

## FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
108/08	Fylkestinget	01.12.2008

### Høringsuttalelse til forslag om endringer i opplæringsloven.

#### Sammendrag

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i opplæringsloven. Høringsuttalelsen avgrenses til forslag som gjelder videregående opplæring. Det vil si at områder som gjelder grunnskoleopplæring og private skoler ikke er med i uttalelsen. Flere av forslagene som er sendt på høring er med forbehold om at disse endringene blir vedtatt i behandlingen av St.meld.nr. 31 (2007-2008) – *Kvalitet i skolen*, som behandles 21. november 2008.

#### Saken omhandler følgende endringer:

##### **Forslag til endring av opplæringslovens § 8-2 - som gjelder bestemmelsen om organisering av elever i grupper.**

Fylkeskommunen er enig i å tydeliggjøre lovkravet slik at den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet sikres.

##### **Forslag til endring i opplæringslovens § 13-10 som gjelder kravet til et forsvarlig kvalitetssystem.**

Kravet om at det skal lages en årlig rapport om tilstanden i videregående skoler er innarbeidet i vårt system for kvalitetsvurdering av videregående skoler. Systemet ble vedtatt av fylkestinget i sak 15/08 og er innført fra og med høsten 2008. Vi støtter forslaget.

##### **Forslag om endring i opplæringslovens § 3-1, som gjelder rett til utvidet opplæringstid.**

Fylkeskommunen støtter forslaget om at minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring, kan søke om utvidet opplæringstid. Det vil trolig kunne bidra til at flere minoritetsspråklige gjennomfører videregående opplæring, og få et bedre grunnlag for videre studier eller arbeid. Dette forslaget vil medføre økte kostnader.

##### **Forslag om endring i opplæringslovens § 13-3 - som gjelder foreldresamarbeid.**

Fylkeskommunen støtter forslaget om å forplikte de videregående skolene til samarbeid med foresatte. Dette gjøres allerede i dag, både gjennom ulike typer informasjon, foreldremøter og samarbeid om oppfølging av elevene.

En forpliktelse gjennom lovverket vil legge grunnlaget for en mer systematisk oppfølging og krav om dokumentasjon av slikt samarbeid i skolens utviklingsplan og rapportering i årsmelding.

## Fylkesrådets vurdering

Fylkesrådet støtter i hovedsak de foreslåtte endringene i opplæringsloven. Det å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet er viktig i organisering av opplæringa, samtidig er det viktig å opprettholde de øvrige rammene i lovverket som er knyttet til mulighetene for organisatorisk differensiering.

Økt gjennomføring av videregående opplæring er et sentralt satsingsområde for fylkesrådet, og forslaget om at minoritetsspråklige elever kan få utvidet opplæringstid støttes. Et godt samarbeid mellom videregående skoler og foresatte er sentralt både i forhold til å skape gode læringsvilkår for den enkelte og for de resultatene elevene oppnår. En mer tydelig lovhjemmel vil forplikte skolene i større grad.

Når det gjelder kravet om at det skal lages en årlig rapport om tilstanden i videregående skoler, er fylkesrådet fornøyd med at dette allerede er innført i Nordland. De videregående skolene har frist til 15. januar 2009 til å levere sin første årsmelding som en del av det helhetlige kvalitetssystemet som er innført. Fylkestinget vil få årsmeldingen til behandling i apriltinget 2009.

## Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkestinget er enig i at det i bestemmelsen om organisering av elever i grupper kommer tydelig frem at den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet skal sikres.
2. Fylkestinget støtter forslaget om at det skal lages en årlig rapport til fylkestinget om tilstanden i videregående skoler.
3. Fylkestinget er enig i forslaget om at minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring, kan søke om utvidet opplæringstid. Retten til utvidet opplæringstid vil medføre økte kostnader for fylkeskommunen.
4. Fylkestinget støtter forslaget om en mer tydelig lovhjemmel som forplikter skolene i større grad til samarbeid med foresatte.

Bodø den 18.11.2008

Odd Eriksen  
Fylkesrådsleder

Trud Berg  
fylkesråd for utdanning

## 01.12.2008 Fylkestinget

**FT-108/08**

**Innstillinga fra komite for kultur og miljø ble lagt fram av saksordfører Per Mikal Hilmo, SV:**

1. Fylkestinget er enig i at det i bestemmelsen om organisering av elever i grupper kommer tydelig frem at den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet skal sikres.

