



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Utdanningsavdelingen

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref.: 200806371 Deres dato: 04.11.2008 Vår ref.: 2008/13743 FM-UA Saksbehandler: Ann-Karin Bjerke Dato: 15.12.2008

Høringsuttalelse – forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Vi viser til brev av 04.11.2008 med høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har gjennomgått departementets forslag og ønsker å komme med noen kommentarer knyttet til forslaget om å endre bestemmelsene om organisering av elevene i grupper, jf. opplæringsloven § 8-2. Fylkesmannen har ikke merknader til øvrige forslag.

Forslag om å endre bestemmelsen om organisering av elevene i grupper – elevenes sosiale tilhørighet

Basisgrupper

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter departementets forslag om at det skal framgå tydelig av loven at elevene i opplæringen skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.

Etter vår vurdering er det at elevene skal ha tilhørighet i én fast og stabil gruppe, en sentral del av § 8-2. Etter vår oppfatning følger dette også forutsetningsvis av den gjeldende bestemmelsen. I forbindelse med at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har pilotert felles nasjonalt tilsyn for 2009 hvor § 8-2 skal være tema, er imidlertid vår erfaring at begrepet sosial tilhørighet blir tolket på flere ulike måter, noe som skapte store utfordringer under piloteringstilsynet. Fylkesmannen mener derfor at dette er en viktig og nødvendig presisering.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus ser imidlertid også behov for en nærmere presisering av hvor stor del av opplæringen som må skje i basisgruppen/klassen og hvor stor del av opplæringen elevene kan deles inn i andre grupper. Det vises til departementets formuleringer i høringsbrevet: ”deles i andre grupper for *deler av opplæringen*”, ”elevenes sosiale tilhørighet blir *klart forankret*”, ”samtidig som det opprettholdes *en rimelig fleksibilitet*” (Fylkesmannens uthevinger). Begrepsbruken her etterlater for det første tvil om det er opp til kommunenes frie skjønn å avgjøre hvor mye av opplæringen som kan gis i andre grupper enn basisgruppen/klassen, eller om det kan innfortolkes en rettslig norm. Videre gjør bruken av

Postadresse: Postboks 8111 Dep 0032 OSLO	Besøksadresse: Tordenskiolds gt 12 Inngang sjøsiden	Telefon: 22 00 35 00 Telefaks: 22 00 38 90 Internett: www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus	Saksbehandler: Ann-Karin Bjerke Direkte telefon: 22 00 38 05 E-post: postmottak@fmoa.no Org.nummer: NO 974 761 319
--	--	---	---

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

slike skjønnsmessige uttrykk at det vil være vanskelig for Fylkesmannen å føre tilsyn med om elevenes behov for sosial tilhørighet er ivare tatt.

”Til vanlig”

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener også det er behov for en avklaring av hvorvidt formuleringen om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisitet innebærer noe annet eller noe mer enn det som fremgår av kravet til sosial tilhørighet, jf. redegjørelsen ovenfor.

Fylkesmannen viser i denne sammenheng til at lovens forarbeider gir få holdepunkter for hva begrepet ”til vanlig” skal relateres til. Vår erfaring fra pilotering av felles nasjonalt tilsyn for 2009 viser at det er stor usikkerhet rundt dette, og at det foreligger flere relevante tolkningsalternativer.

For det første kan det stilles spørsmål ved om ”til vanlig” skal relateres til hele skoleløpet, det enkelte årstrinn eller det enkelte fag.

En annen mulig tolkning relaterer ”til vanlig” til det handlingsrom skolen har for å dele grupper utenfor basisgruppen/klassen. Dersom man legger til grunn departementets utgangspunkt om at eleven skal tilbringe hoveddelen av opplæringstiden i basisgruppen, vil dette nettopp gi et handlingsrom for å dele inn i andre grupper i en mindre del av tiden. Bestemmelsen kan da også forstås dithen at ”til vanlig” relateres til dette handlingsrommet, slik at elevene innenfor dette handlingsrommet ikke ”til vanlig” kan organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisitet.

Dette er en løsning som ser ut til å være i samsvar med oppbygningen av § 8-2 før lovendringen i 2003, da bestemmelsens første ledd hadde følgende ordlyd: *”Alle elever har rett til å høyre til ein klasse. For bestemte delar av opplæringa kan elevane organiserast på andre måtar. Organiseringa skal til vanleg ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhørsel.”* Etter Fylkesmannens vurdering er dette også en mulig tolkning av departementets forslag i høringsnotatet.

