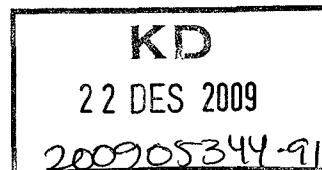


Kunnskapsdepartementet



Høringsuttalelse - Forslag til endring i opplæringsloven og privatskoleloven - Leksehjelp, skyss og politiattest

Utdanningsdirektoratet viser til høringsbrev datert 2. november 2009 angående det ovennevnte. Direktoratet har følgende kommentarer til forslagene:

Ang. plikt for skoleeier til tilby elever leksehjelp

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget om innføring av leksehjelp. Direktoratet er imidlertid primært av den oppfatning at aktiviteten bør gis som en *del av den pliktige grunnskoleopplæringen*. Begrunnelsene for dette er at lekser anses som en del av opplæringen, og at et slikt tilbud kan fungere som et ledd i utvidelsen av skoledagen.

Videre mener direktoratet at en ordning med leksehjelp basert på frivillighet og uten en rett til gratis skyss skaper flere dilemmaer. Evalueringen av Prosjekt leksehjelp¹ har vist at organisert leksehjelp kan være et godt redskap for økt læringsutbytte. Leksehjelpen har potensial som et godt redskap i arbeidet mot reproduksjon av sosial ulikhet, og for sosial utjevning i skolen. Men frivillig leksehjelp har bare effekt for dem som velger å delta. Erfaringene viser at skolen aktivt må rekruttere de elevene (og hjemmene) "som trenger det mest" til å delta i leksehjelptilbud ut over ordinær skoletid. Faglig og sosialt sterke elever, med foreldre som har stor interesse for barnas skolegang, er de som er lettest å rekruttere. For å motvirke sosiale rekrutteringsskjevheter og stigmatisering, og at leksehjelpen på denne måten forsterker forskjellene, må skolene fra første øyeblikk føle seg forpliktet til å drive et målrettet, systematisk og langsiktig arbeid for å etablere og opprettholde leksehjelpen som et ordinært fellestiltak ved skolen, der alle elevene deltar. Elevenes deltakelse og fravær må følges opp for å unngå uforpliktende dropp-innom-tiltak.

Et annet dilemma ved frivillighet vil være at det er enklere organisatorisk/faglig og billigere økonomisk å drive leksehjelptilbud der få og flinke elever deltar. Videre vises det til at evalueringsrapporten viser at leksehjelp har kraft i seg til å minke eller øke sosiale ulikheter, avhengig av skolens organisering av tilbudet og elevenes deltakelse.

Direktoratet mener at opplæring i henhold til læreplaner i fag, leksehjelp, fysisk aktivitet, kulturtilbud mv. bør tilrettelegges helhetlig med siktemål om å fremme helse, trivsel og læring.

Det fremgår ikke i høringsnotatet hva som er bakgrunnen for departementet ikke foreslår å gi forskrift om leksehjelp som en del av grunnskoleopplæringen, dvs. som en aktivitet som ikke er opplæring i fag. Departementet har hjemmel i opplæringsloven § 2-3 og privatskoleloven § 2-3 til å gi forskrift om leksehjelp som er en del av den pliktige grunnskoleopplæringen. Utdanningsdirektoratet viser til Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) kapittel 8.4 hvor det bl.a. fremgår at: "Bakgrunnen for forslaget til forskriftsheimelen er at det ved ei eventuell seinare utviding av timetalet kan givast forskrifter om andre typar aktivitetar som ikkje er opplæring i fag. I

¹ Evalueringen av Prosjekt leksehjelp" fra SINTEF Teknologi og samfunn februar 2009 v/Halvdan Haugbakken og Trond Buland. Det vises også til rapporten "Leksehjelp – ingen tryllestav?"

høringsnotatet vart det som eksempel vist til leksehjelp. Alle eventuelle framtidige tiltak må i tilfelle regulerast gjennom eigne forskriftsføresegner og fastsettast etter alminneleg offentleg høring." Direktoratet mener likevel primært at krav til kvalitet og omfang gis en klarere forankring i selve lovteksten, enten uttømmende eller som et grunnlag for nærmere presisering i forskriften, se for øvrig nedenfor.

Dersom det fastsettes at leksehjelp er en del av den pliktige grunnskoleopplæringen vil også elevene ha rett til skyss etter kapittel 7 i opplæringsloven, forutsatt at vilkårene for øvrig er oppfylt.

Subsidiært

Dersom det ikke er ønskelig å innføre leksehjelp som en del av den pliktige grunnskoleopplæringen, ser vi behov for følgende presiseringer:

Lovgivning bør angi krav til skoleeierne og eventuelt andre pliktsubjekter på en mest mulig tydelig måte. Tydelig angivelse av rettslige krav er en sentral forutsetning for etterlevelse av lovgivning og således for lovgivningens styringsmessige effekt. I denne forbindelse har direktoratet noen kommentarer til høringsforslaget.

