagogiske

gjøremål i klassen som eleven går i. Det kan være flere kontaktlærere i én klasse, men hver av elevene i klassen skal da bare ha én av dem som sin kontaktlærer.

Til § 14-3 Forholdstal mellom talet på lærarar og talet på elevar

Bestemmelsen viderefører departementets hjemmel til å fastsette forskrifter om lærertetthet og er omtalt i høringsnotatet kapittel 18. Slike forskrifter skal angi forholdstallet mellom lærer og elever.

Forholdstallet, beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse, tar utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer og er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/i en kommune. Denne matematiske størrelsen sier ikke noe om den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. En undervisningsgruppe kan være større eller mindre enn dette, avhengig av hvorvidt det er innenfor kravene i § 14-2.

Beregnet gruppestørrelse kan variere på ulike trinn.

Til § 14-4 Fjernundervisning

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 20.

Første avsnitt fastsetter vilkårene for at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning. Vilkårene er at det må være gode grunner til å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning, at det vil være trygt og pedagogisk forsvarlig, og at elever og lærer kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemiddel. Vilkårene er utdypet i andre, tredje og fjerde avsnitt.

At «delar» av opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning, utelukker at hele opplæringen til en elev blir gjennomført som fjernundervisning. Deler av opplæringen innebærer også at ordinær opplæring av lærere på skolen skal være normalordningen. Avgrensningen utelukker ikke at man kan gi opplæring i hele fag som fjernundervisning, for eksempel for å legge til rette for at elevene får større valgfrihet og kan velge smale fag de ellers ikke kunne valgt.

Kravet om at kommunene og fylkeskommunene må «godtgjere» at det er gode grunner til å gi opplæring som fjernundervisning, og at opplæringen som skjer som fjernundervisning, er trygg og pedagogisk forsvarlig, innebærer at det er kommunene og fylkeskommunene som må sannsynliggjøre at disse vilkårene er oppfylt. Kravet understreker at ordinær opplæring er normalordningen, og at avgjørelsen om å bruke fjernundervisning krever særskilt begrunnelse. Det vil ikke være noe absolutt dokumentasjonskrav, men det er naturlig at det foreligger noe dokumentasjon fra de vurderingene som er gjort. Ved et eventuelt tilsyn er det kommunene og fylkeskommunene som må sannsynliggjøre at det er gode grunner til å organisere opplæringen slik og at fjernundervisningen er trygg og pedagogisk forsvarlig, og ikke tilsynsmyndighetene som må sannsynliggjøre at den ikke er det. Valg av fjernundervisning vil, i likhet med valg av undervisningsmetode, i stor grad hvile på et faglig skjønn. Både lærerkollegiet på den enkelte skolen, rektor og kommunen vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen.

I *andre avsnitt* er det en forklaring på hva som er ment med gode grunner. *Første setning* forklarer innholdet i vurderingen, mens *andre setning* omtaler eksempel på mulige fordeler med fjernundervisning. Vilkåret om gode grunner innebærer at det skal være en viss terskel for å organisere opplæringen som fjernundervisning. Ordinær opplæring av lærere på skolen er normalordningen, mens fjernundervisning krever en god begrunnelse. Vilkåret om gode grunner innebærer at det må gjøres en helhetlig vurdering der fordelene med fjernundervisning blir veid opp mot ulempene. Fordelene kan for eksempel være at det blir mulig å gi elevene et tilbud de ellers ikke ville fått, eller at det gir bedre mulighet til å tilpasse opplæringen til det faglige nivået til den enkelte. En ulempe med fjernundervisning er at elevene ikke møter læreren og kanskje heller ikke de andre elevene som deltar i opplæringen. Det er ikke tillat å bruke fjernundervisning for å spare penger, og kommuner og fylkeskommuner kan ikke la være å prøve å rekruttere lærere som de ellers ville ha rekruttert, eller la være å opprette tilbud som de ellers ville ha opprettet. Derimot kan fjernundervisning være aktuelt dersom det gir elevene valgfrihet som de ellers ikke ville fått, for eksempel mulighet til å velge smale språkfag.

Tredje avsnitt konkretiserer hva som ligger i vilkåret om trygt og pedagogisk forsvarlig, og hva som er sentrale momenter i disse vurderingene.

«Trygt og pedagogisk forsvarleg» skal tolkes i bred forstand ved at det blant annet skal tas hensyn til hvor gode muligheter elevene har for læring, utvikling, trivsel og sosial tilhørighet, jf. oppramsingen i *tredje ledd første setning*. Momentene er ikke uttømmende. Hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig, må vurderes skjønnsmessig basert på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Alderen og hvor modne elevene er, vil ha betydning i vurderingen. I tillegg har det betydning hvor mye av opplæringen som skjer gjennom fjernundervisning. Om og hvordan fjernundervisningen blir kombinert med ulike former for fysisk samhandling, og om en voksen har tilsyn med elevene, har også betydning for om opplæringa vil være trygg og pedagogisk forsvarlig. Det skal vurderes særskilt om det vil være trygt og pedagogisk forsvarlig å gi de yngste elevene opplæring som fjernundervisning. En forutsetning er i så fall at eleven får hjelp til å følge opplæringen av en voksen på skolen. I vurderingen av om det er trygt for elevene, skal det også tas hensyn til risikoen for personvernet til elevene. Dersom en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av fjernundervisningen, må skolen legge til rette særskilt i samsvar med reglene om individuelt tilrettelagt opplæring.

I *tredje ledd andre setning* blir det slått fast krav om nødvendig og egnet utstyr og kompetanse til å gi opplæringen som fjernundervisning. Det siktes her til den tekniske kompetansen som trengs for å kunne gjennomføre opplæringen som fjernundervisning på en god måte. Kravet kommer i tillegg til kravene om faglig og pedagogisk kompetanse i opplæringsloven kapittel 17 med forskrifter. Kravet gjelder skolen, ikke den enkelte læreren. Dersom læreren ikke har nødvendig teknisk kompetanse, må læreren få hjelp av andre slik at opplæringen kan gjennomføres på en god måte for elevene. Hva som er nødvendig og egnet utstyr, må vurderes konkret. Sentralt i denne vurderingen er om utstyret gjør det mulig å kommunisere effektivt, jf. *fjerde avsnitt*.

Fjerde avsnitt utdyper hva som ligger i kravet om effektiv kommunikasjon. Kravet innebærer at elevene må ha tilsvarende anledning til faglig hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede. Dessuten må læreren ha tilsvarende anledning til å gi opplæring, gjøre vurderinger og registrere eventuelt fravær. De tekniske løsningene som blir benyttet, må legges til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.

Femte avsnitt handler om hvor elevene skal kunne få fjernundervisning. *Første setning* slår fast at hovedregelen er at elevene skal få fjernundervisning på skolen.

Femte avsnitt andre setning åpner for at en elev i grunnskolen kan få opplæring andre steder enn på skolen i særlige tilfeller. Et særlig tilfelle kan for eksempel være at en elev ikke kan komme på skolen på grunn av sykdom. Da kan fjernundervisning være et nyttig supplement til at læreren kommer hjem til eleven ved langvarig fravær. Et annet særlig tilfelle kan være dersom en elev skal delta i idrettskonkurranse eller kulturarrangement på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Hva som er et særlig tilfelle, må vurderes konkret. Det er ment å være en høy terskel.

Femte avsnitt tredje setning åpner for at en elev i den videregående opplæringen kan få fjernundervisning andre steder enn på skolen i særlige tilfeller eller etter avtale med rektor. Bestemmelsen innebærer at elever i den videregående opplæringen kan få fjernundervisning andre steder enn på skolen utover i særlige tilfeller, men det forutsetter en avtale med rektor. Se omtalen av hva som er ment med særlige tilfeller i merknaden til femte avsnitt andre setning.

Det er rektor på hjemskolen til eleven som kan inngå avtale om at eleven skal få fjernundervisning andre steder enn på skolen. Rektor kan delegere denne kompetansen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at fylkeskommunene avgjør hvilken praksis skolene skal ha. Om fjernundervisninga skal bli gitt andre steder enn på skolen, må vurderes konkret for den enkelte eleven.

Sjette avsnitt er en hjemmel til å fastsette regler i forskrift. Det er ikke lagt opp til at det skal fastsettes forskriftsregler idet lovreglene blir innført. Forskriftshjemmelen skal kunne brukes til raskt å fastsette ytterligere vilkår og krav dersom det viser seg at dette er nødvendig ut fra måten reglene blir praktisert på.

Fylkeskommunene og kommunene velger selv om de vil bruke adgangen til å gjennomføre opplæring som fjernundervisning. Dette valget bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Flere av vilkårene som må være oppfylt for å kunne gi opplæring som fjernundervisning, er skjønnsmessige. Vurderingen av om disse vilkårene er oppfylt bygger på et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Til § 14-5 Forbud mot forkynning

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 2-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 33.

Bestemmelsen oppstiller et generelt forbud mot forkynning i opplæringen. Forbudet gjelder alle deler av opplæringen, ikke bare opplæring om emnene kristendom, religion,

livssyn og etikk. Forbudet mot forkynning innebærer blant annet at undervisningen ikke skal gi rom for religionsutøvelse, selv om den skal gi kunnskap om tro, religioner og livssyn. I dette ligger blant annet at formålet med opplæringen om kristendom, religion, livssyn og etikk ikke er å påvirke elevene til den kristne tro. Elevene skal heller ikke påvirkes til andre religioner eller livssyn. Arbeidsmåtene vil ha sentral betydning for om innholdet i faget kan oppleves som religionsutøvelse eller være støtende på andre måter. Det er derfor viktig at det vises særlig varsomhet ved undervisning i emner som omhandler religiøs praksis som bønn, gudstjeneste og andre former for religionsutøvelse. Samtidig er det viktig at skolene, som ved all annen opplæring, bruker engasjerende og varierte arbeidsmåter, slik at undervisningen ikke blir for teoritung og abstrakt.

Til § 14-6 Fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 2-3a og utvides til å omfatte videregående opplæring. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 33.

Fritaksretten i *første avsnitt første setning* skal ta utgangspunkt i elevens eller foreldrenes oppfatning, men det skal gjøres en viss prøving ut fra mer objektive kriterier. Fritaksretten gjelder fritak fra aktiviteter som med rimelig grunn kan oppleves som utøving av annen religion eller tilslutning til et annet livssyn, eller som støtende eller krenkende.

Formuleringen «krenkjande eller støytande» er tatt inn for å sikre at elever kan få fritak fra aktiviteter som kan være uakseptable ut fra den kulturelle bakgrunnen deres eller fordi aktiviteten oppleves som et brudd på etiske regler i deres religion eller livssyn. Se for øvrig Ot.prp. nr. 91 (2004–2005), kapittel 5.4. Bestemmelsen omfatter også utøvelse av aktiviteter som strider mot egen religion, som for eksempel å spise svinekjøtt.

Opplæringen om kristendom, religion, livssyn og etikk skal være samlende slik at elevene så langt det er mulig kan delta i en felles opplæring, med tilpasning av opplæringen slik at fritak ikke trengs. Opplæringen skal heller ikke være forkynnende, noe som innebærer at opplæringen ikke skal gi rom for religionsutøvelse. Det kan likevel være tilfeller hvor enkelte foreldre og elever subjektivt opplever deler av opplæringen som religionsutøvelse eller tilslutning til annet livssyn. Som en nødvendig sikkerhetsventil kan fritaksbestemmelsen bidra til å unngå konflikter i grenselandet mellom det som fra skolens side ikke ansees for å være religionsutøvelse, men som for den enkelte kan oppleves som det.

Første avsnitt andre setning forutsetter en skriftlig melding fra eleven eller foreldrene. Foreldrene gir skriftlig melding om fritak fram til eleven har fylt 15 år. Elever som har fylt 15 år gir selv skriftlig melding, jf. § 24-4.

Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for å sørge for at fritak blir gjennomført når det er meldt om fritak.

Etter *andre avsnitt* kan ikke kommunene og fylkeskommunene fritta elever fra kompetansemål i læreplaner for fag.

For å sikre at fritaksretten er reell, må kommunene og fylkeskommunene sørge for at foreldre og elever får informasjon om retten til fritak, hvordan bestemmelsen skal forstås i

praksis, og hvilke aktiviteter og arbeidsmåter som skal gjennomføres. Når kommunene og fylkeskommunene skal gi informasjon, bør de særlig være oppmerksomme på aktiviteter og arbeidsmåter der fritaksretten antas å kunne være særlig aktuell. Se § 10-8 som gir kommunene og fylkeskommunene plikt til å gi elevene og foreldre den informasjonen de har bruk for.

Kravet i *tredje avsnitt* om opplæring med «tilsvarende fagleg innhold» betyr at kommunene og fylkeskommunene må sørge for at eleven får mulighet til å tilegne seg den samme kunnskapen som de andre elevene, men på en annen måte. Kapittel 11 gjelder også for denne opplæringen.

Til § 14-7 Opplæring om kristendom, religion, livssyn og etikk

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 2-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 33.

Første avsnitt omhandler opplæringen i faget kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE) som fortsatt vil være regulert i opplæringsloven. Faget skal samle elevene i en inkluderende opplæring, der elevene så langt det er mulig deltar i en felles undervisning, med tilpasning av opplæringen. I likhet med andre fag, skal kunnskapsstoffet formidles på en saklig måte og ut fra et faglig ståsted, og faget skal være objektivt.

Andre avsnitt gjelder opplæringen om emnene kristendom, religion, livssyn og etikk uavhengig av hvilket fag opplæringen gis i. Andre avsnitt omfatter dermed opplæringen i andre fag i tillegg til KRLE-faget. Formuleringen «objektivt, kritisk og pluralistisk» er tatt inn for å sikre at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, blant annet EMK artikkel 9 og første tilleggsprotokoll artikkel 2.

Kapittel 15 Opplæringsspråk, læremiddel og skolebibliotek

Til § 15-1 Opplæringsspråk og talemål

Bestemmelsens første avsnitt er ny og andre avsnitt viderefører dagens lov § 2-5 andre avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 10.

Første avsnitt lovfester hvilket språk opplæringen skal være på (opplæringsspråk). Opplæringen skal være på norsk, samisk eller norsk tegnspråk. Kravet omfatter både den skriftlige og den muntlige opplæringen. Bestemmelsen om opplæringsspråk er ikke til hinder for tidvis å bruke andre språk i opplæringen, for eksempel ved å bruke engelsk eller annet fremmedspråk i tverrfaglig arbeid.

Med samisk menes nordsamisk, sørsamisk eller lulesamisk. Det følger av forslaget § 3-2 hvem som har rett til opplæring på samisk. Det følger av forslaget §§ 3-4 og 6-3 hvem som har rett til opplæring på norsk tegnspråk.

Andre avsnitt viderefører regelen i dagens lov § 2-5 andre avsnitt om at elevene og lærerne bestemmer selv hvilket talemål (dialekt) de vil bruke. Bestemmelsen gjelder både grunnskolen og videregående opplæring.

Til § 15-2 Hovedmål på kvar skole

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 2-5. Regelen i første avsnitt første setning er utvidet til å omfatte videregående opplæring. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 11.

Kommunene og fylkeskommunene kan etter *første avsnitt første setning* fastsette samme skriftspråk som hovedmål for alle skolene eller forskjellige skriftspråk som hovedmål for de ulike skolene, men hver skole kan bare ha ett hovedmål. Det skriftspråket som ikke er hovedmålet, er sidemålet. Med skriftspråk menes enten bokmål eller nynorsk. Bestemmelsen gjelder derfor ikke for skolene som primært bruker et av de samiske språkene.

Forskrift om hvilket skriftspråk som skal være hovedmål må vedtas og kunngjøres i samsvar med kravene til forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII.

Det følger av *første avsnitt andre setning* at valget av hvilket skriftspråk som skal være hovedmål, har betydning for hvilket skriftspråk som brukes i opplæringen og i den skriftlige kommunikasjonen som skolen har med elever og foreldre. Hovedmålet skal brukes i all skriftlig kommunikasjon med elever og foreldre, for eksempel ukeplaner, beskjeder og lignende. Det er også hovedmålet som hovedsakelig skal brukes i skriftlig presentasjon i undervisningen og i faglige og skriftlige vurderinger. Det gjelder ikke når elevene får opplæring i sidemål eller i andre språk.

Andre avsnitt viderefører kravet om rådgivende folkeavstemning ved skifte av hovedmål i grunnskolen i dagens lov § 2-5 sjuende avsnitt. Dette skiller seg fra kravet i kommuneloven kapittel 12 om innbyggerforslag, hvor minst to prosent av innbyggerne må stå bak et forslag om folkeavstemning eller 300 underskrifter i kommunen for at kommunestyret må ta stilling til det.

Til § 15-3 Læremiddel

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 9-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 12. Elevenes valg av skriftspråk, inkludert valg av skriftspråk i læremidler, er regulert i forslaget §§ 3-1 og 6-1, se merknader til disse.

Kravet til rettskriving i *første avsnitt* og kravet til parallelle språkutgaver på bokmål og nynorsk (parallellitetskravet) i *andre avsnitt* gjelder for læremidler. For at noe skal defineres som et *læremiddel* er vilkårene at de dekker vesentlige deler av læreplanen i faget, at de brukes jevnlig i opplæringen og at de er utviklet til bruk i opplæringen. Læremidler kan være både trykte og digitale.

Ressurser av mindre omfang med faglig innhold, i avgrensede emner/temaer defineres som *læringsressurser*. Læringsressurser kan både være generelle ressurser som avisartikler, leksika, kilder på internett og lignende, men også andre ressurser som er utviklet for bruk i opplæringen, men som ikke dekker vesentlige deler av læreplanen i faget eller ikke brukes jevnlig i opplæringen.

Hjelpemidler uten spesifikke innholdskomponenter defineres som *verktøy*. Det kan i prinsippet gjelde alle fysiske og digitale verktøy fra blyant og skrivebok, til PC, Mac og nettbrett, men også ulike former for programvare.

Andre avsnitt gjelder selv om alle elevene i kommunen, fylkeskommunen eller på en skole har samme hovedmål. Med «jamleg» menes at et læremiddel blir brukt fast, over en lengre periode eller regelmessig. Dersom det er tvil om læremiddelet «dekkjer vesentlege delar av læreplanen i faget», må dette vurderes konkret. Den skjønnsmessige vurderingen må i stor grad basere seg på et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag.

Det er fastsatt unntak fra kravet i *bokstavene a til c*. Eksempel på læremidler som kan dekkes av unntaket i bokstav c, er læremidler i språkfag. Det må vurderes konkret om «den norske teksten utgjer ein mindre del».

Tredje avsnitt innebærer at læringsressurser, som kildestoff, artikler, aviser og oppslagsverk, ikke omfattes av parallellitetskravet i andre avsnitt siden disse ikke er «utvikla til bruk i opplæringa». For disse tekstene gjelder heller ikke kravet i første avsnitt.

Til § 15-4 Ordlistor, ordbøker og skriveprogram

Bestemmelsen erstatter delvis dagens lov § 9-4 og er delvis ny, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 12.

Første avsnitt omfatter ikke samiske ordlistor og ordbøker. Kravet gjelder heller ikke for tospråklige ordlistor, for eksempel fra engelsk til norsk. Bestemmelsen er ikke til hinder for at elevene leilighetsvis slår opp i ordlistor og ordbøker som ikke er godkjent av Språkrådet, men disse ordlistene og ordbøkene kan ikke brukes systematisk i opplæringen.

Andre avsnitt stiller krav til at skolen bruker skriveprogrammer som har både bokmål og nynorsk, og som følger offisiell rettskriving. Utrykket «skriveprogram» omfatter ulike former for læringsverktøy og tekstbehandlingsprogram med tekststøtte, rettefunksjoner o.l. Dersom det ikke er mulig å velge et skriveprogram som for eksempel har tilfredsstillende nynorsk, vil skolen kunne bruke et program som ikke har dette.

Til § 15-5 Skolebibliotek

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9-2 andre avsnitt med tilhørende forskrift. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 38.

Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å sørge for at elevene har tilgang til et bibliotek i skoletiden. Kravet kan oppfylles enten ved at skolen har et eget skolebibliotek, eller gjennom samarbeid med et bibliotek utenfor skolen. At biblioteket skal være tilgjengelig for elevene i skoletiden, innebærer at biblioteket må være åpent i skoletiden. Biblioteket må også ligge i nærheten av skolen med mindre det er gode skyssordninger som gjør at elevene likevel har tilgang til biblioteket.

At biblioteket skal være særskilt tilrettelagt for skolen, stiller blant annet krav til bibliotekets utvalg. Det må være god tilgang på barne- og ungdomslitteratur, annen skjønnlitteratur og saksprosa mv. som er naturlig å bruke i opplæringen.

Kapittel 16 Rådgiving

Til § 16-1 Rådgiving om utdannings- og yrkesvalg

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-2 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 39.

Første avsnitt regulerer hva slags rådgiving elever skal få. Plikten omfatter rådgiving om utdannings- og yrkesvalg generelt. Kravet om at elevene skal få den rådgivningen som de trenger, innebærer at skolen aktivt må vurdere hva slags rådgiving den enkelte eleven har behov for, og gi slik rådgiving direkte til den eleven det gjelder. Rådgiving innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt hjelp til elevene. Rådgivingstilbudet kan bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgiving om utdannings- og yrkesvalg. Rådgiving gjennom digitale ressurser kan være en del av rådgivingstilbudet til elevene. Hva som inngår i rådgivningen kan variere, men det kan gjelde valg av fag, konsekvenser av ulike fagvalg og bevisstgjøre og støtte eleven i valg av utdanning og yrke og utvikle kompetansen til den enkelte til å planlegge sin utdanning og sitt yrke i et langsiktig perspektiv. Behovet vil variere etter alder, interesser og hvor eleven er i skoleløpet.

Kravet i *andre avsnitt* om at elevene skal få rådgiving på «den skolen de går på», innebærer at man ikke kan oppfylle kravet ved å ha tilbud om rådgiving på ett sted eller på utvalgte skoler i kommunen eller fylket. Tilbudet må være tilgjengelig på alle skoler. Det stilles for øvrig ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer denne oppgaven. Rådgivningen kan som utgangspunkt være gruppevis eller individuell. At rådgivningen skal være individuell dersom elevene ønsker det, innebærer at det er elevens behov og uttrykte ønske som skal være avgjørende for valg av form på rådgivningen.

