



Høringsuttalelse vedrørende forslag til endringer i opplæringsloven, privatskoleloven og folkehøyskoleloven

LIGA ESARK-03-201300286-75

Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet har den 06.09.2013 sendt på høring forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova), lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) og lov 6. desember 2002 nr 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven) på høring. Høringsfristen er 6. desember 2013.

I høringsnotatet fremlegges følgende forslag til lovendringer:

1. Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket.
2. Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om videregående opplæring i inntil to år ekstra for elever med rett til særskilt språkopplæring.
3. Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel.
4. Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen.
5. Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser.
6. Krav om politiattest ved tilsetting i folkehøyskole (folkehøyskoleloven).

Byrådet gir høringsuttalelse til forslag nr. 1 og 4. som gjelder grunnskolen.

Byrådet støtter intensjonen i forslaget om å presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket, men mener at det er for omfattende å overlate hele arbeidet med utarbeiding av et forsvarlig system til den enkelte skoleeier. Det bør utarbeides felles nasjonale kriterier for oppfylging av opplæringslovens krav innenfor kontrollområdene i sjekklisten. Disse felles nasjonale føringen bør systematiseres og samles på en måte som gjør dem lett tilgjengelig og oversiktlige for skoleeierne. Det burde også blitt utviklet ett verktøy som er tilgjengelig for skoleeiere som sikrer at systemet ivaretar de kontroll- og oppfølgingsrutiner som kreves i et internkontrollsystem innenfor opplæringslovens områder. Før disse forutsetningene er på plass kan ikke byrådet i Bergen støtte forslaget.

Byrådet har ingen merknader i forhold til forslag hjemmel for utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260/11:

Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold Bystyrets kontor til orientering. Saken ansees ikke å være av prinsipiell karakter.

Byråden for barnehage og skole innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Byrådet støtter ikke forslaget om å presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket.
2. Melding om vedtak sendes bystyrets kontor.

Dato: 26. november 2013

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Harald Victor Hove
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

1 Høringsnotat

Kunnskapsdepartementet har den 06.09.2013 sendt på høring forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) og lov 6. desember 2002 nr 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven) på høring.

I høringsnotatet fremlegges følgende forslag til lovendringer:

- 1 Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket
- 2 Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om videregående opplæring i inntil to år ekstra for elever med rett til særskilt språkopplæring
- 3 Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel
- 4 Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen
- 5 Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser
- 6 Krav om politiattest ved tilsetting i folkehøyskole (folkehøyskoleloven)

Byrådet vil gi høringsuttalelse til forslag nr. 1 og 4. som gjelder grunnskolen.

Høringsnotat er lagt ut på departementets internettside på følgende adresse: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer.html?id=1976>

Høringsfristen er 6. desember 2013.

2 Presisere krav om forsvarlig system for å følge opp lovverket

2.1 Bakgrunn

Det følger av opplæringsloven § 13-10 at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt, og for å følge opp resultatet av slike vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger. Det er gjennom en rekke tilsyn blitt avdekket at det generelt er en relativt stor utfordring knyttet til oppfølgingen av lovverket. For å bidra til økt bevissthet, synliggjøring og ansvarliggjøring, foreslår departementet at de kravene som nå innfortolkes som del av gjeldende rett knyttet til oppfølgingen av lovverket, skrives direkte inn i lovteksten

2.2 Gjeldende rett

Gjeldende rett ift § 13-10 innebærer krav om internkontroll, selv om ordet internkontroll ikke er brukt. Reguleringsformen forutsetter skjønn. Det er dessuten et krav om at skoleeierne og styrene for de private skolene skal utarbeide en årlig tilstandsrapport, noe som også er et ledd i oppfølgingen av lovverket. En står ellers relativt fritt til å tilpasse systemet til lokale forhold, så langt det er forsvarlig og egnet til å følge opp lovverket. Opplæringslovens og privatskolelovens regulering av forsvarlige system for å følge opp lovverket har ikke noen ytterligere mer detaljert forskrift med nærmere krav til internkontrollen slik man har det innenfor mange andre sektorer.

For å få en god etterlevelse av lovverket må bl.a. ansvarsforholdene knyttet til oppfølgingen av det være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivåer i organisasjonen. Dette omfatter også ansvaret for rapportering oppover i organisasjonen dersom et ansvarsnivå, for eksempel rektornivået, kommer til at det ikke er mulig å etterleve lovverket innenfor de rammefaktorer vedkommende nivå har til rådighet. Dette vil gjelde uansett størrelsen på organisasjonen. Departementet legger til grunn at disse forutsetningene, knyttet til klargjøring og oppfatning av ansvar i organisasjonen og rapportering oppover, ligger i kravet til forsvarlig system i dag, selv om dette ikke framgår eksplisitt av lovens ordlyd.