2. Fylkestinget støtter forslaget om at det skal lages en årlig rapport til fylkestinget om tilstanden i videregående skoler.
3. Fylkestinget er enig i forslaget om at minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring, kan søke om utvidet opplæringstid. Retten til utvidet opplæringstid vil medføre økte kostnader for fylkeskommunen.
4. Fylkestinget støtter forslaget om en mer tydelig lovhjemmel som forplikter skolen og de foresatte i større grad til samarbeid.
5. Fylkestinget forutsetter at økte kostnader med endringene i opplæringsloven dekkes i sin helhet av staten.

#### Votering:

Komiteinnstillinga punktene 1-3 enstemmig vedtatt.

Komiteinnstillinga punkt 4 enstemmig vedtatt.

Komiteinnstillinga punkt 5 fikk 27 stemmer og ble vedtatt.

#### **Vedtak:**

1. Fylkestinget er enig i at det i bestemmelsen om organisering av elever i grupper kommer tydelig frem at den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet skal sikres.
2. Fylkestinget støtter forslaget om at det skal lages en årlig rapport til fylkestinget om tilstanden i videregående skoler.
3. Fylkestinget er enig i forslaget om at minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring, kan søke om utvidet opplæringstid. Retten til utvidet opplæringstid vil medføre økte kostnader for fylkeskommunen.
4. Fylkestinget støtter forslaget om en mer tydelig lovhjemmel som forplikter skolen og de foresatte i større grad til samarbeid.
5. Fylkestinget forutsetter at økte kostnader med endringene i opplæringsloven dekkes i sin helhet av staten.

Vedlegg

Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Liste over høringsinstanser

DokID

26199

26200

**Utrykt vedlegg:** Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet som gir en nærmere omtale av forslagene til endringer i opplæringsloven.

## UTREDNING

### Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i opplæringsloven som gjelder følgende områder:

1. Plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1-4 årstrinn.
2. Bestemmelsene om organisering av elevene i grupper.
3. Plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen.
4. Minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring.
5. Plikt til foreldesamarbeid i grunnskole og videregående opplæring.
6. Rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen.
7. Bestemmelsene som gjelder private skoler for funksjonshemmede.
8. Skolepenger for særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett.

Punktene 2, 3, 4 og 5 er forslag som er varslet i St.meld.nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*.

Tidspunktet for behandlingen av meldingen er satt til 21. november 2008, og de nevnte forslagene sendes på høring med forbehold om endringer som følge av Stortingets behandling av meldingen.

### Problemstilling

Høringsuttalelsen avgrenses til forslag som gjelder videregående opplæring på grunn av den korte høringsfristen. Det vil si at punktene 1, 6, 7 og 8 ikke omtales i saken da disse forslagene gjelder grunnskolen og private skoler.

Nedenfor følger uttalelse som gjelder punkt 2, 3, 4 og 5.

### **Punkt 2: Forslag om å endre bestemmelsene om organisering av elevene i grupper – kravet til elevenes sosiale tilhørighet**

#### **Gjeldende rett**

I opplæringslovens § 8-2 fastsettes følgende: *”Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikke vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarlig. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosial tilhør. Til vanlig skal organiseringa ikke skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen”.*

#### **Begrunnelse for endringsforslaget**

Bestemmelsen om organisering av elevene i grupper ble i 2003 erstattet av de tidligere reglene for klasseorganisering, der det var lovfestet at elevene skulle inndeles i klasser med maksimumstall. Hensikten med den nye lovbestemmelsen er å gi større mulighet til å tilpasse bruken av lærerressursene og organiseringsformene slik at elevene behov kan ivaretas best mulig. Den økte fleksibiliteten skal ikke gå å bekostning av elevenes behov for sosial tilhørighet. Loven setter også krav om at sosial tilhørighet skal ivaretas ved valg av organisering, og at gruppene ikke er større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Det er også tillatt å organisere elevene i tradisjonelle skoleklasser dersom man ønsker det lokalt. I forbindelse med lovendringen i 2003 påpekte Stortinget at regjeringen gjennom tilsyn må påse at oppheving av klassesdelingstallet ikke blir brukt som sparetiltak. Klassesdelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling.