Tredje avsnitt stiller krav om at fylkeskommunene må sørge for at de som har læretid i bedrift har tilgang på rådgiving om utdannings- og yrkesvalg. Rådgiving skal tilbys på den skolen hvor personen sist var elev. Det stilles ikke krav om en aktiv og oppsøkende rådgiving, men en mulighet for å oppsøke slik rådgiving ved behov.

Til § 16-2 Rådgiving om sosiale og personlege forhold

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-2 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 39.

Første avsnitt første setning regulerer hva slags rådgiving elever skal få. Sosiale og personlige forhold kan omfatte de fleste tema, under forutsetningen av at de har virkning på hvordan eleven har det på skolen. Dette kan gjelde problemer rundt opplæringen,

inkludert utfordringer rundt motivasjon, læringsmiljø etc. I tillegg kan det gjelde det sosiale på skolen.

Rådgivning innebærer å gi informasjon, veiledning, oppfølging og eventuelt annen hjelp til elevene. Det er viktig at elever ikke blir avvist dersom de oppsøker skolen for å få hjelp eller råd om forhold som ikke nødvendigvis har betydning for opplæringen og elevens forhold på skolen, men at de blir henvist videre til riktig hjelpeinstans. Rådgivningsplikten må ses i sammenheng med skolehelsetjenestens arbeid, reglene om skolemiljø og samarbeidsplikten i § 24-1.

Kravet om å få den rådgivningen de trenger innebærer at skolen aktivt må vurdere hva slags rådgivning den enkelte eleven har behov for, og gi slik rådgivning direkte til den eleven det gjelder.

Kravet handler også om hvor mye og ofte elevene skal ha tilgang til rådgivning. Det er et skjønnsmessig krav, og det innebærer ikke krav om en bestemt frekvens. Om det er behov for at elevene har tilgang til rådgivning hver dag eller et visst antall dager hver uke, må vurderes konkret. Rådgivningstilbudet kan bestå av ulike elementer som samlet sett skal dekke elevenes behov for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Rådgivning gjennom digitale ressurser kan være en del av rådgivningstilbudet til elevene.

Kravet i *første avsnitt andre setning* om at elevene skal få rådgivning på «den skolen de går på», innebærer at man ikke kan oppfylle kravet ved å ha tilbud om rådgivning på ett sted eller på utvalgte skoler i kommunen eller fylket. Tilbudet må være tilgjengelig på alle skoler. Det stilles før øvrig ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer denne oppgaven. Rådgivningen kan i utgangspunktet være gruppevis eller individuell. At rådgivningen skal være individuell dersom elevene ønsker det, innebærer at det er elevens behov og uttrykte ønske som skal være avgjørende for valg av form på rådgivningen.

Andre avsnitt stiller krav om at fylkeskommunene må sørge for at personer med læretid i bedrift får nødvendig rådgivning om sosiale og personlige forhold. Rådgivningen skal skje på den skolen personen sist var elev. Rådgivningen må i likhet med rådgivning for elever, gjelde sosiale og personlige forhold som knytter seg til det faglige og sosiale på sin arbeidsplass. Det stilles ikke krav om en aktiv og oppsøkende rådgivning, men en mulighet for å oppsøke slik rådgivning ved behov.

Kapittel 17 Personalet i skolen, skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling

Til § 17-1 Leiing

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Første avsnitt inneholder et generelt krav til den samlede ledelsen av skolen. Vurderingen av hva som er forsvarlig ledelse, er en skjønnsmessig vurdering. Skjønnen er et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut. I mange tilfeller vil faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring være det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i forsvarlighetskravet.

Hva som er forsvarlig vil kunne variere i tid og mellom de ulike skolene. Kravet om forsvarlig ledelse gjelder både det administrative, det faglige og det pedagogiske nivået. Momenter i vurderingen av hva som er administrativ forsvarlig ledelse kan være knyttet til skolens størrelse, organisering av ledelsen og tilhørende ansvarsdeling. Forsvarlig administrativ ledelse vil være å sørge for at skolen er organisert slik at den er i stand til å ivareta sine administrative plikter.

Momenter i vurderingen av hva som er faglig forsvarlig ledelse kan være i hvilken grad ledelsen legger til rette for god samhandling og godt samarbeid i egen organisasjon. Det innebærer blant annet å være opptatt av det faglige arbeidet som lærere utfører i klasserommet, og å løfte andre utfordringer som ansatte ser i skoledriften. Forsvarlig faglig ledelse kan også bestå av å iverksette tiltak for innovasjon og utvikling både på det skolefaglige og administrative planet.

Momenter i vurderingen av hva som er forsvarlig pedagogisk ledelse kan være ledelsens kunnskap om og kompetanse i å vurdere og følge opp praksis i klasserommet. Det kan gjelde både undervisningen og arbeidet med læringsmiljøet. Evnen til å lede utviklingssamarbeid i det profesjonelle fellesskapet i skolen og å legge til rette for at lærere selv kan lede eller bidra til slikt utviklingssamarbeid kan også være relevante momenter i vurderingen.

Andre avsnitt første setning gjelder uavhengig av hvor mange elever en skole har. Dette innebærer at alle skoler skal ha en rektor som leder virksomheten. Skoleledelsen kan bestå av en enkelt rektor eller en større skoleledelse, med rektor som øverste leder. Rektor er ansvarlig overfor kommunen eller fylkeskommunen for skolens økonomi og måloppnåelse. I mange tilfeller vil rektor være den som sørger for at elevenes rettigheter og kommunens og fylkeskommunens plikter blir oppfylt. Det rettslige ansvaret for at rettigheter etter loven blir oppfylt ligger likevel på kommunene og fylkeskommunene. Rektor er ofte personalleder, både for det administrative og for det profesjonelle fellesskapet på skolen.

I følge *andre avsnitt andre setning* er det et krav at rektor skal ha pedagogisk kompetanse. Med «pedagogisk kompetanse» menes realkompetanse, enten formell kompetanse, kompetanse opparbeidet gjennom praksis eller en kombinasjon av disse. Realkompetansen må være dokumenterbar. For øvrig gjelder kvalifikasjonsprinsippet. Når det er flere søkere til den samme rektorstillingen, skal den best kvalifiserte søkeren velges. Dette innebærer også at rektorstillinger normalt skal lyses ut offentlig. Det følger videre av *andre avsnitt andre setning* at rektor personlig skal «ta del i den daglige verksemda og arbeide med utviklinga av verksemda», og at rektor kan lede flere skoler. Kravet om personlig tilstedeværelse setter grenser for hvor mange skoler den samme personen kan være rektor for. Dessuten gjelder kravet i første avsnitt om forsvarlig ledelse. Rektors arbeidsoppgaver må også ses i sammenheng med kommunens internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1.

Etter *tredje avsnitt* skal kommunene og fylkeskommunene legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning innen tre år etter ansettelse. Med

«nytilsette» menes både første ansettelse som rektor, og når en rektor bytter rektorjobb. Rektoren må ha hatt mulighet til å *starte opp* slik utdanning innen tre år etter ansettelse. Det er ikke et krav at utdanningen skal være avsluttet innen tre år. Plikten til å tilrettelegge innebære å gjøre det mulig for rektoren å gjennomføre slik utdanning. Det kan for eksempel være å informere om tilbud, bistå med å søke, prioritere søknader fra rektorer og legge til rette så rektoren kan kombinere utdanning og arbeid. Plikten gjelder bare overfor rektorer som ikke har studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse fra før. Plikten innebærer ikke nye kompetansekrav for ansettelse av rektorer, eller en plikt for rektorene til å gjennomføre slik utdanning etter at de er ansatt. Rektor må altså ikke ta imot tilbud om videreutdanning for å kunne fortsette i stillingen. Dette betyr også at rektorer ikke vil kunne ansettes på vilkår om at de tar utdanning i pedagogisk ledelse.

Til § 17-2 Krav om kompetanse for å bli tilsett som lærar

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov §§ 10-1, 10-6 og 10-6a og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Første avsnitt gjelder bare for ansettelse i lærerstillinger, ikke for andre stillinger i skolen. Kravene skal være oppfylt på «når vedkommende tek til i stillinga». Dette åpner for ansettelse av lærerstudenter som snart er ferdigutdannet, men som ikke har fått vitnemål på ansettelsestidspunktet.

Kvalifikasjonsprinsippet gjelder, jf. forslaget § 17-4. Når det er flere søkere til den samme lærerstillingen, skal den best kvalifiserte søkeren velges. Dette innebærer også at lærerstillinger normalt skal lyses ut offentlig.

Andre avsnitt gjelder dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene i første avsnitt. Se likevel HR-2016-2229-A. Dommen avklarer at opplæringsloven åpner for midlertidig ansettelse av søkere uten den formelle kompetansen, selv om det er søkere som oppfyller kompetansekravene, dersom de sistnevnte ikke anses personlig egnet for stillingen (dissens 3-2). Ansettelse etter andre avsnitt krever normalt at lærerstillingen må ha vært lyst ut offentlig.

Det er ikke fastsatt en nedre grense for hva som kan regnes som påbegynt utdanning, men søkeren må faktisk være i gang med en utdanning som, når den er fullført, vil kunne oppfylle kravet til å kunne bli ansatt i den aktuelle undervisningsstillingen. Dersom utdanningen blir fullført innen den tidsfristen som er avtalt, vil vilkåret være oppfylt og arbeidsforholdet gå over til fast ansettelse. Med mindre noe annet er avtalt, vil dette skje automatisk. Dersom vilkårene i avtalen ikke er oppfylt, skal arbeidsforholdet i utgangspunktet avsluttes ved utløpet av det avtalte tidsrommet. Reglene om avslutning av midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven § 14-9 gjelder tilsvarende. Dette innebærer at en arbeidstaker som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratredelse senest én måned før fratredelsestidspunktet. Arbeidsmiljøloven § 14-9 sjuende avsnitt om bruk av oppsigelsesreglene for fast ansatte der arbeidstakeren har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år, gjelder ikke. Se omtale i Prop. 84 L (2011–2012), merknad til § 10-6a.

Med «kompetanse» i *tredje avsnitt* menes både faglig og pedagogisk kompetanse. Kravene kan variere mellom fag og trinn. Bestemmelsen åpner også for at departementet gir forskrift om godkjenning for ansettelse av lærere med utdanning og praksis fra utlandet.

Til § 17-3 Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 10-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Kravet i *første avsnitt* kommer i tillegg til kravene for ansettelse i § 17-2 første avsnitt. Plikten ligger til kommunene og fylkeskommunene, og det er også disse som vurderer hva slags utdanning som skal anses som relevant for å undervise i det aktuelle faget på det aktuelle trinnet.

Kravet gjelder ikke dem som er midlertidig ansatt eller ansatt på vilkår om å ferdigstille påbegynt lærerutdanning etter § 17-2 andre avsnitt, eller søkere som er ansatt midlertidig etter arbeidsmiljøloven (vikarer).

Andre avsnitt åpner for at kommunene og fylkeskommunene om nødvendig kan avgjøre at lærere kan undervise selv om de ikke oppfyller kravet til relevant kompetanse i undervisningsfaget. Forutsetningen må være at virksomheten ikke har nok kvalifiserte lærere i faget, og at fagene er fordelt mellom lærerne slik at kravene kan oppfylles i størst mulig grad.

Kommunene og fylkeskommunene må vurdere konkret ut fra lokale forhold om det kan være et aktuelt alternativ å omdisponere lærerne i virksomheten, eller om en lærer kan undervise ved flere skoler i samme kommune eller fylkeskommune. Dette må likevel avgjøres innenfor det som er mulig ut fra arbeidsavtaler og arbeidsrettslige forpliktelser ellers. Bestemmelsen innebærer ikke et krav om å avslutte eller endre arbeidsforhold eller om å ansette flere lærere enn det man trenger i virksomheten.

Dersom kommunene og fylkeskommunene beslutter å fravike kravene i første avsnitt, må dette gjøres for hver enkelt lærer, for hvert enkelt fag. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å vurdere om det fortsatt er nødvendig å fravike kravet minst én gang per skoleår. Beslutninger etter andre avsnitt er ikke enkeltvedtak.

Tredje avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om krav til kompetanse for dem som skal undervise i ulike fag på de ulike trinnene. Departementet kan også fastsette at det ikke skal stilles slike krav, for eksempel for enkelte fag på enkelte trinn.

Til § 17-4 Kvalifikasjonsprinsippet

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 10-5, men ordlyden er noe endret og bygger på statsansatteloven § 3. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Bestemmelsen lovfester kvalifikasjonsprinsippet på opplæringslovens område, og gjelder for alle stillinger på skolen. *Første avsnitt* fastslår at den best kvalifiserte søkeren til en ledig stilling skal ansettes, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

Andre avsnitt pålegger kommunene og fylkeskommunene å legge vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet hos søkerne, når de sammenlikner søkere og vurderer hvem som er best kvalifisert. I vurderingen skal søkerens utdanning, erfaring og personlige egnethet sammenholdes med kvalifikasjonskravene som er stilt i utlysningen. Merk at det også gjelder spesielle kompetansekrav ved ansettelse av lærere i § 17-2.

For å kunne kontrollere om kvalifikasjonsprinsippet er fulgt er det en forutsetning at alle ledd i ansettelsesprosessen er tilstrekkelig dokumentert.

Til § 17-5 Personalet ved leirskoler

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 10-3 første setning, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Det følger av bestemmelses *første setning* at undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være ansatt i den kommunen der leirskolen ligger. Formålet med bestemmelsen er å sikre «kontinuiteten i undervisningsopplegget og tilsetjingsforholda for personalet. På denne måten vil undervisningspersonalet ha god kjennskap til forholda på staden og på dette grunnlaget kunne leggje undervisninga godt til rette for elevane», jf. Ot.prp. nr. 78 (1998–99) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, kapittel 5.5.

Etter *andre setning* kan departementet gi forskrift om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder.

Til § 17-6 Bruk av anna personale enn lærarar i opplæringa

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis erstatter den dagens lov § 10-11. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Bestemmelsens *første setning* slår fast at annet personale enn lærere kan hjelpe til i opplæringen, men kan ikke ha ansvaret for opplæringen. Annet personale enn lærere er ofte omtalt som assistenter. Assistenter kan hjelpe til med praktiske og sosiale utfordringer og i selve opplæringen. Det følger indirekte av bestemmelsen at bare lærere kan ha ansvar for opplæringen.

Andre setning slår fast at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at annet personale som hjelper til i opplæringen, assistenter, skal få nødvendig veiledning av en lærer. Hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra hens utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta. Det er skolen som i det enkelte tilfellet vurderer hva som er nødvendig veiledning.

Til § 17-7 Krav om forsvarleg vikarordning

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

En forsvarlig vikarordning vil si at skolene har tilgang til nok lærerressurser til å dekke opp vanlig fravær. Med *lærer* menes en person som er tilsatt i lærerstilling i samsvar med kravene i § 17-2. Det vil si at vedkommende i utgangspunktet enten oppfyller

kompetansekravene for en lærerstilling eller er tilsatt midlertidig eller på vilkår i en slik stilling fordi det ikke fantes kvalifiserte søkere. En «forsvarlig vikarordning» innebærer at kommunene og fylkeskommunene skal tilstrebe at vikarene er mest mulig kompetente til oppgaven de skal utføre, kjenner elevene og klassen, og stiller godt forberedt til undervisningen. En vikarordning kan være forsvarlig selv om ikke alle vikarer er lærere, det vil si oppfyller kompetansekravene i § 17-2.

At vikarordningen må dekke «vanleg og venta» fravær, betyr at kommunene og fylkeskommunene må vurdere hva som er sannsynlig framtidig fravær i virksomheten, for eksempel ved å ta utgangspunkt i tidligere års fravær eller annen kunnskap og erfaring som kan si noe om hvor mye fravær som kan forventes. Kommunene og fylkeskommunene står fritt til å utforme ordningen slik de mener er hensiktsmessig så lenge lovens vilkår oppfylles. Det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune om den vil benytte lærere ved skolen som vikarer, enten i egne stillinger eller prosentandeler av lærerstillingene, eller om den vil ha egne vikarpooler eller lignende.

Til § 17-8 Krav om kompetanse i skolen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 10-8 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 48.

Første avsnitt innebærer at kommunene eller fylkeskommunene må ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med riktig kompetanse. Loven åpner for at personer uten lærerutdanning eller annen formell pedagogisk kompetanse kan tilsettes midlertidig eller på vilkår. Kommunene og fylkeskommunene må sikre at skolen samlet sett har god nok kompetanse til å sikre den enkelte eleven en forsvarlig opplæring og et godt skolemiljø i tråd med de kravene som til enhver tid gjelder.

Andre avsnitt presiserer at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for nødvendig kompetanseutvikling, for eksempel etter- og videreutdanning. Det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge ansatte å delta i nødvendig kompetanseutvikling.

Til § 17-9 Politiattest og forbod mot tilsetjing

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 10-9 og utvides til å gjelde grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 49.

Første avsnitt første setning innebærer en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å kreve politiattest. Kravet om politiattest gjelder alle typer stillinger og også personer som skal ha praksis i skolen, for eksempel studenter eller folk som har arbeidspraksis eller lignende. Kravet gjelder ved ansettelse og oppstart av praksis. Kommunene og fylkeskommunene kan ikke kreve politiattest av personer som alt er ansatt eller er i praksis. For ny vandelsvurdering gjelder politiregisterloven § 43. Med «skoleliknande aktivitetstilbud» menes aktivitetstilbud i regi av kommunene eller fylkeskommunene som har tilknytning til skolen, og som har karakter av opplæring. Et eksempel på dette er sommerskole. Kravet gjelder også for de som jobber og oppholder seg fast på leirskoler,

f.eks. undervisningspersonale, nattevakt, kokker, gårdsarbeidere etc., og uavhengig av om disse er kommunalt ansatt eller ansatt av en privat aktør. Kravet gjelder også de som skal ansettes ved kulturskoler. Plikten til politiattest gjelder i de tilfeller der kommunene benytter private aktører til å gi tilbudet, f.eks. i skolefritidsordningen eller ved kulturskolen.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 15-1 at det skal tas forbehold i tilbudet om at merknader på politiattesten kan føre til endring av tilbudet om stilling. Om det ikke blir tatt et slikt forbehold, er det likevel ikke anledning til å ansette en søker som har merknader om lovbrudd som er omfattet av ansettelsesforbudet. Av hensyn til personvernet til søkerne er det bare den som skal ansettes som skal levere politiattest.

Første avsnitt andre setning fastsetter at kommunene og fylkeskommunene kan kreve politiattest av andre personer som regelmessig oppholder seg i skolen eller i tilbud som nevnt i første avsnitt første setning. Det er ikke plikt til å innhente politiattest i slike tilfeller, men det er en anledning til det. Eksempel på personer som «jamleg oppheld seg» på skolen, er ansatte i skolehelsetjenesten eller en sentral vaktmestertjeneste.

Andre avsnitt fastsetter hvilke straffebestemmelser som skal tas med i den politiattesten kommunene og fylkeskommunene skal eller kan kreve framlagt etter første avsnitt.

I *andre avsnitt første setning* vises det til den generelle regelen i politiregisterloven § 39 første avsnitt. Det er dermed et krav om at det skal framgå av politiattesten om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for brudd på bestemmelsene som er ramset opp i politiregisterloven § 39 første avsnitt. (Se en nærmere redegjørelse for hvilke lovbrudd som omfattes av politiregisterloven § 39, i kapittel 41.4.4). Dette innebærer at de fleste seksuallovbrudd skal tas med i politiattesten. Av voldslovbrudd skal det tas med grov kroppsskade (straffeloven § 274) og drap (§ 275). Narkotikalovbrudd (straffeloven §§ 231 og 232) skal også tas med. Henvisningen til politiregisterloven § 39 første avsnitt gjør at dersom denne regelen senere blir endret, vil reglene om politiattest i skolen også bli endret. Etter politiregisterloven § 39 skal drap (§ 275) og de fleste seksuallovbrudd føres på politiattesten etter reglene i politiregisterloven § 41 nr. 1. Det vil si at disse lovbruddene som hovedregel skal stå på politiattesten for alltid. De øvrige lovbruddene som er omfattet av politiregisterloven § 39, skal anmerkes etter reglene om ordinær politiattest i politiregisterloven § 40 og vil dermed falle bort etter en tid.

Andre avsnitt andre setning innebærer et krav om at politiattesten skal inneholde merknader om reaksjoner for brudd på flere straffebestemmelser enn det som følger av politiregisterloven § 39 første avsnitt. Bestemmelsen ramser opp hvilke straffebestemmelser som er omfattet. Dette er reaksjoner for brudd på straffelovens regler om tvang (§§ 251 og 252), frihetsberøvelse (§§ 254 til 256), trusler (§§ 263 og 264), kroppskrenkelse (§§ 271 og 272) og kroppsskade (§ 273). I tillegg skal det anmerkes reaksjoner for brudd på avvergingsplikt (§ 196) og brudd på taushetsplikt (§§ 209 til 211), tvangsekteskap (§ 253) samt brudd på forbudet mot kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285).

Hvilke reaksjoner som skal anmerkes på politiattesten og hvor lenge de skal stå på politiattesten mv., følger av politiregisterloven § 40, jf. andre avsnitt tredje setning om at merknadene skal «vere i samsvar» med denne bestemmelsen.

Andre avsnitt siste setning slår fast at verserende saker skal anmerkes på politiattesten i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 2. Dette kravet gjelder både straffebestemmelsene i politiregisterloven § 39 første avsnitt og straffebestemmelsene som er ramset opp i andre avsnitt andre setning.

Straff ved brudd på reglene om skolemiljø etter forslaget § 11-9 skal ikke føres på denne politiattesten.

Tredje avsnitt første setning innebærer et ansettelsesforbud ved at personer som er dømt for eller har vedtatt forelegg for seksuelle overgrep mot mindreårige, ikke kan ansettes i skoler eller tilbud som nevnt i første avsnitt, eller ha praksis. Hvilke straffebestemmelser som skal regnes for å være omfattet av formuleringen «seksuelle overgrep mot mindreårige», skal fastsettes i forskrift, jf. fjerde avsnitt første setning.

