

Opplæringslovutvalget

– offentlig lovutvalg på grunnopplæringsens område

Til referansegruppen til Opplæringslovutvalget

Deres ref

Vår ref
19/1606

Dato
11. april 2019

Bakgrunnsnotat til møte 6. mai 2019 om minstetid til opplæring

1 Kort om hva saken handler om

Barn og unge har rett til grunnopplæring. Omfanget av opplæringen er sammen med innholdet i opplæringen sentrale elementer i retten til grunnopplæring. I læreplanverket er det fastsatt minstetimetall i fag. Læreplanverket har status som forskrift, og minstetimetallet i fag er dermed et krav som skolene er rettslig forpliktet til å oppfylle. Det er ikke fastsatt et eget timetall for generell del av læreplanverket¹.

Opplæringsloven med forskrifter inneholder enkelte regler som gir en viss retning for hva som skal regnes som opplæring, men det er ikke klart definert eller på andre måter klargjort hva som skal til for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot kravet om minstetimetall.

Dagens situasjon er dermed at det er et krav om minstetimetall med opplæring i fag, men det er uklart hva det konkrete rettslige innholdet i dette kravet er fordi det er ikke er klargjort hva som menes med opplæring².

Dette notatet handler om hvordan minstetiden til opplæring bør reguleres og om og hvordan det kan klargjøres hva som skal til for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot kravet om minstetimetall.

Utvalget understreker at drøftingen av hva opplæring er, knytter seg til elevenes rett til opplæring. Eventuelle kriterier i opplæringsloven med forskrifter for hva som skal regnes som opplæring, vil ikke være bindende for arbeidsrettslige forhold. Det er kommunen og fylkeskommunen som har arbeidsgiveransvaret og forhandlingsansvaret overfor rektorer og lærere, og partene står fritt til å bruke andre definisjoner i avtaler om arbeidsrettslige forhold.

¹ Det er vedtatt en Overordnet del til erstatning for dagens Generelle del og Prinsipper for opplæringen. Overordnet del har foreløpig ikke trådt i kraft.

² I rundskriv 1-2018, hvor fag- og timefordelingen framgår, brukes begrepet «opplæring», mens deler av kunnskapsgrunnlaget bruker begrepet «undervisning» eller «undervisningstime». Utvalget bruker i dette notatet begrepet «opplæring» med mindre det vises til spesifikke formuleringer fra andre kilder hvor begrepet «undervisning» er brukt.

2 Bakgrunn for saken

I 2008 ble det gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med videregående skolars oppfyllelse av kravet til minste årstimetall i fag. Tilsynet konkluderte med at ingen fylkeskommuner hadde etablert et forsvarlig system for ivaretagelse av elevenes rett til et minstetimetall i fag. Det var uenighet om den forståelsen som var lagt til grunn i tilsynet om hva som skal til for at en aktivitet skal telle som opplæring i fag.

På bakgrunn av erfaringene fra tilsynet, ble det i 2010 satt ned en utredningsgruppe bestående av representanter fra KS, Utdanningsforbundet og Elevorganisasjonen. Utredningsgruppen fant at det var tydelige motsetninger mellom hvordan nasjonale myndigheter tolket regelverket og hvordan regelverket ble praktisert i sektoren.³

I 2014 ga Kunnskapsdepartementet i oppdrag til Utdanningsdirektoratet å kartlegge antall undervisningstimer som gjennomføres med kvalifiserte lærere i videregående skoler. NIFU ble benyttet til å gjennomføre kartleggingen og rapporten ble deretter vurdert av en arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra sentrale skoleorganisasjoner. Kartleggingen viste at mange elever i videregående opplæring ikke fikk den opplæringen som minstetimetallet i fagene fastsetter. NIFU pekte på at skoler har ulik forståelse av begrepet «undervisningstime».⁴ Organisasjonene som deltok i vurderingen av rapporten, anbefalte at det klargjøres hva en undervisningstime er. Det samme gjorde en partssammensatt arbeidsgruppe som vurderte mulig organisering av skoleåret i videregående opplæring.⁵