I St.meld. nr 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen uttrykkes økende bekymring for at den sosiale tilhørigheten og læringsfellesskapet i skolen er i ferd med å svekkes. Det er ulike oppfatninger om sammenhengen mellom organiseringsform, skolebygg, sosial tilhørighet og læringsutbytte. Det pekes blant annet på at fravær av faste klasser og skoler med åpne landskap bidrar til mer bråk, mindre forutsigbarhet, mindre tilhørighet til et fellesskap og til utrygge omgivelser for enkelte elever. Andre mener at mindre innslag av fast organisering tvert om gir mer variert og tilpasset undervisning som fører til bedre læringsutbytte og trivsel. Det blir også pekt på at det avgjørende for å lykkes er at organiseringen blir planlagt og fulgt opp i praksis.

Departementet mener at det fortsatt bør være mulighet til å tilpasse organisasjonsformene og bruken av lærerressursene ut fra lokale forhold som skolestørrelse, lærerressurser og skolebyggenes utforming. Det må sørges for en god balanse mellom frihet til å etablere fleksible løsninger ut fra lokale forhold, samtidig som elevfellesskapet og den enkeltes behov for sosial tilhørighet sikres.

Selv om det i gjeldende bestemmelse er et krav om at organiseringen skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, mener departementet at det bør framgå tydeligere i loven at elevene skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet.

### **Forslag til endring i opplæringslovens § 8-2**

Opplæringslovens § 8-2 skal fastsette følgende (endringer angitt i kursiv): *I opplæringa skal elevane delast i klasser eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosial tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.*

*Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærer) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa, mellom anna kontakten med heimane”.*

Endringene består i at sosial tilhørighet for elevene kommer tydeligere fram, og ansvaret til kontaktlærer er koblet direkte til klassen/basisgruppen og de elevene som er der.

Før øvrig blir de øvrige rammene i lovparagrafen knyttet til forsvarlighetskravet og mulighetene for organisatorisk differensiering videreført.

### **Fylkeskommunens vurdering**

Fylkeskommunen er enig i å tydeliggjøre lovkravet slik at den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet sikres.

### **Punkt 3: Forslag om å lovfeste plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen**

#### **Gjeldende rett**

I opplæringslovens § 13-10, andre ledd fastsettes følgende:

*”Fylkeskommunen/kommunen/skoleeigaren skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Skoleeigaren skal også ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med hjemmel i § 14-1, fjerde ledd”.*

### **Begrunnelse for endringsforslaget**

Kommunestyre og fylkesting er etter kommunelovens § 6 øverste myndighet i henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, og følgelig også ansvarlig skoleeier etter opplæringsloven. Som skoleeier har de det øverste ansvaret for at rammene som sentrale myndigheter har fastsatt i regelverket blir fulgt. Det betyr at fylkestingets ansvar og rolle skal konkretiseres i det helhetlige systemet som det pålegges skoleeier å ha. Det er imidlertid ikke angitt hvilken rolle fylkestinget skal ha da skoleeier, i følge lovkommentarene, står fritt til å lage sine egne system som er tilpasset lokale forhold. Systemkravet kan ikke oppfylles uten at øverste myndighet (fylkestinget) gjennomfører kontinuerlige vurderinger av om virksomheten drives etter opplæringsloven.

I dagens lovverk er det ikke krav om at det skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden som en del av skoleeiers interne system. Departementet foreslår derfor at det blir tatt inn et tillegg i opplæringslovens § 13-10 om at skoleeier har plikt til å sørge for at det blir utarbeidet en årlig rapport om tilstanden knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø.

### **Forslag til endring i opplæringslovens § 13-10**

Det foreslås følgende nytt tredje punktum i opplæringslovens § 13-10 andre ledd: *Som en del av oppfølgingsansvaret etter dette leddet skal det utarbeidas ein årleg rapport om tilstanden i grunnopplæringa knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.*

### **Fylkeskommunens vurdering.**

Kravet om at det skal lages en årlig rapport om tilstanden i videregående skoler i Nordland er innarbeidet i vårt system for kvalitetsvurdering av videregående skoler. Systemet ble vedtatt av fylkestinget i sak 15/08 og er innført fra og med høsten 2008.