Tredje avsnitt andre setning innebærer ikke et ansettelsesforbud. Ved merknader om reaksjoner for brudd på andre straffebestemmelser enn bestemmelser om seksuelle overgrep mot mindreårige skal kommunene og fylkeskommunene vurdere konkret om søkeren bør ansettes eller ikke. Det samme gjelder dersom det er brukt andre reaksjoner enn dom eller forelegg ved seksuelle overgrep mot mindreårige, jf. tredje avsnitt tredje setning. Ordlyden «seksuelle overgrep mot mindreårige» sikter til brudd på de straffebestemmelsene det er fastsatt at skal være omfattet, jf. forskriftshjemmelen i fjerde avsnitt første setning.

At det skal gjøres en konkret vurdering, hindrer kommunene og fylkeskommunene i å etablere absolutte regler om utelukkelse, men det vil være naturlig å ta utgangspunkt i at det er det å se bort fra anmerkningen som må begrunnes. Begrunnelsen kan være at lovbruddet er i det nedre sjikt for hva den aktuelle straffebestemmelsen rammer, eller at det er gått svært lang tid siden lovbruddet.

Tredje avsnitt siste setning innebærer at det også skal vurderes konkret om en som jevnlig oppholder seg på skolen eller i andre tilbud etter første avsnitt, skal få tilgang til skolen eller tilbudet.

I fjerde avsnitt første setning gis det hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift hvilke straffebestemmelser som skal være omfattet av ordlyden «seksuelle overgrep mot mindreårige» i tredje avsnitt. Formuleringen «skal gi forskrift» betyr at departementet må gi slike regler for at ansettelsesforbudet i tredje avsnitt skal få et innhold og dermed ha noen rettslig virkning. Det er naturlig å velge samme liste som ved tilsetting i barnehage, jf. forskrift om politiattest i barnehager.

I fjerde avsnitt andre setning er det en hjemmel for departementet til å gi forskrift om innhenting og behandling av politiattest.

Til § 17-10 Praksisplassar i skolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 10-7, og er omtalt i høringsnotatet høringsnotatet kapittel 60.5.

Bestemmelsen gir departementet adgang til å gi pålegg om at kommuner eller fylkeskommuner skal gi studenter fra universiteter og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen. Pålegget kan gis som enkeltvedtak eller i forskrift. Tidligere åpnet bestemmelsen for at pålegget også kunne gjelde valg av den som skal stå for praksisopplæringen, men denne adgangen er ikke videreført.

Til § 17-11 Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling

Bestemmelsen er delvis ny. Innholdet i bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 54.

Første avsnitt stiller krav om at kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen skal ha skolefaglig kompetanse. Bestemmelsen viderefører dagens § 13-1 fjerde avsnitt, mens kravet om skolefaglig kompetanse administrasjonen til fylkeskommunene er nytt. Det er ikke satt kvalifikasjonskrav til den skolefaglige kompetansen. Kommunene og fylkeskommunene har stor grad av handlefrihet i hvordan de skal oppfylle kravet. Hvis rektorfunksjonen og funksjonen som skolefaglig kompetanseperson er kombinert, bør funksjonene holdes fra hverandre arbeidsrettslig, typisk ved separate arbeidsforhold for hver av funksjonene.

Andre avsnitt erstatter dagens § 13-3e første avsnitt første setning, og er en delvis videreføring av dagens regel. Bestemmelsen stiller krav om at kommunene og fylkeskommunene skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene skal arbeide for at målene i den overordnede delen av læreplanverket nås. Kommunene og fylkeskommunene kan med hjemmel i forslaget § 25-4 pålegges å gjennomføre nasjonale undersøkelser som nasjonale prøver mv. Slike undersøkelser vil gi relevant grunnlag for arbeidet med kvalitetsutvikling, men det er ikke et absolutt krav om at dette grunnlaget benyttes. Bestemmelsen skiller seg fra dagens regel ved at den ikke fastsetter at kvalitetsutviklingen må baseres på resultatene fra nasjonale undersøkelser. Dersom en kommune eller fylkeskommune ut fra en forsvarlig vurdering finner at det er et annet grunnlag som gir bedre informasjon om tilstanden i skolen, kan annet grunnlag benyttes i stedet. Kommunene og fylkeskommunene må uansett alltid vurdere om det er behov for mer informasjon om tilstanden i skolene enn den informasjonen som de nasjonale undersøkelsene gir.

Tredje avsnitt viderefører dagens § 13-3e andre avsnitt første setning og innebærer et krav om kvalitetsvurdering på skolenivå. En slik vurdering er et sentralt grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes kvalitetsutvikling. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret, men vurderingen skal skje på den enkelte skole. Kravet om at vurderingen skal gjøres «jamleg», innebærer ikke et krav om et fast intervall. Poenget er at det ikke må gå for lang tid mellom hver gang det vurderes. Denne

vurderingen vil være et viktig grunnlag for kommunens arbeid med kvalitetsutvikling. Det må derfor være gode grunner for at vurderingen skal kunne gjøres sjeldnere enn én gang per år

Fjerde avsnitt viderefører delvis dagens § 13-3e første avsnitt andre setning.

Bestemmelsen stiller krav om at kommunestyret og fylkestinget skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet minst én gang per år. Dagens § 13-3e stiller krav om en «årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa». Dette er erstattet med at kommunestyret og fylkestinget «minst éin gong i året [skal] få informasjon læringsmiljøet, læringsresultata og fråfallet frå opplæringa.» Det stilles ikke krav om at informasjonen må gis til kommunestyret og fylkestinget i en «rapport», og det er heller ikke nødvendig at informasjonen om de tre områdene gis samlet. Kommunene og fylkeskommunene kan selv vurdere hva slags rapportering som er hensiktsmessig for dem ut fra lokale forhold. Én måte å oppfylle kravet på er å rapportere i en årlig tilstandsrapport.

Femte delen – førebuaende opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne

Kapittel 18 Rett til førebuaende opplæring og vidaregåande opplæring for vaksne

Til § 18-1 Formålet med opplæringa for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den dagens lov § 4A-6 første avsnitt første setning. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.7.

At formålet og de overordnede målene og prinsippene for opplæringen gjelder «så langt det høver», betyr at det må tas hensyn til at deltagere i grunnopplæringen for voksne skiller seg fra elever i grunnopplæringen på grunn av alder og livssituasjon. Det er enkelte elementer i formålet og de overordnede målene og prinsippene for opplæringen, som samarbeid med hjemmet, som ikke passer for voksne. I tillegg vil dannelsesperspektivet være mindre framtrædende i opplæringen for voksne.

Formålet om at opplæringen må kunne bygge på den kompetansen voksne allerede har, og at opplæringen må kunne gjennomføres så raskt som mulig, understøttes blant annet av reglene om realkompetansevurdering i forslaget § 18-7 og reglene om organisering av opplæringstilbudet i 19-2.

Til § 18-2 Rett til førebuaende opplæring for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den dagens lov § 4A-1 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.3.

Bestemmelsen handler om rett til forberedende opplæring for voksne. For forberedende opplæring for voksne gjelder femte del av lovforslaget. Den første, sjuende og åttende delen i lovforslaget gjelder generelt, og det vil følge av den enkelte bestemmelse om den

gjelder for opplæring for voksne. Reglene i andre, tredje og fjerde del gjelder ikke for opplæring for voksne med mindre det er fastsatt i den femte delen at en regel gjelder. De som får forberedende opplæring for voksne, omtales i loven som «deltakarar», uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

Vilkåret i *første avsnitt* om at man ikke lenger kan ha rett til grunnskoleopplæring etter forslaget § 2-1, betyr at man må ha avsluttet 10. trinn eller er over den alderen da 10. trinn avsluttes (grunnskolepliktig alder).

Hovedvilkåret for retten til forberedende opplæring for voksne er at den voksne trenger slik opplæring. Behovet for forberedende opplæring kan være knyttet til fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter. Med grunnleggende ferdigheter siktes det til de grunnleggende ferdighetene i læreplanverket som er fastsatt med hjemmel i § 1-3. Etter gjeldende læreplanverk er de grunnleggende ferdighetene lesing, regning, skriving, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Voksne kan få opplæring i andre ferdigheter enn ferdighetene i læreplanverket som en del av opplæringen, inkludert individuelt tilrettelagt opplæring for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, se forslag til § 19-6. Et behov for å utvikle eller holde vedlike andre grunnleggende ferdigheter enn ferdighetene i læreplanverket gir ikke i seg selv rett til forberedende opplæring.

Andre avsnitt regulerer hvilke momenter det skal tas hensyn til i vurderingen av om den voksne trenger forberedende opplæring. At det skal tas hensyn til «kva den vaksne sjølv meiner», innebærer at det ikke skal være en høy terskel for å få rett til forberedende opplæring for voksne.

I *andre avsnitt andre setning* er det ramset opp tilfeller hvor en voksen har rett til forberedende opplæring. Oppramsingen er ikke uttømmende, men viser de tilfellene hvor voksne normalt kan ha behov for og dermed rett til forberedende opplæring. I vurderingen av om voksne tidligere har fått tilfredsstillende opplæring, skal det tas utgangspunkt i hvor mange år med opplæring på grunnskolenivå den voksne tidligere har fått. I tillegg er kvaliteten på opplæringen relevant. Det må vurderes om opplæringen var forsvarlig og tilstrekkelig ut fra regelverket på det tidspunktet opplæringen ble gitt. Personer med opplæring på grunnskolenivå fra andre land må bedømmes ut fra de behovene for opplæring de har etter norske forhold.

At voksne kan ha rett til forberedende opplæring dersom de har behov for opplæring i fag eller grunnleggende ferdigheter som ikke var en del av læreplanen da de fikk grunnskoleopplæring, innebærer blant annet at enkelte voksne kan ha rett til forberedende opplæring for å få opplæring i digitale ferdigheter.

Behovet for ny forberedende opplæring «på grunn av skade eller sykdom» må knytte seg til opplæring i fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter i læreplanverket som er fastsatt med hjemmel i § 1-3. Selv dersom vilkårene for forberedende opplæring er oppfylt, kan omstendigheter ved den praktiske gjennomføringen tilsi at tjenesten den enkelte skal få, ikke er forberedende opplæring. For eksempel vil voksne som etter skade og sykdom har behov for fornyet opplæring, ofte ha et mer akutt behov for opptrening av disse ferdighetene enn det som kan oppfylles gjennom den forberedende opplæringen.

Opptrening og rehabilitering etter skade som gjennomføres av helsepersonell på behandlingsinstitusjoner, vil ikke være forberedende opplæring.

Retten til forberedende opplæring gjelder i utgangspunktet så lenge vilkårene for retten er oppfylt.

Begrensningen i *tredje avsnitt* om at retten ikke gjelder for de som har rett til videregående opplæring etter kapittel 5, innebærer at de som oppfyller vilkårene for rett til videregående opplæring for ungdom, ikke også har rett til forberedende opplæring for voksne. Se merknaden til § 5-1 om hvem som har rett til videregående opplæring for ungdom.

Til § 18-3 Rett til videregående opplæring for voksne

Bestemmelsen viderefører delvis dagens lov § 4A-3 første avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6 og 43.6.4.

Bestemmelsen handler om rett til videregående opplæring for voksne. For videregående opplæring for voksne gjelder femte del av lovforslaget. Den første, sjuende og åttende delen i lovforslaget gjelder generelt, og det vil følge av den enkelte bestemmelse om den gjelder for opplæring for voksne. Reglene i andre, tredje og fjerde del gjelder ikke for opplæring for voksne med mindre det er fastsatt i den femte delen at en regel gjelder. De som får videregående opplæring for voksne, omtales i loven som «deltakarer», uavhengig av om de har rett til slik opplæring eller ikke.

Første avsnitt regulerer hvem som har rett til videregående opplæring for voksne. I *første setning* er det presisert at man for det første har rett til videregående opplæring for voksne dersom man har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. Hva som skal til for å anses å ha fullført «grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring», er nærmere definert i forskrift. De som har fullført opplæring på grunnskolenivå for voksne, som foreslås kalt «forberedende opplæring», har også oppfylt dette vilkåret. Det er presisert i loven at rett til videregående opplæring for voksne gjelder fra det skoleåret som begynner det året man fyller 19 år. Før dette, og fram til man er 24 år, kan man ha rett til videregående opplæring for ungdom etter forslaget § 5-1. Dette betyr at de i alderen mellom 19 og 24 år kan velge mellom videregående opplæring for ungdom og videregående opplæring for voksne.

Vilkåret om at man ikke allerede har studiekompetanse eller yrkeskompetanse, innebærer at man har rett til videregående opplæring for voksne fram til man har oppnådd studie- og yrkeskompetanse, uavhengig av hvor lang tid man bruker på å oppnå slik kompetanse. De som har oppnådd en sluttkompetanse på et lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, i dag omtalt som grunnkompetanse, vil ha retten til videregående opplæring i behold fram til de har oppnådd full studie- eller yrkeskompetanse.

Det følger av *første avsnitt andre setning* at man også har rett til videregående opplæring dersom man har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke har fått denne godkjent i Norge. At opplæringen ikke blir godkjent i Norge, betyr at opplæringen ikke gir generell studiekompetanse etter GSU-listen eller ikke blir godkjent av norske myndigheter

som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. Dersom opplæringen ikke har blitt vurdert av norske myndigheter, skal den i utgangspunktet regnes som ikke godkjent.

Andre avsnitt innebærer at fylkeskommunene kan tilby opplæring på videregående nivå også til voksne som ikke oppfyller vilkåret i første avsnitt om fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring. Fylkeskommunens avgjør selv om den vil tilby opplæring til denne gruppen. Denne avgjørelsen bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Voksne har ikke rett til videregående opplæring i slike tilfeller. Fylkeskommunene kan tilby opplæring innenfor alle fag i videregående opplæring. Fylkeskommunene kan også tilby den forberedende opplæringen dersom vilkårene for dette etter forslaget § 9-7 er oppfylt. Ellers må slike kombinerte tilbud gis i samarbeid med kommunen, som er ansvarlig for den forberedende opplæringen for voksne etter forslaget § 18-2, jf. § 28-1. Kombinert opplæring på forberedende og videregående nivå vil typisk kunne være aktuelt der deltageren har realkompetanse innenfor et yrkesfag, men ellers mangler en del opplæring på grunnskolenivå. Det kan også være aktuelt dersom deltageren bare mangler opplæring i noen fag på grunnskolenivå, og ellers er i stand til å følge fag på videregående nivå. Fylkeskommunene kan ikke utstede dokumentasjon på studie- eller yrkeskompetanse før også den forberedende opplæringen er fullført.

Tredje avsnitt fastsetter hovedregelen om inntak til videregående opplæring for voksne. Nærmere inntaksregler fastsettes i forskrift med hjemmel i femte avsnitt. Retten til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til én av tre ønskede sluttkompetanser, gjelder innenfor det fylkeskommunene tilbyr. Fylkeskommunens planlegging og utbygging av det videregående tilbudet er regulert i forslaget § 19-11, jf. § 5-3. At fylkeskommunene skal sørge for at voksne «med betydeleg realkompetanse knytt til ein bestemt yrkeskompetanse får høve til å formalisere denne kompetansen», gir ikke en individuell rettighet for den enkelte til å kunne formalisere en bestemt yrkeskompetanse. Plikten kan oppfylles ved å formidle læreplass, gi opplæringstilbud eller på andre måter legge til rette for at kompetansen kan formaliseres. Andre måter kan være å tilby kurs som grunnlag for teoriprøve slik at den voksne kan ta fagbrev som praksiskandidat eller legge til rette for fagbrev på jobb. Hva som er betydelig realkompetanse, må vurderes konkret av fylkeskommunen. Vilkaåret vil være oppfylt dersom den voksne har kunnskap og ferdigheter på et slikt nivå og av et slikt omfang at hun eller han vil kunne formalisere kompetansen gjennom de ovennevnte ordningene, eventuelt med opplæring i enkelte fag i tillegg. Det vil da være opp til den voksne om den vil benytte et tilbud om formalisering av kompetansen eller søke inntak på opplæringstilbud som gir én av tre sluttkompetanser.

Fjerde avsnitt regulerer hvilke regler som gjelder når voksne uten rett til videregående opplæring tas inn til slik opplæring, eller når voksne tas inn i videregående opplæring for ungdom. At de får de samme rettighetene og pliktene, innebærer også at de får rett til å fullføre opplæringsløpet på lik linje med dem som har rett til slike tilbud. Det er opp til fylkeskommunene om de vil tilby en voksen å ta videregående opplæring for ungdom, og den voksne velger selv om han eller hun vil ta imot et slikt tilbud.

Femte avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om hvem som har rett til videregående opplæring for voksne, og om inntaket. Forskriftsreglene kan ikke innskrenke rettigheter etter loven, men kan utfylle lovbestemmelsene. For eksempel kan det reguleres i forskrift på hvilke grunnlag man regnes for å ha fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring.

Til § 18-4 Rett til yrkesfagleg rekvalifisering

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 40.6.7.

Bestemmelsen fastsetter en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Dette innebærer en rett til fag- og yrkesopplæring for personer som allerede har en fullført og bestått studie- eller yrkeskompetanse, og som derfor ikke har rett til videregående opplæring etter §§ 5-1 eller 17-3. Retten er begrenset til opplæring fram mot én ny yrkeskompetanse. De som benytter seg av retten til rekvalifisering, omfattes av reglene om videregående opplæring for voksne.

Til § 18-5 Rett til lære plass eller annen tilbud i den videregående opplæringa

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 43.6.4.6.

Første avsnitt innebærer at voksne som ikke får tilbud om lære plass, har rett til annet opplæringstilbud. Retten gjelder for voksne som er tatt inn på tilbud med en sluttkompetanse der læreplanen forutsetter opplæring i bedrift. Et slikt annet opplæringstilbud trenger ikke være særskilt organisert for voksne, men kan være kombinerte ungdoms- og voksentilbud. Se ellers merknaden til § 5-6.

Andre avsnitt slår fast at reglene i kapittel 7 gjelder når voksne får opplæring i bedrift.

Til § 18-6 Påbygging til generell studiekompetanse

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-3 sjuende avsnitt med endringer.

Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.4.4.

At bestemmelsen gjelder for påbygging til generell studiekompetanse fra det skoleåret som begynner det året en fyller 19 år, må ses i sammenheng med at retten til påbygging til generelle studiekompetanse for dem under 19 år er foreslått regulert i § 5-7. Se ellers merknaden til forslaget § 5-7.

Til § 18-7 Realkompetansevurdering

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens lov § 4A-3 femte avsnitt.

Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.5.

Med realkompetanse menes både den formelle, den ikke-formelle og den uformelle kompetansen vedkommende har. Hensikten med realkompetansevurdering er å avgjøre hva slags opplæring den voksne skal ha, ikke om den voksne har rett til forberedende opplæring eller videregående opplæring. Det er fastsatt nærmere regler om realkompetansevurdering i forskrift, og Utdanningsdirektoratet har utarbeidet nasjonale

retningslinjer for realkompetansevurdering. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at opplæringen til voksne skal tilpasses den voksnes kompetanse, jf. forslaget § 18-1 første avsnitt.

Til § 18-8 Gratis opplæring for voksne

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-1 tredje avsnitt og § 4A-3 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.17.

Se merknader til forslaget §§ 2-5 og 5-8.

Til § 18-9 Rett til opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve

Bestemmelsen er en delvis videreføring av reglene i dagens lov § 4A-1 fjerde avsnitt og 4A-3 åttende avsnitt, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 41.

Første avsnitt første setning presiserer hovedregelen om at søkere må ha lovlig opphold i landet for å få rett til forberedende opplæring for voksne. De som oppholder seg ulovlig i landet, vil følgelig ikke ha rett til slik opplæring. Det er reglene i utlendingsloven som avgjør om de som søker om oppholdstillatelse, kan oppholde seg lovlig i Norge.

Første avsnitt andre setning innskrenker hovedregelen i første setning, ved at de som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, ikke har rett til forberedende opplæring lenger enn ut det skoleåret som begynner det året man fyller 18 år. Retten til forberedende opplæring for dem under 18 år som søker om oppholdstillatelse i landet, medfører ikke rett til å få oppholdstillatelse og er ikke til hinder for effektivering av vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse. Nordiske borgere trenger ikke søke oppholdstillatelse i Norge. Det samme gjelder som hovedregel utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Det er reglene i utlendingsloven som avgjør hvem som trenger oppholdstillatelse for å oppholde seg i Norge.

Første avsnitt tredje punktum avgrenser retten til forberedende opplæring for dem som får avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Disse har rett til opplæring fram til tidspunktet for vedtak om endelig avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Endelig vedtak vil normalt være enten avslag fra klageinstansen (Utlendingsnemnda) eller avslag fra førsteinstansen (Utlendingsdirektoratet) som ikke er påklaget innen klagefristens utløp. Hva som er det endelige vedtaket, framgår av reglene i utlendingsloven.

Andre avsnitt slår fast at de som oppholder seg ulovlig i Norge, ikke har rett til videregående opplæring for voksne. Det samme gjelder de som oppholder seg i Norge lovlig i påvente av å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse.

Til § 18-10 Plikt til oppmøte og aktiv deltaking i opplæringa for voksne

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.18.

Plikten til å møte opp i *første avsnitt* innebærer å møte opp til den tiden og på det stedet som er bestemt av kommunene og fylkeskommunene. Det skal ikke være en høy terskel

for å oppfylle kravet om å delta aktivt. Den voksne må være til stede i den hensikt å få opplæring og selv bidra for å tilegne seg kunnskap. Dersom voksne deltagere skal kunne bortvises eller det skal brukes andre tiltak ved brudd på plikten til å møte opp og delta aktivt, må dette framgå i de lokale reglene som kan fastsettes for det enkelte opplæringssted, jf. forslaget § 20-3.

Dersom kommunene eller fylkeskommunene innvilger fri eller permisjon fra opplæringen, jf. *andre avsnitt*, vil det ikke være et brudd på oppmøteplikten. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene å bestemme hva slags tilfeller som skal gi grunnlag for fri og permisjon. Disse avgjørelsene bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve. Regler om permisjon bør nedfelles i lokale reglementer. Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 12 kan være en god veiledning for utforming av lokale permisjonsregler. For deltagere som får forberedende opplæring eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, gjelder også reglene om fri og fravær i forskrift til integreringsloven.

