



Fra:	Jorun Sandsmark	Dato:	20.05.2019
Til:	Opplæringslovutvalget	Dokument nr.:	17/01775-24
Kopi til:			

Minstetid til opplæring

1. Innledning

En av kommunesektorens viktigste oppgaver er å gi barn og unge en god grunnopplæring. God undervisning basert på kompetente lærere og kompetent ledelse, er en viktig forutsetning for dette. For KS er det derfor viktig at rettslige reguleringer bidrar til at kommuner/fylkeskommuner, skoleledere og lærere har lokalt og profesjonelt handlingsrom til beste for elevene.

KS mener det er problematisk å lovfeste hva som er undervisning til rettslige normer. Begrunnelsen for dette er at det vil skape mange rettslige grensetilfeller, være vanskelig å følge opp og vil øke kravene til dokumentasjon og rapportering i betydelig grad, for både lærere, skoleledere og skoleeiere. Jo mer man rettslig detaljregulerer, jo større er faren for utilsiktede konsekvenser og forhold som man av ulike grunner ikke har kunnet ta i betraktning eller forutse. Det oppstår også fort problemer knyttet til de detaljene man har valgt å regulere og de man ikke regulerer. Forsøk på rettsregulering vil har flere ulemper som til sist går ut over muligheten til å konsentrere ressurser om å gi elever god opplæring. Dårlig pedagogikk og undervisning løses ikke ved å rettslig definere «undervisning». Heller ikke eksamensproblematikk. KS mener at det er bedre å legge til rette for ledelse og kompetanse og støtter ikke forslag om å gjøre pedagogikken til juss.

2. Timetall og kompetansemål

KS mener det er et godt forslag å tydeliggjøre at timetallet til undervisning også omfatter temaer som ikke enkelt lar seg begrunne i enkelt-kompetansemål eller en sammensetning av disse. Det bør være tillit i systemet til at de aktivitetene skolene har, er relevante for skolens målsettinger og bidrar til at elevene når «dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.» (forskrift til opplæringsloven § 2-1). Det følger av dette at KS mener at aktiviteten må ha tilknytning til læreplanverket for Kunnskapsløftet og at det er en obligatorisk aktivitet for elevene.

3. Definisjon av lærer og undervisning

3.1 Forholdet til avtaleverket

Det er problematisk med å definere hva som faller inn under undervisningsbegrepet, er når man knytter dette til tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging av en lærer, og til definisjonen av «lærer». KS mener det er for enkelt å si at

«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.»

Det er tvert imot rimelig å anta at en juridisk definering av «undervisning» vil få konsekvenser for avtaleretten. Til illustrasjon av forholdet mellom lov og avtaleverk vedlegges den såkalte Vestfolddommen fra Arbeidsretten fra 2006 (vedlegg). Dommen viser hvordan Utdanningsforbundet argumenterte for at det var en sammenheng mellom tolkning av lovverk og avtaleverk. Arbeidsretten var i denne saken ikke enig i at det var en slik kobling. Dersom utvalget velger å foreslå en lovfesting av «undervisning», og mener at det ikke skal ha betydning for

tolkning av avtalerettslige spørsmålet, er det viktig at dette sies helt eksplisitt. Det er likevel grunn for å tro at slik lovfesting uansett vil kunne få en smitteeffekt, som vil kunne gjøre ledelse vanskeligere for skoleledere. KS ønsker derfor heller ikke av den grunn slik lovregulering av hva som skal forstås som «undervisning».

En juridisk definisjon av «undervisning» vil videre få store konsekvenser for rapporterings- og dokumentasjonsbehovet, noe som ikke er omtalt i diskusjonsnotatet. Dette i en tid der det er fokus på nettopp å redusere læreres rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver, jfr. at det er nedsatt en nasjonal arbeidsgruppe for å redusere uønsket tidsbruk i skolen.