Flere av medlemmene i utvalgets referansegruppe har gitt innspill om at det bør klargjøres hva som ligger i kravet til minstetimetall i fag. Det er blant annet stilt spørsmål om «lærerløse» timer, timer med assistent, studiearbeid, ekskursjoner er å regne som opplæring. Enkelte har også pekt på at det er risiko for elevene at kravet om opplæringens omfang er uklart og at det kan være en økonomisk besparelse i å gi eleven mindre opplæring enn de har krav på.⁶

3 Overordnede mål

Etter utvalget vurdering er det tre overordnede mål for regler om minstetid til opplæring, inkludert hva som skal regnes som opplæring.

For det første er det et overordnet mål å bidra at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kravet om minstetimetall hviler på en forutsetning om at dersom elevene får en viss mengde opplæring av god kvalitet, vil dette gi et godt grunnlag for læring. Opplæringslovutvalget er opptatt av at reglene om minstetid til opplæring, sammen med andre regler i opplæringsloven med forskrifter, bidrar til å gi elevene opplæring av god kvalitet og mulighet for tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

³ Rapport fra Utredningsgruppen for årstimetall og eksamen. Overlevert til Utdanningsdirektoratet 4. februar 2010.

⁴ NIFU 2016: 26. <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2425531/NIFUrapport2016-26a.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

⁵ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/rapport---organisering-skolearet.pdf>

⁶ Innspillene fra referansegruppen ligger på [utvalgets nettside](#).

For det andre mener Opplæringslovutvalget at det er et mål at reglene må være egnet for den virkeligheten de skal fungere i. NIFUs kartlegging av undervisningstimer viser at det er flere praktiske utfordringer i organiseringen av opplæringen. Utvalget mener ikke at kravene må senkes for å tilpasses praksis. Men det er viktig å anerkjenne at virkeligheten er kompleks dersom at man skal kunne finne fram til regler som faktisk kan fungere som et styringsvirkemiddel.

For det tredje er Opplæringslovutvalget opptatt av at regler om minstetid og opplæring tar høyde for den utviklingen som har skjedd siden dagens opplæringslov ble vedtatt og utvikling framover. Det har skjedd store teknologiske endringer som påvirker skolen på ulike måter. For eksempel blir bruk av digital teknologi stadig mer utbredt i opplæringssammenheng. Utvalget er opptatt av opplæringsloven med forskrifter ikke skal være til hinder for å ta i bruk ny teknologi dersom dette kan gjøres på en pedagogisk forsvarlig måte.

Spørsmål til diskusjon:

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

4 Særlig om grunnskolen

Mye av kunnskapsgrunnlaget om regulering av tiden til opplæring gjelder videregående opplæring. Enkelte av utfordringene med å gi elevene de timene med opplæringen de har krav på, er mindre relevant for grunnskolen. For eksempel er eksamen og ulike timeplaner og fagkombinasjoner en mindre utfordring i grunnskolen. Det er derimot andre utfordringer som trolig vil være tilsvarende eller større i grunnskolen, som tid som går med til jule- og sommeravslutninger og timer hvor det ikke er lærer tilstede.

Det er i dag en større fleksibilitet i fag- og timefordelingen i grunnskolen enn i videregående opplæring. I grunnskolen er det regler om omdisponering og fleksible timer. Dersom det skal foreslås en inndeling av minstetimetallet i en fagdel og en fleksibel del (se punkt 5), kan dette komme til erstatning for dagens regler om omdisponering og fleksible timer.

Det kan være en fordel med lik regulering for grunnskolen og videregående opplæring av minstetid til opplæring og hva opplæring er. Samtidig vil elevenes alder og modenhet ha betydning for hva som er pedagogisk forsvarlig og trygt for elevene.

Spørsmål til diskusjon:

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?