Kapittel 19 Innholdet i og organiseringa av den førebuaende opplæringa og den vidaregåande opplæringa for vaksne

Til § 19-1 Innhald, vurdering og dokumentasjon i opplæringa for vaksne

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning, § 4A-3 første avsnitt tredje setning og § 4A-6 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.7.

Kravet i *første avsnitt* innebærer at opplæringen skal bygge videre på og komplettere den voksnes realkompetanse. Realkompetansevurderingen etter forslaget § 18-7 vil danne grunnlaget for vurderingen av hva slags opplæring den voksne skal ha. At opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, innebærer ikke at kommunene og fylkeskommunene må lage et eget, skreddersydd opplæringsløp for hver enkelt voksen deltager. Men de opplæringsløpene som kommunene og fylkeskommunene etablerer, må legge til rette for at den voksne deltageren bare må ta opplæring i de fagene eller de delene av fagene han eller hun trenger.

Andre avsnitt første setning innebærer at det skal brukes de samme læreplanene i videregående opplæring for voksne som i videregående opplæring for ungdom. Det vil bli fastsatt egne læreplaner for forberedende opplæring for voksne, jf. *andre setning*. Læreplanene for fag gjelder for den opplæringen den voksne faktisk skal ha. Dersom en voksen deltager på grunn av vurdering av realkompetanse eller ut fra eget ønske bare skal ha opplæring i deler av et fag, er det bare den aktuelle delen av læreplanen som skal legges til grunn for opplæringen.

Tredje avsnitt gir voksne elever rett til individuell vurdering og dokumentasjon av opplæringen og departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om dette og om klage.

Til § 19-2 Organisering av opplæringa for vaksne

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning og § 4A-3 første avsnitt tredje setning. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.16.

Med ordlyden «eit særskilt tilbod for vaksne» i *første avsnitt* menes det et eget opplæringstilbud for vaksne, i motsetning til at opplæringen organiseres felles med opplæringen for barn og unge. Se likevel merknaden til § 18-5 om at opplæringstilbud til de som ikke får tilbud om læreplass, ikke trenger å være særskilt organisert for vaksne.

Hva som ligger i kravet i *andre avsnitt første setning* om at opplæringen skal «tilpassast livssituasjonen» til de vaksne, er eksemplifisert i *andre setning*. At opplæringen skal tilpasses den vaksnes livssituasjon, innebærer ikke at kommunene og fylkeskommunene må lage et eget skreddersydd opplæringstilbud for hver enkelt voksen elev. Men de tilbudene som kommunene og fylkeskommunene etablerer, må legge til rette for at vaksne med ulike livssituasjoner kan benytte seg av tilbudet.

Tredje avsnitt første setning slår fast at kommunene og fylkeskommunene kan benytte andre rettssubjekter til å gi vaksne et opplæringstilbud, typisk private selskap. For eksempel kan det være aktuelt å bruke studieforbund. *Tredje avsnitt andre setning* innebærer et delegeringsforbud når det gjelder å dokumentere opplæringen som den vaksne har fått, for eksempel utstede kompetansebevis eller vitnemål. Andre avgjørelser kan delegeres, jf. kommuneloven § 5-4. Kommunene og fylkeskommunene har fortsatt ansvaret for at de vaksne deltagerne får opplæring i samsvar med loven.

Til § 19-3 Bokmål og nynorsk i opplæringa for vaksne

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.9.

Se merknaden til § 6-1 andre avsnitt. I motsetning til elever i videregående opplæring har ikke vaksne deltagere i videregående opplæring rett til å velge om læremidlene skal være på bokmål eller nynorsk. Dette har sammenheng med at parallellitetskravet i forslaget § 15-3 andre avsnitt heller ikke gjelder forberedende og videregående opplæring for vaksne.

Til § 19-4 Rett til opplæring i og på samisk for vaksne deltakarar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.13.

Første setning innebærer at retten til forberedende opplæring og videregående opplæring for vaksne omfatter en rett til opplæring *i* samisk for samiske deltagere.

Andre setning gjelder bare forberedende opplæring og handler om retten til opplæring *på* samisk. Retten til opplæring på samisk for vaksne er ikke den samme som retten til opplæring på samisk for barn og unge etter forslaget § 3-2. Vilkåret for retten til opplæring på samisk er at det er «nødvendig for at opplæringa skal vere forsvarleg». I vurderingen av om vilkåret er oppfylt, skal det legges vekt på forutsetningene til den vaksne deltageren og muligheten til faglig utbytte av opplæringen. I praksis har den vaksne bare rett til opplæring på samisk dersom hen ikke kan følge opplæringen på norsk.

I *tredje setning* er det tatt inn en definisjon av «samar». Se omtale av denne definisjonen i merknad til forslaget § 3-2 første avsnitt.

Til § 19-5 [Universell/Tilpassa] og tilrettelagd opplæring for voksne deltakere

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den dagens lov § 4A-1 første avsnitt tredje setning, § 4A-3 første avsnitt tredje setning og § 4A-12. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.8 og 43.6.10.

Første avsnitt fastsetter et krav om at opplæringen skal være universell. Se merknaden til forslaget § 11-1.

Andre avsnitt fastsetter hvilke rettigheter til individuell tilrettelegging som voksne i forberedende opplæring har. Se merknadene til forslaget §§ 11-3 til 11-10.

Tredje avsnitt fastsetter hvilke rettigheter til individuell tilrettelegging som voksne i videregående opplæring har. Det må gjøres en helhetsvurdering av om tilrettelegging er «nødvendig», og i så fall hvilken tilrettelegging som er nødvendig for at opplæringen skal bli «forsvarleg». I vurderingen skal fylkeskommunene ta hensyn til forutsetningene til den enkelte voksne, mulighetene for faglig utbytte og hvilke ressurser som kreves, når det skal avgjøres om den voksne deltageren skal få tilrettelegging, og i så fall hva slags tilrettelegging den voksne deltageren skal få. Fylkeskommunene står friere i hvordan den tilrettelegger for voksne deltagere etter denne bestemmelsen enn for barn, unge og for voksne i forberedende opplæring som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter forslaget § 11-3. Fylkeskommunene står også friere når det gjelder når, hvor lenge og hvor mye opplæringen skal tilrettelegges. At det kan tas hensyn til hvilke ressurser som kreves, innebærer at det er en grense for hva som kan forventes av individuell tilrettelegging. Vurderingen av hva som er «nødvendig», er en skjønsmessig vurdering. Vurderingen bygger på et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Til § 19-6 Tilrettelagd opplæring for voksne deltakere for å utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-2 andre avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.11.

Med «grunnleggjande dugleik» menes både grunnleggende ferdigheter etter læreplanverket og andre grunnleggende ferdigheter, som for eksempel trening i aktiviteter i dagliglivet (ADL-trening). Retten til individuell tilrettelegging etter denne bestemmelsen forutsetter at den voksne har rett til forberedende opplæring etter § 18-2. Se for øvrig merknadene til forslaget §§ 10-3 til 10-10.

Til § 19-7 Opplæring av voksne deltakere med behov for alternativ supplerende kommunikasjon (ASK)

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-13. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.12.

Bestemmelsen innebærer at forslaget § 11-12 også gjelder for voksne deltagere i forberedende opplæring og videregående opplæring. Se merknaden til § 11-12.

Til § 19-8 Særskild språkopplæring for voksne deltakere

Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.14.

Første avsnitt innebærer at forslaget § 3-6 også gjelder for voksne deltagere i forberedende opplæring. Se merknaden til § 3-6.

Andre avsnitt innebærer at deltagere i videregående opplæring for voksne har rett til forsterket opplæring i norsk på samme vilkår som elever i videregående opplæring. Voksne deltagere har derimot ikke rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Fylkeskommunene kan likevel velge å tilby dette. Se merknaden til § 6-5 første avsnitt første setning om særskilt språkopplæring.

Til § 19-9 Opplæring i og på norsk teiknspråk for voksne deltakere

Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.15.

Bestemmelsen gir hørselshemmede deltagere i forberedende opplæring og videregående opplæring rett til opplæring i og på norsk tegnspråk. Kommunene og fylkeskommunene bestemmer hvor opplæringen skal skje og hvordan den skal organiseres, se forslaget § 19-2. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene om opplæring på norsk tegnspråk skal gis med tolk eller direkte av lærere på tegnspråk.

Til § 19-10 Opplæring i punktskrift for voksne deltakere

Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.15.

Bestemmelsen slår fast at forslaget §§ 3-5 og 6-4 gjelder for voksne som får forberedende opplæring og videregående opplæring. Se merknaden til §§ 3-5 og 6-4.

Til § 19-11 Det videregående opplæringstilbudet for voksne

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-4 første avsnitt, jf. § 13-3 femte avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 43.6.4.7.

Bestemmelsen fastsetter at reglene i forslaget § 5-3 om planleggingen og utbyggingen av det videregående opplæringstilbudet også gjelder for opplæringstilbudet til voksne deltagere. Se merknaden til forslaget § 5-3.

§ 19-12 Rådgiving om utdannings- og yrkesval i opplæringa for voksne

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den § 4A-8. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.20.

Plikten for kommunene og fylkeskommunene til å sørge for rådgiving for deltagere i forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne i *første avsnitt* gir ikke en individuell rettighet til rådgiving for den enkelte. Kommunene og fylkeskommunene

vrurderer hvordan de vil oppfylle plikten, og hvordan de vil organisere et slikt tilbud. Kommunene og fylkeskommunene kan vurdere om og i hvilken grad de vil ha et tilbud på hvert opplæringssted, eller om de vil samarbeide med andre opplæringssteder eller med fylkesvise karrieresentre.

Andre avsnitt gir hjemmel til å fastsette regler om rådgivningstilbudet i forskrift.

§ 19-13 Kompetansekrav for lærarar i opplæringa for vaksne

Første avsnitt viderefører dagens lov § 4A-5, mens andre avsnitt er nytt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.22.

Første avsnitt fastsetter at reglene i forslaget §§ 17-2, 17-3 og 17-4 gjelder for dem som skal ansettes i forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne. Se merknaden til forslaget §§ 17-2, 17-3 og 17-4. Konkrete krav til kompetanse for dem som skal ansette i forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne, kan fastsettes i forskrift med hjemmel i § 17-2 tredje avsnitt.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å fastsette krav om kompetanse for de som skal undervise voksne deltagere i særskilt norskopplæring.

Til § 19-14 Politiattest og forbod mot tilsetjing i den førebuande opplæringa for vaksne

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.24.

Bestemmelsen fastsetter at reglene i forslaget § 17-9 gjelder for dem som skal ansettes i forberedende opplæring for voksne. Se merknaden til forslaget § 17-9.

Kapittel 20 Medverknad, skolemiljø, lokale reglar og anna i opplæringa for vaksne

Til § 20-1 Vaksne deltakarar sin rett til medverknad

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis viderefører den dagens lov § 4A-4 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.21.

Retten til å uttale seg og bli hørt gjelder både i saker om opplæringen, saker om læringsmiljøet og andre saker som berører deltagerens opplæringssituasjon. For deltagere i forberedende opplæring for voksne som er under 18 år, gjelder også Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Til § 20-2 Krav til læringsmiljøet i opplæringa for vaksne

Bestemmelsen er delvis ny og viderefører delvis dagens lov § 4A-4 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.5.21.

Ordlyden «høvelege lokale» i *første avsnitt* innebærer både krav til det fysiske miljøet der opplæringen foregår, og krav om at lokalene er egnet til opplæringsformål. Det fysiske miljøet omfatter faktorer som luft, temperatur, lys- og strålemiljø, akustikk og mekanisk innemiljø. Gjeldende faglige normer, og særlig anbefalinger fra Helsedirektoratet, vil ha

betydning for hva som er «høvelege» lokaler. Vurderingen av hva som er «høvelege» lokaler, er en skjønsmessig vurdering. Vurderingen bygger på et lovbundet skjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene kan prøve fullt ut.

Andre avsnitt er tilnærmet likt kravet om forebyggende arbeid med skolemiljøet for barn og unge i forslaget § 12-3 andre avsnitt. Voksne deltagerer har ikke samme individuelle rett til trygt og godt skolemiljø som barn og unge, så målet for det forebyggende arbeidet er å unngå tilfeller hvor en voksen deltager ikke har et trygt og godt læringsmiljø. Bestemmelsen er for øvrig lik som § 12-3 andre avsnitt. Se merknaden til denne bestemmelsen.

Tredje avsnitt kan typisk ivaretas ved å organisere opplæringen i mer eller mindre faste grupper eller på annen måte legge til rette for at deltagerne kan ha kontakt og kommunikasjon med hverandre. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene å finne fram til måter å organisere opplæringen for å oppnå dette. Det er ikke et krav om inndeling i grupper. Se også forslaget § 19-2.

Uttrykket «krenkjande oppførsel» i *fjerde avsnitt første setning* skal forstås likt som i forslaget § 12-3 første avsnitt. Se merknaden til denne bestemmelsen. Hva som vil være en krenkelse, må vurderes konkret. At deltagerne er voksne, vil ha betydning i denne vurderingen. Hva den enkelte opplever som krenkelse, er sentralt. Voksne deltagerer har likevel ikke, slik som barn og unge, en individuell rett til et trygt og godt miljø.

At de som arbeider i grunnopplæringen skal «gripe inn», jf. *andre setning*, omfatter både å stoppe en pågående krenkelse og å iverksette nødvendig tiltak for å opprette skaden som har skjedd og forbygge nye krenkelser. Plikten til å gripe inn er begrenset til tilfeller hvor dette er mulig. Grensen for plikten til å gripe inn er at den ansatte ikke må krenke deltagerne for å få stanset situasjon, og at det ikke forutsetter en handling som er straffbar. Den ansatte skal heller ikke måtte sette seg selv eller andre i fare for skade. Nødrett og nødverge kan imidlertid unntaksvis gi grunnlag for å overskride også denne grensen ved at det i nødverge- og nødrettssituasjoner kan være tillatt å gjøre noe som ellers er ulovlig.

Til § 20-3 Lokale regler for opplæringa for voksne

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.19.

Etter første avsnitt kan kommunene og fylkeskommunene fastsette regler for opplæringsstedene. Kommunene og fylkeskommunene kan vedta noen regler som er felles for alle opplæringsstedene, og noen regler som bare gjelder for enkelte opplæringssteder. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene om beslutningsmyndigheten delegeres, og hvordan de voksne deltagerne tas med på beslutningene. Se likevel forslaget § 20-1 om deltageres rett til medvirkning.

Kjerneområdet for reglene er *på* opplæringsstedene *i* undervisningstiden. Reglene skal handle om hvilke rettigheter og plikter deltagerne har når de deltar i opplæringen. Reglene kan ikke begrense deltageres rettigheter etter loven eller nasjonale forskrifter i medhold av loven. Reglene må vedtas i form av en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2. I forvaltningsloven kapittel VII er det fastsatt krav til forskrifter, blant annet krav til prosess, form og kunngjøring.

Andre avsnitt innebærer at alle «tiltak», det vil si reaksjoner, som skal kunne brukes mot voksne deltagere som bryter reglene, må fastsettes i de lokale reglene. Det må likevel avgrenses mot mindre inngripende tiltak. Se merknaden til forslaget § 10-7 andre avsnitt. Dersom voksne deltagere skal kunne bortvises, må dette framgå av de lokale reglene. Se om bortvisning i merknaden til forslaget § 20-4.

Kommunen og fylkeskommunene velger selv om de vil fastsette forskriftsbestemmelser. Disse avgjørelsene bygger på et forvaltningsskjønn som tilsynsmyndigheten og domstolene ikke kan overprøve.

Til § 20-4 Bortvising av voksne deltakere

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-9 med enkelte endringer. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.19.

Første avsnitt regulerer rammene for hvilke tilfeller og med hvilken varighet det kan fastsettes i de lokale reglene etter forslaget § 20-3 at bortvisning kan brukes som reaksjon på brudd på reglene. Dersom bortvisning, inkludert bortvisning for resten av den opplæringen den voksne er tatt inn på, ikke er fastsatt som en reaksjon i reglene etter forslaget § 20-3, kan ikke denne reaksjonsmåten brukes. Dersom bortvisning skal brukes som reaksjon ved brudd på reglene i loven, som forbudet mot ansiktsdekkende plagg og plikten til aktiv deltakelse, må dette fastsettes i de lokale reglene etter forslaget § 20-3. Ordlyden «resten av den opplæringa dei er tekne inn på», er benyttet fordi det ikke er skoleår i opplæringen for voksne på samme måte som i opplæringen for barn og unge. Det siktes til kurs eller andre typer opplæringsenheter som er begrenset i tid, ikke hele den forberedende opplæringen eller hele den videregående opplæringen. Hva som ligger i «grove brot» og «særleg alvorlege brot», er omtalt i merknaden til forslaget § 13-1.

Andre avsnitt regulerer hvem som kan ta avgjørelsen om å bortvise en voksen deltager for resten av opplæringen den voksne er tatt inn på. Når det står «sjølv», betyr dette at kommunene og fylkeskommunene ikke kan delegere myndigheten videre til andre, det vil si at det er et delegasjonsforbud. For bortvisning i kortere perioder enn resten av opplæringen som den voksne er tatt inn på, kan kommunene og fylkeskommunene delegere vedtaksmyndighet på vanlig måte, jf. kommuneloven § 5-3.

Bortvisning for én dag eller mer vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder. Det må vurderes konkret om bortvisning for kortere tid vil være et enkeltvedtak, for eksempel kan bortvisning for enkelttimer som skal gjennomføres noe fram i tid, være et enkeltvedtak.

Tredje avsnitt gjelder uavhengig av hvor lang bortvisning som er aktuell. Hensikten er at dersom det er tilstrekkelig med mindre inngripende tiltak enn bortvisning, skal mindre inngripende tiltak benyttes.

Kapittel 21 Skyss, reisefølge og losji for deltakere i opplæringa for voksne

Til § 21-1 Skyss til og frå opplæringsstaden for deltakere i opplæringa for voksne

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-7 første avsnitt og deler av andre avsnitt når det gjelder deltagere i forberedende opplæring. Bestemmelsen er ny når det gjelder deltagere mellom 19 og 25 år i videregående opplæring for voksne. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.23.

Første avsnitt regulerer retten til skyss for deltagere i forberedende opplæring for voksne på grunn av lang vei til opplæringsstedet. Se om oppmåling av avstand i merknaden til forslaget § 4-1.

For å få rett til skyss etter *andre avsnitt* er det ikke tilstrekkelig at den voksne deltageren har nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. I tillegg er det et vilkår for retten til skyss at funksjonsnedsettelsen, skaden eller sykdommen forårsaker at eleven har behov for skyss. Rettighetene etter andre avsnitt gjelder deltagere som trenger skyss på grunn av fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse.

Tredje avsnitt slår fast at deltagere i videregående opplæring for voksne har rett til skyss etter reglene i § 9-1 ut det skoleåret som begynner det året de fyller 24 år. Det vil si at de som har rett til videregående opplæring for ungdom etter § 5-1, men som velger å ta opplæring for voksne etter § 18-3, har rett til skyss på lik linje som de som tar videregående opplæring for ungdom. Se ellers merknaden til forslaget § 9-1.

Ansvar for å oppfylle retten til skyss går fram av forslaget § 28-7.

Til § 21-2 Reisefølge for og tilsyn med deltakere i den førebuaende opplæringa for voksne

Bestemmelsen viderefører deler av dagens lov § 4A-7 andre avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.23.

Retten til reisefølge og tilsyn gjelder bare for voksne deltagere dersom de på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg alene. Dersom vilkåret er oppfylt, skal kommunene sørge for reisefølget og tilsynet og også dekke skysskostnader og andre utgifter knyttet til det. Se også merknaden til forslaget § 9-2 andre avsnitt om tilsyn i ventetiden før og etter opplæringen.

Til § 21-3 Avgrensing av rett til skyss i den førebuaende opplæringa for voksne

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-7 tredje avsnitt første setning, jf. første avsnitt, og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.23.

Se merknaden til § 4-3 første og andre avsnitt.

Til § 21-4 Rett til losji for deltakere i den førebuaende opplæringa for voksne

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 4A-7 tredje avsnitt og er omtalt i høringsnotatet kapittel 43.6.23.

Første avsnitt gir voksne deltagere rett til losji på samme vilkår som barn og unge. Vilkåret for retten til losji er omtalt i merknaden til forslaget § 4-3 første avsnitt. Det er kommunene som er ansvarlig for losji til voksne deltagere i forberedende opplæring. Det er derimot fylkeskommunene som vurderer om daglig skyss er forsvarlig etter forslaget § 21-3 ettersom fylkeskommunene har ansvaret for skyssen.

Kommunens plikt i *andre avsnitt* til å ha tilsyn med innlosjerte voksne deltagere gjelder bare når det er nødvendig. Tilsyn vil i hovedsak bare være nødvendig dersom en voksen på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke klarer seg selv. Det kan også være nødvendig med tilsyn med personer i aldersgruppen 16–18 år som har rett til forberedende opplæring for voksne.

Sjette delen – privat opplæring, godkjenningsordninger og privatistordninger

Kapittel 22 Privat opplæring

Til § 22-1 Kven som kan drive private skolar etter lova

Første avsnitt viderefører kravet i § 2-12 i dagens lov om at private grunnskoler må ha godkjenning av departementet. Se høringsnotatet kapittel 61.

Andre avsnitt viderefører godkjenningsadgangen i § 3-11 i dagens lov. Se omtale i høringsnotatet kapittel 47. Det er en forutsetning for godkjenning at staten har inngått en avtale med én eller flere andre stater om å etablere én eller flere videregående skoler. Det settes ikke vilkår om formålet med driften. Det stilles for eksempel ikke krav om at opplæringen skal kunne føre fram til norsk vitnemål. Innholdet i den mellomstatlige avtalen blir førende for hvilke av lovens krav som ikke skal gjelde, og dette må framkomme av godkjenningsvedtaket.

Tredje avsnitt er nytt, og innebærer at godkjenning av private grunnskoler etter første avsnitt og godkjenning av private videregående skoler etter andre avsnitt faller bort dersom skolen ikke starter opp virksomheten innen tre skoleår etter at godkjenningen er gitt. Det samme gjelder dersom driften blir nedlagd. Se omtale av reglene i høringsnotatet kapittel 61 og 47.

Til § 22-2 Ansvaret til private grunnskolar

Bestemmelsen viderefører delvis § 2-12 andre og tredje avsnitt i dagens lov.

