

Høring - forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

Sluttbehandles i:

Formannskapet

ArkivsakID:	JournalpostID:	Arkiv:	Saksbehandler:
21/5194	21/54117	K2-A20, K3- &13	Per Magnar Kuraas
DokumentNR: 2			

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
Formannskapet	08.12.2021	111/21

Dokumenter:

Høringsbrev - Høring om forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven, e-post og brev Vedlegg 1
Lovforslaget – ny opplæringslov og endringer i friskoleloven Vedlegg 2
Høringsinstanser Vedlegg 3
Høringsnotat Utrykt

Fakta:

Kunnskapsdepartementet sendte 26.8.2021, forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven på høring. Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på forslaget. Høringsfrist er 20.12.2021.

Bakgrunn:

Departementets forslag til ny opplæringslov bygger på opplæringslovutvalgets utredning NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* og de over 700 høringsuttalelsene som kom inn til denne.

Forslag til tiltak fra regjeringen i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, Meld. St. 18 (2020–2021) *Oppløve, skape, dele. Kunst og kultur for, med og av barn og unge* og Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* har blitt fulgt opp i arbeidet med forslag til ny lov.

Regjeringen tar sikte på å legge fram et lovforslag om ny opplæringslov og endringer i friskoleloven for Stortinget våren 2023. Ny lov vil tidligst tre i kraft skoleåret 2023–2024. Når den nye loven er vedtatt, vil det være behov for nye forskrifter. Det er Utdanningsdirektoratet som utarbeider forslag til forskrifter som Kunnskapsdepartementet skal fastsette. Utdanningsdirektoratet skriver at forslag til endringer i forskriftene vil bli sendt på høring senest høsten 2022.

Nåværende opplæringslov har vært gjeldende fra 1998. Ved kongelig resolusjon av 22.9.2017 ble det oppnevnt et utvalg for å revidere opplæringsloven. Utvalgets arbeid ble fremmet gjennom NOU

2019:23 Ny opplæringslov.

Det er en utfordring at det er manglende eller ulik forståelse av dagens lovverk. Mange av aktørene som regelverket retter seg mot har ikke juridisk kompetanse. Det er ofte en manglende kobling mellom pedagogisk og juridisk kompetanse. Dette kan føre til at reglene ikke bare blir tolket feil, men også ulikt fra situasjon til situasjon, noe som kan utfordre både rettssikkerheten til den enkelte og viktige prinsipper om likhet og likeverdighet. Ny opplæringslov bør ivareta tydelighet og klarspråk.

Grunnoppfølgingen i Norge samler barn, unge og voksne med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger, styrker og utfordringer i ett felles utdanningssystem. Målene og prinsippene for grunnoppfølgingen er de samme for alle, men veien til målene er ikke lik. Regelverket for grunnoppfølgingen må gi tilstrekkelig fleksibilitet, slik at regelverket ivaretar behovene til barn, unge og voksne i grunnoppfølgingen og sikre størst mulig grad av likhet og likeverdig behandling.

KS har utarbeidet et notat som er ment som høringshjelp til kommuner og fylkeskommuner. Saksframlegget støtter seg på flere av innspillene fra KS. Departementets høringsnotat er et svært omfattende dokument. Det er derfor ikke mulig å kommentere alle forhold i høringsnotatet, men det er valgt områder som anses vesentlige for barn, unge og voksnes rettigheter til opplæring.

Vurdering:

Generelt:

Overordnet vil det være av stor betydning at regelverket utformes slik at aktørene i opplæringssektoren kan forholde seg til lov- og regelverk gjennom en tydelig og integrert skoledrift. Dette ut fra et klart språk og en klar forståelse der leseren må forstå at rettsreglene er relevante, at de er lette å finne, tolke, forstå og anvende, og at leseren må være i stand til å velge og handle i samsvar med sin rettsoppfatning. Lovlesere i denne sammenhengen vil som eksempel være skoleeiere, skoleledere, lærere og elever/foresatte.

Dagens regelverk har noen utfordringer ved at det er en sterk tiltro til regelstyring, og det har vært hyppige endringer av regelverket; regelverket er ikke godt nok implementert i sektoren og er for omfattende og for lite treffsikkert. Det er til dels uklart språk som kan gi ulik forståelse. Det viser seg gjennom tilsyn og undersøkelser at det er varierende kjennskap til reglene i sektoren.

Det er derfor viktig hvordan lovteksten utformes. Lange og detaljerte lovtekster gjør ikke loven mer presis og brukervennlig. Regeletterlevelse øker ikke med økt detaljeringsgrad, og det er ikke mulig å fange opp alle ulike situasjoner som måtte oppstå i en lovtekst. Det bør være mest mulig presist angitt kort formulerte lovtekster i samsvar med alminnelig lovgivningstradisjon i Norge.