2.3 Departementets vurderinger og forslag

For å bidra til økt bevissthet, synliggjøring og ansvarliggjøring, foreslår departementet at de ovennevnte kravene som nå innfortolkes som del av gjeldende rett knyttet til oppfølgingen av lovverket, om intern klargjøring og oppfattelse av ansvarsforholdene i organisasjonen og rapportering oppover, skrives direkte inn i lovteksten i opplæringsloven og privatskoleloven.

Departementet foreslår dessuten, at det utover det som i dag følger av gjeldende rett, i tillegg tas inn et krav i lovteksten i de samme lovene om at det skal være dokumentert dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke har mulighet til å følge opp lovverket innenfor de rammer som står til rådighet. Det legges ikke opp til omfattende formelle krav til en slik dokumentasjon.

Departementet antar at behovet for den typen rapportering og dokumentasjon som det her er tale om vil kunne reduseres til et minimum ved god lokal planlegging og forsvarlige og tillitvekkende beslutningsprosesser.

Departementet foreslår forøvrig at det blir presisert i lovteksten at systemet og oppfølgingspraksisen (internkontrollen), skal være tilpasset de risikoforholdene en står overfor, selv om det må legges til grunn at dette gjelder i dag også. Dessuten foreslås visse rent tekniske og redaksjonelle endringer.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet mener at forslaget om klargjøring av ansvar for oppfølging av lovverket (herunder også rapporteringsansvaret) ikke innebærer endring av rettstilstanden og følgelig ikke i seg selv får økonomiske og administrative konsekvenser. Videre mener departementet at forslaget om lovfesting av dokumentering av eventuell rapportering fra et underordnet ansvarsnivå til ansvarsnivået over, er nytt i forhold til det som følger av gjeldende rett. Dette forslaget vil kunne føre til noen nye dokumenter, men vil etter alt å dømme likevel ikke få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Med mindre man lokalt legger opp til praksis knyttet til oppfølgingen av lovverket som ikke er forsvarlig og tillitvekkende, vil behovet for rapportering med tilhørende dokumentering være relativt begrenset. Kravet til dokumentering er heller ikke særlig krevende å oppfylle.

2.5. Forslag til lovtekster

Opplæringsloven § 13-10 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha forsvarlig system og praksis for å følge opp opplæringsloven og forskriftene til loven som er tilpasset de risikoforhold en står overfor. Dette innebærer også at:

- *ansvarsforholdene for oppfølgingen skal være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen, herunder også rapporteringsansvaret oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer ansvarsnivået har til rådighet.*
- *det skal dokumenteres dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer som står til rådighet.*

Som ein del av oppfølgingsansvaret skal resultatane frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd følgjast opp på forsvarleg måte. Det skal dessutan utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

2.6 Byrådets merknader til forslaget

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2007 en veileder for skoleeier i tilknytning til kravet om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for oppfølging av kravene i opplæringsloven. Endringsforslaget innebærer ikke vesentlige endring i forhold til det som fremkommer av Utdanningsdirektoratets veileder, men innebærer likevel en innskjerping og presisering av loven i forhold til innholdet i veilederen. I forhold til lovkravet i § 13-10 er det ikke tilstrekkelig at skoleeier tilser at personalet har kompetanse innen lovverket, det krever også et system som har en kontrollfunksjon som sikrer at både avvik blir avdekket og som sikrer at det blir satt i verk tiltak når avvik blir oppdaget. Etter byrådets vurdering vil lovendringen bidra til at skoleeier må skjerpe rutiner og oppfølging vedrørende internkontroll.

Veilederen fra Utdanningsdirektoratet inneholder 75 kontrollområder fordelt på 11 tema. Det betyr at ansvarsomfanget og kravet til internkontroll er svært omfattende når det gjelder opplæringsloven. Selv om ikke endringen innebærer endring av rettstilstanden, vil likevel endringen medføre skjerpning av innholdet i selve lovkravet til forsvarlig system. Dette, i tillegg til signaleffekten av at det er nødvendig å endre lovteksten, vil innebære krav og forventninger til at kommunenes praksis blir endret, med hele 75 kontrollområder.

I forarbeidene til § 13-10 (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004)) står det mellom annet dette om hvordan et forsvarlig system skal være: «Skoleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold. . . Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, utover det at det er eit krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg. Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.»

