



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høring - forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova

Innledning

Det vises til høringsbrev med vedlagt høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet, datert 4.11.2008. Utdanningsforbundet beklager den korte høringsfristen. Vi har likevel gjennomført en organisasjonsmessig høring i våre fylkeslag og berørte fagråd, som det har vært stor interesse for, til tross for svært kort svarfrist. Det viser at det dreier seg om forslag til lovendringer på viktige områder som berører hverdagen til lærere og elever. Blant annet på bakgrunn av hørings svar fra fylkeslag og fagråd ble høringa behandlet i Utdanningsforbundets sentralstyre 11.-12. desember.

Utdanningsforbundet har merket seg at regjeringa i St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* signaliserer en sterkere nasjonal styring av skolen. Utdanningsforbundet ønsker en tydeligere statlig styring som sikrer at nasjonale utdanningspolitiske målsettinger realiseres på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Elevene må sikres det omfang og innhold i opplæringa som lov og styringsdokumenter gir rett til.

Høringsnotatet har forslag som er ment å legge til rette for større lærertetthet. Utdanningsforbundet mener at forslagene ikke er tilfredsstillende for å få bedre nasjonal styring for å oppnå målet i Soria Mora-erklæringa om større lærertetthet. Det er nødvendig med nasjonale standarder for minste lærer- og lederressurs på den enkelte skole for hele skoleløpet. På denne måten kan sentrale myndigheter ta ansvar for en forsvarlig finansiering av kjernevirksomheten i skolen.

Fraværet av entydige nasjonale standarder resulterer i ulikhet i opplæringstilbudet kommuner og skoler imellom. Riksrevisjonens rapport fra 2006 viser at mange skoleeiere ikke gjør en pedagogisk vurdering av om gruppestørrelsen er forsvarlig. Samtidig trekker mange rektorer fram forsvarlig lærertetthet som en sentral faktor for å sikre tilpassa opplæring.

Utdanningsforbundet mener at regjeringa nå må benytte anledningen og bidra til å sikre større lærertetthet og mindre gruppestørrelser ved å foreslå innføring av klassesdelingstall i opplæringslova.

Forslag om å lovfeste plikt til forsterka opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. årstrinn

Større lærertetthet i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. årstrinn kan være et viktig tiltak for å styrke elevenes grunnleggende kompetanse tidlig i skoleløpet. Skal dette bli en realitet i skolene, må regjeringa være villig til å ta sine egne signaler om sterkere nasjonal styring på alvor og lovfeste entydige nasjonale standarder. Rettslige standarder er helt tilstrekkelig for å sikre målet om høyere lærertetthet. En generell kommunal plikt til å gi forsterka opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn, vil ikke få den ønskede virkning. Det vises til innledningen ovenfor, der Utdanningsforbundet går sterkt inn for at det innføres bestemmelser om klassesdelingstall i opplæringslova. I tillegg kan en målrette dette tiltaket ved å lovfeste at det skal være to lærere i hver undervisningstime i de aktuelle fag på 1.–4. trinn dersom klassen/gruppa har mer enn 18 elever, slik en tidligere regulerte lærertettheten i 1. klasse.

Utdanningsforbundet mener det er uheldig å innføre begrepet forsterka opplæring på den måten som det er beskrevet i høringsnotatet. Det kan lett føre til uklarhet både i forhold til prinsippet om tilpassa opplæring og retten til spesialundervisning. Det innføres på en måte et eget nivå innafor tilpassa opplæring, der en uten enkeltvedtak og sakkyndig vurdering skal kunne sette inn spesialisert fagpersonell. Vi mener det er bedre å sikre lærertettheten og ivareta både sterke og svake elever bedre gjennom tilpassa opplæring ut fra profesjonelt skjønn dersom det ikke er behov for spesialundervisning.

