

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven, privatskoleloven og folkehøyskoleloven

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet av 06.09.2013 med vedlagt høringsnotat.

Utdanningsdirektoratet har merknad til følgende forslag:

Høringsnotatets punkt 2

Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket:

Utdanningsdirektoratet har følgende innspill til forslaget om å presisere krav om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2:

Generelt

Utdanningsdirektoratet er positive til at departementet forsøker å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til skoleeieres internkontrollsystem. Vi er også positive til målet om å bidra til økt bevissthet, synliggjøring og ansvarliggjøring.

Formålet med et internkontrollsystem er å sikre at regelverket etterleves over tid. For å oppnå dette må det være en tydelig ansvars- og oppgavefordeling. Det nivået eller den personen som skal utføre en lovpålagt oppgave må dessuten være kjent med regelverket og ha kompetanse, samt praktisk og økonomisk gjennomføringsevne. Det er skoleeier som må sørge for dette. I tillegg må skoleeier ha et system for å kontrollere at oppgaver blir løst i samsvar med lovkravene og korrigere eventuell ulovlig praksis.

Slik Utdanningsdirektoratet forstår endringsforslaget vil dette bidra til å tydeliggjøre kontrollelementet. Dette er viktig, men det er vel så viktig å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for å klargjøre ansvars- og oppgavefordeling og sette den eller de som skal utføre en oppgave i stand til å gjøre dette i samsvar med loven. Med en ensidig fokusering på etterfølgende kontroll (oppfølging), er det en risiko for at skoleeiere vil oppfatte sitt ansvar som mindre omfattende enn det reelt sett er. Kontrollfokuset kan i verste fall gi inntrykk av at skoleeier kun er ansvarlig for lovbrudd de har fått rapportering om dersom de for øvrig kan vise til at oppfølgings- og rapporteringsansvaret er tydeliggjort.

Utdanningsdirektoratet ber departementet vurdere endringsforslaget i lys av dette, og om nødvendig presisere skoleeiers ansvar for at den eller de som skal utføre en oppgave er kjent med sitt ansvar og kravene som stilles og at vedkommende har kompetanse og mulighet til å gjennomføre oppgaven i samsvar med regelverket.

Postadresse:

Postboks 9359 Grønland, 0135 OSLO

Besøksadresser:Schweigaards gate 15 B, Oslo
Britveien 4, Molde
Parkgata 36, Hamar**Telefon:**

+47 23 30 12 00

Telefaks:

+47 23 30 12 99

E-post:

post@utdanningsdirektoratet.no

Internett:

www.utdanningsdirektoratet.no

Org.nr.:

NO 970 018 131

Bankgiro:

7694 05 10879

IBAN:

NO8876940510879

BIC/SWIFT

DNBANOKK

Om risikovurderinger i internkontrollen

Utdanningsdirektoratet er positive til tydeliggjøringen av at internkontrollen skal baseres på risikovurderinger.

Det er et omfattende regelverk som skal følges, og det vil sjelden være hensiktsmessig eller nødvendig med en fullskala kontroll hvert år. Risikovurderinger kan også gi grunnlag for ulik håndtering av ansvars- og oppgavedeling og sikring av at regelverket følges (omtalt over). Dersom risikoen for lovbrudd er stor, kan det for eksempel være nødvendig med klare prosedyrer for hvordan en oppgave skal gjennomføres, mens det ved lavere risiko kanskje vil være tilstrekkelig at vedkommende som skal utføre oppgaven har kjennskap til regelverket på området.

Om rapporteringsansvaret og krav til dokumentasjon

Utdanningsdirektoratet er positive til at departementet vil bidra til ytterligere ansvarliggjøring i organisasjonen knyttet til oppfølging av regelverket.

Utdanningsdirektoratet mener dog det er viktig å fremheve at det er skoleeiers ansvar at regelverket etterleves og at det derfor også er skoleeier som har ansvaret for å etablere de rapporteringslinjer og – prosedyrer som er nødvendig. En ansvarliggjøring i loven av lavere nivå i organisasjonen, kan i verste fall bidra til å redusere skoleeiers ansvar for organisasjonen som helhet.

Utdanningsdirektoratet ber departementet vurdere om krav til rapportering innad i organisasjonen (for eksempel fra skole- til kommunenivå), vil svekke skoleeiers ansvar for egen virksomhet.

