

Til: Utdannings- og forskingskomitéen, Stortinget
Kopi: Kunnskapsdepartementet

26.04.2023

Opplæringsloven – innspill fra Lektorlaget etter muntlig høring

Vi viser til muntlig høring 20. april, og takker for muligheten til å ettersende ytterligere innspill knyttet til forslaget til ny opplæringslov. Vi viser ellers til skriftlig innspill innsendt i forkant av den muntlige høringen, og til høringsuttalelse fra desember 2021.

Formålet med loven

Norsk Lektorlag støtter intensjonen bak departementets foreslåtte formålsparagraf for loven. Det er imidlertid en vesentlig svakhet at lovens foreslåtte formuleringer «god opplæring» og «godt miljø» er vage og lite konkrete. Et sentralt poeng med opplæringsloven er at den brukes for å sikre de kvalitetsstandardene norske borgere skal møte i skolen. Standardsetting kan øke faren for at minimums-standarder blir brukt. Kravene til minimumsstandards må derfor være så høye at de sikrer elevens rett til opplæring i samsvar med læreplanverket. Dette forutsetter kvalifiserte lærere i alle fag og på alle trinn. Høye minimumsstandards er sentralt om vi skal opprettholde grunnleggende prinsipper i norsk skole som fellesskolen og likeverdige tilbud uavhengig av bosted.

Vi foreslår derfor følgende endrede ordlyd i lovens § 1(1):

Lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i et godt miljø. Ei «god» opplæring er at elevane får nødvendig opplæring av kvalifiserte lærere i kompetansemåla i læreplanverket. Eit «godt» miljø for elevane er eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

Forsvarlig opplæring

NL har argumentert for å innføre et forsvarlighetskrav – at opplæringen skal være faglig og pedagogisk forsvarlig. Forsvarligheten må måles inne i klasserommet, og handler blant annet om kompetansen til læreren, nok timetall til elevene, at en har tilgang på oppdaterte læremidler, at lærerne tilbys forsvarlig og relevant etterutdanning, at elevene får oppfylt minstekravet til timetall iht. læreplanene, om gruppestørrelsen er pedagogisk forsvarlig, og så videre. Vi registrerer at KD ikke vil innføre et forsvarlighetskrav, som KS kun mener vil gi unødig byråkratisering. I en slik situasjon mener vi en som et minimum må konkretisere av hva «en god» opplæring betyr. Vi mener det må knyttes til at elevene har fått nødvendig opplæring i læreplanverkets kompetansemål.

Vi foreslår derfor følgende endrede ordlyd i lovens § 1(2):

«Opplæring og anna verksemd som er omfatta av loven skal vere fagleg og pedagogisk forsvarleg. Skoleeigar plikter å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at lova sitt krav til forsvarleg opplæring skal kunne oppfyllest».

Definer undervisning og at kun lærer kan ha faglig ansvar for opplæringa

Formålsparagrafen i dagens opplæringslov, som regulerer opplæringsens formål, skal videreføres, men med språklige endringer. Lektorlaget har ikke innvendinger til de foreslåtte

marginale språklige endringene, men ønsker at formålet med opplæringen knyttes til undervisning, som er skolens kjerneoppgave.

Hverken opplæringslovutvalget eller departementet har foreslått å klargjøre begrepet «undervisning» i loven. For Norsk Lektorlag er det sentralt at den enkelte lærer skal kontrollere og sette premissene for undervisning i faget. Begrepet «undervisning» handler om lærerens rolle i å gi god opplæring iht. læreplanverket. Å definere og bruke «opplæring» som begrep uten å samtidig definere «undervisning» kan legitimere timekutt og sparing.