Fjerde avsnitt er nytt sammenlignet med dagens lov og pålegger hjemkommunen å sørge for at elevene i private grunnskoler har den samme tilgangen til den pedagogisk-psykologiske tjenesten som elevene i den offentlige skolen.

Til § 22-3 Unntak frå visse krav for utanlandske og internasjonale grunnskolar

Bestemmelsen erstatter § 2-12 fjerde avsnitt i dagens lov og fastslår hvilke unntak fra kravene i § 22-2 som gjelder for utenlandske og internasjonale grunnskoler.

Til § 22-4 Teieplikt i private skolar

Bestemmelsen presiserer at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder for private grunnskoler.

Til § 22-5 Privat grunnskoleopplæring i heimen

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 2-13 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 36.

Privat grunnskoleopplæring i hjemmet er når foreldre gir sine egne barn grunnskoleopplæring hjemme.

Første avsnitt pålegger foreldre å sende melding til kommunen før oppstart av privat grunnskoleopplæring i hjemmet. Bestemmelsen regulerer ikke hva meldingen skal inneholde, men den bør som et minimum inneholde navn på barnet, når grunnskoleopplæringen i hjemmet starter og hvem som gir denne opplæringen. Dersom det er mulig, bør varigheten på privat grunnskoleopplæring oppgis.

Opplæringen skal gjennomføres i «heimen» til eleven, det vil si på folkeregistrert adresse. Det betyr blant annet at opplæringen ikke kan gjennomføres hos slektninger eller i utlandet. Kravet om at opplæringen skal gjennomføres i hjemmet, er likevel ikke til hinder for at deler av opplæringen gis på en annen læringsarena, for eksempel på et bibliotek, i en svømmehall eller på et museum. Det er barnets foreldre som skal gi opplæring. Dersom andre private aktører skal undervise, eller man skal undervise andres barn, må dette godkjennes etter § 22-1.

Minimumskravene til grunnskoleopplæringen i hjemmet framgår av *andre avsnitt*. Opplæringen må være i tråd med formålet for opplæring, samsvare med læreplaner og fag- og timefordelingen, ikke være forkynnende og være i tråd med reglene om opplæring i kristendom, religion, livssyn og etikk. Regler som ikke gjelder for privat grunnskoleopplæring i hjemmet, er blant annet forslaget § 2-3 andre avsnitt om individuell vurdering og dokumentasjon og forslaget § 2-5 om gratis grunnskoleopplæring. I stedet for dokumentasjon etter § 2-3 andre avsnitt bør kommunene skrive ut dokumentasjon om at grunnskolen er avsluttet eller fullført.

Kommunene er ikke forpliktet til å akseptere løsninger der opplæringsplikten delvis blir oppfylt i skolen, og delvis blir oppfylt ved privat grunnskoleopplæring i hjemmet.

Til § 22-6 Statleg tilsyn med private skolar

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 14-1 andre avsnitt.

Det følger av bestemmelsen at staten fører tilsyn med private skoler godkjent etter opplæringsloven. Tilsynsmyndigheten er i loven lagt til departementet, men ordinær

delegering er mulig. I likhet med tilsynet med kommunepliktene gjelder kommuneloven også for tilsynet med de private skolene. Se nærmere omtale i merknaden til § 29-2.

Til § 22-7 Kommunalt tilsyn med grunnskoleopplæring i heimen

Bestemmelsen viderefører delvis dagens lov § 14-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 36.

Første avsnitt pålegger kommunene å føre tilsyn med at grunnskoleopplæringen i hjemmet er i samsvar med forslaget § 22-5. Tilsynet må være egnet til å avdekke om opplæringen oppfyller minimumskravene i loven.

Første avsnitt andre setning fastslår at det første tilsynet skal være påbegynt innen tre måneder etter at opplæringen skal ha startet. Det er meldingen fra barnets foreldre, se forslag til § 22-5 første avsnitt, som utløser plikten. Det er ikke et krav at tilsynet er avsluttet i løpet av tremånedersperioden. Ut over dette er det kommunene som avgjør hvordan tilsynet skal organiseres, inkludert omfanget og hyppigheten, og hvem som skal være tilsynsperson. Hva som er til barnets beste, skal være et grunnleggende hensyn også i planlegging og gjennomføring av tilsyn og ved valg av tilsynsperson, og barnet skal få si sin mening jf. forslaget §§ 10-1 og 10-2.

Etter *andre avsnitt* har kommunene rett til å innkalle eleven til prøver. Slike prøver må være begrunnet i tilsynsansvaret til kommunen. Med «prøver» menes ikke eksamen i grunnskolen, men andre prøver som kan gi kommunene relevant informasjon om opplæringen som ledd i tilsynet. Det skal ikke gis individuell vurdering av prøver etter forslaget § 2-3 andre avsnitt.

Tredje avsnitt fastslår at dersom tilsynet viser at opplæringen ikke er i samsvar med kravene i forslaget § 22-5, skal barnet få opplæringen sin på en grunnskole. Foreldrenes rett til å drive privat grunnskoleopplæring faller bort. Foreldrene kan velge om barnet skal få opplæring i den offentlige grunnskolen, ved en privat grunnskole som er godkjent etter forslaget § 22-1, eller ved en grunnskole som er godkjent etter friskoleloven, jf. forslaget § 2-2 første avsnitt.

Grunnskoleopplæringen i hjemmet er ikke lovlig dersom det ikke er mulig for kommunene å føre tilsyn som følge av manglende samarbeid fra foreldrene. Kommunene skal da kreve at barnet begynner på skolen. Denne kan være offentlig eller privat, se ovenfor. Dersom kommunene har fattet enkeltvedtak om at eleven skal gå på skolen, og eleven likevel ikke møter til opplæringen, kan foreldrene straffes, jf. forslaget § 2-7.

Kapittel 23 Godkjenningsordninger og privatistordninger

Til § 23-1 Privatistar

Bestemmelsen er ny og er omtalt i høringsnotatet kapittel 47.

Første setning definerer ordet privatist: Den som melder seg til eksamen uten å følge opplæring i faget, er privatist. Med opplæring i faget siktes det til opplæring som gis etter

opplæringsloven eller friskoleloven med forskrifter. Det betyr at privatisten verken er elev, deltager, lærling eller praksisbrevkandidat i faget ved tidspunktet for oppmelding. Andre former for opplærings- eller kurstilbud, for eksempel ved private videregående skoler uten eksamensrett, regnes ikke som opplæring i faget etter loven.

Andre setning slår fast at det ikke er en generell privatistadgang i grunnskolen. Privatisteksamen i grunnskolen er bare mulig for de som har rett til forberedende opplæring for voksne.

Til § 23-2 Praksiskandidatar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-5 om adgangen til å ta fag- og svenneprøve uten læreforhold eller skole. Se omtale i høringsnotatet kapittel 47.

Første setning angir vilkårene for å kunne framstille seg til fag- eller svenneprøve uten å ha deltatt i opplæring i faget. Praksisen må ha vart minst 25 prosent lenger enn det opplæringsløpet som er fastsatt for lærefaget, og den må dekke de mest vesentlige delene av Vg3- læreplanen i faget. Ved fireårige opplæringsløp som følger 2+2-modellen, må praksis derfor ha vart minst fem år. Det kan fastsettes forskrifter om praksis, og om at praksistiden kan kortes ned gjennom godskriving av tidligere opplæring, jf. forslaget til § 5-4 andre avsnitt siste setning.

Andre setning slår fast at det er fylkeskommunene som godkjenner praksisen. Fylkeskommunene skal fatte enkeltvedtak i saken. Andre setning åpner også for at det kan godkjennes praksis som har kortere omfang enn det som er beskrevet i første setning. Dette er en snever unntaksadgang som forutsetter at det er tale om et særlig tilfelle. Det kan for eksempel være tilfeller hvor det er svært vanskelig å få tilstrekkelig praksis i verneverdige tradisjonshåndverksfag.

Til § 23-3 Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av § 3-4 a i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 47.

Første avsnitt gir departementet kompetanse til å godkjenne utenlandsk fagopplæring som sidestilt med norsk videregående opplæring.

Andre avsnitt gir innskrenkende regler om hvem som har rettslig klageinteresse i forhold til forvaltningslovens regler, og slår fast at vedtak om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring kun kan påklages av den som har søkt om godkjenningen.

Tredje avsnitt gir rettsgrunnlag for at beslutningstaker også skal kunne behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Slike opplysninger kan behandles når beslutningstaker behandler søknader om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring etter første avsnitt.

Selv om beslutningstaker ikke etterspør slike personopplysninger, kan det både i utfylling av søknadsskjemaet og i vedleggene framkomme opplysninger som regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen. Opplysninger om

religion, seksuell legning og helse er eksempler på opplysninger som kan framkomme av søknaden. Et eksempel er at i vigselfattester som brukes til å bekrefte navneendring, er det også informasjon om en persons religion, etnisitet eller helse. I slike tilfeller vil disse opplysningene i seg selv ikke være relevante for behandling av søknadene, men dokumentet som sådant (f.eks. vigselfattest eller utdanningsdokumenter) er nødvendig for å sikre at den som leverer søknaden, er den samme som har fullført utdanningen.

Fjerde avsnitt slår fast at det kan benyttes automatisert saksbehandling for å fatte vedtak om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Automatisert saksbehandling innebærer at et datasystem fatter beslutninger som er avgjørende for rettighetene og pliktene til en enkeltperson. Ved automatisert saksbehandling er rettsreglene blitt formalisert og programmert i datasystemet. Rettsanvendelsen skjer gjennom datasystemet og ikke ved manuell menneskelig behandling. Avgjørelser som fattes på bakgrunn av utelukkende automatisert saksbehandling, kan bare skje i saker der det ikke er behov for skjønnsmessige vurderinger.

I avsnittets *andre setning* er det fastsatt at søkeren kan kreve manuell overprøving. En slik rett supplerer den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven og ivaretar rettighetene og interessene til den registrerte. Manuell overprøving innebærer at det foretas en manuell kontroll av om datasystemet har fattet et korrekt vedtak i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Det er førsteinstansen som skal gjennomføre denne kontrollen, ikke klageorganet. Ordinær klageadgang følger av forvaltningsloven med de presiseringene som følger av forslaget § 23-3.

Femte avsnitt gir rettsgrunnlag for at beslutningstaker kan koble seg til portalen for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14. Fødselsnummer, D-nummer og opplysninger om at personen har fått godkjenningsvedtak etter første avsnitt kan registreres automatisk i portalen. Informasjon om selve vedtaket vil bare overføres til portalen når den som vedtaket gjelder, selv bestemmer det. Når en person velger å dele vedtaket sitt med for eksempel en bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil portalen bare formidle det vedtaket som hen har bestemt skal deles, og bare i den perioden vedkommende har bestemt at resultatene skal være tilgjengelig.

Sjette avsnitt slår fast at departementet kan delegerer oppgaven med å godkjenne den utenlandske fag- eller yrkesopplæringen til et underliggende organ.

Sjuende avsnitt slår fast at departementet kan opprette en nasjonal klagenemnd som skal behandle vedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og opplæring. Avsnittet er i tråd med forslaget til ny § 3-4 b i gjeldende opplæringslov, som ble sendt på høring 02.07.21, se omtale i kapittel 47.5.3.

Åttende avsnitt gir departementet hjemmel til å fastsette vilkår for godkjenning og regler om saksbehandling og klage i forskrift. Bestemmelsene om klage kan blant annet omfatte hvem som skal være klageinstans, og at klageadgangen ikke skal gjelde alle deler av vedtaket.

Sjuande delen – forskjellige føresegner

Kapittel 24 Samarbeid, samordning, opplysningsplikt og anna

Til § 24-1 Samarbeid og samordning

Bestemmelsen er en videreføring av § 15-8 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 17.

Første avsnitt gir skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere i oppfølgingen av bestemte elever som mottar tjenester fra flere tjenesteytere. Dette er en oppgave som kommer i tillegg til det å gi opplæring og andre tjenester etter opplæringsloven. Samarbeidet skal være en integrert del av tjenesteytingen. For at samarbeidsplikten skal inntre, må samarbeid være nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette innebærer at tjenestene selv må gjøre en konkret faglig vurdering av hva de har plikt til å samarbeide om, hvilke andre tjenesteytere de skal samarbeide med når det gjelder de enkelte oppgavene, og en vurdering av hvor omfattende og langvarig samarbeidet vil bli. Dette vil variere ut fra den enkelte elevens behov. Skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten må selv vurdere hvilke samarbeidsaktiviteter de må gjennomføre for å oppfylle plikten til samarbeid. Samarbeidsplikten gir også skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten plikt til å medvirke i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt.

Andre avsnitt slår fast at kommunene skal samordne tjenestetilbudet til elever som trenger et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Ved behov skal kommunene bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet. Plikten gjelder der det er uklarheter eller uenighet om hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet.

Dersom tjenesteyterne er enige om hvem som skal samordne tjenestetilbudet, vil det ikke være behov for at kommunene avgjør dette. Det samme gjelder der det allerede følger av annet regelverk hvem som skal ha ansvaret for å koordinere oppfølgingen eleven får, for eksempel der eleven har en individuell plan etter helse- og omsorgslovgivningen eller barnevernlovgivningen. Dersom familien har fått oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, følger det av bestemmelsen at det er barnekoordinatoren som skal sørge for at tjenestetilbudet til familien og barnet blir samordnet.

Kommunene velger selv hvordan den skal ivareta plikten til å avklare hvem som skal ha ansvaret for samordningen. Det er kommunedirektøren som har ansvaret og beslutningsmyndigheten, men oppgaven kan delegeres til andre i kommunen. Kommunens beslutningsmyndighet omfatter ikke fylkeskommunale, statlige eller private tjenesteytere. Samordning opp mot disse tjenestene vil derfor omfatte informasjon, involvering og tilrettelegging for samarbeid. Samtidig vil de fylkeskommunale, statlige og private tjenestene være pålagt å delta i samarbeidet gjennom samarbeidsplikter i egne tjenestelover. Dersom det er mest hensiktsmessig, kan kommunene avtale med den

aktuelle tjenesten, for eksempel BUP eller en videregående skole, at samordningsansvaret skal ligge der.

Tredje avsnitt regulerer skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten sin plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere uten av det er knyttet til oppfølgingen av en bestemt elev. Skolen, skolefritidsordningen og PP-tjenesten skal samarbeide med andre offentlige tjenester for at skolen, skolefritidsordningen, PP-tjenesten og de andre tjenesteyterne skal kunne utføre oppgaver som de er pålagt ved lov eller forskrift. Slikt samarbeid kan for eksempel omfatte drøfting av saker i anonymisert form og tilrettelegging for gjensidig veiledning og informasjon. Samarbeidet kan for eksempel forankres i samarbeidsavtaler eller gjennom faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner. Selv om plikten til å samarbeide ligger til de enkelte velferdstjenestene i kommunen, vil det være kommunene som er rettslig ansvarlig for at pliktene blir oppfylt. Dette innebærer at en velferdstjeneste ikke kan pålegge en annen tjeneste nye oppgaver, men at kommunene i slike tilfeller må beslutte at den aktuelle tjenesten skal bruke ressurser på oppgaven.

Fjerde avsnitt fastsetter at de samarbeidende tjenestene kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når de utfører oppgaver etter første til tredje ledd.

Femte avsnitt definerer begrepet «tjenesteytarar». Alle disse tjenesteyterne omfattes av samarbeidsplikten.

Sjette avsnitt fastslår at bestemmelsen også gjelder for kommunen og fylkeskommunen når den gir opplæring til voksne. Det er opplæringsstedet som gir opplæring til de voksne, som skal samarbeide med andre kommunale eller fylkeskommunale tjenester og med andre statlige og relevante private tjenester når vilkårene for dette er oppfylt. Det er kommunen som skal ivareta samordningsansvaret. Kommunens plikt gjelder overfor personer under 18 år som mottar grunnskoleopplæring for voksne, og som har fått tildelt en barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a.

Til § 24-2 Opplysningar til den kommunale helse- og omsorgstenesta og sosialtenesta

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 55.

Oppmerksomhetsplikten etter *første avsnitt* og plikten til å gi opplysninger etter *andre avsnitt* omfatter helse- og omsorgstjenesten, i tillegg til sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter loven, oppfyller plikten til å være oppmerksom på behov for tiltak og plikten til å gi opplysninger om slike forhold. Dette er for å tydeliggjøre at det ikke dreier seg om et personlig ansvar for det enkelte personell, og for at pliktene skal gjelde for alle som utfører tjenester eller arbeid etter loven. Pliktene omfatter dermed personalet i leksehjelpordningen, skolefritidsordningen, kulturskolen, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten, i tillegg til personalet i skolen. Kommunene og fylkeskommunene må sørge for at de ansatte har kunnskap om hvilke tiltak som kan være aktuelle etter både sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Plikten må ikke forveksles med opplysningsplikten til barneverntjenesten. Bestemmelsen har lik utforming

som den tilsvarende bestemmelsen i andre sektorlover. Opplysninger kan bare gis med tillatelse fra eleven, eventuelt fra foreldrene, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og følgende paragrafer.

Skolen bør nedtegne skriftlig de vurderingene den gjør før den gir, eventuelt ikke gir, opplysninger til sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten i henhold til bestemmelsen. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om skolepersonalets opplysningsplikt til barneverntjenesten (Udir-10-2012 punkt 3.5) anbefales det at ansatte dokumenterer vurderingene som blir foretatt når det skal avgjøres om det skal varsles. Dokumentasjon av vurderingene vil ha betydning dersom det i etterkant blir spørsmål om taushetsplikten er brutt. Rundskrivet gir ikke direkte anvisning på skolens nedtegningsplikt ved informasjonsutveksling til andre enn barneverntjenesten. En mangel på skriftlige nedtegnelser gjør det imidlertid vanskeligere å etterprøve skolens vurderinger av taushetsplikt og mulige unntak fra denne.

Til § 24-3 Opplysningsplikt til barnevernet

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-3 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 55.

Det er fastsatt en generell meldeplikt til barnevernet i barnevernsloven § 13-2. Forslaget § 24-3 er derfor fastsatt i opplæringsloven av pedagogiske grunner. Flere av de situasjonene som kan skape en meldeplikt etter denne loven og barnevernsloven, kan også utløse en avvergingsplikt etter straffeloven § 196. For eksempel vil mishandling av barn ofte være straffbart etter straffeloven § 282 og utløse en avvergingsplikt.

Bestemmelsen inneholder både en oppmerksomhetsplikt og en opplysningsplikt (meldeplikt). Pliktene er et selvstendig og personlig ansvar som påligger den enkelte. Dette innebærer at vurderingen av om melding skal sendes til barnevernstjenesten, ikke kan overlates til andre, for eksempel rektor eller en annen leder. Det personlige ansvaret er imidlertid ikke til hinder for at det etableres praktiske rutiner om formidling av meldinger. Slike rutiner kan likevel ikke utformes slik at de fører til forsinkelser, og de må ikke innebære en faktisk eller faglig overprøving av vurderingen av om vilkårene for meldeplikt er oppfylt.

Alle som utfører tjenester eller arbeid etter loven, er omfattet av oppmerksomhets- og meldeplikten til barnevernstjenesten. Dette innebærer at plikten gjelder for alle som utfører tjeneste eller arbeid i skolen, leksehjelpordningen, skolefritidsordningen, musikk- og kulturskoletilbudet, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og PP-tjenesten. Bestemmelsen omfatter også enkelte ansatte i lærebedrifter, for eksempel instruktøren og den faglige lederen. Pliktene omfatter i tillegg praktikanter, vikarer og midlertidig ansatte som utfører tjenester eller arbeid etter loven. Å utføre tjenester eller arbeid skal ikke forstås annerledes eller videre enn det som er fastsatt i barnevernsloven § 13-2.

I hvilke situasjoner det er plikt til å melde fra til barnevernstjenesten, framgår i bokstavene a til d. Disse er nærmere beskrevet i merknaden til barnevernsloven § 13-2 i Prop. 133 L (2020–2021). Når vilkårene for meldeplikt er oppfylt, finnes det ingen andre

handlingsalternativer som kan erstatte meldingen til barnevernstjenesten, og opplysningsplikten faller for eksempel ikke bort selv om personen selv forsøker å avhjelpe situasjonen.

Meldeplikten til barnevernstjenesten gjelder uavhengig av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 og følgende paragrafer.

Skolen bør nedtegne skriftlig de vurderingene den gjør før den sender, eventuelt ikke sender, en melding til barnevernstjenesten i henhold til bestemmelsen. I rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om skolepersonalets opplysningsplikt til barnevernstjenesten (Udir-10-2012 punkt 3.5) anbefales det at ansatte dokumenterer vurderingene som blir foretatt når det skal avgjøres om det skal varsles. Det er i rundskrivet særlig påpekt at slik dokumentasjon «kan gjøre at personalet i ettertid kan vise at de, på det tidspunktet opplysningen ble gitt, vurderte at det var grunn til å tro at situasjonen var så alvorlig at den utløste opplysningsplikten. Dette vil ha betydning dersom det eventuelt i etterkant skulle bli spørsmål om taushetsplikten er brutt». En mangel på skriftlige nedtegnelser gjør det vanskeligere å etterprøve skolens vurderinger av taushetsplikt og mulige unntak fra denne. Både av hensyn til partene i saken og til etterfølgende instansers kontrollmuligheter er det en fordel om slike vurderinger er dokumentert. Se også Sivilombudsmannens uttalelse i SOM-2017-2332.

Til § 24-4 Sjølvråderett for dei som har fylt 15 år

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens § 3-1 første avsnitt siste setning og er omtalt i kapittel 40.6.13.3.

Bestemmelsen slår fast at de som har fylt 15 år, selv bestemmer over spørsmål knyttet til opplæringen. I motsetning til dagens regler i § 3-1 er bestemmelsen ikke avgrenset til opplæring i den videregående opplæringen. Bestemmelsen gjelder derfor spørsmål knyttet til opplæringen i både grunnskolen og den videregående opplæringen. Bestemmelsen omfatter også de mellom 15 og 18 år som får opplæring for voksne.

