



Kunnskapsdepartementet
v/Opplæringslovutvalget

Bakgrunnsnotat om minstetid til opplæring: Innspill fra Utdanningsforbundet

Opplæringslovutvalget har sett nærmere på bestemmelsene som regulerer minstetid til opplæring for elevene i norsk skole. Utvalget har utarbeidet et notat der de redegjør for problematikken og presenter forslag til endringer i dagens regelverk. Innholdet i notatet ble drøftet i et konstruktivt og godt møte mellom utvalget og referansegruppen mandag 6. mai.

I det følgende ønsker Utdanningsforbundet å utdype de standpunktene vi ga uttrykk for i møtet. Dette notatet inneholder en innledende del der vi gir uttrykk for våre overordnede synspunkter på problemstillingen og utvalgets forslag til løsninger. Deretter besvarer vi de konkrete spørsmålene fra utvalget i del 2 av notatet.

Del 1 Overordnede synspunkter og vurderinger

1.1 Om problemstillingen

Opplæringslovutvalget legger til grunn at det er uklart hva det rettslige kravet om et minstetimetall for elevene egentlig innebærer. Årsaken er, ifølge utvalget, at det ikke er klargjort hva som menes med opplæring. Derfor ønsker utvalget å definere/tydeliggjøre dette i lovverket.

Når opplæringslovutvalget signaliserer at det er viktig å tydeliggjøre opplæringsbegrepet i lov og forskrift, bygger de videre på tidligere utredninger og på råd fra flere instanser. Blant annet kom Utdanningsdirektoratet med en anbefaling til departementet om å se nærmere på hva som kan regnes som en undervisningstime i 2015, mens en NIFU-rapport fra 2016 pekte på at «*En av hovedutfordringene med å kartlegge om elevene får det antall timer de har rett til, er at forståelsen av hva en time med kvalifisert lærer er, ikke kommer tydelig frem i lovverket.*» I 2017 skrev arbeidsgruppa for organisering av skoleåret at det var nødvendig å avklare begrepsbruken i sammenheng med hva som kalles opplæringstid, og de anbefalte at begrepet ble klargjort utfra kravene i opplæringsloven med forskrifter.

Dagens opplæringslov med forskrifter har med andre ord ingen tydelig definisjon av begrepet opplæring. Samtidig er det viktig å presisere at lov og forskrift med tilhørende rundskriv likevel rammer inn innholdet i begrepet. Opplæringsbegrepet er bredt og komplekst. Å lage en definisjon

som rommer hele innholdet i gjeldende opplæringsbegrep, vil være en svært komplisert øvelse. En definisjon har til hensikt å avgrense og tydeliggjøre meningsinnholdet i et begrep. Samtidig vil en definisjon aldri fullt ut kunne speile et komplekst begrepsinnhold, noe som kan være problematisk dersom om definisjonen forstås normativt. Utdanningsforbundet mener derfor at utvalget må utvise varsomhet når de går løs på oppgaven med å tydeliggjøre opplæringsbegrepet.

Vi skal også være oppmerksomme på de potensielle fallgruvene ved å la én enkelt problemstilling, i dette tilfellet elevenes minstetimetall, danne utgangspunktet for en definisjon og dermed også vår samlede forståelse av hva opplæring er. I ytterste konsekvens risikerer vi at forståelsen av opplæringsbegrepet ikke fanger opp bredden i begrepet fordi den i for stor grad er preget av spørsmålet om elevene får timene de har krav på.

Samtidig er det viktig å anerkjenne at dagens forståelse av opplæringsbegrepet i praksisfeltet er mangelfull på flere områder. Konsekvensen er uklarhet rundt hva elevenes rett til opplæring egentlig innebærer. Undersøkelser foretatt i videregående skole (NIFU 2016) viser at dette går utover elever ved en rekke skoler som rett og slett ikke får den opplæringen og oppfølgingen fra lærer i et visst antall timer som de har krav på. Derfor er det behov for et tydeligere regelverk som begrenser muligheten for å spare penger ved å gi elevene færre timer og dårligere oppfølging enn det lovverk og læreplan tilsier.

Spørsmålet vi må ta stilling til, er hvilken framgangsmåte som er mest hensiktsmessig når vi skal tydeliggjøre elevenes rett til opplæring i lov og forskrift.

1.2 Definisjon eller innramming?

Utdanningsforbundet har vurdert to ulike tilnærminger til å tydeliggjøre opplæringsbegrepet i opplæringsloven med forskrifter. Vi kaller de to alternativene for henholdsvis «definisjon av opplæringsbegrepet» og «innramming av opplæringsbegrepet i lov og forskrift».