Norsk Lektorlag foreslår derfor at følgende definisjon inntas i forslaget § 17-4 første ledd, alternativt § 1-4 om mål og prinsipp for opplæringa:

Undervisning er opplæring av og arbeid saman med elevar som er del av læraren sitt pedagogiske opplegg, som tek utgangspunkt i kompetansemåla i læreplanen i faget, som inneber for- og etterarbeid for lærarane, og som dannar grunnlag for vurdering i faget. Kun lærer kan ha faglig ansvar for opplæringa.

Nordrumutvalget foreslo en bestemmelse som sa at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringa (se gammel §15-4). Dette er nå snudd i § 17-4 som sier at annet personale kan hjelpe til i opplæring, men ikke ha ansvar. Vi mener det er viktig å få inn hovedregelen først: at bare lærere kan ha ansvar for opplæring.

Videre foreslo Nordrumutvalget at vikarpoolen skulle besettes av lærere, noe vi har støttet. Vi ber Stortinget om å vedta følgende ordlyd i §17-7: "Kommunar og fylkeskommunar skal sørge for at skolane har god nok tilgang på lærarar til å oppfylle kravet (i §17-3) ved vanleg og venta fravær".

Kompetansekrav for den som gir individuelt tilrettelagt opplæring

Norsk Lektorlag støtter lovforslagets § 11-9 første og annet ledd, men vil advare mot å vedta lovforslagets tredje ledd. Den unntaksadgangen som ligger i forslaget innebærer en uthuling av den retten elever med særskilte behov har til å få undervisning av kvalifisert personale.

Utred beskyttelse av lærer- og lektortitlene

Allerede i 2017 ba Stortinget regjeringen om å utrede behovet for å beskytte lærertittelen. På tross av Stortingets bestilling, og konkret innspill fra Norsk Lektorlag om å utrede dette, verken drøftet eller foreslo Nordrum-utvalget å beskytte lektor- og lærertitlene.

En rekke yrker og profesjoner i Norge er beskyttet for å sikre innbyggerne gode og forsvarlige tjenester av faglig kompetent personale. Du må ha godkjenning eller autorisasjon for å kunne kalle deg eller jobbe som lege, advokat, sykepleier, regnskapsfører, revisor, eiendomsmegler og en rekke andre yrker. For 70 ulike håndverksfag er mesterbrev i faget en beskyttet tittel. Men i skolen kan også ukvalifiserte kalle seg lærer og jobbe som lærer på grunn av lovens unntaksbestemmelser for tilsetting. Selv om opplæringslovens hovedregel er at lærere må ha pedagogisk kompetanse, gir unntaksbestemmelsen allikevel skoleeier rett til å ansette ukvalifiserte personer til å undervise og jobbe som lærer. Du kan jobbe som lærer uten lærerutdanning eller faglig fordypning når unntaksbestemmelsen brukes. De som vil beholde dagens system skylder på lærermangel, men vi vet samtidig at en stor reservestyrke av lærere har valgt å jobbe utenfor skolen, de oppgir lønnsnivået som en av årsakene.

Ved å beskytte lektor- og lærertitlene, og tette unntakshullet i loven om nødvendig kompetanse, pålegges kommunene å ansette kompetente lektorer og lærere. Beskyttede yrkestitler styrker yrkets status, og understreker hvor viktig det er at elevene får undervisere med godkjent utdanning og fagkompetanse i undervisningsfaget. Det er bred politisk og faglig enighet om at gode lærere er helt sentralt for en god skole. Da er det dyrt og uklokt å ikke ta nødvendige grep. Å beskytte lektor- og lærertitlene er sammen med kompetansekrav for undervisning sentrale grep for kvalitetsheving av skolen.

Norsk Lektorlag mener en sertifisering også må vurderes. En lektor som tok hovedfag da programmering med hullkort fortsatt var høyden av digital utvikling har ingen krav til å ta videreutdanning. En sertifiseringsordning vil legge press på skoleeiere til å tilby skreddersydd videreutdanning til sine ansatte. Skal vi få likeverdig grunnopplæring alle steder i Norge, må skoleeier forpliktes til å gi et faglig relevant og godt etter- og videreutdanningstilbud slik at alle norske elever får faglig oppdaterte lærere – i alle fag i skolen.