Eksemplene som er listet opp i loven på hva som kan være spørsmål knyttet til opplæringen, er ikke ment å være uttømmende, men gir en pekepinn på typiske spørsmål som de over 15 år selv kan bestemme over. Andre eksempler kan være spørsmål om valgfag og utdanningsprogram. Spørsmål knyttet til opplæringen avgrenses blant annet mot spørsmål om deling av personopplysninger. Her gjelder det egne regler om rett til selvbestemmelse.

Regelen om selvbestemmelse er ikke til hinder for at foreldrene eller andre kan ha partsrettigheter etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, eller at foreldrene eller andre kan opptre på vegne av eleven etter fullmakt.

Til § 24-5 Rett til å ta avgjerder for eleven når barnevernstenesta har overteke omsorga

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 57.1. Den regulerer om det er barnevernstjenesten eller foreldrene som kan ta avgjørelser på vegne av eleven. Bestemmelsen får ingen følger for hvilke tilfeller og saker eleven selv

kan ta avgjørelser i. Bestemmelsen får heller ingen følger for forholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene eller barnevernsinstitusjonen.

Første avsnitt slår fast hovedregelen, som gjelder for de avgjørelsene som etter opplæringsloven er lagt til elevens foreldre. Bestemmelsen innebærer at barnevernstjenesten blant annet har rett til å samtykke til individuelt tilrettelagt opplæring, søke om en annen offentlig skole enn en skole i nærmiljøet og ta avgjørelser om skyss eller innlosjering. I tillegg innebærer bestemmelsen at det er barnevernstjenesten som tar avgjørelser og opptrer på eleven av eleven i alle typer skolesaker som er en del av den daglige oppfølgingen av eleven.

Andre avsnitt ramser opp hvilke avgjørelser som foreldrene har rett til å ta på vegne av eleven. At foreldrene har rett til å velge privat skole, innebærer at de skal kunne velge privat skole framfor offentlig skole og dessuten velge type privat skole. De skoletypene som finnes i området der eleven bor, vil danne en naturlig ramme for valgfriheten til foreldrene, og det vil være en forutsetning at foreldrene er villige til å betale eventuelle ekstrautgifter som følger av det valget de gjør. Valg av skriftspråk omfatter foreldrenes valg av skriftspråk i læremidler i forslaget § 3-1 andre avsnitt og at foreldrene for en elev som går på 1. til 7. trinn, avgjør om eleven ønsker å tilhøre egen skriftspråkgruppe etter reglene i forslaget § 3-1 tredje avsnitt. Valg av skriftspråk kan også være aktuelt ved overføring til ny skole, jf. forslaget § 3-1 fjerde avsnitt.

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

Til § 25-1 Behandling av personopplysninger

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-10 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 52.

Dette rettsgrunnlaget supplerer behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e.

Første avsnitt regulerer behandlingen av personopplysninger i kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter. Bestemmelsen slår fast at kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Med oppgaver menes både plikter og oppgaver som kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter er pålagt i og med hjemmel i loven. Bestemmelsen tydeliggjør at opplæringsloven med forskrifter gir supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 første avsnitt bokstav c og e.

Bestemmelsen gir ikke i seg selv rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger, men må sees i sammenheng med de oppgavene som er regulert i eller med hjemmel i opplæringsloven. Formålet med bestemmelsen er å tydeliggjøre at reglene i opplæringsloven kan, og ofte vil, gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger.

Formålet med den enkelte forpliktelsen i opplæringsloven setter nærmere begrensninger for hvilke personopplysninger som kan behandles, inkludert lagringstid og viderebehandling av opplysningene. Kommunens, fylkeskommunens og lærebedrifters

behandling av personopplysninger skal derfor bare skje så langt det er nødvendig for å oppfylle formålet med den enkelte forpliktelsen og oppgaven de er pålagt etter opplæringsloven med forskrifter.

Bestemmelsen handler både om opplæringsvirksomheten til kommunene og fylkeskommunene og om andre oppgaver som er lagt til kommunene og fylkeskommunene i opplæringsloven med forskrifter. For eksempel er fylkeskommunene pålagt å ha en oppfølgingstjeneste som ikke er en del av opplæringsvirksomheten, se forslaget § 9-4. Lærebedriftene står for en sentral del av den yrkesrettede videregående opplæringen og er derfor pålagt oppgaver i opplæringsloven som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Bestemmelsen omfatter også statlige og private skoler som driver virksomhet etter opplæringsloven.

Bestemmelsen omfatter også behandling av særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 og personopplysninger etter artikkel 10 i personvernforordningen. I flere tilfeller vil det være nødvendig å behandle særlige kategorier av personopplysninger, enten direkte eller indirekte, for å oppfylle de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven. Eksempler er opplysninger om elevens helse og religiøse tilhørighet.

Behandling av opplysninger etter artikkel 10 kan blant annet bli aktuelt ved opplysninger om straffbare forhold barn er blitt utsatt for. Det kan også være aktuelt for fylkeskommunene å behandle personopplysninger etter artikkel 10 for å ivareta plikten til å gi opplæring i fengsel, se forslaget § 28-5. Unntaksvis vil også slike opplysninger kunne inngå i skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten i skolemiljø saker etter forslaget §§ 12-4 og videre eller kommunens og fylkeskommunens behandling av saker om pålagt skolebytte, se forslaget § 13-2.

Hvem som er behandlingsansvarlig, vil være avhengig av de ulike oppgavene og pliktene.

Andre avsnitt gir supplerende rettsgrunnlag for deling av personopplysninger ved skolebytte. Bestemmelsen gir rettslig grunnlag for at skoler kan innhente personopplysninger som er nødvendig for å oppfylle retten til opplæring og å få grunnlag for å utstede dokumentasjon på opplæringen. De angitte formålene fastsetter rammene for hvilke personopplysninger som kan behandles etter bestemmelsen, og hvilke formål opplysningen kan bruke til. Å kunne oppfylle retten til opplæring omfatter også å kunne gjennomføre inntak til videregående opplæring, inkludert å kontrollere om søkeren har rett til videregående opplæring. Formålet omfatter også å kunne overføre opplysninger fra vedtak om pålagt skolebytte etter forslaget § 13-2. Hvilke opplysninger som skal kunne overføres, vil bli regulert i forskrift med hjemmel i sjette avsnitt. Opplysningstypene som skal kunne utleveres, kan inneholde opplysninger av særlige kategorier etter artikkel 9, for eksempel opplysninger om fritak, samisk språkbakgrunn eller tegnspråk, eller personopplysninger etter artikkel 10 i personvernforordningen.

Bestemmelsen gir samtidig supplerende rettsgrunnlag for skolenes utlevering av personopplysninger.

Bestemmelsen åpner for deling av slike opplysninger mellom offentlige skoler og private skoler, både private skoler som er godkjent etter opplæringsloven, og friskoler som er

godkjent etter friskoleloven. Uttrykket «skole» er også ment å omfatte deling av personopplysninger om voksne deltagere i grunnopplæringen mellom voksenopplæringsentre.

Tredje avsnitt gir supplerende rettsgrunnlag for deling av personopplysninger ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Bestemmelsen gir rettslig grunnlag for at fylkeskommunene kan få utlevert personopplysninger fra grunnskolen som er nødvendige for å oppfylle retten til videregående opplæring, gjennomføre inntak, forebygge fravær og følge opp dem som er i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Bestemmelsen gir samtidig rettsgrunnlag for grunnskolenes utlevering av personopplysninger til disse formålene.

Fylkeskommunene har et særskilt ansvar i arbeidet med å forhindre frafall i videregående opplæring. Å forebygge fravær kan blant annet handle om å tilpasse opplæringen for å øke muligheten for at elevene fullfører den videregående opplæringen. Det kan også omhandle veiledning av søkere og elever om valg av utdanningsprogram, programfag og lignende for å hjelpe eleven til å ta valg som gir best mulighet til å fullføre den videregående opplæringen. De angitte formålene fastsetter rammene for hvilke personopplysninger som kan behandles etter bestemmelsen.

Opplysningstypene som skal kunne utleveres, kan være opplysninger av særlige kategorier etter personvernforordningen, for eksempel opplysninger om fritak, samisk språkbakgrunn eller tegnspråk. Bestemmelsen gir derfor også supplerende rettsgrunnlag for å dele opplysninger av særlige kategorier etter personvernforordningen artikkel 9. Det kan også deles personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 10 dersom dette er nødvendig for de angitte formålene.

Fylkeskommunene skal kunne innhente personopplysninger for de nevnte formålene både fra offentlige og private grunnskoler og fra friskoler godkjent etter friskoleloven.

Bestemmelsen gir også supplerende rettsgrunnlag for utlevering av personopplysninger til statlige skoler og private skoler som gir videregående opplæring etter forslaget § 22-1. Statlige og private skoler har ikke ansvar for oppfølgingstjenesten, slik som fylkeskommunen, og kan dermed ikke få utlevert opplysninger til dette formålet. Statlige og private skoler kan bare få utlevert de opplysningene som er nødvendig for å oppfylle retten til videregående opplæring og gjennomføre inntak, og opplysningene kan bare brukes til disse formålene.

Fjerde avsnitt gir supplerende rettsgrunnlag for at skolene kan dele personopplysninger for å legge til rette opplæringen til en elev, men bare så langt eleven eller foreldrene har gitt tillatelse til det. Opplysningene som det er ønskelig å dele, kan være personopplysninger av særlige kategorier, for eksempel helseopplysninger, uttalelser fra sakkyndige og vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Bestemmelsen gir derfor også rettsgrunnlag for å dele opplysninger av særlige kategorier etter personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10.

Kravet om tillatelse sikrer at det ikke blir delt flere opplysninger enn det eleven eller foreldrene selv ønsker. Eleven og foreldrene avgjør dermed selv om den nye skolen eller

den videregående skolen skal få opplysninger utover det som er regulert i andre og tredje avsnitt.

Kravet om tillatelse fra eleven eller foreldrene er et tilleggskrav, og det er loven som er det supplerende rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger, se Prop. 145 L punkt 2.2.2.2 og 2.2.2.1. Det er ikke samme krav til en slik tillatelse som til et samtykke som behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen. Det innebærer blant annet at om en slik tillatelse blitt trukket tilbake, så vil ikke det i seg selv gi skolen plikt til å slette personopplysningene den har mottatt. Hvis en skole lar være å innhente slik tillatelse før personopplysningene blir utlevert, vil det være et brudd på opplæringsloven og eventuelt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. En slik tillatelse vil også være et samtykke etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, se forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

Hvis foreldreansvaret er delt, må begge foreldrene gi tillatelse. Dette følger av barneloven § 30, som slår fast at foreldre med felles foreldreansvar skal ta avgjørelser om barnet sammen.

Bestemmelsen utvider hvilke personopplysninger som kan utleveres, både ved skolebytte etter andre avsnitt og ved overgang fra grunnskole til videregående skole etter tredje avsnitt. Bestemmelsen omfatter bare personopplysninger som er nødvendige for at skolen skal kunne legge til rette opplæringen for eleven. Opplæring skal forstås i vid forstand. Både personopplysninger om det faglige utbyttet til eleven og personopplysninger om elevens trivsel, sosiale tilhørighet og lignende er omfattet.

Femte avsnitt fastsetter at personopplysninger etter bestemmelsens andre, tredje og fjerde avsnitt skal kunne deles uten hinder av taushetsplikten.

Sjette avsnitt gir hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om behandlingen i forskrift, blant annet om formålet med behandlingen, viderebehandling og tilgang til personopplysninger. Hjemmelen kan brukes til å konkretisere og supplere kravene til behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven og personvernforordningen.

Det er gjort enkelte endringer sammenliknet med bestemmelsen slik den ble vedtatt i Stortinget ved lovvedtak 124 (2020–2021), men disse er kun av språklig karakter.

Til § 25-2 Den nasjonale databasen for vitnemål og annen dokumentasjon av oppnådd kompetanse frå vidaregåande opplæring

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 3-14 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 52.

Bestemmelsen regulerer den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse (NVB).

Første avsnitt angir formålene til databasen. Formålene utgjør rammene for vurderingen av om opplysninger kan registreres i databasen. Behandlingen av personopplysninger må være i samsvar med ett eller flere av de fire formålene til databasen.

Andre avsnitt fastsetter en plikt for alle som tilbyr videregående opplæring, til å levere vitnemål og resultater til databasen. Karakterer fra videregående opplæring er ansett som

taushetsbelagte opplysninger, og det er i andre punktum presisert at deling av opplysninger til databasen kan skje uten hinder av taushetsplikten. Enkelte skoler vil ikke ha mulighet til å levere dokumentasjon til databasen, og departementet har derfor mulighet til å fastsette forskrift om unntak fra denne plikten. Dette vil for det første være aktuelt der kostnadene ved slik innsending blir for store, enten hos avsender (utsteder av vitnemål/kompetansebevis) eller Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse som mottaker av disse. Det kan være skoler som av ulike grunner ikke kan levere vitnemål eller kompetansebevis elektronisk i et format som NVB kan importere automatisk. For det andre vil det være aktuelt der NVB foreløpig ikke har på plass den tekniske løsningen for å kunne å ta imot all type dokumentasjon.

Tredje avsnitt er supplerende rettsgrunnlag for at databasen kan inneholde vitnemål og dokumentasjon om kompetanse fra annen opplæring og utdanning. Vilkåret er at ett eller flere av formålene i bestemmelsens første avsnitt er oppfylt. Et eksempel er vitnemål fra fagskoler. Annen dokumentasjon kan være karakterutskrifter.

Fjerde avsnitt er supplerende rettsgrunnlag for at NVB kan koble seg til vitnemålsportalen slik at den registrerte kan dele opplysninger om sin kompetanse med for eksempel en arbeidsgiver. Vitnemålsportalen er en tjeneste som informasjon kan formidles gjennom. Vitnemålene skal oppbevares i NVB og kun formidles gjennom portalen når den registrerte bestemmer det. Selve delingen er dermed basert på samtykke. Før en person logger inn og tar i bruk systemet, vil portalen bare inneholde informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer. I dette tilfellet vil det være fødselsnummer eller D-nummer koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til at personen har resultater registrert i NVB.

Femte avsnitt presiserer at opplysningene i NVB kan benyttes til analyse, statistikk og forskning.

Sjette avsnitt første setning regulerer behandlingsansvarlig for databasen. *Sjette avsnitt andre setning* er hjemmel for at departementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i databasen. Denne hjemmelen vil, dersom det skulle bli behov for det, bli brukt til å regulere nærmere hvilke opplysninger som kan tas inn i basen. Dette kan særlig bli aktuelt i tilknytning til forslaget tredje avsnitt.

Det er gjort enkelte endringer i andre avsnitt sammenliknet med bestemmelsen slik den ble vedtatt i Stortinget ved lovvedtak 124 (2020–2021), men disse er kun av språklig karakter.

Til § 25-3 Innhenting av opplysninger fra folkeregisteret

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-9 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 55.5.

Bestemmelsen slår fast at offentlige myndigheter, altså staten, kommunene og fylkeskommunene, uten hinder av taushetsplikten kan innhente opplysninger fra folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgavene etter loven.

Eksempel på slike oppgaver er plikt til samarbeid med foreldrene, å fatte vedtak om særskilt språkopplæring, å undersøke hvorfor et barn ikke møter på skolen, og drift av skolefritidsordninger.

Informasjon som det kan være «nødvendig» å innhente fra folkeregisteret, er opplysninger om ektefelle, registrert partner, barn og foreldre.

Se for øvrig Prop. 86 LS (2017–2018), kapittel 13.2.

Til § 25-4 Plikt til å delta i evalueringar og gi opplysningar

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 14-4 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 54 og 55.8.

Med hjemmel i *første avsnitt* kan departementet gi forskrift som pålegger kommuner, fylkeskommuner, skoler, elever og lærlinger å gi opplysninger og å delta i evalueringer om forhold som har betydning for evaluering av opplæringsvirksomheter som er omfattet av loven. «Evaluering av opplæringsvirksomhet» skal forstås i vid forstand. Det omfatter bruk av kunnskap og styringsinformasjon på flere nivåer, både lokalt og nasjonalt.

Andre avsnitt første setning gir supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger når Utdanningsdirektoratet henter inn informasjon og utfører evalueringer etter første avsnitt og forskrifter gitt med hjemmel i første avsnitt. Det fastsatte formålet om evaluering av opplæringsvirksomheter setter rammene for hvilke personopplysninger direktoratet kan behandle. Formålet omfatter all opplæringsvirksomhet innenfor rammene for opplæringsloven, også den opplæringsvirksomheten som skjer i lærebedrift. Formålet skal forstås i vid forstand, jf. første avsnitt, og må også sees i sammenheng med de konkrete formålene som er fastsatt i forskrifter etter første avsnitt. Det framgår av bestemmelsen at Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger så langt dette er «nødvendig» for å evaluere opplæringsvirksomheten etter loven. Begrepet «nødvendig» har to dimensjoner. For det første kan direktoratet bare behandle personopplysninger når det er nødvendig for å evaluere opplæringsvirksomheten. For det andre kan direktoratet bare behandle så mange opplysninger som er nødvendig for å evaluere opplæringsvirksomheten.

Andre setning fastslår at personopplysningene som er innhentet etter bestemmelsens første avsnitt, kan brukes til forskning, analyse og statistikk, også utover det formålet som er nevnt i første punktum. Dette klargjør at forskning, analyse og statistikk ikke er motstridende formål. Hvis personopplysningene skal leveres ut til andre, må den som skal ta imot personopplysningene, ha et eget behandlingsgrunnlag.

Etter *tredje setning* kan departementet fastsette regler i forskrift om hvilke opplysninger Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlingen.

Kapittel 26 Kulturskole, karriererettleiing og ulykkesforsikring

Til § 26-1 Kulturskole

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 13-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 38.5.

Første avsnitt viderefører kommunenes plikt til å ha en kulturskole. Selv om ordet musikk er fjernet fra bestemmelsen, er ikke dette ment som en realitetsendring. Kulturskole omfatter språklig sett også musikkundervisning. Kommunene kan organisere tilbudet selv eller i samarbeid med andre kommuner. Tilbudet skal være organisert i tilknytning til skolen og kulturlivet ellers. Ut over dette gis det ingen regler om organisering. Bestemmelsen gir ikke elever rett til plass ved kulturskolen og stiller ikke krav til omfang, bredde eller organisering.

Det følger av *andre avsnitt første setning* at kulturskolen ikke skal godta krenkende oppførsel som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Listen over mulige krenkelser som ikke skal godtas, er ikke uttømmende.

Andre avsnitt andre setning pålegger kulturskolen å forebygge at elever ikke har det trygt og godt i kulturskolen ved å arbeide kontinuerlig for å fremme elevenes helse, trivsel og læring.

Kulturskolen er ikke en del av grunnskoleopplæringen eller den videregående opplæringen. Reglene om politiattest og ansettelsesforbud i § 17-9 gjelder i kulturskolen.

Til § 26-2 Karriererettleiing

Bestemmelsen viderefører § 13-3 f i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 51.

Etter *første avsnitt* skal alle fylkeskommuner ha et tilbud om karriereveiledning. Tilbudet skal gjelde for de som er bosatt i fylkeskommunen, og være gratis. At tilbudet skal gjelde alle som er bosatt i fylkeskommunene, betyr ikke at de har en individuell rett til å få veiledning. Fylkeskommunene kan gjøre prioriteringer og valg innenfor lovens rammer og de økonomiske rammene som følger med ordningen. Videre er tilbudet avgrenset til dem som er bosatt i fylkeskommunen, det vil si de som er folkeregistrert der. Personer som oppholder seg midlertidig i fylket, eksempelvis studenter og vernepliktige fra andre fylkeskommuner, vil ikke være omfattet av tilbudet.

Bestemmelsen gir ikke en individuell rett til karriereveiledning. Den må skilles fra bestemmelsen i § 16-1 om kommunens og fylkeskommunens ansvar for rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Tilbudet etter § 26-2 er et karriereveiledningstilbud til bosatte i fylket generelt, mens rådgivning etter § 16-1 er rettet mot dem som deltar i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Fylkeskommunens plikt etter § 26-2 strekker seg ikke lenger enn det som med rimelighet kan finansieres av midlene som er lagt inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene fra 2020.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi forskrift om innholdet i og organiseringen og omfanget av tilbudet om karriereveiledning.

Til § 26-3 Ulykkesforsikring

Bestemmelsen erstatter § 13-3b i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 53.

Første avsnitt første punktum viderefører kommunens og fylkeskommunens plikt til å sørge for ulykkesforsikring for elever. Kommunens og fylkeskommunens plikt er utvidet til også å omfatte elever som deltar i opplæring særlig organisert for voksne.

Plikten i *første avsnitt* kan oppfylles gjennom privat forsikring eller gjennom selvassuranseordning. Bestemmelsen pålegger ikke en plikt til å ulykkesforsikre elever mens de er i skolefritidsordningen eller mottar leksehjelp i regi av skolen. Kommunene har heller ikke plikt til å ulykkesforsikre dem som får privat opplæring i hjemmet.

De som har tegnet kontrakt om læretid i bedrift, vil være arbeidstakere i bedriften og gjennom dette være omfattet av yrkesskedeforsikringsloven. *Første avsnitt andre setning* innebærer at fylkeskommunene også skal sørge for ulykkesforsikring på veien mellom hjemmet og arbeidsstedet for dem som har læretid i bedrift. Forsikringen skal gjelde både på reise til lærebedriftens faste lokasjon og på reise mellom hjem og arbeidssted, så framtidig yrkesskedeforsikringsloven ikke dekker forholdet.

Andre avsnitt gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om ulike sider av forsikringsordningen. Departementet kan også gi nærmere regulering av selvassuranse.

Kapittel 27 Forbud mot ansiktsdekkjande plagg, reklameforbud og alkoholforbod

Til § 27-1 Forbud mot bruk av plagg som dekkjer ansiktet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 9-7 og er omtalt i kapittel 32.5.

Første avsnitt første setning slår fast at elever som får opplæring, ikke skal bruke plagg som dekker hele eller deler av ansiktet. Forbudet gjelder uavhengig av om opplæringen skjer på skolens område eller ikke. «[O]pplæring» skal i denne sammenheng forstås bredt og inkluderer blant annet turer og arrangementer i regi av skolen. Forbudet gjelder ikke i friminutt og pauser og heller ikke på skoleveien.