De foreslåtte bestemmelsene i henholdsvis opplæringsloven § 13-7a og privatskoleloven § 7-1d angir at kommunen/skolen skal ha et tilbud om leksehjelp. Forslagene inneholder forskriftshjemler og departementet varsler at disse skal benyttes til å presisere kravene mht. til omfang mv. Etter direktoratets vurdering er en presisering fornuftig og nødvendig. Etter vår vurdering bør imidlertid et slikt krav til kvalitet og omfang gis en klarere forankring i selve lovteksten, enten uttømmende eller som et grunnlag for nærmere presisering i forskriften.

Direktoratet mener at det er en uklar angivelse av plikt og ansvar for leksehjelpen i de foreslåtte bestemmelsene og i premissene i høringsnotatet for øvrig. I den forbindelse vises det også til Utdanningsdirektoratets rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009, hvor plikt- og ansvarsstrukturen i opplæringslovgivningen blir drøftet i mer generell form.

Under vurderingene i høringsnotatet heter det at det er "kommunen/skoleeier som (...) pålegges å tilby leksehjelp og som dermed er ansvarlig for tilbudet." Dette er i tråd med den generelle ansvars plasseringen i opplæringsloven § 13-10 første ledd. Konstateringen står imidlertid i et uklart forhold til ordlyden i forslaget § 13-7a med tilhørende merknader. I den foreslåtte lovteksten heter det at "Rektor skal vere øvste leiar for leksehjelpstilbodet." I merknadene til bestemmelsen heter det at dette leddet regulerer hvem som har det "administrative ansvaret for ordningen". Direktoratet mener at det bør klargjøres hvilket ansvar som legges på henholdsvis kommunenivået og på rektor etter forslaget § 13-7a. Videre bør forholdet/ansvarsdelingen mellom eventuelt flere ansvarlige aktører avklares, herunder hvilke eventuelle konsekvenser en ansvars plassering på skolenivået får for kommunens instruksjonsmyndighet. "Øvste leiar" i kombinasjon med "administrativt ansvar" tenderer i retning av et selvstendig ansvar for rektor etter loven, og lar seg vanskelig harmonere med et tilsvarende ansvar for kommunen med tilhørende instruksjonsmyndighet. Begrepet "øvste leiar", er så vidt vi kan se et nytt begrep i opplæringslovgivningen som bør vurderes opp i mot klare angivelser av plikter, ansvar og myndighetsforhold i skoleeiers organisasjon.

Det bør etter direktoratets vurdering presiseres i forarbeidene hva plikter og ansvar konkret innebærer med hensyn til konsekvenser ved manglende overholdelse av pliktene. Skal eventuelle pålegg om retting rettes mot skoleeier eller rektor, eventuelt at pålegg kan rettes mot begge aktører. Videre er det etter vår vurdering behov for en større grad av handlingsorientering i angivelsene av pliktene etter loven.

Det bemerkes også at forslagene om leksehjelp til henholdsvis opplæringsloven og privatskoleloven ikke korresponderer vedrørende plasseringen av det "administrative ansvaret". I privatskoleloven er dette lagt til skolens styre, mens i opplæringsloven er lagt til rektor, som i hovedsak oppebærer funksjonene til daglig leder ved en privatskole. Vi kan ikke se at dette er kommentert i høringsnotatet.

Utdanningsdirektoratet vil videre anføre følgende:

- Departementet har i høringsforslaget lagt til grunn at "Alle elever som ønsker det, skal ha mulighet til å delta." Elever som har rett til skyss iht. opplæringsloven kap. 7 bør derfor også ha rett til skyss i forbindelse med leksehjelpen. I motsatt fall vil ikke tilbudet være reelt frivillig for alle, men være avhengig av familiens økonomi dersom fylkeskommunene og kommunene ikke finner praktiske løsninger i forhold til skyssen. Direktoratet anbefaler derfor ikke at det legges opp til at fylkeskommunene og kommunene "finne[r] praktiske løsninger på dette".
- I formuleringen "[...] det skal vere frivillig for elevane om dei ønsker å delta" virker ordvalget "ønsker" til å gjøre valget om deltakelse lettvint og uforpliktende. Ved å bytte ut "ønsker" med "velger", fremkommer valget som mer betydningsfullt.
- Det opplyses i høringen at ordningen skal gjelde for alle elever og at man antar at tilbudet ofte vil gis i regi av skolefritidsordningen (SFO). Det bør da fremgå klart at tilbudet også gjelder for elever som ikke går i SFO. Videre bør det presiseres at tilbudet må gis rett før eller etter skoletid slik at elevene unngår ventetid uten tilsyn for de barna som ikke har SFO.
- Mange skoler vil ha behov for veiledning mht rekruttering av elever ved iverksettelse av et frivillig leksehjelptilbud, jf. evalueringen det er vist til ovenfor. Det bør vurderes om bestemmelsen bør formuleres slik at skoleeieren/skolen får en sterk grad av forpliktelse til å få med alle elever som deltakere i leksehjelpen.
- I og med at tilbudet skal være gratis for elevene, bør det redegjøres for forholdet til SFO, som er delvis foreldrefinansiert. Dersom tilbudet gis gjennom SFO, bør det avklares om det skal gis reduksjon i betalingen for dette oppholdet, dvs. for de av barna som velger å motta leksehjelp.
- Begrepet "leksehjelp" bør vurderes endret til leksearbeid". Leksearbeid har preg av å være ordinært arbeid, mens "leksehjelp" har en historie som støttetiltak for dem som ikke greier leksene selv, og begrepet kan være stigmatisert i noen miljøer.
- De som tildeles oppgaven som leksehjelper vil komme tett på elevene og vil derved kunne opprette nære relasjoner til disse. Direktoratet ser derfor vesentlige betenkeligheter ved at det vises til opplæringsloven § 10-9 andre ledd i lovforslaget, noe som gir kommunen valgfrihet i forhold til innkrevning av politiattest. Av hensyn til barna er vi av den oppfatning at en bør vurdere å endre opplæringsloven § 10-9 slik at kommunen pålegges å innkreve politiattest i alle tilfeller der personer regelmessig oppholder seg i skolen, jf. svensk rett.
- Det foreslås i høringsnotatet at også elever i skoler godkjent etter § 2-12 skal ha rett til gratis leksehjelp. I vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene fremgår det at "om lag 3,8 mill. kroner blir bevilget til private skoler." Vi legger da til grunn at denne bevilgningen både omfatter private grunnskoler med rett til statstilskudd og private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Dersom dette ikke skulle være tilfelle, foreslår direktoratet at de private grunnskolene som er godkjent etter § 2-12 ikke pålegges å gi tilbud om leksehjelp.
- Særlig om forslag til ny § 7-1d i privatskoleloven. Når det gjelder politiattest vises det til være innspill ovenfor. De samme hensynene gjør seg gjeldende her. Det foreslås at det vises til privatskoleloven § 4-3 i 4. ledd i den foreslåtte bestemmelsen. Direktoratet legger til grunn at henvisningen til § 10-9 er en inkurie.

Ang. skyss for funksjonshemmede til og fra SFO

Direktoratet støtter forslaget om innføring av rett til skyss for funksjonshemmede til og fra SFO.

I de foreslåtte bestemmelsene heter det at de som på grunn av en funksjonshemming eller midlertidig skade har "behov for" skyss, har rett til dette. Direktoratet stiller spørsmål ved om "behov" er et egnet kriterium for å sikre en realisering av intensjonen bak bestemmelsen og lik praksis i kommuner og fylkeskommuner. Etter vårt syn bør det vurderes å benytte et kriterium som mer presist angir i hvilke situasjoner og under hvilke omstendigheter elever har rett til skyss. Fortrinnsvis bør dette gjøres i selve lovteksten, eventuelt i motivene til bestemmelsen.

Direktoratet mener at de funksjonshemmede elevene bør gis tilbud om skyss til og fra skolefritidsordningen også i skolens ferier. I motsatt fall vil ikke tilbudet fra SFO i feriene være et

reelt tilbud for alle funksjonshemmede. Vi antar at dette vil gjelde en liten gruppe elever i de fleste kommuner og således vil innebære marginale kostnader.

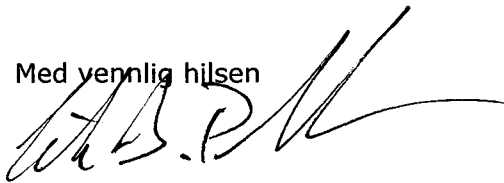
Ang. krav om politiattest ved tilsetning i musikk- og kulturskoler

Direktoratet støtter forslaget om innføring av politiattest i musikk – og kulturskolen. Vi viser imidlertid til våre betenkeligheter ovenfor om henvisningen til opplæringsloven § 10-9 andre ledd da de samme hensyn gjør seg gjeldende for musikk- og kulturskolen.

Ang. tekniske endringer i opplæringsloven § 13-7

Vi ser behovet for endringen. Vi viser imidlertid til våre betenkeligheter ovenfor om henvisning til opplæringsloven § 10-9 andre ledd da de samme hensyn gjør seg gjeldende for SFO.

Med vennlig hilsen



Erik B. Pettersen
divisjonsdirektør



Cathrine Børnes
avdelingsdirektør