Definisjonssporet går ut på å lage en tydelig og omforent definisjon av begrepet opplæring. En slik definisjon vil måtte være relativt kortfattet, inneholde de sentrale karakteristikaene på hva opplæring er og samtidig søke å favne bredden i opplæringsbegrepet så godt som mulig. Det er nærliggende å tenke seg at en definisjon av opplæringsbegrepet vil få en fremskutt plass i en revidert opplæringslov. Det vil være relativt enkelt for lærere, ledere og andre å finne fram til definisjonen og å gjøre seg kjent med den. Dermed er det mulig at veien fra definisjon til faktiske endringer i praksisfeltet bli relativt kort. Samtidig har det å lage en definisjon også noen usikkerhetsmomenter som er redegjort for over. Det vil være krevende å inkludere en helhetlig og bred forståelse av opplæringsbegrepet i en enkelt definisjon, og vi risikerer at viktige sider ved forståelsen av opplæring vil havne på utsiden av definisjonen med påfølgende fare for at disse elementene også blir nedprioritert i skolehverdagen.

Å ramme inn opplæringsbegrepet i lov og forskrift handler ikke om å produsere en definisjon, men å se nærmere på sentrale paragrafer i lov og forskrift som sier noe vesentlig om hva opplæring er. Deretter kan det være aktuelt å tydeliggjøre eller framheve viktige sider ved opplæringsbegrepet som ikke kommer tydelig nok fram i dagens lovverk. Siktemålet med å gjøre endringer vil være å skape et lovverk som kommuniserer bedre med sektoren, gir tydeligere signaler til aktørene i praksisfeltet og som forsterker og tydeliggjør elevenes rett til opplæring og oppfølging fra lærer.

En forsterket innramming av opplæringsbegrepet som skissert over, vil selvsagt ikke få en like framskutt plass i en revidert opplæringslov som en definisjon. En følge av det kan være at det vil kreve noe mer arbeid av lærere, ledere og andre å tolke hva opplæring er på bakgrunn av lovverket. Dette kan gi en viss risiko for at endringer i lovverket ikke vil føre til de intenderte endringene i praksisfeltet.

Samtidig er det klare fordeler knyttet til å velge en tydeligere innramming av opplæringsbegrepet i lovverket framfor en definisjon. Ikke minst kan det bli enklere å fange opp bredden i begrepet ved en slik framgangsmåte og sørge for at framtidig bruk av ny teknologi i opplæringen må tilpasses lovens forståelse av opplæring. Ved å velge en innramming av begrepet, er det mulig å gi en nyansert beskrivelse av opplæring som vil bidra til en helhetlig forståelse i praksisfeltet. En slik helhetlig og nyansert forståelse kan i praksis vise seg å gi vel så godt grunnlag for å sikre elevenes rettigheter som en definisjon, som trolig kan bli svært styrende for praksis med potensielle utilsiktede konsekvenser det kan være vanskelig å forutse. Denne måten å beskrive opplæring har dessuten lang tradisjon i Norge.

På bakgrunn av disse vurderingene mener Utdanningsforbundet at opplæringslovutvalget bør arbeide for en tydeligere innramming av begrepet opplæring i lov og forskrift framfor å lage en definisjon.

1.3 Overordnede kommentarer til forslagene fra utvalget

Notatet fra opplæringslovutvalget drøfter flere konkrete forslag til hvordan lovverket kan endres slik at innholdet i begrepet opplæring blir tydeligere. Utdanningsforbundet ser at forslagene tar utgangspunkt i reelle problemer og dilemmaer fra praksisfeltet og dermed skaper et godt utgangspunkt for videre diskusjon. Samtidig er det viktig for oss å advare mot at enkelte av forslagene kan få noen svært uheldige utilsiktede konsekvenser.

Slik vi vurderer det, kan forslaget om å dele årstimetallet inn i to deler, et minstetimetall for fag og en fleksibel del, føre til at elevene får mindre opplæring i hvert fag og dårligere faglig oppfølging fra lærer. I tillegg innebærer forslaget et skille mellom de overordnede målene for opplæringen og de faglige målene, noe som verken kan sies å være i tråd med strukturen i dagens læreplanverk eller intensjonene for den pågående fagfornyelsen.