Første avsnitt andre setning slår fast at forbudet også gjelder når elevene deltar i skolefritidsordningen eller får leksehjelp i regi av skolen. Forbudet gjelder bare for fellesaktiviteter i skolefritidsordningen og ikke i situasjoner som tilsvarer friminutt og pauser i skolen.

Dersom kommunene og fylkeskommunene skal kunne bruke ordenstiltak overfor en elev som bryter forbudet, må dette fastsettes i skolereglene etter forslaget § 10-7. Det må også fastsettes i skolereglene hvilke tiltak som da kan benyttes. Som hovedregel bør elever som bryter forbudet, først følges opp med en samtale. Samtalen kan deretter følges opp av ulike tiltak, for eksempel anmerkning, skriftlig advarsel til eleven eller samtaler med rådgiver eller andre. Kommunene og fylkeskommunene må i hvert tilfelle vurdere hvilke tiltak i skolereglene som er rimelige å bruke ved brudd på forbudet. I vurderingen vil det blant annet være relevant å ta hensyn til alderen til eleven, hensikten eller intensjonen med å bruke plagget, om bruddet har skjedd gjentatte ganger, og hva som er årsaken til at

eleven ikke har rettet seg etter eventuelle pålegg fra skolen om å ta av plagget. Kommunene og fylkeskommunene bør være varsomme med bruk av bortvisning, særlig i grunnskolen. Det følger av forslaget § 13-1 tredje avsnitt at andre tiltak skal være vurdert før det blir gjort vedtak om bortvisning. Bortvisning skal dermed ikke benyttes dersom det er tilstrekkelig med andre og mildere tiltak.

Andre avsnitt slår fast at forbudet også gjelder ansatte i skolen, i skolefritidsordningen, leksehjelpsordningen, skolehelsetjenesten og PP-tjenesten, når disse er sammen med elevene. «[S]aman med elevane» betyr at forbudet gjelder utover det som kan regnes som ren undervisning. Blant annet vil ansatte som har ansvar for elevene i pauser og friminutt, og ansatte som har samtaler med elevene, være omfattet av forbudet. Forbudet gjelder ikke når de ansatte gjør arbeidsoppgaver alene eller bare sammen med andre ansatte, eksempelvis forbereder opplæringen eller retter prøver. Eventuelle reaksjoner som følge av brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg reguleres av alminnelige arbeidsrettslige regler.

Tredje avsnitt åpner for at ansiktsdekkende plagg likevel kan være tillatt dersom bruken er begrunnet ut fra hensynet til vær, helse eller trygghet. Dette unntaket dekker for eksempel plagg som blir brukt på grunn av kulde eller sterk sol, munnbind, bandasjer og verneutstyr. Ansiktsdekkende plagg er også tillatt dersom dette tjener pedagogiske eller sosiale formål, som for eksempel utkledningslek, skuespill med mer.

Til § 27-2 Forbud mot reklame i skolen

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 9-6 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 57.3.

Bestemmelsen betyr i praksis at det ikke er tillatt med reklame som kan ha uheldig påvirkning på elevene, samtidig som det åpnes for reklame som ikke er skadelig. Vurderingen av hva som er uønsket eller uheldig påvirkning, vil variere avhengig av blant annet alder og modenhet hos elevene.

Bestemmelsen er ikke ment å ramme bruk av internett, TV, aviser og så videre som ledd i opplæringen. Bedriftsbesøk og partnerskap mellom skole og lokalt arbeids- og næringsliv vil også falle utenom. Logoeksponering fra en leverandør av melkeprodukter til skolens kantine er også tillatt. Reklameplakater for brus og klesmerker er eksempler på reklame som rammes av forbudet. Brosjyrer og invitasjoner av kommersiell art er alltid forbudt. Reklame for lokalt kulturliv og elevinitierte aktiviteter er derimot tillatt. Det er også enkelte arrangementer i skolen som inneholder reklame, som i praksis er akseptert.

I ordlyden blir det spesielt pekt på skolen sitt område, lærebøker og læremiddel. Bakgrunnen er at dette er sentrale deler av skolehverdagen for elevene, men opplistingen er ikke ment å være uttømmende. Med «skolens område» menes bygningsmassen innvendig og utvendig, skolegården og annet uteareal. Noen skoler bruker eksterne bygninger til undervisningslokale og svømmeundervisning, eller eksterne trenings- og sportshaller som gymsal. Eventuell reklame i disse bygningene rammes ikke.

Bestemmelsen gjelder for alle skoler som driver virksomhet etter opplæringsloven, både grunnskoler og videregående. Kommunene og fylkeskommunene har det formelle ansvaret for å vurdere hvilke reklameformer som er akseptable.

Til § 27-3 Alkoholforbod på grunnskolane

Bestemmelsen viderefører i hovedsak § 9-5 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 60.2.

Første setning fastslår at det som hovedregel ikke er tillatt å servere eller ta med alkohol som skal nytes på grunnskoler og i kombinerte anlegg for grunnskole og andre formål.

Andre setning åpner for at det «i særlige høve» kan serveres eller drikkes alkohol i kombinerte anlegg, for eksempel i et kombinert skole- og kulturhus. Unntaket for kombinerte anlegg gjelder likevel bare dersom «anlegget skal nyttast til eit kulturelt eller sosialt føremål utanom skoletida». Unntakene må begrenses til sluttede selskaper utenom skoletid og innenfor rammen av bestemmelser gitt i andre aktuelle lover. Siden andre setning bare omfatter kombinerte anlegg, betyr dette at det aldri kan serveres eller drikkes alkohol i anlegg som kun brukes til grunnskolevirksomhet.

Kapittel 28 Ansvaret til kommunen og fylkeskommunen

Til § 28-1 Kommunen sitt juridiske og økonomiske ansvar

Bestemmelsen erstatter § 13-1 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 51.

Første avsnitt første setning slår fast at det som hovedregel er kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Det betyr at det er kommunen som er økonomisk og administrativt ansvarlig for grunnskoleopplæringen. Kommunen har et overordnet ansvar for grunnskoleopplæringen, og for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for å oppfylle kravene i loven. Kommunens ansvar gjelder for barn, unge og voksne som er bosatt i kommunen. Barn og unge er som hovedregel bosatt i den kommunen der foreldrene eller den av foreldrene som har omsorgsansvaret, bor.

Første avsnitt andre setning innebærer at kommunen har det juridiske ansvaret for at alle reglene i loven som legger plikter til kommunen, blir oppfylt. Det betyr at kommunen kan stilles til ansvar av de som har rettigheter etter reglene, av håndhevingsmyndighetene, av tilsynsmyndigheten eller av domstolen. Kommunen har også ansvaret for å oppfylle pliktene der loven angir skolen som pliktsubjekt. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og den kan dermed ikke ha myndighet eller ansvar etter loven. Videre har kommunen ansvaret der loven angir rektor eller andre ansatte som pliktsubjekt, med mindre det framgår av loven og forarbeidene at det dreier seg om et personlig juridisk ansvar.

Bestemmelsene i første avsnitt må ses i sammenheng med kommuneloven § 5-3 som fastsetter at det er kommunestyret som er øverste ansvarlig i kommunen.

Andre avsnitt første setning gir departementet kompetanse til å gi generelle regler i forskrift og til i enkelttilfeller å gi pålegg om hvem som skal regnes som bosatt i

kommunen. Kompetansen til å gripe inn i enkelttilfeller kan for eksempel brukes der det er uenighet mellom kommuner. Etter *andre avsnitt andre setning* kan departementet gi forskrift om at bostedskommunen skal ha det økonomiske ansvaret for elever som får opplæringen utenfor bostedskommunen.

Til § 28-2 Fylkeskommunen sitt juridiske og økonomiske ansvar

Bestemmelsen erstatter § 13-3 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 51.

Første avsnitt første setning slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for at alle som har lovfestet rett til videregående opplæring, får det. Det betyr at det er fylkeskommunen som er økonomisk og administrativt ansvarlig for den videregående opplæringen.

Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for den videregående opplæringen, og for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for å oppfylle kravene i loven. Fylkeskommunens ansvar gjelder for ungdom og voksne som er bosatt i fylket. Plikten fylkeskommunen tidligere hadde til å tilby videregående opplæring til voksne uten rett, er ikke videreført. Forslaget om utvidet rett til videregående opplæring og forslaget om å innføre en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, innebærer at det vil være få voksne uten rett til videregående opplæring, se forslaget §§ 5-1 og 18-3 og høringsnotatet kapittel 40.

Første avsnitt andre setning innebærer at fylkeskommunen har det juridiske ansvaret for at alle reglene i loven som legger plikter til fylkeskommunen, blir oppfylt. Det betyr at fylkeskommunen kan stilles til ansvar av de som har rettigheter etter reglene, av håndhevsmyndighetene, av tilsynsmyndigheten eller av domstolen. Fylkeskommunen har også ansvaret for å oppfylle pliktene der loven angir skolen som pliktsubjekt. Skolen er ikke et eget rettssubjekt, og den kan dermed ikke ha myndighet eller ansvar etter loven. Videre har fylkeskommunen ansvaret der loven angir rektor eller andre ansatte som pliktsubjekt, med mindre det framgår av loven og forarbeidene at det dreier seg om et personlig juridisk ansvar.

Bestemmelsene i første avsnitt må ses i sammenheng med kommuneloven § 5-3 som fastsetter at det er fylkestinget som er øverste ansvarlig i fylkeskommunen.

Fylkeskommunens ansvar etter *andre avsnitt* omfatter barn og unge i barneverninstitusjoner, helseinstitusjoner og fengsel. Se nærmere omtale i merknadene til §§ 28-3, 28-4 og 28-5.

Tredje avsnitt innebærer at fylkeskommunene har plikt til å behandle søknader og ta imot søkere fra andre fylker dersom den har ledig kapasitet. Plikten omfatter bare søkere med rett til videregående opplæring for ungdom. Fylkeskommunene har ikke plikt til å ta hensyn til ansvaret etter denne bestemmelsen når den skal dimensjonere det videregående opplæringstilbudet i fylket. Fylkeskommuner som tar inn søkere som er bosatt i et annet fylke, har krav på refusjon. Plikten til å finansiere skoleplasser i andre fylker fritar ikke fylkeskommunene fra plikten til å oppfylle retten til videregående opplæring for søkere som er bosatt i fylket.

Fjerde avsnitt første setning gir departementet kompetanse til å gi generelle regler i forskrift og til i enkelttilfeller å gi pålegg om hvem som skal regnes som bosatt i fylket.

Kompetansen til å gripe inn i enkelttilfeller kan for eksempel brukes der det er uenighet mellom to fylkeskommuner. Etter *fjerde avsnitt andre setning* kan departementet gi regler om refusjon av utgifter for elever som er bosatt i et annet fylke.

Femte avsnitt slår fast at Oslo kommune fullt ut tilsvarer en fylkeskommune etter loven.

Til § 28-3 Ansvar for opplæringa til dei som bur i barnevernsinstitusjonar

Bestemmelsen erstatter § 13-2 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 51.

Første avsnitt slår fast at fylkeskommunene har ansvaret for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring til barn og unge som bor i godkjente statlige, regionale og kommunale barneverninstitusjoner. Fylkeskommunene der institusjonen ligger, er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle rettighetene etter opplæringsloven.

Ansvaret til fylket der institusjonen ligger, omfatter også barn og unge fra andre fylkeskommuner, som bor i institusjonen.

Andre avsnitt slår fast at fylkeskommunene der institusjonen ligger, har krav på refusjon for opplæring som gis.

Tredje avsnitt klargjør at det bare er når opplæringen skjer i institusjonen, at institusjonen skal sørge for lokaler til formålet. Ansvaret omfatter både lokaler til selve opplæringen og nødvendige tilleggslokaler, som for eksempel personalrom. Lokalene skal være gratis for fylkeskommunen. Hvis opplæringen foregår utenfor institusjonen, for eksempel i en ordinær skole, har ikke institusjonen ansvar for lokalene.

Til § 28-4 Ansvar for opplæringa til innlagde og for barn og søsken til innlagde i helseinstitusjonar

Bestemmelsen erstatter delvis § 13-3a i dagens lov, og er delvis ny. Bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet kapittel 50 og 51.

Første avsnitt første setning slår fast at fylkeskommunene har ansvaret for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring til barn og unge som er pasienter innlagt ved helseinstitusjoner geografisk plassert innenfor fylkesgrensen. Ansvaret omfatter statlig spesialisthelsetjeneste organisert i helseforetak, som igjen er eid av de regionale helseforetakene. Ansvaret omfatter også private helseinstitusjoner som er finansiert av de regionale helseforetakene. Fylkeskommunene der institusjonen er lokalisert, har bare ansvar for dem som er «innlagde». Dette betyr at elever som får behandling ved en poliklinikk, er bostedsfylkets ansvar.

Første avsnitt andre og tredje setning slår fast at fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge som er pårørende til foreldre eller søsken som er innlagt i helseinstitusjoner. Bestemmelsen gjelder barn som er pårørende etter lov om helsepersonell mv. § 10 a. Dette er mindreårige barn som har foreldre eller søsken som er pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade. Muligheten for opplæring ved nærskolen og digital opplæring, skal være vurdert før tilbudet iverksettes.

Fylkeskommunene bør åpne for fleksible løsninger og vektlegge hensynet til eleven og den enkelte familie, og samarbeide med elevens nærscole om opplæringen. Elevens beste skal ligge til grunn for vurderingene og eleven skal bli hørt. Fylkeskommunens ansvar for opplæringen oppstår først når pasienten har en forventet liggetid på minst 14 dager. I enkelte tilfeller kan en pasient, selv med alvorlig eller kronisk tilstand, ha flere kortere opphold i institusjonen grunnet spesialisthelsetjenesten målsetting om å redusere antall liggedøgn for alle pasienter. Likestilt med 14 dager liggetid er derfor når pasienten har gjentatte kortere opphold i helseinstitusjon, som samlet forventes å medføre mer enn fjorten dager fravær fra ordinær skolegang for eleven. I tilfeller der eleven er avgangselev, skal ha eksamen eller lignende og derfor ikke bør miste opplæring i det hele tatt, forventes fylkeskommunene å finne fram til løsninger i samarbeid med nærskolen uavhengig av kravet til liggetid.

Andre avsnitt slår fast at fylkeskommunene der institusjonen ligger, har krav på refusjon av utgifter til opplæring fra den fylkeskommunene der pasienten eller den pårørende var bosatt på tidspunktet for innleggelse. Refusjonsretten er avgrenset til å gjelde utgifter knyttet til opplæring i institusjoner som tilbyr tverrfaglig, spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasienter i institusjoner innenfor psykisk helsevern. Tredje setning gir departementet myndighet til å fastsette regler om refusjon i forskrift.

Tredje avsnitt klargjør at institusjonen skal sørge for lokaler når opplæringen skjer i institusjonen. Ansvarer omfatter både lokaler til selve opplæringen og nødvendige tilleggslokaler, som for eksempel personalrom. Lokalene skal være gratis for fylkeskommunen. Hvis opplæringen foregår utenfor institusjonen, for eksempel i en ordinær skole, har ikke institusjonen ansvar for lokalene.

Til § 28-5 Ansvar for opplæringa til innsette i fengsel

Bestemmelsen erstatter § 13-2a i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 51.

Fylkeskommunens ansvar etter *første avsnitt* omfatter både soningsinnsatte og varetektsinnsatte som har lovfestet rett til opplæring som ungdom eller voksen. Ansvarer omfatter også innsatte som soner i en overgangsbolig, jf. straffegjennomføringsloven § 10. Innsatte som soner i heldøgnsopphold i sykehus, vil ikke omfattes av denne bestemmelsen, men av fylkeskommunens ansvar etter § 28-4.

Kriminalomsorgens ansvar etter *andre avsnitt* tilsvarer barneverninstitusjonenes og helseinstitusjonenes ansvar for lokaler, se nærmere omtale i merknaden til §§ 28-3 og 28-4.

Til § 28-6 Unntak frå hovudreglane om kva opplæring kommunen og fylkeskommunen har ansvar for

Bestemmelsen er ny, men viderefører dagens regler om adgangen til å godkjenne en annen ansvarsdeling enn det som følger av hovedreglene i § 1-4 og §§ 28-1 til 28-5. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 51.

Departementet kan bare godkjenne unntak fra hovedreglene om ansvarsfordelingen i «særlege tilfelle». Det understrekes med dette at det må være gode grunner som taler for en annen ansvarsdeling enn den som følger av lovens hovedregler. Når bestemmelsen sier «opplæring», er det for å klargjøre at tilbudet ikke behøver å være ved en egen skole.

Første avsnitt viderefører reguleringen i §§ 13-1 tredje avsnitt og 13-3 sjette avsnitt i dagens lov og gjelder all grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Merk at fylkeskommunene ikke behøver godkjenning for å drive grunnskoleopplæring etter § 28-2 andre avsnitt.

Andre avsnitt første setning viderefører § 1-2 fjerde avsnitt i dagens lov. Det er presisert i *andre avsnitt andre setning* at opplæringsloven også gjelder for opplæring i utlandet. Ordningen vil kunne omfatte både norske og utenlandske elever, basert på frivillig deltagelse.

Andre avsnitt tredje setning viderefører at departementet i godkjenningen kan gjøre unntak fra bestemmelser i loven og forskrifter til loven. Det må foretas en konkret vurdering med avveining av ulike hensyn, som praktiske behov og hensynet til elevene og samfunnet. Etter *andre avsnitt fjerde setning* kan departementet også endre vilkårene hvis forholdene tilsier det, for eksempel der det skjer endringer i regelverket som gjør det nødvendig. Departementet kan også trekke tilbake en godkjenning dersom det er nødvendig. Dette er en avgrenset mulighet der det er nødvendig, for eksempel av hensyn til elevene.

Tredje avsnitt viderefører statens adgang til å kunne drive grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Til § 28-7 Ansvar for skyss, reisefølge, tilsyn og losji

Bestemmelsen viderefører § 13-4 i dagens lov og er omtalt i høringsnotatet kapittel 37.

Fylkeskommunens ansvar for skyss etter *første avsnitt* omfatter alle elever med unntak av grunnskoleelever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei. Det betyr at når grunnskoleelever, elever i videregående opplæring eller voksne har rett til skyss på grunn av skoleveiens lengde, nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, er fylkeskommunene ansvarlig for skyssen. Fylkeskommunene har også ansvaret for å oppfylle retten til båtskyss.

I noen tilfeller kan en grunnskoleelev ha rett til skyss etter flere bestemmelser. For eksempel kan en elev ha rett til skyss både på grunn av skoleveiens lengde og fordi skoleveien er særlig farlig. I slike tilfeller har fylkeskommunene ansvaret for å oppfylle retten til skyss.

Andre avsnitt slår fast at ansvaret for reisefølge og tilsyn er fordelt mellom kommunene og fylkeskommunene på samme måte som ansvaret for opplæringen er.

Tredje avsnitt slår fast at kommunene skal dekke vanlig persontakst for grunnskoleelever og voksne elever og betale refusjon til fylkeskommunene for dette. Refusjonen skal tilsvare den ordinære billettprisen for strekningen, uavhengig av hva som er fylkeskommunens reelle utgifter. «Persontakst» vil si den laveste prisen på ordinær enkeltbillett. Dette fastsettes lokalt. Kommunene kan dekke reisekostnadene ved å benytte rabattordninger som er knyttet til den enkelte reisen, hvis slike rabattordninger finnes. Det er ikke nok at kommunene betaler for månedskort, halvårskort eller årskort.

Det følger av første avsnitt andre setning at kommunene har ansvaret for å oppfylle retten til skyss for grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Så lenge rettighetene blir oppfylt, kan kommunene henvise elevene til ledige plasser på skyssruter som fylkeskommunene allerede har etablert. Kommunene skal i slike tilfeller dekke vanlig persontakst. Dersom fylkeskommunene må etablere nye ruter for å skyss grunnskoleelever som kommunene er ansvarlig for, vil det ikke være tilstrekkelig med refusjon etter persontakst.

Det følger av *fjerde avsnitt første setning* at fylkeskommunene og kommunene skal samarbeide om organiseringen av skoleskyssen. Kommunene skal ta organiseringen av skyssen med i vurderingen når den fastsetter timeplanen og skoleruta. *Andre setning* gir statsforvalteren myndighet til å gripe inn dersom det er uenighet om organisering og finansiering av skoleskyssen.

Femte avsnitt slår fast at kommunene har ansvar for innlosjering av elever i grunnskolen når de ikke har rett til skyss fordi daglig skyss ikke er forsvarlig, jf. § 5-3.

Fylkeskommunene har ansvar for å hjelpe elever i videregående opplæring med å skaffe bolig, og om nødvendig bygge elevhjem dersom elevene bor sånn til, eller så langt borte at de ikke kan benytte daglig skyss. Elever i videregående opplæring har i motsetning til elever i grunnskolen, ikke rett til innlosjering, og må betale for bosted selv.

Sjette avsnitt gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om skyss, godtgjørelse, reisefølge, losji og refusjon ved skyss mellom fylker.

Kapittel 29 Klageinstans, tilsyn og forsøk

Til § 29-1 Klageinstans [Alternativ 1]

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 15-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 56.

Første avsnitt viser til forvaltningsloven § 28. Det betyr at enkeltvedtak som hovedregel skal påklages til kommunene eller fylkeskommunene.

Andre avsnitt inneholder en særregel som gjør unntak fra normalordningen i forvaltningsloven. Etter bestemmelsen skal staten være klageinstans for visse typer saker. Det gjelder enkeltvedtak om grunnleggende rettigheter og enkeltvedtak om rettigheter for elever som utgjør et mindretall. Ifølge bestemmelsen er staten klageinstans for samme type enkeltvedtak både i grunnskolen og i videregående opplæring.

Oppgaven som statlig klageinstans er, som etter dagens lov, lagt til departementet. Det er derfor departementet som avgjør om det selv skal behandle klagen, eller om det skal delegeres kompetansen til en nasjonal statlig instans, for eksempel Utdanningsdirektoratet, eller til regionale statlige instanser, for eksempel statsforvalteren i de enkelte fylkene.

Tredje avsnitt åpner for at departementet kan gi forskrift om klageinstans som avviker fra normalordningen i forvaltningsloven når det gjelder klage på individuell vurdering.

Til § 29-1 Klageinstans [Alternativ 2]

Bestemmelsen erstatter dagens lov § 15-2 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 56.