5 Alternativ måte å regulere hvor mye opplæring elevene skal ha

En utfordring med å klargjøre hva som skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet, er å finne fram til kriterier som favner bredden av velbegrunnede aktiviteter og som samtidig utelukker uønskede praksiser. Minstetimetallet er i dag knyttet til det enkelte fag. Ved en

smal definisjon av begrepet «opplæring» kan det være en utfordring å gjennomføre tverrfaglige aktiviteter og samtidig få timetallet i de ulike fagene til å gå opp. Dette kan særlig være vanskelig i videregående, der elevene har ulike timeplaner og ulike fagkombinasjoner. Det kan også være vanskelig å gjennomføre aktiviteter som først og fremst er knyttet til generell del av læreplanverket. Utvalget antar at denne utfordringen kan bli mindre etter fagfornyelsen hvor overordnet del vil bli mer integrert i fagene, men antar at det fortsatt kan være vanskelig eller i hvert fall ressurskrevende å måtte «stykke» opp slike aktiviteter i ulike fag og kompetansemål. Ved en smal definisjon av begrepet «opplæring» kan det dermed være en risiko for at ønskede aktiviteter faller ut av skolen, som Operasjon Dagsverk mv.⁷

Slik utvalget ser det, har ulempene med å klargjøre hva opplæring er, sammenheng med hvordan minstetid til opplæring er regulert. Utvalget har derfor vurdert ulike andre måter å regulere omfanget av opplæringen på.

Utvalgets foreløpige vurdering er at det mest aktuelle alternativet til dagens regulering er å dele årstimetallet inn i en del med minstetimetall i fag og en mer fleksibel del og samtidig fastsett kriterier for hva som kan regnes som opplæring. Forskjellene mellom de to delene er at minstetimetallet er knyttet til det enkelte fag, mens det for den fleksible delen ikke stilles krav om at opplæringen knyttes til et bestemt fag, men til læreplanverket som helhet. Den fleksible delen skal kunne brukes til å omdisponere mellom fag, til tverrfaglige aktiviteter og til opplæring opp imot generell del av læreplanverket. En fordel med dette alternativet er at man kan få til en tydelig rettslig regulering av hva som skal regnes som opplæring opp imot timetallskravet, samtidig som helheten i skolens samfunnsmandat tas på alvor. Med dette alternativet vil det være lettere å gjennomføre tverrfaglige aktiviteter og aktiviteter som er knyttet til generell del av læreplanverket mer enn bestemte fag. En ulempe kan være at elevene kan få mindre opplæring i enkelte fag.

En fleksibel del kan fastsettes som et antall timer som trekkes ut fra fagene ut fra en forholdsmessig fordeling. Det kan også fastsettes som en prosentandel av det enkelte fag, slik som omfordelingsregelen for grunnskolen i dag.⁸ En mulighet er også å fastsette et timeantall for den fleksible delen og en maksimalgrense for hvor stor andel som kan tas fra hver fag.⁹ Et viktig spørsmål er hvor stor en slik fleksibel del i så fall bør være. For eksempel kan det fastsettes at den fleksible delen kan utgjøre inntil 10 prosent.

Spørsmål til diskusjon:

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

⁷ NIFU har også omtalt utfordringer med å definere begrepet «undervisningstime» i [NIFU 2016: 26](#) punkt 6.1.

⁸ Forskrift til opplæringsloven § 1-1 siste avsnitt.

⁹ En slik reguleringsmåte er benyttet i Sverige, jf. Skollagen (2010:800) 10 kap. 5 § og skolförordningen (2011:185) 9 kap. 9 § og 10 og bilag 1.

6 Kriterier for hva som skal regnes som opplæring

6.1 Innledning

I det følgende drøftes mulige kriterier for hva som skal regnes som opplæring for at det skal telle med opp imot minstetimetallet. Utvalget har tatt utgangspunkt i de overordnede målene som er omtalt i punkt 3. Utvalget har dessuten sett hen til kriteriene som NIFU (omtalt i punkt 2) brukte i spørreundersøkelsen til skoleledere og lærere om hva som skal til for at en aktivitet skal regnes som en undervisnings økt opp mot timetallet i fag.¹⁰

Drøftingen av kriteriene gjøres med utgangspunkt i alternativet om en del med minstetimetall i enkeltfag og en fleksibel del (omtalt i punkt 5). For å oppnå hensikten med en fagdel og en fleksibel del, bør det stilles ulike kriterier for tilknytningen til læreplanverket. Slike kriterier er omtalt i punkt 6.2. Kriteriene i punkt 6.3 til punkt 6.5 vurderes som aktuelle både for timetallet i enkeltfag og den fleksible delen.