Norsk skole har både et dannelsingsoppdrag og et utdanningsoppdrag. Læreplanverket er basert på et samspill mellom faglige mål for elevenes læring og overordnede mål og verdier som skal gjennomsyre alt arbeid i skolen. Ny overordnet del kan på mange måter sies å utgjøre grunnmuren i skolen. Denne delen av læreplanverket skal utdype formålsparagrafens verdigrunnlag og angi de overordnede prinsippene for opplæringen, mens læreplanene i fag beskriver faglige mål for elevenes læring. De overordnede målene og målene i fag skal understøtte hverandre og kan ikke ses på som adskilte elementer. Derfor vil det være uheldig å innføre lovendringer som skaper et kunstig skille mellom aktiviteter som fremmer faglig læring og aktiviteter som støtter opp under elevenes overordnede danning og utvikling.

Gitt de potensielle uheldige konsekvensene og manglende samsvar med intensjonen i læreplanverket, mener Utdanningsforbundet at utvalget bør legge bort forslaget om todeling av elevenes minstetimetall. Dersom målet er et lovverk som virkelig beskytter elevenes rett til et definert minstetimetall til opplæring med forsvarlig oppfølging fra lærer, bør utvalget utrede andre alternativer for regulering av elevenes minstetimetall.

Et annet sentralt forslag i notatet fra opplæringslovutvalget er å skissere et utvalg kriterier som må være oppfylt for at en aktivitet skal kunne regnes som opplæring. I denne sammenhengen er det viktig å ha i bakhodet at dagens opplæringslov med forskrifter allerede inneholder flere av de samme kriteriene. Disse kriteriene er ikke samlet i en definisjon, men står i ulike paragrafer. I tråd med vår anbefaling om innramming av opplæringsbegrepet over, mener vi det kan være en hensiktsmessig framgangsmåte å se nøye på hvilke bestemmelser i dagens lovverk som i praksis regulerer hva opplæring er. Deretter må vi vurdere behovet for å tydeliggjøre og styrke enkelte bestemmelser og vurdere hvor de skal plasseres i lov og forskrift.

Et av kriteriene som utvalget løfter fram, er at det må være en lærer til stede. Fordi det finnes opplæringssituasjoner der det vanskelig kan la seg gjøre at læreren er fysisk til stede, lister utvalget opp en lang rekke unntak.

Utdanningsforbundet er enig i at lærere har en helt avgjørende rolle i å gi elevene opplæring, og at det i de aller fleste tilfeller er nødvendig med en lærer til stede for at en aktivitet skal kunne kalles opplæring. Likevel mener vi ikke at kravet om lærers tilstedeværelse (med diverse unntak) er en hensiktsmessig måte å ramme inn opplæringsbegrepet. Etter vårt syn er det elevenes rett til oppfølging fra lærer underveis i opplæringen som bør være det sentrale kriteriet.

Denne alternative måten å ramme inn opplæringsbegrepet har vi utdypet i svaret på spørsmål 10 under.

Del 2 – Svar på spørsmålene i notatet fra opplæringslovutvalget

Under følger spørsmålene fra utvalget (i fet skrift) med Utdanningsforbundets kommentarer til hvert spørsmål.

1. Har dere innspill til hva som bør være de overordnede målene for reguleringen av minstetid til opplæring?

Vi stiller oss bak de to første målene som utvalget lister opp. Det er avgjørende å beskytte elevenes rett til opplæring i et visst omfang og til kvalitetsmessig god opplæring slik at de kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Etter gjeldende regelverk er formålet med reguleringen av omfanget av opplæringen å sikre en nasjonal minstestandard på opplæringens omfang for den enkelte elev. En lovfestet rett til et minste utdanningstilbud for den enkelte elev vil være med på å sikre retten til utdanning for alle. Utdanningsforbundet mener at det fortsatt bør være dette som er det overordnede målet for reguleringen av minstetid til opplæring. I denne sammenhengen vil vi presisere at reguleringer av et lovfestet minstetimetall inkluderer å sikre elevenes rett til oppfølging og støtte fra kvalifiserte lærere.

Vi mener også det er helt avgjørende at reglene må være egnet for virkeligheten de skal fungere i. Det er spesielt viktig i dette tilfellet der det er så tydelig avstand mellom intensjonene i dagens lovverk og praksisen ved enkelte skoler. Vi vil likevel presisere at målet om et regelverk tilpasset virkeligheten, ikke på noen måte kan brukes som et argument til å redusere elevenes opplæringstimetall.

Vi er derimot usikre på hva som ligger i det siste punktet om at et framtidig lovverk ikke må være til hinder for å ta i bruk ny teknologi. Har utvalget eksempler på at dagens regelverk hindrer bruk av ny teknologi? Er det slik at noen av de foreslåtte endringene kan gjøre det vanskeligere å ta i bruk

teknologiske nyvinninger? I så fall mener Utdanningsforbundet at dette bør drøftes mer inngående av utvalget.