Det vil si at de videregående skolene har frist til 15.01.09 til å levere sine årsmeldinger, og på grunnlag av disse vil fylkestinget få en samlet årsmelding om tilstanden i videregående skoler til behandling i apriltinget 2009. I årsmeldingen vil vi rapportere om læringsresultat, læringsmiljø og gjennomføring av videregående opplæring.

### **Punkt 4: Forslag om å presisere minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring med inntil to år**

#### **Gjeldende rett**

I opplæringslovens § 3-12, første ledd fastsettes følgende: ”Elevar i vidaregåande opplæring med anna morsmål enn norsk eller samisk har rett til særskilt norskopplæring til dei har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følgje den vanlige opplæringa i skolen”.

#### **Begrunnelse for endringsforslaget.**

Ved innføring av opplæringslovens § 3-12 om rett til særskilt norskopplæring, som ble innført i 2008, ble det ikke samtidig sikret en videreføring av retten til to ekstra år i videregående opplæring med hjemmel i opplæringslovens § 3-1. Rettigheten til slik ekstra opplæringstid er fortsatt sentral i arbeidet med frafall i videregående opplæring, og for at elevene skal kunne gjennomføre opplæringen med nødvendig tilrettelegging. Med utvidet tid vil minoritetsspråklige elever få bedre grunnlag for videre studier eller arbeid etter grunnopplæringen. På grunn av kort botid i Norge, vil en del minoritetsspråklige elever ikke ha tilegnet seg tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne følge den ordinære nasjonale norskplanen. På grunn av manglende språkferdigheter vil de også møte store utfordringer i programfagene. Den nye planen ”grunnleggende norsk for språklige minoriteter” som er innført fra skoleåret 2007-2008, er nivåbasert, aldersuavhengig, uten sluttvurdering og har ingen egen eksamen.

Det er en overgangsplan som elevene skal følge til de når tilstrekkelig kompetanse i norsk. Denne planen avløste Norsk som 2. språk som hadde egen "alternativ" eksamen. Et eget kartleggingsverktøy er utviklet for at skolene skal kunne plassere eleven inn på riktig nivå. Det er nå meningen at minoritetsspråklige elever skal følge "grunnleggende norsk" til de kan gå inn på den vanlige norskplanen.

Departementet foreslår ikke endringer i kravet om sakkyndig vurdering før vedtak om utvidet opplæringstid fattes. Det presiseres at den sakkyndige vurderingen kun skal ta stilling til elevens behov for utvidet opplæringstid. Kravene til den sakkyndige vurderingen forut for vedtak om spesialundervisning, jfr § 5-3, skal ikke benyttes, da sakkyndig vurdering om utvidet opplæringstid gjøres med hjemmel i opplæringslovens § 3-1.

### **Forslag til endring i opplæringslovens § 3-1**

Opplæringslovens § 3-1, femte ledd skal fastsette følgende (endringer angitt i kursiv): Elev som etter reglene i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til videregående opplæring i inntil to ekstra år når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak *om utvidet opplæringstid*, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei særlege behova eleven har. Retten gjeld også elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk, etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift, etter § 3-10 *eller rett til særskild språkopplæring, etter § 3-12*.

### **Fylkeskommunens vurdering**

Det har vært stor skepsis og motstand mot den nye norskplanen. Mange uttrykker store frustrasjoner over at elevene vil få for kort tid til å tilegne seg nødvendig norskkunnskaper for å ta ordinær eksamen etter tre år i videregående opplæring. Det er derfor positivt at elevene kan søke om utvidet opplæringstid. Det vil trolig kunne bidra til at flere minoritetsspråklige gjennomfører videregående opplæring, og et bedre grunnlag for videre studier eller arbeid.

Fylkeskommunen støtter forslaget om at minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring, kan søke om utvidet opplæringstid.

**Økonomi:** Med den nye bestemmelsen blir det sannsynligvis flere minoritetsspråklige som vil søke om utvidet tid enn det har vært til nå. At flere elever bruker lengre tid på gjennomføring av videregående opplæring, vil medføre økte kostnader.