Utvalget legger til grunn at hoveddelen av opplæringen som gjennomføres i skolen i dag, vil oppfylle kriteriene som drøftes i dette punktet. Hensikten med kriteriene er å trekke opp grensen i tvilstilfellene og å balansere de overordnede målene som er omtalt i punkt 3. Utvalget understreker at det også er andre krav i dagens opplæringslov som har betydning for hvilke aktiviteter som vil være tillatt og hvordan opplæringen kan gjennomføres. For eksempel vil krav om sosial tilhørighet, forsvarlig gruppestørrelse og gratis opplæring innebære begrensninger for hvilke aktiviteter som kan gjennomføres i skolen. Kommunen og fylkeskommunen har dessuten et overordnet ansvar for at opplæringen er forsvarlig.

6.2 Tilknytning til Læreplanverket for Kunnskapsløftet

For minstetimetallet til opplæring i det enkelte fag, kan et aktuelt kriterium være at aktiviteten må være egnet eller ha til hensikt å oppnå kompetansemål i faget. Det er ikke tenkt som et krav om å dokumentere effekten av den aktiviteten som velges. Hensikten med et slikt kriterium er å sikre at valget av aktiviteten er begrunnet i kompetansemålene i det aktuelle faget. Hvilke aktiviteter som kan bidra til å oppnåelse av kompetansemålene, vil være en skjønnsmessig vurdering som må gjøres med utgangspunkt i faglig (pedagogisk) kunnskap og erfaring. Et slikt kriterium er ikke til hinder for at kommunen og fylkeskommunen kan vektlegge andre momenter enn faglige (pedagogiske) i valget mellom ulike egnede aktiviteter. Spørreundersøkelsen til NIFU viser at det er ganske stor enighet om et kriterium om tilknytning til kompetansemål i faget.

For den fleksible delen, kan et aktuelt kriterium være at aktiviteten må være egnet eller ha til hensikt å oppnå målene i læreplanverket som helhet. Det siktes her til «mål» i vid forstand, og ikke bare til kompetansemål eller andre tydelige målformuleringer. Hensikten er at aktiviteten må være begrunnet i Læreplanverket som helhet.

Spørsmål til diskusjon:

5. Bør det være kriterier om tilknytning til læreplanverket for at en aktivitet skal regnes som opplæring?
6. Har dere innspill til hvordan eventuelle kriterier om tilknytning til læreplanverket bør utformes?

¹⁰ Se oversikt over kriteriene og lærernes og skolelederens oppfatning i [NIFU 2016: 26](#) punkt 3.1.1.

6.3 Obligatorisk deltagelse for eleven

Et mulig kriterium er at det må være obligatorisk for elevene å delta på aktiviteten for at den skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet.¹¹ Elevene har rett til opplæring i et bestemt omfang og plikten til grunnskoleopplæring og fraværsreglene i videregående opplæring knytter seg til denne opplæringen. Dette taler for at det bør være et kriterium at elevene må ha plikt til å delta, for at en aktivitet skal regnes som opplæring. NIFUs undersøkelse viser at det er stor enighet om et slikt kriterium.

Spørsmål til diskusjon:

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

6.4 Tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging av en lærer

6.4.1 Innledning

I NIFUs spørreundersøkelse er to av de mulige kriteriene at en kvalifisert lærer må være tilstede og at aktiviteten må være forberedt av en kvalifisert lærer. Et tredje mulig kriterium i NIFUs undersøkelse er at det er gjort etterarbeid, men dette kriteriet er ikke knyttet til læreren. Undersøkelsen viser at det er uenighet både blant lærere og rektorer om det gjelder slike kriterier i dag.