Vi er også kritiske til det finansieringsopplegget som er valgt. Utskiftingen av lærebøker i forbindelse med Kunnskapsløftet er ikke kommet så langt at en kan legge til grunn at disse midlene vil finansiere plikten til forsterka opplæring. Det må settes inn friske midler som gir kommunene mulighet til å gjennomføre en ny plikt til økt lærertetthet på enkelte trinn, uten å skjære ned på antall lærerstillinger på andre trinn. Rapporter fra våre tillitsvalgte og reportasjer i media viser at mange kommuner blir tvunget til å finansiere nye reformer ved å redusere innsatsen på andre områder i skolen. Styrking av opplæringa i norsk/samisk og matematikk på 1.–4. trinn må ikke gå ut over ressurser til spesialundervisning, tilpassa opplæring eller lærertetthet på andre trinn.

Høringsnotatet foreslår at paragrafen om plikt til forsterka opplæring plasseres i kapittel 2 fordi det er en særbestemmelse med virkning bare for grunnskoleopplæringa. Departementet peker selv på muligheten for å plassere paragrafen under kapittel 8, der en har regulert forsvarlighetsstandarder for gruppestørrelse og tidligere regulerte klassesdelingstallet, for å understreke at det sentrale ved plikten er økt lærertetthet i de aktuelle faga på 1.–4. trinn. Utdanningsforbundet mener dette hensynet er så sentralt at paragrafen må plasseres i kapittel 8.

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

Utdanningsforbundet deler departementets bekymring for at den sosiale tilhørigheten og læringsfellesskapet i norske skoler er i ferd med å svekkes. Utdanningsforbundet er enig i at

sosial tilhørighet og et godt læringsfellesskap er av betydning for alle elevers læring og trivsel. Flere studier viser at det sosiale fellesskapet gir positive effekter for elevenes faglige læring, og at deltakelse i et sosialt fellesskap er en nødvendig forutsetning for at elevene skal få trening i å samarbeide med ulike mennesker, hevde sine meninger på positive måter og løse konflikter på hensiktsmessig måte.

Vi er glad for at begrepet ”klasse” kommer inn i lova for å unngå misforståelser i retning av at klasseorganisering ikke er tillatt. Begrepet basisgruppe ser ikke ut til å få fotfeste blant foreldre og elever. Begrepet klasse har en lang tradisjon i opplæringa og holder seg godt i folks dagligtale. Utdanningsforbundet mener det ikke er hensiktsmessig å innføre begrepet ”basisgruppe” i lovverket. En bør isteden holde seg til begrepene ”klasse” og ”grupper”.

Det må komme enda tydeligere fram at opplæringa normalt skal foregå i klassen. Departementet uttaler i høringsnotatet at ”Klassen/basisgruppen blir da navnet på den grunnleggende enheten som opplæringa skal foregå i.” Utdanningsforbundet mener det må lovfestes at klassen er navnet på den grunnleggende enheten opplæringa skal foregå i. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at deler av opplæringa etter behov kan organiseres i andre grupper.

Utdanningsforbundet støtter at kontaktlærerne igjen får et lovfestet ansvar for klassen og ikke bare for den enkelte elev. Kontaktlærernes ansvar for klassen som gruppe vil kunne bidra til å legge vekt på klasseledelse og styrke læringsfellesskapet og det sosiale fellesskapet i skolen. Utdanningsforbundet mener at kontaktlærer må få mer frigjort tid til sine oppgaver. Dette krever ekstra ressurser.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at lovendringa i de fleste tilfelle ikke vil få store konsekvenser for nye skolebygg. Vi vil understreke at pedagogiske hensyn må stå sentralt ved utforming av skolebygg. Skolebyggene må sikre at alle klasser/grupper har et avskjermet hjemmeareal enten en velger en klasseromsløsning eller andre løsninger. Skolebyggene må gi muligheter for flere organiseringsformer.

Utdanningsforbundet viser til at voksenopplæringa ikke har lovfestet en kontaktlærerfunksjon. Den oppfølging av grupper og enkeltelever som skal ligge i kontaktlærerfunksjonen, er særdeles viktig i voksenopplæringa, der elevene ofte har svært ulik bakgrunn. Vi ber derfor om at det tas inn en paragraf i opplæringslova kapittel 4A, som sikrer at elevgruppene i voksenopplæringa har krav på kontaktlærer.