Som en start på et slikt arbeid anbefaler vi at Stortinget signaliserer behov for starte et utredningsarbeid knyttet til en fremtidig tittelbeskyttelse.

Kun faglærer må kunne avgjøre bruken av lekser

Ordlyden i lovforslagets § 10-6 er god, men det bærer galt av sted når KD skriver «*forslaget inneber (...)at dei (kommuner/fylkeskommuner] vil ha høve til å ta ei overordna avgjerd om leksebruk*»¹. Lærerne må selv avgjøre, og ikke få føringer fra skoleeier. Vi er også uenige i at kommuner og fylkeskommuner skal kunne vedta at skoler skal være «leksefrie».

Dette vil være en utidig inngripen i klasserommet. En kan ikke snakke om «tillitsreform» og samtidig vedta en lov hvis premisser er at skoleeiernivået skal kunne ta avgjørelser som griper langt inn på faglærers domene og profesjonalitet. Vurderingen om det skal gi lekser, og omfang og innhold i dem, må avgjøres av faglærer i samråd med profesjonsfelleskapet på skolen. Lekser er en undervisningsform, og verken byråkrater eller folkevalgte på lokalt skoleeiernivå bør kunne ta avgjørelser om bruk eller ikke-bruk. Det vil vi advare på det sterkeste mot.

Overganger, informasjonsoverføring og trygt og godt skolemiljø

Elevens rett på trygt og godt skolemiljø, og lærernes rett på en trygg arbeidsplass, kan ikke innfris uten at en overfører informasjon om elevene, for eksempel fra grunnskole til videregående opplæring. Fag- og kontaktlærere har tjenstlig behov for informasjon om eksempelvis tidligere voldshendelser, ivaretagelse av personvern må ikke trumfe skolens behov for å ha nødvendig kunnskap for å kunne ivareta elevenes rettigheter. Elevers og foreldres ønske om å starte videregående med blanke ark fører dessverre kun til at det tar lengre tid før eleven får sine rettigheter oppfylt, og i verste fall til at andre elevers rettigheter, for eksempel til et trygt og godt skolemiljø, ikke kan ivaretas.

- Vi ber Stortinget endre §25-1(3) slik (tillegg understreket): «Fylkeskommunar kan hente inn dei personopplysningane frå grunnskolar som er nødvendige for å oppfylle retten til vidaregåande opplæring, førebyggje fråvær frå opplæringa, oppfylle retten til eit trygt og godt skolemiljø og følgje opp dei som er i målgruppa til oppfølgingstenesta.
- Vi ber Stortinget endre §25-1(4) slik at informasjonsoverføring ikke er avhengig av samtykke fra eleven og foreldrene, men bero på hva overførende skole mener er avgjørende for ny skole å kjenne til om elevens sosiale og faglige nivå.

¹ Prop. 57 L, side 101.

Skolemiljø: terskel for meldeplikt og lærers rettsikkerhet

Lektorlaget støtter lovens bestemmelser om skolemiljø, og at det innføres en terskel for meldeplikten når lærer krenker elev i forslagets §12-5. Læreres rettsikkerhet må ivaretas bedre, og det å innføre en tydelig terskel for meldeplikten til skoleeier er et nyttig virkemiddel. Om Stortinget ønsker å tydeliggjøre læreres rettssikkerhet i skolemiljø saker kan en henvisning til arbeidsmiljøloven inkluderes direkte i § 12-5: "For tiltak rettet mot arbeidstaker gjelder arbeidsmiljøloven".

Vi ber også Stortinget i innstillingen være tydelig på hvilke vurderings-momenter skoleleder må hensynta i den "helhetlige vurderingen" av §12-5-saker (når lærer krenker elev) som loven legger opp til: Hvordan ville en «alminnelig forstandig lærer» ha reagert i en tilsvarende kontekst? Hvilke handlingsalternativer forelå for læreren? Hvilket tidsperspektiv hadde hendelsen eller saken? Kom den påståtte krenkelsen som følge av en akutt hendelse som måtte håndteres eller hadde læreren et lengre tidsperspektiv til å vurdere alternative løsninger? Dreier saken seg om enkeltstående tilfeller eller omfattende og gjentakende hendelser? Handlingenes alvorlighetsgrad: er hendelsene bagatellmessige eller grove? På grunn av hva?

Fag/timefordeling: behold lovforslaget

Vi registrerer at KS tar til orde for at en trenger en større fleksibilitet i fag/timefordeling, med henvisning til tverrfaglige temaer. NL er uenige, og mener fleksibiliteten i grunnskolen bør være på maks 5 % som departementet foreslår. De tre prioriterte tverrfaglige temaene i fagfornyelsen er allerede integrert i fagenes læreplaner. Et eventuelt ønske om fleksibilitet lokalt i timefordeling, kan ikke begrunnes med fagfornyelsen. Fagfornyelsens læreplaner er nettopp utformet og dimensjonert med tanke på elevenes rett til minstetimetall med opplæring per fag. Å ta timer fra et fag for å tilføre mer tid til et annet, vil kunne gå ut over elevenes samlede læringsutbytte, og skape for store forskjeller i fellesskolen. Lektorlaget er glade for at departementet har forkastet opplæringslovforslagets forslag om å kunne omdisponere inntil 10 % av fagets timer i videregående opplæring.

Vi ber Stortinget la forslaget i § 1-6 stå slik den er i dag, men med endring i femte punktum «Departementet gir forskrift om kor mange timar med opplæring elevar i den vidaregåande opplæringa skal ha (...)», i stedet for «kan gi». Videregående opplæring trenger også å sikre en minsterett til timer med opplæring i fag for hvert enkelt utdanningsprogram, og det bør være like rammer for det samme utdanningsprogrammet, uavhengig av hvor i landet du er

elev.

Fullføringsreformen: mer tid ikke nok, plikt til å gi forsterket opplæring

Lovforslaget har med plikt til å gi intensiv opplæring på 1.-4. trinn, men følger ikke opp Fullføringsreformens tiltak med en fylkeskommunal plikt til å gi forsterket opplæring til elever som står i fare for å henge etter og falle fra. Det er en stor svakhet. Mer tid er ikke nok, for enkelte elevgrupper vil en tidsbegrenset forsterket innsats være nødvendig. Det må tilføres ressurser til videregående opplæring om ambisjonene i fullføringsreformen skal kunne nås.

I Meld. St. 21- Fullføringsreformen skrev regjeringen:

«Årsakene til at elever blir hengende etter faglig, kan oppstå både før og underveis i VGO. Med en plikt til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for ikke å bestå fag, vil det bli tydeligere at fylkeskommunene må gjøre det som er nødvendig for at elevene skal kunne få utbytte av opplæringen, uavhengig av årsaken til at de henger etter. Det vil også tydeliggjøre at skolene skal sette inn tiltak allerede fra første stund. Siden elevene søker seg til VGO med karakterer fra grunnskolen, har fylkeskommunene gode muligheter til å identifisere elever som står i fare for ikke å bestå fag, allerede før oppstart.»

Regjeringen skrev at den nærmere innrammingen av forslaget ville bli vurdert i arbeidet med ny opplæringslov. Vi kan ikke se at dette har blitt gjort. Regjeringen skrev også at det var en forutsetning «at skolene tilføres mer ressurser, både i form av økonomiske midler og økt kompetanse, og at dette vil bli fulgt opp i statsbudsjettforslag.

Vi fremmer derfor forslag om at følgende blir tilføyd i opplæringsloven § 11-2, andre ledd, alternativt at det settes inn en ny egen bestemmelse (ny § 11-4) i tråd med opplæringslovutvalgets anbefaling:

«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar som er i ferd med å bli hengende etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning. Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring.»

Fjernundervisning må begrenses

Vi viser til skriftlig innspill av 17. april. I tillegg mener vi fjernundervisning, når det benyttes, alltid må skje i sanntid, eleven må som hovedregel motta fjernundervisning på skolen, må

kombineres med fysiske samlinger, og kvalifiserte faglærere må ha ansvar for, og avgjøre formen på den. Kompetansekravet bør lovfestes. Dette må innarbeides i lovens § 14-4. Krav om tilstrekkelig utstyr bør ikke bare stilles til skolen, men også til læreren, for å sikre at arbeidsgiver sørger for at faglærere også får tilgang til nødvendige verktøy.

Opplæringsloven må ses opp mot Fullføringsreformen for videregående opplæring. Vi vil advare mot en tro på at en utvidet tilgang til fjernundervisning vil bedre elevers tilgang på kvalitativt god videregående opplæring, og gi dem bedre reell valgfrihet, uavhengig av hvor i landet de bor. Fjernundervisning er langt mer krevende, både for elever og faglærere, enn ordinær undervisning. Når det gjelder å tilby hele fag som fjernundervisning, for eksempel i «smale språkfag» som elevene ikke ellers ville fått tilbud om, er våre medlemmers erfaring at det å ha en faglærer som er fysisk til stede på elevens skole og tilgjengelig for deler av undervisningen i faget ofte er avgjørende for at fjernundervisningen skal fungere. Dette innebærer at faget som tilbys som fjernundervisning i realiteten vil være dyrere for skolen enn et tilbud om vanlig klasseromsundervisning.

Bruk av fjernundervisning har også arbeidsmessige konsekvenser: for- og etterarbeid knyttet til fjernundervisning må gis mer tid, enn planlegging og etterarbeid knyttet til en ordinær undervisningsøkt i klasserommet. Vi forutsetter at arbeidsgiver betaler for all ekstra tid brukt til for- og etterarbeid for fjernundervisning. Dagens tariffavtaler tar ikke høyde for dette.

Elever med stort læringspotensial

Elever med stort læringspotensial får heller ikke med dette lovforslaget rett til individuelt tilrettelagt opplæring. NL støtter at opplæringen skal tilpasses slik at alle elever får utnyttet og utviklet evnene sine. En slik lovformulering alene vil imidlertid ikke sørge for at elever med stort læringspotensial får en godt tilpasset opplæring. Elever med stort læringspotensiale vil dessverre fortsatt, med dette lovforslaget, være en gruppe som risikerer å ikke få god nok oppfølging i skolen².

² For øvrig viser vi til høringsuttalelse til NOU 2016:14

<https://media.wpd.digital/norsklektorlag/uploads/2020/03/Horingsuttalelse-Joesendal-NLL-091216-brevmal.pdf>

Videre prosess knyttet til tilsetningskrav (§17-3)

Norsk Lektorlag ønsker om en grundig og partsmedvirkende prosess om tilsetningskrav i skolen, med sikte på at Stortinget vedtar disse bestemmelsene våren 2024.

Loven må presisere at ansettelse på vilkår skal brukes så lite som mulig, og bare når den ansatte allerede har faglige kvalifikasjoner. I tillegg må den som ansettes på vilkår både få rett og plikt til kvalifisering. Det vil sikre at elevene raskere får kvalifiserte undervisere og minimere misbruk av reglene om tilsetting på vilkår. Midlertidige ansettelser av ukvalifiserte bør ikke tillates.

Vennlig hilsen

Helle Christin Nyhuus (sign.)
Leder
Norsk Lektorlag

Wenche Bakkebråten Rasen
fagsjef utdanning
Norsk Lektorlag