Det er uklart hva NIFU har lagt i begrepet «kvalifisert lærer». Ut fra reglene i dagens opplæringslov, er det nærliggende at eventuelle kriterier om tilstedeværelse, forberedelser og oppfølging knyttes til personer som er ansatt i undervisningsstilling. Med «lærer» menes i det følgende personer som er ansatt i undervisningsstilling i samsvar med kravene i opplæringslovens kapittel 10, det vil si at vedkommende enten oppfyller kompetansekravene eller er ansatt midlertidig eller på vilkår fordi det ikke fantes kvalifiserte søkere. Med «assistent» menes her personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling i samsvar med kravene i kapittel 10.

6.4.2 Forberedelse og oppfølging av en lærer

Et argument for å ha krav om at en aktivitet må være forberedt av en lærer, er at lærere har den kompetansen som er nødvendig for å lage et godt opplegg for opplæringen. Et argument for å ha krav til at aktiviteten må følges opp av en lærer, er at oppfølging gir best forutsetninger for vurdering og tilpasset opplæring. Utvalget antar oppfølging vil være et mer hensiktsmessig kriterium enn etterarbeid, ettersom hensikten er å bidra til forsvarlig opplæring for elevene, ikke å pålegge den enkelte lærer arbeidsoppgaver.

Det legges til grunn at det må være stor faglig frihet i hva som skal regnes som forberedelser og oppfølging. Hensikten skal ikke være å legge føringer på hvordan undervisningen planlegges og gjennomføres, men å oppnå intensjonen med kompetansekravene – at elevene får en pedagogisk forsvarlig opplæring.

¹¹ Et slikt kriterium er ikke til hinder for at det kan avtales studiearbeid for en elev i videregående opplæring etter forskrift til opplæringsloven § 3-47 syvende avsnitt.

Spørsmål til diskusjon:

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

6.4.3 Tilstedeværelse av en lærer

Bakgrunnen for kompetansekravene for tilsetting av lærere og for å kunne undervise i enkelte fag, er at denne kompetansen er ansett å være nødvendig for å kunne gi elevene en god opplæring. Et krav om at en lærer er tilstede for at en aktivitet skal kunne regnes som opplæring, vil dermed støtte opp under intensjonen med kompetansekravene.

Tilstedeværelse av en lærer vil også sikre mulighet for god klasseledelse og tilpasset opplæring. Elevenes rett til undervisvurdering er også et relevant hensyn. Argumenter mot et kriterium om tilstedeværelse av en lærer, er at det kan være aktiviteter som er hensiktsmessig for elevenes læring selv om det ikke er en lærer til stede. Uten krav om tilstedeværelse av en lærer vil det dessuten være mer fleksibilitet i bruk av eksterne ressurser.

Utvalget mener at hensynet til elevene tilsier at hovedregelen bør være at en lærer må være tilstede for at en aktivitet skal regnes som opplæring. Mulige unntak er omtalt i punkt 6.4.4.

Et spørsmål er om et kriterium om tilstedeværelse bare skal kunne oppfylles ved fysisk tilstedeværelse eller om læreren kan være tilstede gjennom en digital ressurs. Et vilkår kan i så fall være at det er pedagogisk forsvarlig og trygt. Elevenes alder, modenhet og forutsetninger for læring vil ha betydning for hva som er pedagogisk forsvarlig og trygt. Et annet vilkår kan være at lærer og elever er digitalt tilstede i samme løsning slik at de kan kommunisere. Læreren har da mulighet til å gi opplæring, foreta vurdering og registrere eventuelt fravær.

Dersom det skal være tilstrekkelig at en lærer er digital tilstede, vil opplæringen for eksempel kunne gjennomføres gjennom ulike former for nettundervisning. Fordeler med nettundervisning som ofte nevnes, er at elever kan få et bredere fagtilbud uavhengig av geografi.

Utvalget understreker at det også er andre regler i opplæringsloven med forskrifter som vil innebære en begrensning av når og i hvilket omfang opplæringen kan organiseres som nettundervisning. Særlig sentralt er kravene til skolemiljø, krav om sosial tilhørighet og krav om at opplæringen skal være gratis.

Spørsmål til diskusjon:

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

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

6.4.4 Mulige unntak fra kravet om tilstedeværelse av en lærer

Selv om hovedregelen bør være at en lærer er tilstede for at en aktivitet skal regnes som opplæring, kan både pedagogiske og praktiske hensyn tilsi at det bør være unntak fra kravet om tilstedeværelse av en lærer i enkelte tilfeller. I det følgende omtales noen mulige unntak fra en slik hovedregel.

Utvalget legger til grunn at store deler av opplæringen gjennomføres på skolen med en lærer tilstede. Hensikten med å drøfte mulige unntak, er å finne fram til en hensiktsmessig balanse mellom de overordnede målene i punkt 3.

Unntak på grunn av fagets eller temaets egenart

Noen fag og temaer er av en art som tilsier at en del av opplæringstiden må gjennomføres uten at elevens lærere er tilstede. Dette gjelder for eksempel yrkesfaglig fordypning i videregående opplæring der elevene får opplæring i bedrift. Et annet eksempel er utdanningsvalg i grunnskolen der det å prøve ulike videregående tilbud er et sentralt element i opplæringen. Det vil trolig ikke være praktisk gjennomførbart at læreren da alltid er tilstede sammen med den enkelte elev. En mulighet er derfor at det åpnes for unntak fra et krav om tilstedeværelse av en lærer dersom det på grunn av fagets eller temaets egenart er mest hensiktsmessig å gjennomføre opplæringen på steder og tider hvor det ikke er naturlig at læreren er tilstede.

Unntak for planlagt selvstendig arbeid på skolen

I noen tilfeller kan det være en hensiktsmessig opplæring at elevene gjør oppgaver eller annet selvstendig arbeid på skolen. Dersom elevene skal gjøre selvstendig arbeid på skolen, er det kanskje ikke nødvendig at en lærer hele tiden er til stede. Samtidig bør en lærer være tilgjengelig for spørsmål og annen veiledning, for at slike aktiviteter skal skille seg fra lekser. En parallell kan være forberedelser til eksamen, hvor det krav om at elevene skal ha tilgang til veiledning fra en lærer.¹²

En mulighet kan være å åpne for at selvstendig arbeid på skolen kan regnes som opplæring dersom elevene har tilgang på en lærer og det selvstendige arbeidet er planlagt og valgt som opplæringsmetode ut fra en faglig (pedagogisk) vurdering. Selvstendig arbeid som gjennomføres av praktiske og økonomiske årsaker vil dermed ikke telle som opplæring.

Et spørsmål er om det bør være krav om fysisk tilgang eller om det holder at elevene har tilgang på en lærer gjennom digitale verktøy.

Unntak på grunn av sykdom hos lærere

Bruk av assistenter og såkalte lærerløse timer er problemstillinger som ofte går igjen. Det er variasjoner i omfanget av sykefraværet hos de ansatte og det finnes ulike vikarordninger i skolene. Undersøkelser tyder på at fravær og bruk av assistenter er en større utfordring i grunnskolen enn i videregående opplæring.

¹² <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/muntlig-eksamen/>

Det kan være vanskelig for skolene å alltid ha nok lærere til å dekke opp fravær og det kan bli store praktiske utfordringer med å ta igjen timer som faller bort. På den andre siden er det gode grunner for å ikke ha unntaksmuligheter som gjør det lovlig med økonomiske prioriteringer på bekostning av elevenes rett til opplæring.

For å ivareta både hensynet til elevene og til kommunens og fylkeskommunens praktiske mulighet til å gjennomføre opplæringen, kan en mulighet være et unntak fra kravet om tilstedeværelse i forbindelse med fravær på visse vilkår. Ett vilkår kan være at det gjelder fravær som er akutt og uforutsigbart. Dersom kommunen og fylkeskommunen ikke tar høyde for normalt fravær, kan alt fravær i praksis oppleves som akutt og uforutsigbart. Et annet mulig vilkår kan dermed være at kommunen og fylkeskommunen har en forsvarlig vikarordning for skolen. En forsvarlig vikarordning vil si at skolene har tilgang til nok lærerressurser¹³ til å dekke opp normalt fravær. At vikarordningen må dekke normalt fravær, betyr at kommunen og fylkeskommunen må ta utgangspunkt i tidligere års fravær og annen kunnskap og erfaring som kan si noe om hvor mye fravær som kan forventes. Et eventuelt vilkår om forsvarlig vikarordning, innebærer ikke krav om en bestemt vikarordning. Det vil være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune om de vil benytte lærere ved skolen som vikarer, enten i egne stillinger eller prosentandeler av lærerstillingene, eller ha egne vikarpooler eller lignende.