Det fremheves i høringsforslaget at et krav til dokumentasjon kan bidra til å forenkle tilsynet. Utdanningsdirektoratet er usikre på hvordan et slikt krav skal få betydning for tilsynet. Dersom det i et tilsyn avdekkes lovbrudd på skolenivå, kan vi ikke se at det er relevant om dette er rapportert til skoleeier eller ikke. Det er uansett skoleeier som er ansvarlig for at regelverket etterleves, og skoleeier bør ikke kunne fraskrive seg dette ansvaret ved å vise til at lovbruddet ikke er rapportert fra et lavere nivå. Dette betyr ikke at det kan settes likhetstegn mellom lovbrudd som avdekkes på skolenivå og brudd på kravet til forsvarlig system. Hvorvidt skoleeier har et forsvarlig system må avgjøres etter en helhetsvurdering der blant annet lovbrudd avdekket ved den enkelte skole er en relevant indikasjon. For øvrig vil både manglende rapportering fra skolenivå og manglene oppfølging av rapportering på skoleeiernivå kunne trekke i retning av at internkontrollsystemet ikke er forsvarlig.

Forslaget om rapporteringsansvar og krav til dokumentasjon vil, slik Utdanningsdirektoratet forstår forslaget, kun få betydning i tilfeller der det aktuelle nivået mangler ressurser eller myndighet til å etterleve regelverket. Dette kan for eksempel være aktuelt der en skole mangler midler til å ansette tilstrekkelig med undervisningspersonale eller til å kjøpe inn materiell eller gjennomføre kostbare tiltak.

Det er Utdanningsdirektoratets erfaring at en stor andel av lovbruddene som forekommer skyldes andre forhold enn manglende ressurser eller myndighet. Mange lovbrudd skyldes at den eller de som skal gjennomføre en oppgave ikke har god nok kjennskap til reglene som regulerer den aktuelle oppgaven. Årsaken kan være at det ikke er tilstrekkelig tydeliggjort hvilket ansvar som ligger hos den enkelte og at verken skoleeier eller skolenivå har tilstrekkelig vilje til å gjøre seg kjent med kravene som regulerer deres virksomhet. Dersom skolenivået og de ansatte i skolen ikke er gjort kjent med sitt ansvar og det regelverket de må operere innenfor, vil de heller ikke vite når loven ikke oppfylles. For disse tilfellene får et eventuelt rapporteringskrav ingen betydning.

Om de redaksjonelle endringene som foreslås

Departementet har i endringsforslaget skilt oppfølgingsansvaret som gjelder regelverket fra oppfølgingen av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger.

Utdanningsdirektoratet forstår at dette er ment som en redaksjonell endring uten innholdsmessig betydning. Vi mener likevel at det er en risiko for at denne endringen sender et signal om at oppfølging av kvalitetsvurderinger og oppfølging av regelverk er to elementer som er helt uavhengig av hverandre. Dette er, etter vår vurdering, svært uheldig.

Kravene i opplæringsloven og privatskoleloven har som formål å sikre at elever får et likeverdig opplæringstilbud av høy kvalitet. Vi må derfor anta at etterlevelse av reglene er en nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, forutsetning for å oppnå kvalitet. En av hovedutfordringene vi erfarer gjennom tilsyn er at etterlevelse av regelverket ses på som en parallell til og ikke en integrert del av det å drive en god skole. En slik oppfatning kan bidra til at regelverket oppleves byråkratiserende og som mindre viktig å etterleve.

Slik ordlyden i opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 er i dag, er det noe utydelig om både vurdering av regelverksetterlevelse og vurdering av nasjonale kvalitetsvurderinger skal inkluderes i den årlige tilstandsrapporten. Med endringen som foreslås, vil det kun være oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger som skal følges opp gjennom tilstandsrapporten.

Utdanningsdirektoratet ber departementet vurdere om dette er ønskelig eller om det vil være mer formålstjenlig å i større grad synliggjøre sammenhengen mellom regelverksetterlevelse og kvalitet i utformingen av kravet til forsvarlig system.