Forslag om å lovfeste plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden i skolen

Utdanningsforbundet ser med bekymring på at det nasjonale tilsynet i økende grad har avdekket manglende oppfølging av regelverket i kommuner og fylkeskommuner. Det understreker viktigheten av å styrke tilsynet med opplæringssektoren.

Vi stiller oss positive til forslaget om lovfesta plikt til å utarbeide rapport om tilstanden i skolen, men vi er kritiske til at slike rapporter bare skal knyttes opp til indikatorer på Skoleporten og at de ensidig skal knyttes opp til de mål og indikatorer som er skissert i St.meld. nr. 31 (2007-2008). Det kan ikke være slik at en eventuell rapportering om tilstanden i skolen bare skal rette seg snevert mot noen grunnleggende ferdigheter, gjennomstrømning i videregående opplæring og læringsmiljø, slik det kommer fram for eksempel i

elevundersøkelsen. Det vil kunne føre til en innsnevring av det pedagogiske arbeidet i forhold til skolens samfunnsmandat og læreplanens målsettinger, og forsterke en utvikling av skolen i instrumentell retning. Vi minner om at skolen har en bred formålsparagraf, en generell del av læreplanen, prinsipper for opplæringa og kompetansemål i fag der grunnleggende ferdigheter skal være innarbeidet i fagene.

Det må være en forutsetning at slike rapporter inneholder rapportering av skole- og bedriftsbasert vurdering slik at en fremmer faglige refleksjoner om tilstanden i virksomheten. Lovteksten må derfor inneholde krav om at rapporten skal inneholde rapportering av skole- og bedriftsbasert vurdering.

Det er videre en forutsetning at det stilles krav om at rapporteringen blir debattert i kommunale politiske organer og følges opp med nødvendige tiltak. Det må ikke bli rapportering for rapportenes egen skyld, eller føre til mer byråkrati.

Forslag om å presisere minoritetsspråklige elevers rett til utvida opplæring i videregående opplæring med inntil to år

Utdanningsforbundet støtter forslaget.

Forslag om å presisere plikten til foreldresamarbeid i grunnopplæringa

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at plikten til foreldresamarbeid utvides til å omfatte videregående opplæring med særlig vekt på det første året. Vi er enige i lovfesting av plikt til foreldresamarbeid for kommunen og fylkeskommunen i en ny paragraf. Vi støtter at foreldresamarbeidet må ta hensyn til lokale forhold i organiseringen av samarbeidet. Det er derfor ikke behov for endringer i de samarbeidsorganene som er hjemlet i kapittel 11.

Vi viser til at elevene når myndighetsalder i løpet av videregående opplæring. Det gir noen utfordringer i foreldresamarbeidet, som det må tas hensyn til. Det kan være behov for å utarbeide retningslinjer eller veiledninger som gir hjelp til å unngå at foreldresamarbeidet kommer i konflikt med elevenes myndighetsalder.

Forslag om å lovfeste rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnopplæringa

Fysisk aktivitet er viktig både for helse, læringsmiljø og læringsutbytte. Utdanningsforbundet ser derfor positivt på at det gis mer tid til fysisk aktivitet i skolen. Vi kan imidlertid ikke akseptere den foreslåtte lovreguleringa av to timer fysisk aktivitet på 5.–7. trinn.

Utdanningsforbundet ser med uro på at lovforslaget innfører et nytt prinsipp for regulering av opplæringa i skolen. Skoleretten og skolepliktens omfang og innhold har hittil bare vært regulert gjennom fag- og timefordeling og læreplaner. All opplæringsaktivitet innafor retten til opplæring forutsettes drevet av lærere med undervisningskompetanse etter kapittel 14 i forskrift til opplæringslova. Forslaget åpner for at en kan regulere aktiviteter som en del av opplæringsplikten, utenfor fagene og dermed åpne for at slike aktiviteter kan drives av personale uten godkjent lærerutdanning. Det vil også kunne føre til at undervisningsbegrepet blir mer uklart og til tidsødende diskusjoner om hva som er undervisning og hva som ikke er det.