3.2 Lærer i henhold til opplæringsloven kap. 10

I drøftingsnotatet tas det utgangspunkt i opplæringsloven kap. 10. Vi forutsetter derfor at kap. 10 sammen med forskrift til opplæringsloven, skal definere hva som er en «lærer». I loven gjelder dette

- § 10-1 krav til kompetanse for tilsetting av undervisningspersonell
- § 10-2 Krav til relevant kompetanse i undervisningsfag. Konkret krav til et visst antall stp i norsk, engelsk, matematikk, samisk og norsk tegnspråk
- § 10-6 Midlertidig tilsetting av søkere som ikke fyller kravene til tilsetting etter § 10-1.
- § 10-6a Muligheten for tilsetting på vilkår om å fullføre relevant utdanning

Dersom alle fire paragrafene skal definere hva som er en «lærer», vil det i praksis innebære at man ikke stiller krav til relevant utdanning. Det blir da viktig å få fram at man som en konsekvens a dette ikke skiller mellom «faglært lærer» og «ufaglært lærer». Det er derfor viktig at lovutvalget er tydelig på hvilke paragrafer som definerer »lærer» i henhold til regler om kompetanse for tilsetting og undervisning og at formålet med å definere undervisning ikke er å endre de generelle reglene i opplæringsloven kap. 10 om hvem som kan undervise og omfattes av en eventuell juridisk undervisningsdefinisjon.

En eventuell innsnevring til å definere som «lærer» de som har relevant kompetanse i henhold til §§ 10-1 og 10-2, vil i praksis føre til at mange elever ikke får undervisning. En definisjon fremskaffer ikke flere lærere med kompetanse for verken tilsetting eller undervisning.

3.3 Undervisning: tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging

I drøftingsnotatet foreslås det at tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging skal være kriterier for at noe skal falle inn under en rettslig undervisningsdefinisjon.

Som nevnt ovenfor mener KS at for at noe skal være undervisning i grunnopplæringen, må aktiviteten ha tilknytning til læreplanverket for Kunnskapsløftet og være en obligatorisk aktivitet for elevene. Det siste er også viktig i forhold til gratis skoleprinsippet.

Kriteriene tilstedeværelse, forberedelse og oppfølging reiser ulike problemstillinger. Når det gjelder tilstedeværelse utfordres dette i første omgang, som også er nevnt i notatet, av digitalisering og de muligheter det gir for undervisning. I en drøfting av digital tilstedeværelse bør utvalget også se hen til elevenes tilstedeværelse. Tilstedeværelse reiser imidlertid også andre spørsmål som åpner for tolkninger og behov for dokumentasjon. Klasse A og B med samme norsklærer skal se teaterforestilling to ulike kvelder. Læreren tenker det er unødvendig å se forestillingen to ganger, og ser derfor bare forestillingen sammen med klasse A. Betyr det at manglende tilstedeværelse gjør at klasse B ikke har fått undervisning? Selv om det å se teaterstykket er forberedt og følges opp som en del av norskundervisningen? Det sammen vil gjelde ulike typer studiebesøk, forestillinger og utstillinger som skal være med på å berike undervisningen, men der læreren ikke alltid prioriterer å være med fordi hun har gjort dette tidligere og vet hva elevene går til, elevene klarer seg på egen hånd, en forelder stiller opp osv. Eller skal man finne en eller annen unntaksregel som man kan begrunne ikke-tilstedeværelse med? Hva med foreldreovertakelse der lærerkollegiet reiser på studietur eller der læreren velger å holde løpende vurderingssamtaler i naborommet mens klassen arbeider med oppgaver?

I notatet omtales unntak fra kravet om tilstedeværelse på grunn av sykdom hos lærer. I den forbindelse omtales både normalt fravær, akutt fravær og vikarordning.

Det må utredes hva som skal forstås som «normalt fravær». Er dette på den enkelte skole, i kommunen eller på landsbasis? Hvem definerer hva som er «normalt» og hvilke kriterier skal ligge til grunn for definisjonen? Hva er akutt og uforutsigbart fravær? Når slutter noe å være akutt?