## **Punkt 5: Forslag om å presisere plikten til foreldesamarbeid i grunnpoplæringen**

### **Gjeldende rett**

Formålsparagrafen i opplæringslovens § 1-2, femte ledd understreker at det gjennom hele grunnpoplæringen, både i grunnskole og videregående opplæring, skal vektlegges å skape gode samarbeidsformer. Dette formuleres slik: *"Det skal leggjast vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar, mellom læringar, lære kandidatatar og bedrifter, mellom skole og heim, og mellom skole og arbeidsliv"*.

I læreplanverkets prinsippdel omtales også følgende om foreldresamarbeid: *Samarbeid mellom heim og skole er viktig i hele grunnpoplæringen, men vil endre karakter og form etter hvert som elevene blir eldre og får større ansvar for egen læring og utvikling. Samarbeidet mellom heim og skole er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Hjemmet skal få informasjon om målene for opplæringen i fagene, elevenes faglige utvikling og hvordan hjemmet kan bidra for å fremme elevenes måloppnåelse. Videre skal hjemmet ha informasjon om hvordan opplæringen er lagt opp og hvilke arbeidsmåter og vurderingsformer som brukes. Det må også legges til rette for at foreldre/foresatte får nødvendige opplysninger for å kunne delta i reelle drøftinger om utvikling av skolen.*

I opplæringslovens § 8-2, andre ledd er kontaktlæreren tillagt ansvaret for samarbeid med foresatte, og i forskriften til opplæringsloven § 3-2 er ansvaret for samarbeidet med hjemmet understreket, og det er også krav til foreldresamarbeid i forbindelse med vurdering av eleven. Krav til foreldresamarbeid følger også av bestemmelsene om foreldreråd, jfr opplæringslovens § 11-4, andre ledd.

### **Begrunnelse for endringsforslaget**

I forbindelse med stortingsbehandlingen av FUG – Foreldteutvalget for grunnopplæringen, ble det fremmet forslag om et styrket samarbeid mellom hjem og skole. I komiteens innstilling, Inst.O. nr. 51 (2007-2008) punkt III B heter det: ” *Stortinget ber regjeringen snarest utarbeide forslag til bestemmelser som forplikter videregående skole til foreldresamarbeid*”.

Det er grunnleggende enighet om at et nært samarbeid mellom skole og foreldre er verdifullt og nødvendig for å skape et godt grunnlag for læring, og at foreldrene bør være gode samarbeidspartnere for sine barn. Dette gjelder gjennom hele grunnopplæringen, men først og fremst i grunnskolen og første året i videregående opplæring. Når det gjelder overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring, er denne krevende for mange elever ved at vanskelige valg skal tas. Det er da av stor betydning at foreldre opptrer som gode rådgivere for sine barn, og for ressursvake elever er dette særlig viktig. Samarbeidet mellom skole og hjem gjennom grunnopplæringen bør ses i sammenheng, og ikke minst som et virkemiddel for å få redusert det store frafallet i videregående opplæring.

Selv om det både i opplæringslov, forskrift og læreplanverk er fastsatt foreldresamarbeid, er det behov for en egen bestemmelse som forplikter skolene i større grad.

### **Forslag til endring i opplæringslovens § 13-3**

Opplæringslovens § 13-3d skal fastsette følgende plikt for kommunen og fylkeskommunen til foreldresamarbeid: *Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for samarbeid med foreldre i grunnskolen og i videregående opplæring. Organisering av foreldresamarbeid skal ta omsyn til lokale tilhøve. Departementet gir nærmere forskrifter*”.

Henvisningen til at det skal tas hensyn til lokale forhold i organiseringa av samarbeidet betyr at det ikke åpner for endringer i de samarbeidsorganene som man har i grunnskolen i dag, jfr opplæringslovens kapittel 11. I videregående opplæring er ikke foreldreråd et lovfestet brukerorgan ved skolene. Fylkeskommunen må derfor organisere samarbeidet med foreldrene på en annen måte som ivaretar lokale forhold.

### **Fylkeskommunens vurdering**

Fylkeskommunen støtter forslaget om å forplikte de videregående skolene til samarbeid med foresatte. Dette gjøres allerede i dag, både gjennom ulike typer informasjon, foreldremøter og samarbeid om oppfølging av elevene.

En forpliktelse gjennom lovverket vil legge grunnlaget for en mer systematisk oppfølging og krav om dokumentasjon av slikt samarbeid i skolens utviklingsplan og rapportering i årsmelding.