Høringsnotatets punkt 3:

Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring

Merknad fra Utdanningsdirektoratet til nytt femte ledd i § 3-1:

Utdanningsdirektoratet mener departementet bør benytte anledningen til å se på språket i hele femte ledd, og omformulere «når eleven trenger det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte», uten å gjøre realitetsendringer. Ellers er vi av den oppfatning at det ikke er heldig at det i høringen blir vist til språkkartlegging. Det er helt tydelig i loven og f.eks. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) at det er kun et krav om kartlegging av norskferdigheter. Det er uheldig at departementet benytter andre, videre begreper, som er egnet til å skape forvirring.

Høringsnotatets punkt 4:

Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel

Ny § 13-2a i opplæringsloven skal lyde:

§ 13-2a. Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i fengsel

Fylkeskommunen der fengselet ligg, har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring etter lova her.

Dersom opplæringa skjer i fengselet, skal fengselet sørge for nødvendige lokale til formålet.

Fylkeskommunen der fengselet ligg har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå staten, etter satsar fastsett av departementet.

Merknad fra Udir til punkt 4.7 i høringsnotatet:
Merknader til lovforslagene til § 13-2a

Første ledd slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring for innsatte som har rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring i medhold av opplæringsloven. Dette ansvaret inkluderer ikke det økonomiske ansvaret som etter tredje ledd er lagt til staten. Spesialpedagogisk hjelp henviser til opplæringsloven kapittel 5.

Her mener Utdanningsdirektoratet at det må ha sneket seg inn en feil. Det står at fylkeskommunen har plikt til å sørge for spesialpedagogisk hjelp i fengsel. Det er vel ikke noen under skolepliktig alder i et fengsel. Det er tydelig at departementet har brukt ordlyden i § 13-2 og 13-3a uten å tenke over at dette også omfatter spesialpedagogisk hjelp, som absolutt kan være aktuelt for barn i barnevern og helseinstitusjoner. Som det fremgår av departementets forslag er det ikke meningen at den omfatter barn under grunnskolealder. Spørsmålet er om departementet ønsker å presiserer at fylkeskommunen også har ansvar for spesialundervisningen. Dette er ikke direkte presisert i § 13-2 og § 13-3a, men følger implisitt av å ha ansvar for grunnskoleopplæringen. Dersom det er intensjonen må begrepet spesialpedagogisk hjelp byttes ut med spesialundervisning.

Vi vil også få peke på at det er en skrivefeil i siste ledd; fensel – fengsel.

Høringsnotatets punkt 5: Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen.

Departementet har bedt om en tilbakemelding på nytt forslag til opplæringsloven § 14-4, samt til privatskoleloven § 7-2. Utdanningsdirektoratet er i all hovedsak enig med departementets notat. Utdanningsdirektoratet har følgende bemerkninger til enkelte av notatets punkter:

5.4.6 Reservasjonsrett

Departementet har foreslått å innføre personverntiltak som gjør behandlingen mindre inngripende ved at det innføres en reservasjonsrett for utlevering av personopplysninger til forskning.

Utdanningsdirektoratet følger departementets argumentasjon, men kan vanskelig se hvordan dette skal avgrenses i praksis sett opp mot offentlighetslovens bestemmelser om innsyn i innhentet dokumentasjon.

Det oppstilles ikke en begrensning om formål for innsyn i offentlig dokumentasjon til tross for at innhenting og behandling av personopplysninger krever klar hjemmel og formål. Dokument, journaler og lignende register som omfattes av offentlighetsloven vil dermed være åpent for innsyn for enhver uavhengig av hva det skal brukes til. Det er som hovedregel kun taushetsbelagte opplysninger Utdanningsdirektoratet kan unnta offentlighet, men det kan etter forvaltningsloven § 13 bokstav d søkes om dispensasjon for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til forskning. Her vil en reservasjonsrett kunne tre inn, og praktisk kunne gjennomføres.

Når det gjelder hva som ligger i reservasjonsretten, bemerker Utdanningsdirektoratet at begrepet *forskning* ikke er nærmere redegjort for. Det synes at opplysningene skal kunne gis ut til statistikk og analyse, men ikke til forskning. Det kan diskuteres hva som skiller analyse og forskning fra hverandre (det konkluderes med i notatet at en reservasjon i begge tilfeller vil kunne gi uriktige konklusjoner). Dersom en reservasjonsrett innføres, bør det være klart hvor skillet går, og hva som ligger i begrepet *forskning*.