Den foreslåtte forskriftshjemmel er så generell at den også åpner for å regulere andre aktiviteter enn fysisk aktivitet utenfor fagene, uten at det forutsetter lovendring. En så generell forskriftshjemmel bryter med intensjonen da opplæringslova ble innført, om å operere med forskriftshjemler som gir "... mest mulig klart og konsist uttrykk for kva det kan bli gitt forskrifter om." (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)).

Utdanningsforbundet mener at de to timene fysisk aktivitet må være en del av kroppsøvningsfaget og drives av lærere med godkjent kompetanse etter kapittel 14 i forskrift til opplæringslova (kompetanseforskriften). Det skisserte innholdet i den utvidede tida til fysisk aktivitet tilsier heller ikke at timene bør legges utenfor kroppsøvningsfaget.

For det første understreker høringsnotatet at aktiviteten skal kunne støtte opp under kompetansemål i fag. Aktiviteten vil dermed være en del av læringsprosessen og må ledes av personale med godkjent lærerutdanning.

For det andre ivaretar læreplanen i Kroppsøving også de nevnte innholdsmomentene i den utvidede tida til fysisk aktivitet. I læreplanen under "Føremålet med faget" heter det blant annet: "Kroppsøving som allmenndannende fag skal medverke til at mennesket sanser, opplever, lærer og skaper med kroppen. Sentralt i faget står rørsleleik, allsidig idrett, dans og friluftsliv, der elevane ut frå eigne føresetnader skal kunne oppleve meistring og meistringsglede." På 5.–7. trinn har faget to hovedområder: Idrettsaktivitet og dans og Friluftsliv. Det legges vekt på både organisert og fri aktivitet, lokale tradisjoner og bruk av nærmiljøet. Kompetansemålene bygger opp om dette.

Forslag om å endre bestemmelsen om private skoler for funksjonshemmede

Utdanningsforbundet vil understreke at de private skolene for funksjonshemmede som eksisterer i dag, gir gode og viktige tilbud til funksjonshemmede elever, som de ikke kan få andre steder. Disse skolene må derfor få 100 % statsstøtte over statsbudsjettet som tidligere. Vi er tilfreds med at det legges opp til at disse skolene skal være sikret videre godkjenning og finansiering. Utdanningsforbundet kan støtte forslaget om at det ikke lenger skal være hjemmel for å godkjenne nye skoler av denne typen.

Vi støtter forslaget om en forskriftshjemmel for å fastsette kriterier for tilskuddsordninga til disse skolene. Vi vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet om hvordan kriteriene skal utformes i en seinere forskriftshøring.

Utdanningsforbundet går imot forslaget om å kunne gi skolene dispensasjon for å ta skolepenger i særskilte tilfelle etter søknad. Disse skolene bør fortsatt få fullfinansiering over statsbudsjettet som er tilstrekkelig til å dekke deres særskilte behov.

Skoler med særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett – toppidrettstilskudd og annet tilskudd

Utdanningsforbundet går imot at privatskolelova skal åpne for at private videregående skoler med toppidrett skal få ta særskilte idrettsskolepenger i tillegg til ordinære skolepenger. Vi viser til at også offentlige skoler har tilbud som kombinerer toppidrett og videregående opplæring. Flere av disse skolene har samarbeid med olympiatoppen eller særforbund for ulike idretter. Å åpne for ekstra skolepenger til private videregående skoler med toppidrett, vil gjøre

det stadig vanskeligere for offentlige skoler med toppidrett, som er avhengige av fylkeskommunale budsjetter, å gi et tilsvarende tilbud som de private skolene.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik
avdelingssjef

Per Arne Sæther
seniorrådgiver