Uansett hvilke av disse tolkningsalternativene som legges til grunn, vil det også være nødvendig med en avklaring av hvor mye ”til vanlig” vil utgjøre i omfang.

Fylkesmannen vil også bemerke at forarbeidene til den opprinnelige § 8-2 (ot.prp.nr. 46 (1997-98)), åpner for nok en tolkning av formuleringen om at elevene ikke til vanlig skal inndeles etter faglig nivå, kjønn eller etnisitet. Det vises til følgende uttalelse om ”til vanlig”-formuleringen: *”Vidare er det i samsvar med lovvedtak 19.06.1997 nr. 83 sett inn ein regel om samansetjinga av klassen eller gruppa.”* Dette kan tale for at formuleringen ikke har noe annet formål enn å sikre at alle grupper, inkludert basisgruppen, som utgangspunkt skal sammensettes på tvers av faglig nivå, kjønn og etnisitet, med andre ord en lovfesting av prinsippet om sammenholdte klasser.

I denne sammenheng vises det også til følgende uttalelse i høringsbrev av 13.11.2002 ”Lokalt handlingsrom i organisering av grunnopplæringen”:

”Når det gjelder gruppetilhørighet, fastsetter loven i tillegg at organiseringen av klasser til vanlig ikke skal skje på bakgrunn av faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet (prinsippet om sammenholdte skoleklasser).”

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Dersom denne tolkningen legges til grunn, vil det være naturlig å forstå begrepet "til vanlig" slik at det kun gir anvisning på et utgangspunkt, og at dersom dette skal fravikes, krever dette en saklig begrunnelse i pedagogiske hensyn./særskilt begrunnelse. og at en eventuell fravikelse av dette utgangspunktet krever særskilt begrunnelse.

Ovenstående redegjørelse viser tydelig at formuleringen kan tolkes på ulike måter, og at dette vil være et problem både for skoleeiere og tilsynsmyndighetene

Begrunnelse

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har videre merket seg departementets uttalelse om at det kan gjøres unntak fra kravet om at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet når det foreligger "*særlige grunner, eksempelvis at pedagogiske hensyn tilsier avvik*". Selv om dette ikke følger av ordlyden, vil slike uttalelser i forarbeidene ha betydning for tolkningen. Fylkesmannen vil derfor komme med noen bemerkninger knyttet til dette.

For det første vil Fylkesmannen bemerke at "særlige grunner" er et vagt begrep og at det kan oppstå tvil om det gir anvisning på fritt kjønn eller rettsanvendelsesskjønn.

Departementet nevner videre pedagogiske hensyn som et eksempel på "særlige grunner". Etter Fylkesmannens vurdering kan dette være egnet til å skape forvirring/usikkerhet. Det vises til at Fylkesmannen vanskelig kan se at andre hensyn enn de pedagogiske og organisatoriske kan være saklige ved organisering av elever i grunnskolen. "Særlige grunner" kan imidlertid gi inntrykk av at skoleeier også har anledning til å bruke andre hensyn som begrunnelse for organiseringen, selv om disse ligger utenfor skolens oppgave som pedagogisk virksomhet. Skoleeier kan for eksempel ha et ønske om å utvikle talenter innenfor idrett/kultur eller å skille ut elever med atferdsutfordringer i egne grupper.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener på denne bakgrunn at det er mer hensiktsmessig å stille krav til at organiseringen har *saklig* begrunnelse i pedagogiske eller organisatoriske hensyn. Det vil da være tydelig at det er tale om et rettsanvendelsesskjønn i forhold til om begrunnelsen er i tråd med lovens og bestemmelsens formål og knyttet til høyere måloppnåelse i forhold til målene i læreplanene. Det vil imidlertid ligge til det faglige pedagogiske skjønnet å vurdere om elevene faktisk vil få høyere måloppnåelse som følge av organiseringen.

Fylkesmannen mener videre det bør komme tydeligere frem at kravet til saklig begrunnelse må gjelde enhver alternativ organisering av elevene, ikke bare etter kriteriene faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Det vises i denne sammenheng at dette også har blitt innfortolket tidligere, jf. blant annet følgende uttalelse om den gang gjeldende rett i NOU 1995:18: "*Men selv om det ikke er nevnt eksplisitt, er det grunn til å anta at annen organisering enn klassen må være faglig/pedagogisk begrunnet.*"

På denne bakgrunn mener Fylkesmannen i Oslo og Akershus at det også bør vurderes om et saklighetskrav bør tas inn i lovteksten.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Med hilsen

Björg Ølstad
utdanningsdirektør

Ann-Karin Bjerke
seniorrådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.