Skal både akutt og normalt fravær kun dreie seg om lærerens egen helse eller også om situasjoner i familie/nære relasjoner? Når barnehagen eller sykehjemmet ringer, er dette ikke sykdom hos lærer, men det er like fullt reelle situasjoner der det kan oppstå akutt behov for vikar.

Sett i sammenheng med kriteriet om forberedelse, er det akutt dersom en vikar ikke har mulighet til å forberede seg? Er det undervisningen som skal være forberedt eller læreren? Dersom det foreligger et opplegg for timen som en vikar kan overta og gjennomføre uten egen forberedelse, er det da undervisning? Hva hvis læreren av ulike grunner ikke har forberedt seg til undervisningstimen, og må «improvisere», er det da undervisning?

Nedenfor følger noen kommentarer/problemstillinger til noen av unntakene som foreslås.

a) *Bør det være et kriterium om at aktiviteten må gjennomføres i skolens regi?*

Det kommer an på hva som forstås med både «aktiviteten» og «skolens regi». Er en teaterforestilling på Nationalteatret på kveldstid en aktivitet i skolens regi? Selve teaterbesøket kan vel sies å være i regi av skolen. Eller en tur til tinghuset for å overvære en rettssak? Betyr det at alle typer aktiviteter kan inngå så lenge skolen organiserer besøket eller må det være aktiviteter som er særlig tilrettelagt for undervisning?

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

Utgangspunktet er svaret ja. Det kan bli en utfordring dersom man mener at elevene skal få igjen manglende undervisning og hvor i timeplan og skolerute dette skal plasseres. I så fall må rammene for skoleruta utvides.

c) *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?*

Problemet med eksamensavvikling, og for den saks skyld eksamensordningen, må løses for seg. Det løses ikke ved å rettsliggjøre undervisningsbegrepet.

d) *Bør det være forskjellige kriterier for grunnskolen og videregående opplæring?*

Det avhenger av hva man mener konsekvensene av manglende undervisning skal være. Blant annet om og eventuelt hvordan man tenker at elevene skal få igjen timene.

3.4 Vikarordning

Kommunene/fylkeskommunene skal ha vikarordninger som kan dekke opp det som må anses som normalt fravær for sykdom hos lærer. Se ovenfor problematisering av hva som skal anses som «normalt». En god vikarordning er en del av god ledelse både på kommune-/fylkeskommune- og skolenivå, og det vil selvfølgelig være i både skoleeiers og skoleleders interesse å ha en så god vikarordning som mulig. Et lovpålegg vil ikke i seg selv bidra til at det blir flere vikarer med eller uten relevant kompetanse. Det vil imidlertid føre til mer dokumentasjon og rapportering. Realiteten i mange kommuner er at det ikke en enkelt på kort varsel å skaffe vikarer som fyller kravene i både opplæringsloven § 10-1 og § 10-2. Jo snevrere man definerer «lærer» innenfor en undervisningsdefinisjon, jo vanskeligere blir det å gjennomføre den juridisk definerte undervisningen. Det blir også utfordrende selv om man måtte ha vikarer forstått i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven §§ 12-1, 10-2, 10-6 og 10-6a, dersom man ikke samtidig har en klar juridisk forståelse av hva «forberedt» er. Ved en lovpålagt vikarordning må man også ha en klar forståelse av hvilke tilfeller ordningen skal dekke av normalt og akutt fravær begrunnet i sykdom.