Det stilles videre spørsmål til begrepet *opplysninger av mer følsom karakter* – eksemplene som nevnes her er enten underlagt taushetsplikt, eller defineres som sensitive personopplysninger. Det er uklart om det er ment å ha betydning for hva som foreslås å falle inn under reservasjonsretten. Det vil også være uheldig å innføre enda en kategorisering av personopplysninger i tillegg til det som allerede ligger i forvaltnings- og personopplysningsloven.

5.4.7 Sikkerhet og systemarkitektur

Utdanningsdirektoratet bemerker at beskrivelsen av vårt statistikkssystem er basert på et system under utvikling, og at systemet ikke alltid vil se ut som beskrevet. Sikkerheten vil imidlertid ikke ligge på et lavere nivå enn beskrevet.

5.4.8 Forslag til lovtekst

Departementet har i høringsnotatet foreslått at opplæringsloven § 14-4 gjøres tydeligere hva gjelder behandling av personopplysninger. Utdanningsdirektoratet er positive til en slik presisering.

Når det gjelder selve ordlyden i lovforslaget, mener vi at deler av denne kan medføre ulik tolkning slik den er utformet, og kan med fordel gjøres klarere.

Våre merknader lovforslagets andre ledd:

Departementet kan for formål nevnt i tredje ledd behandle navn, fødselsnummer, andre direkte personidentifiserende kjennetegn og personopplysninger som rapporteres etter første ledd og etter privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.

Slik Utdanningsdirektoratet leser dette, skal alle personopplysninger som rapporteres etter første ledd behandles etter formål som nevnt i tredje ledd. Kan navn, fødselsnummer mv. sløyfes? Utdanningsdirektoratet mener at denne opprømsingen vil være unødvendig sett i sammenheng det siste leddet, hvor det gis mulighet for å spesifisere opplysninger som skal samles inn nærmere.

Våre merknader lovforslagets tredje ledd:

Hovedformålet med denne behandlingen er å danne grunnlag for kvalitetsutvikling, styring og administrasjon av grunnopplæring, herunder administrasjon av tilskuddsordninger for grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratet mener det synes uklart hva *denne behandlingen* viser tilbake til – vi tolker at det er behandling av personopplysninger (andre ledd) som rapporteres etter første ledd?

Utdanningsdirektoratet mener at merknadene til § 14-4 tredje ledd i høringsbrevet tydeliggjør hva som menes med å *danne grunnlag for* bedre enn det som fremgår av lovteksten. Utdanningsdirektoratet mener det er lettere å forstå lovteksten dersom det som fremgår av merknaden tydeliggjøres. Spesielt med tanke på at innhentingen skal legge til rette for analyser og statistikk (forskning og økonomistyring er allerede ivaretatt i lovteksten.)

Utdanningsdirektoratets merknader til lovforslagets femte ledd:

De registrerte skal i forkant av rapporteringen få adgang til å reservere seg mot utlevering av deres personopplysninger til forskning.

Skal dette begrenses til taushetsbelagte opplysninger? Se vår merknad i 5.4.6.

Utdanningsdirektoratets merknader til lovforslagets syvende ledd:

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om behandlingen etter andre og tredje ledd, herunder spesifisere hvilke opplysninger som skal samles inn og behandles fra grunnskolen og videregående opplæring.

Slik Utdanningsdirektoratet leser bestemmelsen, gis det adgang til å forskriftsfeste hvordan og hvilke personopplysninger som skal samles inn og behandles. Er det ment å være en begrensning kun for innhenting av personopplysninger, slik at en ikke kan gi bestemmelser om behandling og innhenting av andre opplysninger jf. *behandlingen etter andre og tredje ledd*?

**Høringsnotatets punkt 6:
Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser**

Utdanningsdirektoratet vil kort bemerke at det er vedtatt et nytt kapittel 6 om inntak til videregående opplæring og et nytt kapittel 6A om formidling av læreplass. Endringene er ikke kommet med i høringsnotatet og alle henvisningene er derfor til gammelt kapittel 6. Det bør rettes i Lprp.

Vennlig hilsen

Jorunn Holen
avdelingsdirektør

Øivind Bøås
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent