



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Vår referanse
20/10425-2

Deres referanse

Dato
30.06.2020

Høringsuttalelse - NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

Asker kommune viser til Kunnskapsdepartementets høring av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov med høringsfrist 01.07.2020.

Høringsuttalelsen er avgitt av utvalg for oppvekst på vegne av Asker kommune i møte 03.06.2020 sak 19/20.

Kort om innholdet i høringen

En helhetlig gjennomgang av regelverket på grunnopplæringsens område ble sist gjort av Smith-utvalget i NOU 1995: 18. Siden opplæringsloven trådte i kraft i 1998, har den blitt endret en rekke ganger, i snitt over én gang per år. Enkelte endringer har gitt kommuner større handlingsrom, men mange endringer har gitt kommunene nye plikter eller en mer detaljert regulering. Dagens opplæringslov med tilhørende forskrift innebærer en relativt omfangsrik og detaljert regulering.

Utvalget har hatt som mandat å foreslå et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen slik disse er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf og sentrale styringsdokumenter, og som samtidig sikrer at skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen.

Utvalget har hatt en bred kunnskapsinnhenting, og det har vært en stor grad av åpenhet om utvalgets arbeid. I motsetning til øvrige offentlige utvalg, har opplæringslovutvalget systematisk og gjennomgående involvert barn og unge i utredningen.

Postadresse
Asker kommune
Katrineåsveien 20
3440 Røyken

E-post
post@asker.kommune.no
Telefon
66 70 00 00

Organisasjonsnummer
920 125 298

asker.kommune.no



Asker kommunes høringsuttalelse

Overordnet vurdering

Asker kommune støtter i hovedsak utvalgets forslag til ny opplæringslov.

I motsetning til andre lignede offentlige utvalg kommunen kjenner til, har opplæringsutvalget på en grundig måte utredet og vurdert bruken av regler i styringen av opplæringsfeltet. Asker kommune mener bevisstheten rundt bruken av rettsregler som styringsvirkemiddel har vært lav på oppvekstfeltet. Dette har ført til et omfattende og lite gjennomtenkt regelverk, som til tider ikke bidrar til at barn og unge får en best mulig skolehverdag.

Asker kommune mener forslaget til ny lov er langt mer tilgjengelig og enklere å forstå enn dagens opplæringslov. Enkelte av dagens bestemmelser oppfattes som uklare, og mange av bestemmelsene har måtte klargjøres gjennom omfattende tolkningsarbeid fra statlige myndigheter. I forslaget til ny lov er viktige avklaringer som er fremkommet gjennom tolkninger tatt inn i lovteksten. Dette er positivt. Forslag til ny lov er også blitt klarere gjennom fjerning av unødvendige og likelydende bestemmelser, harmonisering med andre sektorovergripende lover, klargjøring av hvem som har rett og plikt og delingen etter skoleslag (grunnskole, videregående opplæring osv.).

Asker kommune uttaler seg ikke om hele utvalgets forslag. Kommunen har nedenfor kommentert sentrale deler av forslaget.

Krav om forsvarlig opplæring

Utvalget foreslår en lovfesting av et krav om at opplæringen skal være «forsvarlig».

Asker kommune har vansker for å se hvilken selvstendig betydning et slikt lovkrav vil ha. Forslaget til ny opplæringslov inneholder en rekke krav til innhold og organisering av opplæringen. Hvis alle disse kravene oppfylles, er det vanskelig å se at opplæringen kan være uforsvarlig.

Asker kommune mener videre at bevisstheten rundt å drive en god og forsvarlig opplæring er høy blant alle ansatte i skolen. Asker kommune har derfor vanskelig for å se at et lovkrav om «forsvarlig opplæring» vil bidra til at målene for grunnopplæringen blir nådd. Et slikt krav kan videre bidra til usikkerhet for kommunen om hva som faktisk må til for å oppfylle lovkravene. Asker kommune mener videre at utformingen av lovkravet gjør at det er en åpenbar risiko for ulike vurderinger hos fylkesmennene i forbindelse med tilsyn.

Asker kommune mener begrepet «tilpasset opplæring» skal beholdes i lovverket da begrepet gir tydeligere instruks om at læring og undervisning skal legges til rette for den enkelte i stedet for «universell utforming av læringen», som er et mer



omfattende og samtidig diffust begrep. Loven må også sikre at elever med potensiale for raskere progresjon og/eller som utmerker seg ved å være sterke faglig også får tilpasset opplæring.

Retten til et minste antall timer

Utvalget foreslår å lovfeste at inntil 10 prosent av timene i hvert fag kan flyttes til andre fag og brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanen.

Asker kommunen støtter forslaget, og mener det vil bidra til at skolen i større grad kan arbeide tverrfaglig. Asker kommune arbeider aktivt med tverrfaglig temaer, som for eksempel FNs bærekraftsmål eller Innovasjonscamp. Slik regelverket er i dag, må tiden som brukes på slikt arbeid fordeles på det enkelte fag. Dette fremstår som en noe kunstig og unødvendig øvelse.

Elevens medvirkning og skoledemokratiet

Utvalget foreslår blant annet å lovfeste elevens rett til å ytre seg og bli hørt, og en bestemmelse om skoledemokratiet. Utvalget foreslår videre å fjerne kravet om ulike organer for brukermedvirkning, herunder elevråd og samarbeidsutvalg.

Asker kommune mener utvalgets forslag kan bidra til større bevissthet og oppmerksomhet rundt hvordan kommunen ønsker å løfte elevdemokratiet, og ikke minst la elevene ta del i denne vurderingen. Etter kommunens vurdering vil det kunne være svært interessant å ha felles drøftinger med elevene om hvordan de ønsker å bli involvert, herunder om elevrådet er en ønsket organisering eller ikke. Samtidig er både elevrådet og samarbeidsutvalg etablerte organer, og godt kjent blant skolens ansatte, elever og foreldre. FAU vet for eksempel at de kan gå til skolens samarbeidsutvalg dersom de har saker de ønsket tatt opp. Ved å fjerne disse organene, er det en risiko for usikkerhet blant elever, foreldre og ansatte om hvordan de nå skal ivareta plikten, og få oppfylt sin rett til medvirkning og samarbeid. Asker kommune mener det er behov for å ha tydelige bestemmelser for elevenes og foreldrenes medvirkning i skolen og at lovkravet om ulike organer for medvirkning videreføres.

Organiseringen av opplæringen

Utvalget foreslår at kravet om lærertetthet (lærernorm) fjernes. Kravet foreslås erstattet med:

- et krav om at læreren som hovedregel er til stede i all opplæring
- et krav om forsvarlig vikarordning
- styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold
- en åpning i loven som tillater at personer med høy og relevant kompetanse, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring
- et krav om forsterket innsats
- et generelt forsvarlighetskrav



Asker kommune støtter utvalgets forslag om å fjerne krav om lærertetthet, subsidiært at krav om lærertetthet skal gjelde på kommunenivå og ikke på skolenivå.

Kommunen mener dagens lærernorm begrenser kommunens mulighet til å styre ressursene dit det er behov. Lærernormen tar lite hensyn til at elevsammensetningen ofte er ulik, og at den enkelte skole har ulike forutsetninger. Normeringen fører videre ofte til at man velger minstestandarden. Vi viser her til barnehageloven og gjeldende bemanningsnorm. Minstestandarden for bemanning er her blitt normalbemanningen i tilnærmet alle barnehager uavhengig av barnehagens forutsetninger og utfordringer. Asker kommune mener videre at midlene til lærernorm (ca. 500 mill. kroner) kan brukes på en mer målrettet måte og til tiltak som man vet har effekt.

Universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring

Utvalget foreslår blant annet innføring av begrepene universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelegging. Disse erstatter til dels begrepene spesialundervisning og tilpasset opplæring.

Begrepet universell opplæring foreslås fordi det angivelig bedre fanger opp dagens forståelse av begrepet tilpasset opplæring; felles opplæring som treffer de aller fleste elevene og et prinsipp om at alle elever skal inkluderes i den ordinære opplæringa. Utvalget ønsker ikke med dette begrepet å endre i rettstilstanden.

I lovforslaget gis kommunen en aktivitetsplikt til å sikre tilfredsstillende utbytte som erstatter krav om tidlig innsats på 1.-4. trinn i dagens lovverk. Den nye aktivitetsplikten gjelder hele grunnopplæringen, og er utgreiet og presisert i en lignende stil som dagens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Krav om intensiv opplæring erstattes av krav om forsterket innsats.

Dagens spesialundervisning er stykket opp i flere rettigheter. Kjernen i dagens spesialundervisning er skilt ut som individuelt tilrettelagt opplæring. Kompetansekrav til de som gjennomfører individuelt tilrettelagt opplæring heves og presiseres. Dette vil medføre økt behov for kompetent personell, og dermed økt behov for økonomisk midler.

Personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel og opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel skilles ut som egne rettigheter. For disse rettighetene gjelder ikke nevnte kompetansekrav, og det er ikke et krav til sakkyndig vurdering.

Asker kommune støtter utvalgets forslag.

Tiltak overfor elevene for opprettholde ro og orden og avverge skade

Dagens opplæringslov regulerer ikke tiltak ovenfor elevene, som tar sikte på å ivareta ro og avverge skade.

Utvalget foreslår blant annet en presisering av at skolen skal arbeider forebyggende, slik at fysisk inngripen ikke blir nødvendig. Det foreslås også å gi hjemmel for at



ansatte i skolen kan gripe inn fysisk overfor elever for å opprettholde orden eller avverge skade på personer eller eiendom. Utvalget foreslår videre saksbehandlingskrav knyttet til slike inngrep.

Asker kommune deler utvalgets vurdering av at det rettslige grunnlaget for bruk av tvang oppfattes som uklart.

Asker kommune støtter forslaget. Forslaget kan bidra til en klargjøring av ansattes begrensede adgang til bruk av makt. Forslaget er utformet på en måte som etter kommunens vurdering, ikke vil medføre økt bruk av makt.

Grunnskoleopplæring i hjemmet

Utvalget foreslår at det fortsatt åpnes for grunnskoleopplæring i hjemmet, men at det innføres krav om forhåndsgodkjenning og at opplæringen er forsvarlig.

Asker kommunen støtter forslaget. Omfanget av opplæring i hjemmet er svært lavt i Asker kommune. Dette er likevel blitt aktualisert i tilknytning til utbruddet av Covid-19 og stengingen av skolene. Asker kommune har utarbeidet interne retningslinjer for opplæring i hjemmet og ivaretagelsen av kommunens tilsynsansvar. Kommunen opplever det likevel som uklart hvilke krav som kan stilles til foreldre, og hvilket eventuelle veiledningsansvar kommunen har ovenfor foreldrene. Kommunen mener derfor bestemmelsen om opplæringen i hjemmet kunne inneholdt en hjemmel til å utarbeide forskriftsbestemmelser om denne typen opplæring.

Kommunen viser videre til at utvalgets forslag om forhåndsgodkjenning av opplæringen i hjemmet. En slik forhåndsgodkjenning forutsetter at kommunen får et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om foreldrene er i stand til å ivareta elevens rett til opplæring. Dette kan for eksempel løses ved at det lov- eller forskriftsfestes et krav om at foreldre må levere en plan for opplæringen, og at det må rapporteres underveis.

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Med vennlig hilsen
Kristian Olav Mørch

21110 - Kvalitet og forvaltning

Dokumentet er elektronisk godkjent.