I forbindelse med Fylkesmannens tilsynsvirksomhet på grunnskoleområdet viser også erfaring at det stilles omfattende krav i forbindelse med skoleeieres at kravene i loven blir oppfylt. Et eksempel på omfanget av hva som kreves i den sammenhengen fremkommer av Utdanningsdirektoratets «Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2010 og 2011». Dette tilsynet gjald primært kontrollområdet «Det psykososiale miljøet», jf. sjekklisten.

Det foreslås inntatt i loven at det forsvarlige systemet skal være «tilpasset de risikoforhold en står overfor.» Ut fra byrådets forståelse vil dette medføre at man må gjennomføre en form for risikovurdering i forhold til de 75 kontrollområdene som er opplistet i sjekklisten til Utdanningsdirektoratet. På grunnlag av denne vurderingen må det så utarbeides mer detaljerte vurderingskriterier innenfor de områdene som representerer særlige risiko. I tillegg til å være egnet til å vurdere tilstanden må dette systemet også være egnet til å avdekke forhold som i strid med loven. Systemet må også være egnet til å sikre at lovstridige forhold blir rettet opp.

I Bergen kommune har man i dag retningslinjer for praktisering av at opplæringslovens krav blir oppfylt. Dette ligger som infoskriv på kommunens hjemmesider. Gjennom internkontrollen (Corporater) er det også spørsmål for egenkontroll innenfor opplæringslovens område. Det er likevel slik at dette systemet ikke tilfredsstillende de forventningene og kravene som er omtalt ovenfor i forhold til veileder og for å sikre at kommunen oppfyller de kravene som blir oppstilt i statlige tilsyn fra Fylkesmannen.

2.7 Byrådets konklusjon

Omfang og kompleksitet i forhold til lovetterlevelse på opplæringslovens område gjør at det er for omfattende å overlate hele arbeidet med utarbeiding av et forsvarlig system til den enkelte skoleeier. Risikoforholdene vil variere fra skoleeier til skoleeier og fra skole til skole, men det er likevel slik at en del kontrollområder er sentrale og uavhengige av lokale forhold. Etter byrådets syn burde det vært utarbeidet felles nasjonale kriterier for oppfylning av opplæringslovens krav innenfor kontrollområdene i

sjekklister. Disse felles nasjonale føringer bør systematiseres og samles på en måte som gjør dem lett tilgjengelig og oversiktlige for skoleeierne.

Det burde også blitt utviklet ett verktøy som er tilgjengelig for skoleeiere som sikrer at systemet ivaretar de kontroll- og oppfølgingsrutiner som kreves i et internkontrollsystem innenfor opplæringslovens områder. Et slikt system må være slik at det ivaretar fleksibiliteten som kreves for å innarbeide lokale tilpassinger i forhold til risikovurdering og prioriteringer.

For å illustrere behovene til kriterieutvikling og lokal tilpasning viser vi til to eksempler utarbeidet i Bergen kommune: Opplæringsloven – rutiner for forsvarlig system. Temaet «Elevenes psykososiale system» kan være eksempel på standarder i forhold til sentrale kriterier. Temaet «Permisjon fra den pliktige opplæringen» er eksempel på hvordan lokale prioriteringer er innarbeidet i forhold til de sentrale kriteriene.

På grunnlag av ovennevnte vurderinger støtter Byrådet derfor ikke forslaget fra departementet.

3 Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnsopplæringen.

Forslaget går ut på å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for den behandling av personopplysninger fra grunnsopplæringen som Utdanningsdirektoratet i dag foretar. Denne behandlingen utfører direktoratet på vegne av Kunnskapsdepartementet. Det foreslås ikke nye registre eller en hjemmel som innebærer innhenting av nye opplysningstyper sammenlignet med i dag, kun tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget for dagens behandling av personopplysninger.

I dag behandles det primært personopplysninger fra videregående opplæring, mens fra grunnskolen behandles kun resultatopplysninger fra 10. klasse og resultatopplysninger fra nasjonale prøver. Det behandles data fra både offentlige og private skoler, og også data fra oppfølgingstjenesten. Formålet med dagens behandling er å gi nasjonale utdanningsmyndigheter et godt kunnskapsgrunnlag blant annet gjennom statistikk og forskning. Kunnskapsgrunnlaget brukes for å administrere, styre og finansiere grunnsopplæringen, og dermed bidra til bedre kvaliteten i grunnsopplæringen. Det er altså ikke den enkelte person som er av interesse, men mulighet for å følge individer over tid for å få viktig kunnskap om trender i og tilstanden i sektoren. Siktemålet med dette forslaget er å sørge for at dagens behandling er tydelig beskrevet i opplæringsloven.

3.1 Byrådets kommentarer

Byrådet har ingen merknader til departementets forslag