Spørsmål til diskusjon:

13. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer på grunn av temaets eller fagets egenart (f.eks. yrkesfaglig fordypning)?
14. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer ved planlagt studiearbeid på skolen?
15. Bør det være unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer på grunn av sykdom hos lærere?
16. Har dere innspill til om det bør være andre unntak fra en hovedregel om tilstedeværelse av en lærer?

6.5 Andre mulige kriterier

Ett mulig kriterium for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet, er at aktiviteten gjennomføres i skolens regi. Et slikt kriterium må i så fall ikke forstås for snevert. For eksempel kan besøk på museum eller teater inngå i opplæringen. I slike tilfeller har skolen ikke regi på forestillingen, men skolen har «regi» på elevens deltakelse. Dersom det skal være kriterier om tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging fra en lærer, vil et kriterium om skolens regi i mange tilfeller være overflødig. Men et slikt kriterium kan bidra til å klargjøre at aktiviteter som en lærer forbereder eller gjennomfører som privatperson, ikke er å regne som opplæring opp imot timetallet.

¹³ Med lærer menes personer som er ansatt i undervisningsstilling. Dagens ordning er at personer som ikke oppfyller kompetansekravene, kan tilsettes midlertidig dersom det ikke er søkere som oppfyller kravene. Se omtalt i punkt 6.4.1.

Det følger av opplæringsloven § 2-2 fjerde avsnitt og § 3-2 tredje avsnitt at kommunen og fylkeskommunen gir forskrift om skole- og feriedager for elevene. Slike forskrifter omtales gjerne som skoleruter. Den fastsatte skoleruten er bindende i den forstand at kommunen og fylkeskommunen må gjennomføre en forskriftsendring dersom det skal være opplæring på dager som i skoleruten er satt som feriedag eller omvendt. Et mulig kriterium for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet, er at aktiviteten foregår på dager som i skoleruten er satt av til opplæring. På dager som i skoleruten er satt som skoledager, kan fylkeskommunen bestemme tidspunktet for undervisningen og kommunen kan bestemme tidspunktet innenfor de fastsatte rammene for daglig skoletid¹⁴.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 1-4 at tiden som går med til eksamen, medregnet eventuell forberedelsestid som blir tatt fra undervisningen, skal regnes som opplæringstid. Det er krav om at elevene skal møte på skolen på forberedelsesdagen og ha tilgang på veiledning fra en lærer. Videre er det fastsatt at elever som ikke blir tatt ut til eksamen, skal ha ordinær opplæring. Dette betyr det at skolene enten må sørge for ordinær opplæring for elevene som ikke blir trukket ut til eksamen eller at skolene må gjennomføre all opplæringen utenfor eksamensperioden. Det vises i denne sammenheng til forslaget som nylig var på høring om å endre § 3-2 andre avsnitt slik at skoleåret kan gjennomføres på en kortere periode enn 38 uker.¹⁵

Spørsmål til diskusjon:

17. Bør det være et kriterium om at aktiviteten må gjennomføres i skolens regi?
18. Bør det være et kriterium om at aktiviteten foregår på dager som i skoleruten er satt av til opplæringen?
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?
20. Bør det være forskjellige kriterier for grunnskolen og videregående opplæring?
21. Har dere innspill til andre kriterier som bør gjelde for at en aktivitet skal regnes som opplæring opp imot minstetimetallet?

¹⁴ Jf. forskrift til opplæringsloven § 1-6.

¹⁵ <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/304>