Vi er enig i at ny teknologi vil kunne endre skolen på måter vi ikke kan tenke oss i dag, men vi mener like fullt at den grunnleggende forståelsen av hva opplæring er, vil ligge fast, og at ny teknologi ikke vil rokke ved grunnpremisset om at en kvalifisert lærer skal være ansvarlig for elevenes opplæring. Vi mener også at mål nummer 3 ikke egner seg som overordnet mål på samme måte som de to første. En forståelse av opplæringsbegrepet som ikke hindrer ny teknologi, er ikke et overordnet mål i seg selv, men en undermålsetting som kan bidra til å oppfylle de to første målsettingene som utvalget stiller opp.

2. Har dere innspill til om det bør det være lik regulering av minstetid til opplæring og hva opplæring er, for grunnskolen og videregående opplæring?

I utgangspunktet mener vi det er mye som taler for lik regulering for begge skoleslag. All opplæring har to viktige fundamenter felles. Enten opplæringen foregår i grunnskolen eller i videregående opplæring, vil den ta utgangspunkt i formålsparagrafen og overordnet del av læreplanverket (fra 2020). Dette taler for at reguleringene som sier noe om hva opplæring er, bør være like for barnetrinn, ungdomstrinn og videregående.

3. Har dere innspill til den alternative måten å regulere minstetid til opplæring på, der totaltimetallet deles inn i en del med minstetimetall i fag og en mer fleksibel del?

Utdanningsforbundet forstår utvalgets intensjon bak forslaget, men må like fullt advare på det sterkeste mot å innføre en todeling av minstetimetallet i en faglig og en fleksibel del, slik det er skissert i notatet.

Vi vil spesielt peke på følgende usikkerhetsmomenter knytta til forslaget fra utvalget:

- Forslaget om en todeling av elevenes minstetimetall vil skape et unaturlig skille mellom opplæringen i fag og opplæringen i de overordnede målene for skolen. Dette kan undergrave den sammenhengen og helheten i læreplanverket som vi forsøker å styrke gjennom fagfornyelsen. Opplæring er bredt og komplekst og handler både om faglig læring og elevenes overordnede dannelse og utvikling. Disse aspektene henger sammen og kan ikke skilles fra hverandre.
- Elevene vil få færre timer opplæring i fag så lenge det totale årstimetallet er uforandret. Så lenge vi forutsetter at de likevel skal lære det samme, vil dette innebære en svekking av elevenes rett til faglig opplæring og gi lærerne dårligere forutsetninger i arbeidet for at elevene skal oppfylle de overordnede målsettingene og kompetansemålene i læreplanene for fag.
- En regulering av minstetimetallet har som formål å sikre lik rett til utdanning for den enkelte elev. Dette innebærer at kommunen har en plikt til å gi dette timetallet, men står fritt til å tilby flere timer. En regulering av en fleksibel del vil kunne føre til at det blir store variasjoner i opplæringstilbudet mellom ulike kommuner

- Vi er svært bekymret for at den fleksible timepotten i praksis kan brukes til å spare ressurser. Dersom en skole kan erstatte fagtimer der (minst) en faglærer har ansvar for en klasse/gruppe med alternative aktiviteter med lavere lærertetthet, vil skolen spare penger, mens elevene vil få redusert oppfølging fra lærer.

Vi minner også om at kommuner og fylkeskommuner har full anledning til å planlegge skoleåret med flere opplæringstimer enn det samlede minstetimetallet i fagene. Det vil gi større fleksibilitet og gode muligheter for å inkludere aktiviteter som åpenbart kan bidra til å oppfylle siktemålene i overordna del av læreplanen og formålsparagrafen (og dermed også bidra indirekte til faglig læring).

4. Har dere innspill til hvor stor den fleksible delen eventuelt bør være og hvordan dette bør reguleres?

Som beskrevet over er vi kritiske til forslaget om oppdeling av elevenes minstetimetall i en faglig og en fleksibel del.

Uavhengig av størrelsen på en fleksibel del i et eventuelt forslag fra utvalget, er det helt avgjørende å ta hensyn til den uløselige sammenhengen mellom faglig opplæring og de overordnede målene. Det er lærerne som forvalter samspillet mellom faglige og overordnede mål for opplæringen i det daglige, og derfor er det også avgjørende at lærerne får ta dette ansvaret. Da må lærerne få ansvaret for elevene i alle timer. Dersom en todeling av minstetimetallet fører til at lærere får mindre tid med elevene og et mer avgrenset mandat med redusert mulighet for faglig skjønnsutøvelse, vil det gå ut over kvaliteten på opplæringen i norsk skole. Elevene vil få et svakere faglig opplæringstilbud, og den viktige sammenhengen mellom de faglige og overordnede sidene av opplæringsoppdraget vil komme under press.

Vi minner også om at det allerede er en mulighet å omdisponere fem prosent av timetallet mellom fag i grunnskolen.

5. Bør det være kriterier om tilknytning til læreplanverket for at en aktivitet skal regnes som opplæring?

Ja, Utdanningsforbundet er enig i at opplæringsaktiviteter i skolen må bygge på læreplanverket. Spørsmålet er hvordan vi skal forstå begrepet «læreplanverket» i denne sammenhengen.

Dagens forskrift (§ 1-1 og 1-3) spesifiserer at Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringen, læreplanene for fagene og fag- og timefordelingen. Kompetansemålene for fag er ikke nevnt spesifikt i denne sammenhengen. Like fullt eksisterer det en tolkningstradisjon der de blir løftet fram som særlig viktige. I en tolkningsuttalelse fra 2018 skriver for eksempel Utdanningsdirektoratet: Med opplæring forstår vi opplæringsaktiviteter som er egnet til å oppfylle de samlede kompetansemålene i fag.¹

Opplæringslovutvalget legger også stor vekt på kompetansemålene i sine drøftinger rundt opplæringens tilknytning til læreplanverket. Vi er klar over at utvalget plasserer seg inn i Utdanningsdirektoratets tolkningstradisjon på dette området, men vi er likevel usikre på

¹ [file:///C:/Users/pu476/Downloads/Opplaring-og-fravarende-larere%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/pu476/Downloads/Opplaring-og-fravarende-larere%20(1).pdf)

hjemmelsgrunnlaget i lov og forskrift for å framheve kompetansemålene spesifikt på denne måten. Kompetansemålene er en viktig del av læreplanene i fag, men læreplanene består i tillegg av andre elementer. De nye læreplanene som kommer med fagfornyelsen, vil inneholde en tekst som beskriver faget inkludert fagets kjerneelementer, relevans og verdimeslige forankring. I tillegg vil det inngå tekster om vurdering i faget. De ulike delene av læreplanene for fag og læreplanverket som helhet henger sammen, og fagfornyelsen har som sentral målsetting å knytte de ulike delene av læreplanene og læreplanverket tettere sammen. Slik skal man sikre at alle delene av læreplanene og hele læreplanverket blir brukt aktivt, ikke bare kompetansemålene.

Derfor mener vi at det ikke er grunnlag for å framheve kompetansemålene spesifikt, verken i lov og forskrift eller i tolkninger. Hovedregelen bør være at opplæringen skal ta utgangspunkt i læreplanverket (som etter fagfornyelsen vil si den overordna del av læreplanen, læreplanene for fag og fag- og timefordelinga). Det vil igjen si at opplæring i et bestemt fag må derfor ta utgangspunkt i den overordna delen, læreplanen i det aktuelle faget og fag- og timefordelingen.

6. Har dere innspill til hvordan eventuelle kriterier om tilknytning til læreplanverket bør utformes?

Se vårt svar på forrige spørsmål. Utdanningsforbundet mener det er viktig med en regulering av dette som sikrer den forståelsen vi legger til grunn over.

I dagens forskrift § 1-1 står det: «I grunnskolen skal opplæringa vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfattar den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timefordelinga.» Videregående har tilsvarende bestemmelse i § 1-3.

Utdanningsforbundet mener det kan være tilstrekkelig at disse paragrafene oppdateres i tråd med fagfornyelsen, slik at overordna del erstatter generell del og prinsipp for opplæringa. Hvis dette skal endres, mener vi det trengs en ny tolkning fra myndighetene der de vurderer grunnlaget for å legge spesielt stor vekt på kompetansemålene.

Samtidig bør utvalget vurdere om vi trenger en tydeliggjøring av forskriften som understreker at opplæringen i et bestemt fag skal ta utgangspunkt i overordna del av læreplanen, læreplanen i faget og fag- og timefordelinga.

Avslutningsvis presiserer vi at skolene har et overordna ansvar for å sikre at opplæringen har tilknytning til læreplanverket, mens det er lærerne som i de konkrete opplærings situasjonene forvalter sammenhengen mellom de ulike delene av læreplanene for fag og mellom de faglige og overordna delene av læreplanverket.

7. Bør det være et kriterium om obligatorisk deltagelse for elevene at en aktivitet skal regnes som opplæring?

Ja, vi mener dette er et hensiktsmessig kriterium, men minner om det vi har sagt i del 1 av dette notatet om å definere opplæringsbegrepet versus å ramme det inn.