Dokumentasjon og rapportering:

Når staten stiller detaljerte krav til hvordan kommunene skal arbeide, og definerer konkrete plikter og rettigheter som skal oppfylles, skapes ekstra dokumentasjons- og rapporteringsbehov som det til slutt er den enkelte ansatte som må bruke tid på. Tid som brukes på at lærere følger opp elever, skoleledere følger opp og støtter lærere og kommunen følger opp og støtter skolelederne, vil i stedet måtte brukes til å dokumentere at alle gjør sin plikt for at elevene skal få sin rett. Det må vurderes i hvor stor grad det er hensiktsmessig og til elevens beste å vedta bestemmelser som krever mer dokumentasjon og rapportering.

I kapittel 9 i høringsnotatet foreslås det å flytte formålsbestemmelsen om tilpasset opplæring til en pliktbestemmelse i § 11-1. En formålsbestemmelse innebærer også plikt, men slik regelen nå er foreslått, vil dette øke dokumentasjonsbyrden gjennom plikt til internkontroll og vil også være gjenstand for tilsyn med tilhørende dokumentasjonskrav. Det er uheldig ut fra samlet ressursbruk der kapasitet til å utføre kjernevirksomheten som er elevenes opplæring og oppfølging av denne, flyttes over til mer dokumentasjonsarbeid. Rådmannen foreslår at formålsbestemmelsen opprettholdes slik

den er.

§ 11-1 Tilfredsstillende utbytte av opplæringa:

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er [tilpassa/universell], det vil seie at elevane skal få eit tilfredsstillende utbytte av opplæringa uavhengig av funksjonsnivå, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillende utbytte av opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak.

Skolen skal vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillende utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring.

Hva innebærer det at kommunen skal følge med på at lærerne følger med på elevenes utvikling og vurderer om de har tilfredsstillende utbytte av opplæringen? God ledelse på alle nivåer vil sikre at elevene får den opplæringen de skal ha. Spørsmålet er hvilke konsekvenser en lovregulering av en plikt som her er formulert som «følge med på» kan få til kravene om internkontroll. Hvilke prosedyrer og dokumentasjonskrav må, eller kan, følge denne lovreguleringen? Når opplæringsloven som er en særlov gir kommunen plikter, kan en ende opp med at kommunen fremstår som driver av økt krav til dokumentasjon og rapportering i skolen. Kommunen har allerede en plikt til internkontroll som er regulert i kommuneloven § 25-1. Her tydeliggjøres kommunens ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll, slik at tjenestene er i samsvar med lov og forskrift, av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig.

Opplæringsloven vil styre kommuner framover og bør legge til rette for bygging av tillit mellom statlig og kommunalt nivå. Den vil også være viktig for tillit innad i kommuner, ikke minst mellom kommunens politiske og administrative ledelse og profesjonsfelleskapet (rektor og lærere) på skolene.

Skolemiljø:

I høringsen foreslås det videreført at Statsforvalteren skal fatte vedtak om hva skolene skal gjøre i skolemiljøsaker. Her mener rådmannen at det som ble foreslått i Opplæringslovutvalget (NOU 2019:23) i stedet bør tas inn i loven, slik at Statsforvalteren skal fatte et opprettingsvedtak. Da blir hovedregelen at kommunen selv skal beslutte hvilke tiltak som skal iverksettes (§ 12-6), men slik at Statsforvalteren fortsatt er klageinstans for at retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Fjernundervisning:

Rådmannen støtter forslaget til ny § 14-4 om fjernundervisning. Det er viktig at en i lovarbeidet tar vare på det lærere, skoleledere, kommuner og fylkeskommuner har erfart under covid 19-pandemien, både generelt og ikke minst i forhold til sårbare elever.

Fjernundervisning kan gi muligheter og fagtilbud til elever som ellers ikke ville ha tilgang til et tilsvarende tilbud ved fysisk tilstedeværelse på egen skole. På samme måte kan fjernundervisning åpne for at elever som av helsemessige grunner ikke kan delta fysisk i undervisningen i kortere eller lengre perioder, likevel kan delta i læringsfelleskapet og få læringsutbytte de ellers ikke ville fått.

Undervisningen vil som hovedregel foregå fysisk på skolen. Det er likevel nødvendig at det er en mulighet for å kunne tilrettelegge for fjernundervisning når situasjonen tilsier det, at det er trygt og pedagogisk forsvarlig, og at hensynet til læring, utvikling, trivsel og sosialt samhold ivaretas.

Fjernundervisning vil dermed være en unntaksvís mulighet når situasjonen krever det av hensyn til retten til opplæring.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Ved utforming av ny opplæringslov er det viktig at administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen blir godt belyst. Dette gjelder særlig konsekvenser knyttet til kommunens internkontroll og til den samlede effekten av tilsynelatende minimale lovendringer som hver for seg ikke vil gi vesentlige økonomiske og/eller administrative konsekvenser, men som til sammen kan påføre kommunen merarbeid og merkostnader.

Forslag til vedtak:

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse om forslag til ny opplæringslov slik det framgår av saksframlegget.

Rådmannen i Ringsaker, 26.11.2021.

Jørn Strand

Anne Kari Thorsrud
kommunalsjef

08.12.2021 Formannskapet

Votering:

Enstemmig vedtatt som innstilt.

FSK - 111/21:

Vedtak:

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse om forslag til ny opplæringslov slik det framgår av saksframlegget.