Første avsnitt slår fast at staten er klageinstans for vedtak etter opplæringsloven. Dette gjelder vedtak både i grunnskolen og i den videregående opplæringen. I andre setning er det gjort unntak for vedtak som ikke gjelder opplæring eller tilrettelegging for opplæring og skoleskyss. For slike vedtak gjelder forvaltningslovens regler om klageinstans. Eksempler på vedtak som ikke skal behandles av staten, er vedtak som gjelder SFO, leksehjelp og personalsaker. I tillegg skal fylkeskommunene klagebehandle vedtak om hvilken videregående skole en søker skal tas inn på, inntak av gjesteelever i videregående opplæring og vedtak som gjelder utdanningsprogram på videregående trinn 1 eller programområde på videregående trinn 2 og 3.

Andre avsnitt åpner for at departementet kan gi forskrift om klageinstans som avviker fra normalordningen i forvaltningsloven når det gjelder klage på individuell vurdering.

Til § 29-2 Statleg tilsyn

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 14-1 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 58.

Første avsnitt viderefører dagens regel om at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter). Bestemmelsen inneholder også hjemmel for statsforvalteren til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Tilsyn etter bestemmelsen blir regulert av kommuneloven når det gjelder rett til innsyn og myndighet til å gi pålegg om retting.

Andre avsnitt viderefører dagens regel om at departementet kan føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter). Det vil si at det kan føres tilsyn med plikter der det er andre pliktsubjekter enn kommuner og fylkeskommuner, for eksempel private skoler som er godkjent etter opplæringsloven. Tilsyn etter bestemmelsen blir regulert av kommuneloven når det gjelder rett til innsyn og myndighet til å gi pålegg om retting. Departementet kan delegerer tilsynsmyndigheten etter andre avsnitt.

Tilsyn etter denne bestemmelsen er et lovlighetstilsyn. Det innebærer at tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve kommunens og fylkeskommunens frie skjønn i større grad enn domstolene. Hvilke vurderinger som er lovbundet skjønn og dermed gjenstand for overprøving fra tilsynsmyndighetene, må vurderes konkret ut fra en tolking av den enkelte bestemmelsen, med tilhørende forarbeider og øvrige rettskilder. Dette

gjelder også for faglige vurderinger. Se høringsnotatet kapittel 6 om skjønnsmessige regler.

Til § 29-3 Forsøksverksemd

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens lov § 1-5 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 60.6.

Bestemmelsens *første avsnitt* åpner for at departementet kan godkjenne at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører pedagogiske eller organisatoriske forsøk som forutsetter unntak fra opplæringsloven eller forskrifter til opplæringsloven. At et unntak må være «nødvendig», innebærer at det ikke vil være tale om forsøk etter bestemmelsen dersom utprøvingen kan gjennomføres innenfor den fleksibiliteten som ligger i regelverket.

Det er et vilkår at forsøkene det søkes om, er tidsavgrensede. Hva som vil være hensiktsmessig varighet, må vurderes konkret. Det vil blant annet være relevant å se hen til hvilke unntak forsøkene krever, hva som er hensikten med forsøkene, og hva som er nødvendig for at man kan få erfaringer fra utprøvingen.

Bestemmelsens *andre avsnitt* gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra opplæringsloven eller forskrifter til opplæringsloven dersom dette er nødvendig for å gjennomføre nasjonale forsøk.

Tredje avsnitt fastslår at forsøkene må være «etisk forsvarlege». De samme forskningsetiske kravene som stilles til øvrig forskning, gjelder også for forsøk etter opplæringsloven.

Videre er det krav om at forsøkene skal være godt faglig underbygd, og at forsøksvirksomheten skal evalueres og rapporteres. Bakgrunnen for disse kravene er at det må være mulig å lære av gjennomførte forsøk. Målet med forsøksvirksomheten skal være å finne ut om nye eller alternative pedagogiske eller organisatoriske løsninger som prøves ut, bør føre til regelverksendringer.

At forsøkene ikke kan svekke elevenes grunnleggende rettigheter etter loven, innebærer blant annet at forsøkene ikke kan føre til at elevene som deltar i utprøvingen, får et vesentlig dårligere utgangspunkt enn andre elever. Eksempelvis kan forsøkene ikke begrense elevenes rett til individuell vurdering og dokumentasjon, noe som igjen kan få følger for elevenes inntak til videregående opplæring og høyere utdanning.

Til § 29-4 Oppfylfilling av enkeltvedtak som er kjent ugyldig

Bestemmelsen viderefører dagens lov § 15-7 og er omtalt i høringsnotatet kapittel 55.7.

Første setning slår fast utgangspunktet om at en kommune eller en fylkeskommune har plikt til å oppfylle de tjenestene en privat part har fått gjennom et vedtak i et statlig forvaltningsorgan, selv om kommunene eller fylkeskommunene har reist søksmål mot staten etter tvisteloven § 1-4 a, og domstolene har funnet vedtaket ugyldig.

Andre setning er et unntak fra regelen om at et ugyldig vedtak kan gjøres om, jf. forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c. I de tilfellene der en domstol har funnet et vedtak etter opplæringsloven ugyldig etter et søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, kan forvaltningen i utgangspunktet ikke gjøre om vedtaket etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c til skade for den private parten. Omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c til skade for den private parten kan kun skje dersom årsaken til at vedtaket er ugyldig, er at parten selv eller noen som handlet på vegne av den private parten, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger. Det er ikke tilstrekkelig for omgjøring etter andre setning at vedkommende selv eller noen som opptre på vegne av vedkommende, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger. For at vedtaket skal kunne gjøres om, må saken i tillegg framstå slik at vedtaket ikke ville fått det innholdet det fikk, dersom det ikke var blitt gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger, jf. ordet «fordi» i loven. Uriktige opplysninger har altså ingen betydning dersom den private parten ville hatt krav på tjenesten etter de reelle forholdene i saken. Det er videre bare dersom den personen som ga de uriktige opplysningene, har rett til å representere den private parten overfor det offentlige, typisk der en verge gir opplysningene, at vedtaket kan gjøres om etter denne bestemmelsen.

Omgjøringskompetansen til forvaltningen blir ellers ikke endret av denne bestemmelsen. Det innebærer for det første at forvaltningen, etter en dom om at et vedtak er ugyldig etter et søksmål etter tvisteloven § 1-4 a, fremdeles vil kunne gjøre om vedtaket etter de andre bestemmelsene i forvaltningsloven § 35, også § 35 siste avsnitt. For det andre innebærer det at dersom kommunene ikke bringer vedtaket inn for domstolen, gjelder de alminnelige omgjøringsreglene fullt ut.

Åttande delen – slutføresegner

Kapittel 30 Iverksetjing og overgangsreglar

[Uten merknader.]

64.2 Merknader til forslaget til endringer i friskoleloven

Til § 1-2 Verkeområde

Tredje avsnitt er endret. Friskoleloven gjelder ikke ved kjøp av opplæringstjenester, men det er gjort unntak for kjøp av opplæringstjenester ved gjennomføring av fjernundervisning, jf. forslaget til ny § 3-4a. Unntaket innebærer at friskolene har anledning til å kjøpe og selge opplæringstjenester både til og fra andre skoler godkjent etter friskoleloven og til og fra offentlige skoler i de tilfellene opplæringen blir gjennomført som fjernundervisning i samsvar med kravene i friskoleloven § 3-4a. Departementet viser til friskoleloven § 6-3 og understreker at det er styret ved skolen som skal sørge for at alt statstilskudd og alle skolepengene kommer elevene til gode. Styret har ansvar for at all handel med skoleeierne eller deres nærstående er gjort på markedsvilkår.

Forskriftshjemmelen i dagens tredje avsnitt siste setning om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning er flyttet til § 3-4a siste avsnitt.

Til § 1-3 Definisjoner

I *første avsnitt* er henvisningene til opplæringslovens bestemmelser endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov.

Andre avsnitt er nytt og presiserer at betegnelsene «vertskommune» og «vertsfylke» viser til den kommunen eller fylkeskommunen der friskolen ligger eller er planlagt å ligge. Definisjonen er i samsvar med dagens rettsoppfatning, og er derfor rettslig sett ikke noe nytt.

Til § 2-3 Krav til innhald i opplæringa

Første avsnitt viderefører første avsnitt i dagens § 2-3, men henvisningen til opplæringsloven endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 1-3. I siste setning har departementet hjemmel til å gi forskrift om krav til læreplanen og viderefører den forskriftshjemmelen som følger av dagens § 2-3 andre avsnitt første setning.

Andre avsnitt innebærer at inntil [fem/ti prosent] av timene som er satt av til det enkelte fag i fag- og timefordelingen, kan flyttes til andre fag eller brukes til særskilte tverrfaglige aktiviteter. Det er skolens styre som avgjør om timene skal flyttes. Dette følger i dag av forskriften til friskoleloven § 2A-1. Bestemmelsen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 1-3 tredje avsnitt. Se merknader til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 8.

Tredje avsnitt viderefører dagens bestemmelse i § 2-3 andre avsnitt andre setning. Ordlyden er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 1-3 sjette avsnitt. Se merknader til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 8.

Til § 2-3a Innhald, vurdering og dokumentasjon

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 2-3 andre avsnitt og § 5-4 andre og tredje avsnitt. Se merknadene til disse bestemmelsene og høringsnotatet kapitlene 8 og 62.1.

Til § 2-3b Fritak frå opplæring

Bestemmelsen er flyttet fra dagens § 2-3 andre avsnitt andre setning.

Til § 2-4 Krav til skoleanlegg og skolemiljø

I *andre avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Bestemmelsene om elevenes skolemiljø står i forslaget til ny opplæringslov kapittel 12. Bestemmelsen om skolebytte står i forslaget til ny opplæringslov § 13-2. Se merknadene til disse bestemmelsene og høringsnotatet kapittel 30.

Til § 2-5 Forsøksverksemd

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 29-3. Se merknaden til denne bestemmelsene og høringsnotatet kapittel 60.6.

Til § 3-1 Inntak av elever

I *første* og *andre avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Første setning i andre avsnitt er ny. Denne setningen presiserer det som i dag indirekte følger av friskoleloven § 3-1 om at friskoler kan ta inn voksne søkere med rett til videregående opplæring. I den siste setningen i andre avsnitt er henvisningen endret som følge av ny første setning.

Se høringsnotatet kapitlene 40 og 62.13.

Til § 3-2 Rett og plikt til opplæring

Henvisningene til opplæringsloven er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Se høringsnotatet kapitlene 35 og 40.

Til § 3-3 Skolegangen

I *andre avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 2-2 tredje avsnitt om helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten, § 2-4 om utsatt og tidlig skolestart og høringsnotatet kapittel 35.

Til § 3-4 Inndeling av elever i klassar og grupper

Bestemmelsen viderefører dagens § 3-4, men er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 14-2. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 18.

Til § 3-4a Fjernundervisning

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 14-4. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 20 og 62.6. Forskriftshjemmelen i dagens § 1-2 tredje avsnitt om rapportering og dokumentasjon ved bruk av fjernundervisning er flyttet til § 3-4a siste avsnitt.

Til § 3-5 Særskild språkopplæring

Bestemmelsen viderefører deler av dagens § 3-5 men er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 3-6 om særskilt språkopplæring i grunnskolen og § 6-5 om særskilt språkopplæring i den videregående opplæringen. Se merknadene til disse bestemmelsene og høringsnotatet kapittel 25.

Presiseringen i *femte avsnitt* om at bestemmelsen ikke gjelder for elever ved internasjonale skoler er ny, men følger av dagens forvaltningspraksis. Se høringsnotatet kapittel 62.8.

Til § 3-5a Innføringsopplæring for elever som har bodd kort tid i Noreg

Bestemmelsen viderefører deler av dagens § 3-5 og er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 3-7 om innføringsopplæring for elever i grunnskolen som har bodd kort tid i Norge og § 6-6 om innføringsopplæring for elever i den videregående opplæringen som har bodd kort tid i Norge. Se merknadene til disse bestemmelsene og høringsnotatet kapittel 25.

Presiseringen i *tredje avsnitt* om at bestemmelsen ikke gjelder for elever ved internasjonale skoler er ny, men følger av dagens forvaltningspraksis. Se høringsnotatet kapittel 62.8.

Til § 3-6 Arbeidet til skolen for å sikre at elevane har tilfredsstillende utbytte av opplæringa

Bestemmelsen er omarbeidet slik at den er tilpasset forslaget til ny opplæringslov kapittel 11.

Den enkelte friskolen har tilsvarende ansvar som kommunen og fylkeskommunen har etter § 11-1 om tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Dagens bestemmelser i friskoleloven § 3-4a om tilpasset opplæring, § 3-4b om tidlig innsats på 1. til 4. trinn og § 3-14 om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) tas ut av friskoleloven fordi bestemmelsene inngår i forslaget til ny opplæringslov, se § 11-1 første avsnitt om tilfredsstillende utbytte av opplæringen, § 11-2 om intensiv opplæring på 1.-4. trinn og § 11-12 om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Etter *andre avsnitt* er det hjemkommunen eller hjemfylket til eleven som gjør vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. forslaget til ny opplæringslov § 11-6 og § 11-7. Dette viderefører det tilsvarende ansvaret hjemkommunen og hjemfylket har etter dagens § 3-6 andre avsnitt for å gjøre vedtak om spesialundervisning.

Etter *fjerde avsnitt* er departementet klageinstans på enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om at departementet er klageinstans på enkeltvedtak om spesialundervisning i dagens § 3-6 fjerde avsnitt.

Dagens § 3-6 sjette avsnitt om at PP-tjenesten i vertskommunen skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge bedre til rette for elever med særlige behov, blir ikke videreført som følge av forslaget til ny opplæringslov § 11-13 om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Presiseringen i dagens § 3-6 femte avsnitt om at bestemmelsen ikke gjelder opplæringstilbud som er spesielt organisert for voksne, blir heller ikke videreført. Se høringsnotatet kapittel 62.18.

Se for øvrig merknadene til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny opplæringslov kapittel 11 og høringsnotatet kapitlene 21, 23 og 24.

Til § 3-7 Skyss, reisefølge og tilsyn

I *første avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 4-1 om skyss til og fra skolen for elever i grunnskolen, § 4-2 om reisefølge for og tilsyn med elever i grunnskolen og § 4-3 om avgrensning av retten til skyss for elever i grunnskolen.

I *andre avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven endret som følge av forslaget til ny opplæringslov. Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 9-1 om skyss til og fra skolen i den videregående opplæringen og § 9-2 om reisefølge og tilsyn med elever i den videregående opplæringen.

Se høringsnotatet kapittel 37.

Bestemmelsen i dagens § 3-7 fjerde avsnitt om at reglene om skyss ikke gjelder opplæringstilbud spesielt organisert for voksne, er tatt ut. Se høringsnotatet kapittel 62.18.

Til § 3-10 Bortvising

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 13-1. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 32.

Til § 3-11 Rådgiving om utdannings- og yrkesval

Bestemmelsen viderefører den delen av dagens § 3-11 som gjelder rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg. Bestemmelsen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 16-1. Se merknadene til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 39.

Til § 3-11a Rådgiving om sosiale og personlege forhold

Paragrafen er ny, men den viderefører den delen av dagens § 3-11 som gjelder rådgiving om sosiale spørsmål. Bestemmelsen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 16-2. Se merknadene til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 39.

Til § 3-12 Fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn

Henvisningen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Forslaget innebærer at retten til fritak utvides til å omfatte i elever i videregående opplæring. Unntaket fra retten til fritak etter friskoleloven § 3-12 andre setning gjelder dermed også elever i videregående opplæring. Betegnelsen «*oppretta av religiøse grunnar*» er endret til «*godkjent etter § 2-1 andre ledd bokstav a livssyn*». Endringen er gjort for å tydeliggjøre koblingen til godkjenningsgrunnlaget og utgjør ingen endring i innholdet i bestemmelsen.

Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 14-6 og høringsnotatet kapitlene 33 og 62.11.

Til § 3-13 Permisjon frå den pliktige grunnskoleopplæringa

Bestemmelsen er endret slik at den er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 2-2 fjerde avsnitt. Etter *første avsnitt* andre setning er det et krav om at skolen skal ha retningslinjer om permisjon fra skolen. Dette er nytt og må ses i sammenheng med kravet i forslaget til ny opplæringslov om at kommunen skal gi forskrift om permisjon fra grunnskoleopplæringa.

Den andre setningen i dagens § 3-13 som presiserer at «*ved avgjerd etter føresegna gjeld forvaltningsloven*», er tatt ut. Setningen er ikke nødvendig fordi de to påfølgende setningene presiserer at avgjørelsen om permisjon er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og presiseringen om at departementet er klageinstans.

Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 2-2 fjerde avsnitt og høringsnotatet kapittel 35.

Til § 3-15 Forbod mot bruk av plagg som dekkjer ansiktet

Bestemmelsen er endret slik at den er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 27-1. Se merknadene til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 32.

Til § 4-1 Leiing

Ordlyden i *første avsnitt* er endret i samsvar med ordlyden i forslaget til ny opplæringslov § 17-1 første avsnitt første setning.

Til § 4-2 Kompetansekrav til undervisningspersonalet

I *første avsnitt* er henvisningene til opplæringsloven endret i samsvar med med forslaget til ny opplæringslov.

Andre avsnitt viderefører dagens tredje avsnitt. Henvisningene er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov. Dagens andre avsnitt med henvisning til opplæringsloven § 10-6 om midlertidig tilsetning og § 10-6a om tilsetning på vilkår utgår fordi det er henvist til § 17-2 og § 17-3 i første avsnitt. I *tredje avsnitt* er henvisningen til andre ledd strøket som følge av at denne bestemmelsen utgår.

Forskriftshjemmel i dagens femte avsnitt om at departementet kan gi forskrift om at det ikke skal stilles krav om relevant kompetanse i enkeltfag inngår i forskriftshjemmelen i *fjerde avsnitt*. Denne bestemmelsen er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 17-3 tredje avsnitt.

Se merknadene til forslaget til ny opplæringslov § 17-2 og § 17-3 og høringsnotatet kapittel 48.

Til § 4-3 Politiattest og forbod mot tilsetjing

Ordlyden er endret slik at den er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 17-9. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 49.

Til § 4-5 Bruk av anna personale enn lærarar i opplæringa

Bestemmelsen er endret slik at den er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 17-6. Se merknadene til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 48.

Til § 4-6 Krav om forsvarleg vikarordning

Bestemmelsen er ny og tilsvarende forslaget til ny opplæringslov § 17-7. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 48 og 62.15.

Til § 5-1 Styret

Ordlyden i *andre avsnitt* bokstav b er endret slik at den er tilpasset forslaget om at elevene kan velge å organisere seg på annet måte enn med et elevråd, jf. forslaget til § 5 A-5 andre avsnitt.

Til § 5-2 Styret sine oppgaver

I *andre avsnitt* bokstav d er begrepet «ordensreglement» erstattet med «skolereglar», jf. forslaget til § 5A-7. I bokstav e er henvisningen til opplæringslovens bestemmelse om pålagt skolebytte endret, jf. forslaget til ny opplæringslov § 13-2.

Til § 5-5 Overgangen frå barnehagen til skolen

Ordlyden er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 4-8. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 17.

Til § 5-6 Overgangen frå grunnskolen til den vidaregåande opplæringa

Bestemmelsen er ny og tilsvarende forslaget til ny opplæringslov § 9-5. Plikten til å sørge for en trygg og god overgang fra grunnskolen til den vidaregåande opplæringen og plikten til å samarbeide gjelder uavhengig av om overgangen skjer fra en frittstående grunnskole til en frittstående vidaregåande skole, fra en frittstående grunnskole til en offentlig grunnskole, fra en offentlig grunnskole til en frittstående vidaregåande skole eller fra en offentlig grunnskole til en offentlig vidaregåande skole. Bestemmelsen må derfor ses i sammenheng med forslaget til ny opplæringslov § 9-5. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 44 og 62.14.

Til kapittel 5A Det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati og skolereglar

Hele kapitlet er nytt og utformet i samsvar med forslaget til ny opplæringslov kapittel 10. Se høringsnotatet kapittel 62.5.

Til § 5A-1 Det beste for eleven

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-1. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 13 og 62.3.

Til § 5A-2 Elevane sin rett til medverknad

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-2. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 16 og 62.5.

Til § 5A-3 Samarbeid med foreldra

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av dagens § 7-1d og er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-3. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 15.

Til § 5A-4 Skoledemokratiet

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-4. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 16 og 62.5.

Til § 5A-5 Organiseringa av skoledemokratiet

Bestemmelsen erstatter dagens § 5-3 om elevråd og § 5-4 om foreldreråd i grunnskolen. Bestemmelsen er tilpasset forslaget til ny opplæringslov § 10-5. Se merknaden til forslaget til ny opplæringslov § 10-5 og høringsnotatet kapitlene 16 og 62.5.

Til § 5A-6 Elevane si plikt til å delta

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-6. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 14 og 62.4.

Til § 5A-7 Skolereglar

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av § 3-9, og den er i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-7. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 32 i høringsnotatet.

Til § 5A-8 Informasjon til elevane og foreldra

Bestemmelsen er ny og i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 10-8. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapitlene 34 og 62.12.

Til § 6A-7 Andre føresegner

Bestemmelsen er omarbeidet som følge av forslaget til ny opplæringslov. Det er gjort tilføyelser i bestemmelsen som følge av forslagene i høringsnotatet kapitlene 62.6 (fjernundervisning), 62.16 (politiattest) og 62.19 (deler av formålsbestemmelsen, internkontroll og plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling).

Henvisningene til dagens § 3-4a om tilpasset opplæring og § 5-3 om elevråd utgår fordi disse bestemmelsene etter forslaget ikke blir videreført.

Til § 7-1b Ulykkesforsikring

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 26-3. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 53.

Til § 7-1e Leksehjelp

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 4-5. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 38.

Til § 7-6 Straffansvar for brot på opplæringsplikta

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 2-7. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 35.

Til § 7-7 Rett til å ta avgjerder for eleven når barnevernstenesta har overteke omsorga

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 24-5. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 60.1. I andre avsnitt er henvisningene til opplæringsloven endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov.

Til § 7-8 Innhenting av opplysningar frå folkeregisteret

Bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til ny opplæringslov § 25-3. Se merknaden til denne bestemmelsen og høringsnotatet kapittel 55.