8. Bør det være et kriterium om at aktiviteten må være forberedt og fulgt opp av en lærer for at en aktivitet skal regnes som opplæring?

Ja. Det må være en ufravikelig forutsetning at opplæringen forberedes og følges opp av en lærer. Dette kriteriet er nedfelt i dag gjennom opplæringsloven § 2-3 fjerde ledd og 3-4 andre ledd, som sier at «undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her.»

Spørsmålet er om denne ordlyden er tydelig nok, eller om den bør forsterkes og komplementeres av andre bestemmelser.

En viktig tilleggsdimensjon i denne sammenhengen er at den enkelte opplæringsaktiviteten må inngå i et langsiktig, helhetlig og systematisk opplegg for elevenes opplæring. Det vil igjen si at det er lærerne som må få ansvaret for å planlegge og forberede enhver opplæringsaktivitet slik at den kan inngå i det helhetlige opplegget for opplæringen i faget det aktuelle skoleåret. Planleggingen må ta utgangspunkt i konkret kjennskap til klassen/gruppas og de enkelte elevenes faglige nivå og forutsetninger for læring. Oppfølging underveis og i etterkant innebærer blant annet å vurdere elevenes utbytte av opplæringen slik at neste opplærings situasjon igjen kan planlegges med utgangspunkt i elevenes forutsetninger.

Denne dynamikken er helt sentral når vi skal tydeliggjøre hva opplæring er. Dagens opplæringslov gir allerede et bilde av dette når den understreker lærerens sentrale rolle i opplæringen, og at elevene har rett på fortløpende og systematisk vurdering samt vurdering av om de har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Disse elementene bør tydeliggjøres og forsterkes i en revidert opplæringslov med forskrift. Det vil være med på å sikre elevenes oppfølging fra lærer og bidra til bedre opplæring.

9. Har dere innspill til hvordan slike kriterier eventuelt bør utformes?

Se over. Slike kriterier bør eksplisitt nevne at opplæringen må inngå i et langsiktig, helhetlig og systematisk opplegg for elevenes læring som inkluderer retten til fortløpende og systematisk underveisvurdering og at kompetanse elevene viser underveis kan inngå i sluttvurderingen.

10. Bør det være en hovedregel om at en lærer må være tilstede for at en aktivitet skal regnes som opplæring?

Utdanningsforbundet mener det er helt avgjørende at vi har et lovverk som sikrer elevenes rett til systematisk og helhetlig oppfølging fra lærer. Tidligere har vi spilt inn til utvalget at det er viktig å videreføre innholdet i dagens §2-3 fjerde ledd og § 3-4 andre ledd som slår fast at «undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her.»

Vi mener en revidert opplæringslov bør ta utgangspunkt i dagens bestemmelse, men forsterke og tydeliggjøre lærerens rolle i elevenes opplæring. Slik kan vi sikre at elevenes rett til opplæring innebærer systematisk og helhetlig oppfølging fra lærer.

Lærerens tilstedeværelse er selvsagt et helt vesentlig element i dette. Notatet fra utvalget viser like fullt at det i en del situasjoner kan være vanskelig eller lite hensiktsmessig med et absolutt krav om tilstedeværelse. Derfor skisserer utvalget en rekke unntak. Unntakene fra kravet om at det skal være en lærer til stede kan isolert sett virke naturlige. Likevel står vi igjen med spørsmålet om lærerens rolle og elevenes rett til oppfølging fra lærer i de situasjonene der lærer ikke kan være til stede. Vi kan umulig slå oss til ro med at det ikke skal være en kvalifisert lærer som planlegger disse

opplærings situasjonene, følger opp og vurderer elevenes læring og sørger for at aktiviteten inngår i et helhetlig og langsiktig opplegg for læring og utvikling.

Dette viser i praksis hvorfor tilstedeværelse ikke er godt egnet som et sentralt kriterium for hva opplæring er. Det vesentlige er ikke lærers tilstedeværelse i seg selv, men at lærer får fulgt opp elevene slik vi blant annet har skissert under spørsmål 8 og 9 og at elevene har mulighet til å ha kontakt med lærer.

Det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dagens lovverk når vi skal tydeliggjøre og sikre lærerens rolle i elevenes opplæring i et framtidig lov- og regelverk.

Dagens lovverk sier ikke eksplisitt at en lærer må være til stede i opplærings situasjonen, men gir uttrykk for andre sider ved elevenes rett til oppfølging fra lærer. Det handler blant annet om at det skal foretas vurderinger av om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (§ 5-1), at elevene skal få løpende og systematisk underveisvurdering (§ 3-11 i forskrift til opplæringsloven), og at opplæringen skal tilpasses forutsetningene til den enkelte elev (§ 1-3 i opplæringsloven).