3.5. Eksempler

Nedenfor følger noen tenkte eksempler:

Naturfaglærer i 9A blir sykemeldt i to uker. Skolen har ikke mulighet til omrokking av andre naturfaglærere. Skolen er praksisskole i LU og har en PPU-student med master i biologi som er i praksis. Studenten fyller ikke kravene i opplæringsloven § 10-1. Skolen har en faglærer i kroppsøving (fra før 2014) som ikke vil være omfattet av kravet i opplæringsloven § 10-2 om relevant utdanning i undervisningsfaget. Dersom hele kap. 10 skal gjelde, kan skolen bruke PPU-studenten og elevene får «undervisning» av en lærer med god kompetanse i faget. Dersom man innsnevrer forståelsen av «lærer» til bare å gjelde de som fyller kravene i opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2, vil det innebære at det kun blir «undervisning» dersom kroppsøvingslæreren, uten kompetanse i faget, underviser 10A i naturfag. Hvis PPU-studenten med kompetanse i naturfag underviser 10A, er det ikke «undervisning» fordi studenten ikke fyller kravet i opplæringsloven § 10-1. Drøftingsnotatet skiller mellom «akutt» og «normalt» fravær hos lærer. Dette skillet er problematisk. Hvis rektor vurderer situasjonen som «akutt», kan PPU-studenten undervise og elevene får «undervisning». Hvis sykefraværet er normalt, kan PPU-studenten ikke gi «undervisning». Hvis situasjonen ikke lenger er «akutt» (noe som kan bli problematisk etter et par dager) kan ikke lenger PPU-studenten undervise dersom elevene skal ha «undervisning». Da blir det kroppsøvingslæreren som må gi naturfagundervisning uten relevant undervisningskompetanse i faget.

Lærere i kommunen trenger videreutdanning for å oppfylle kravene til kompetanse for undervisning (opplæringsloven § 10-2). I tillegg er det lærere som ønsker videreutdanning i andre fag enn kompetansekravfagene, for eksempel tysk, fysikk og musikk. Hvis definisjonen av undervisning innebærer at læreren må fylle kravene i opplæringsloven § 10-1, 10-2, 10-6 og/eller 10-6a, kan skolen i prinsippet bruke hvem som helst som vikarlærer, og kan tilsette lærere uten lærerutdanning med hjemmel i opplæringsloven § 10-6 forutsatt at de ikke har fått kvalifiserte søkere. Dersom kravet for å anses som «undervisning» innsnevres til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-2, vil mange kommuner/fylkeskommuner og skoler med stor sannsynlighet ikke kunne gi lærere mulighet til etter- og videreutdanning fordi elevene da ikke vil få «undervisning».

4. Avsluttende merknad

KS vil først understreke at det ikke er fritt fram for kommuner og fylkeskommuner til å tilsette hvem som helst i undervisningsstillinger. Tilsetting etter opplæringsloven § 10-6 forutsetter at man ikke har fått kvalifiserte søkere.

KS savner en drøfting både av hvilke krav til dokumentasjon og rapportering en definisjon av «undervisning» vil medføre og hva som skal skje når elevene har timer som ikke regnes som «undervisning». Skal elevene få igjen disse timene på et annet tidspunkt? Hvis nei, hva der da man ønsker å oppnå?

KS er dessuten bekymret for at en rettsliggjøring av undervisningsbegrepet, kan få utilsiktede personalpolitiske konsekvenser ved at arbeidsgiver i mindre grad vil godkjenne søknader om deltakelse i etter- og videreutdanning, og i større grad vil avslå søknader om velferdspermisjoner og andre permisjoner. Avhengig av hvilke paragrafer i opplæringsloven kap. 10 man velger å definere «lærer» ut fra, kan konsekvenser også være at klasser slås sammen i stedet for at det settes inn vikar som innebærer at elevene ikke får «undervisning».

KS er bekymret for at de rettslige grensetilfellene, behovet for å detaljere bestemmelser for å hindre diskusjoner og uklarhet om hva som faller innenfor og utenfor, et problematisk forhold til avtaleverket og en klar innskrenkning av skoleeiers, skoleleders og lærerens lokale og profesjonelle handlingsrom, vil virke mot en hensikt om at elevene skal få en pedagogisk forsvarlig opplæring. Definisjonen av hva som er undervisning, bør fortsatt tilhøre pedagogikken og ikke overlates til jussen.