Vi mener disse perspektivene bør danne utgangspunkt for en framtidig forståelse av lærerens rolle i elevenes opplæring, sammen med kravet til at opplæringen skal inngå i et langsiktig, helhetlig og systematisk opplegg, som vi har skissert over. Dette bør forsterkes og tydeliggjøres i en revidert opplæringslov med forskrifter.

Denne måten å regulere elevenes rett til oppfølging av lærer vil kunne ivareta elevenes rettigheter på smidigere og bedre måte enn det litt statiske kriteriet at en lærer skal være til stede. Som utvalget har påvist, vil en slik regel behøve unntak. Resultatet kan bli at unntakene blir forstått som unntak fra kravet om at elevene skal følges opp av lærer og at opplæringen skal inngå i et helhetlig, langsiktig og systematisk opplegg for opplæringen. Det vil på sikt kunne undergrave selve kjernen i opplæringsbegrepet, som handler om at elevene skal få støtte og oppfølging fra kvalifiserte lærere. Dersom et revidert lovverk i praksis vil svekke elevenes mulighet til oppfølging fra en kvalifisert lærer, vil det være svært uheldig.

11. Har dere innspill til om det bør være tilstrekkelig med digital tilstedeværelse, og til om det bør være et vilkår at det er pedagogisk forsvarlig og trygt?

I enkelte tilfeller kan det være forsvarlig at lærer gir opplæring og følger opp elevenes læring på digitale plattformer. Forutsetningen er at alle kriteriene til forsvarlig opplæring som vi har skissert i svarene på spørsmålene over, er oppfylt. I tillegg må alle andre krav i opplæringsloven også være oppfylt, for eksempel kravet om et trygt og godt skolemiljø.

Vi minner også om at ny overordna del gir uttrykk for noen viktige perspektiver, blant annet at elevene skal bli møtt med varme, at lærerne må følge elevenes utvikling tett, og at faglig læring ikke kan skilles fra sosial læring. For å oppfylle disse intensjonene vil det som et minimum være nødvendig med jevnlig fysiske møter mellom lærer og elev.

12. Bør det være forskjellige regler for grunnskolen og videregående opplæring når det gjelder mulighet for digital tilstedeværelse (fjernundervisning)?

Utdanningsforbundet er skeptisk til å lovfeste en generell mulighet for digital tilstedeværelse.

Vi mener muligheten for digital tilstedeværelse fra lærer som erstatning for fysisk tilstedeværelse må vurderes i hvert enkelt tilfelle utfra et tydelig regelverk som skisserer elevenes rett til oppfølging fra lærer (se over). Mye tilsier at man bør være enda mer restriktiv med en slik praksis på lavere klassetrinn enn på høyere. Det bør likevel være en pedagogisk vurdering i hvert enkelt tilfelle om kravene til forsvarlig opplæring kan ivaretas gjennom digital oppfølging.

13. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer på grunn av temaets eller fagets egenart (f.eks. yrkesfaglig fordypning)?

Dette er et eksempel på type formuleringer som vi tror kan slå ytterst uheldig ut i praksisfeltet, spesielt for skoler som er presset til å kutte i budsjettene. Sånn sett er dette unntaket et godt eksempel på hvorfor kravet om lærers tilstedeværelse kan være uheldig.

Det gir seg selv at ikke faglærer kan være til stede til enhver tid i faget yrkesfaglig fordypning. Det vil imidlertid ikke si at ikke eleven trenger faglig oppfølging og koordinering fra ordinær faglærer mens han/hun er utplassert i bedrift. Tvert imot er det avgjørende at faglærer kan koordinere elevenes opplæring ute i bedrift og ta tak i eventuelle problemstillinger som oppstår underveis. I tillegg skal faglærer vurdere elevenes læring og utvikling i praksisperioder og bruke denne kunnskapen i planlegging av det videre læringsløpet og i sluttvurdering av elevens kompetanse. Dersom opplæringen i praksisperioder ikke er en integrert del av et helhetlig opplegg for elevenes læring, vil en viktig dimensjon ved opplæringen gå tapt fordi vi ikke lykkes med samspillet mellom opplæring i skole og bedrift.

Utdanningsforbundet vil advare på det sterkeste mot at et slikt unntak kan legitimere og forsterke den uheldige praksisen som allerede er utbredt på mange skoler, der faglærer i praksis blir koplet av elevenes læring i praksisperioder. Skolene sparer riktignok penger ved en slik praksis, men elevenes læring og utvikling blir skadelidende.

14. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer ved planlagt studiearbeid på skolen?

Vi mener det ikke bør være snakk om et unntak fordi vi ikke mener at kravet tilstedeværelse bør formuleres på den måten som utvalget foreslår.

Slik vi ser det, bør lærer kunne vurdere om det er hensiktsmessig å organisere svært begrensede deler av elevenes opplæring som selvstendig arbeid. Dette forutsetter at læreren har planlagt dette arbeidet som en del av det helhetlige opplegget for opplæringen i faget det aktuelle skoleåret, og at elevene har gode muligheter til å bli fulgt opp og vurdert av læreren underveis i arbeidet.

15. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer på grunn av sykdom hos lærere?

I utgangspunktet mener vi at kravene til oppfølging fra lærer som skissert over, må gjelde for all opplæring. I enkelte tilfeller kan akutt og uforutsett sykdom gjøre det vanskelig å innfri dette kravet. Vi er likevel svært skeptiske til å lovfeste et generelt unntak på den måten utvalget foreslår. Imidlertid tror vi lov- og regelverk for skolen kan gi noe tydeligere føringer for hva som forventes av skolene med tanke på å sette inn vikar når lærere er syke.

Utdanningsforbundet forstår intensjonen bak forslaget om en pålagt vikarordning. Det er et problem i dag at skoler ikke setter av ressurser til å sette inn vikar ved lærerfravær. Dessverre tror vi ikke en slik ordning vil kunne løse alle problemene knyttet til akutt sykdom. Vi mener det også er grunn til å advare mot kombinasjonen av denne pålagte vikarordningen og muligheten for skoler til å spare penger som følge av unntak fra regelen om at en lærer må være til stede, eller som følge av lavere lærertetthet i opplæringstimer som skal oppfylle overordna del av læreplanen. Faren er at skolene vil dekke inn utgifter til vikarordningen ved å spare penger gjennom unntak og lavere lærertetthet, noe som vil redusere kvaliteten på opplæringen i stedet for å styrke den.

16. Har dere innspill til om det bør være andre unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer?

Se svarene våre over.

17. Bør det være et kriterium om at aktiviteten må gjennomføres i skolens regi?

Ja, vi mener dette er et hensiktsmessig kriterium, men minner om det vi har sagt i del 1 av dette notatet om å definere opplæringsbegrepet versus å ramme inn det inn.

18. Bør det være et kriterium om at aktiviteten foregår på dager som i skoleruten er satt av til opplæringen?

Ja. Det vil også være hensiktsmessig gitt de samme forbeholdene som i forrige spørsmål.

19. Bør eksamen og forberedelser til eksamen fortsatt regnes som opplæring for elevene som er trukket ut til eksamen? Vil det være behov for en slik regel dersom loven endres slik at opplæringen kan gjennomføres på en kortere periode enn 38 uker?

I utgangspunktet, ja. Utdanningsforbundet er opptatt av å sikre elevens rett til oppfølging i forbindelse med eksamen. Dersom eksamen og forberedelsesdager ikke er opplæring, vil heller ikke elevene ha rett på oppfølging fra lærer. Vi gjør oppmerksom på at lærer har omfattende arbeid med å planlegge elevenes læring inn mot selve eksamensdagen, også ved sentralt gitt skriftlig eksamen. Lærere følger også ofte opp eksamener i etterkant, for eksempel ved å lese gjennom elevbesvarelser og gi råd om eventuell klagebehandling, osv.

Dette spørsmålet må ses i sammenheng med pågående høring om organisering av skoleåret i videregående. Trolig kan regelen om at eleven skal ha ordinær opplæring under eksamensperioden endre seg, spesielt for elever i vg3, dersom eksamensperioden blir komprimert til én uke.

Utdanningsforbundet har ikke støttet forslaget om at opplæringen skal kunne gjennomføres på en kortere periode enn 38 uker i vårt høringssvar. Vi tror heller ikke dette forslaget vil ha store konsekvenser for om eksamen skal regnes som opplæring eller ikke, hvis det mot formodning blir gjennomført.

20. Bør det være forskjellige kriterier for grunnskolen og videregående opplæring?

Nei. Det er noen ulikheter i måten eksamen organiseres i grunnskole og videregående, men ingenting som tilsier ulik regulering av om eksamen med forberedelser er opplæring eller ikke. Det vi har

skrevet om elevenes rett til oppfølging i eksamensperioden, gjelder i høyeste grad både i grunnskole og i videregående.

21. Har dere innspill til andre kriterier som bør gjelde for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet?

Vi har redegjort for våre alternative kriterier i spørsmålene over.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Martin Minken
seniorrådgiver