

Det kongelige kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
12/4779

Deres brev av:

Vår ref.
201100106-79
LIGA

Emnekode
SARK-03

Dato
20. desember 2012

**Oversendelse av høringsuttalelse - Forslag til endringer i opplæringslov og
privatskolelov - Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i
opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstillinger**

Vedlagt følger høringsinnspill fra Bergen kommunevedrørende forslag til endringer i
opplæringsloven og privatskoleloven.

Saken er utarbeidet av Byrådsavdeling for barnehage og skole, og behandlet i Bergen bystyre
i møte 17.12.2012 sak 309/12. Bystyrets uttalelse følger vedlagt.

Med vennlig hilsen

Merete Bogen
seksjonsleder strategi og utredning

Lina Gaski
saksbehandler

Kopi til: Bystyrets kontor



**Høringsuttalelse om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om:
Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstillinger**

LIGA SARK-03-201100106-69

Hva saken gjelder:

Det foreligger brev datert 19.10.2012 fra Kunnskapsdepartementet med invitasjon til å gi uttalelse om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Høringsbrev og høringsnotat med lovforslag er lagt ut på departementets nettside: [Høring - forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven](#). Høringsfristen er 3. januar 2013.

I høringsnotatet foreslås det:

Å gjøre endringer i bestemmelsene om spesialundervisning ved å

- lovfeste plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning
- gjøre om eksisterende halvårsrapport til en årlig rapport
- presisere en plikt for skoleeier til å samarbeide med andre instanser om individuell plan

Videre foreslås det i bestemmelsene om psykososialt miljø

- en bestemmelse om erstatningsansvar for skoleeier hvor det også innføres delt bevisbyrde
- at foreldelsesfristen for straffebestemmelsen knyttet til psykososialt miljø utvides fra 2 til 5 år

I tillegg foreslås innført

- en mulighet for nabokommuner til å fastsette felles skolekretsgrenser
- en bestemmelse som presiserer at personale i skolen, som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, på visse vilkår kan hjelpe til i opplæringen

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260/11: Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis til bystyret. Saken anses å være prinsipiell og inneholder politiske avveininger og avgis av bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til byrådets høringsuttalelse slik det fremgår av saksutredningen.

Dato: 27. november 2012

Monica Mæland
byrådsleder

Harald Victor Hove
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

1 Høringsbrev

Det foreligger brev datert 19.10.2012 fra Kunnskapsdepartementet med invitasjon til å gi uttalelse om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Høringsbrev og høringsnotat med lovforslag er lagt ut på departementets internettside: [Høring - forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven](#). Høringsfristen er 03.januar 2013.

I høringsnotatet foreslås det:

Å gjøre endringer i bestemmelsene om spesialundervisning ved å

- lovfeste plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning
- gjøre om eksisterende halvårsrapport til en årlig rapport
- presisere en plikt for skoleeier til å samarbeide med andre instanser om individuell plan

Videre foreslås det i bestemmelsene om psykososialt miljø

- en bestemmelse om erstatningsansvar for skoleeier hvor det også innføres delt bevisbyrde
- at foreldelsesfristen for straffebestemmelsen knyttet til psykososialt miljø utvides fra 2 til 5 år

I tillegg foreslås innført

- en mulighet for nabokommuner til å fastsette felles skolekretsgrenser
- en bestemmelse som presiserer at personale i skolen, som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, på visse vilkår kan hjelpe til i opplæringen

2 Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Forslaget går ut på å presisere plikten skolene i dag har til å vurdere om elevene får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og eventuelt prøve ut nye tiltak, før det blir gjort sakkyndig vurdering i forbindelse med vedtak om spesialundervisning.

2.1 Bakgrunn for forslaget

Spesialundervisning øker i omfang på tross av et mål om å redusere denne. Evalueringen av Kunnskapsløftet har vist at det er en sammenheng mellom kvaliteten på ordinær opplæring og omfanget av spesialundervisning. Skoler som ikke har den rette kompetansen og det rette virkemiddelapparatet til å møte utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk.

Det har også vist seg å være store ulikheter mellom kommuner, og mellom skoler innad i kommuner mht hvor mye spesialundervisning som gis, og kommunene definerer grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ulikt. Samtidig er det et generelt problem at mesteparten av spesialundervisningen kommer på ungdomstrinnet og ikke på de første årstrinnene i grunnskolen.

Forslaget ble fremmet i Meld. St. 18 (2012 – 2011) *Læring og fellesskap*. Målet med lovforslaget er å sikre at skolene faktisk gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før elever meldes til PP-tjenesten.

2.2 Gjeldende rett

Plikten til å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det fattes vedtak om spesialundervisning er i dag ikke eksplisitt uttalt i opplæringsloven. En slik plikt framkommer av vilkårene for rett til spesialundervisning i lovens kapittel 5. Retten til spesialundervisning oppstår når eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. En slik plikt følger også implisitt av plikten til tilpasset opplæring i loven § 1-3.

2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener det er et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning, og at mange utfordringer i skolen ikke kan eller skal løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve

kvaliteten på den ordinære undervisningen. Spesialundervisning skal kun utløses for de elevene som har behov som ikke kan løses innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring. For mange elever hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. Overdreven bruk av spesialundervisning vil også kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse. Det er derfor et mål å redusere omfanget av spesialundervisningen. Det er også et mål å snu ressursbruken i spesialundervisning slik at dette gis som tidlig innsats i de første årstrinnene.

Departementet vil derfor i dette forslaget presisere skolens plikt til å vurdere om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det foretas en sakkyndig vurdering og fattes vedtak om spesialundervisning.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

For stor bruk av spesialundervisning vil kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse. Departementet mener det vil kunne gi positive samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom flere elever får hjelp og støtte i de første årene på skolen og dersom flere gis en god tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet. Forslaget vil og kunne føre til redusert ressursbruk i PP-tjenesten og øke PP-tjenestens mulighet til å bistå i forebyggende arbeid.

Departementet mener og at endringer i kommuners praksis vil kunne innebære en forskyvning i ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring, og at dette vil gi en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunens rammer.

Forslaget innebærer ingen nye rettigheter og plikter, men går ut på å presiserer gjeldende rett. Ved eventuelle merutgifter for kommunene må det dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

2.5 Forslag til lovtekst (ny lovtekst i kursiv)

§ 5-4. *Nærmere om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning*

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. *Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.*

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

2.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune er enige i departementets vurderinger når det gjelder at andelen elever som mottar spesialundervisning bør ned, og at ved å øke kvaliteten på den ordinære undervisningen vil flere elever kunne motta tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning.

Bergen kommune støtter formålet med endringer i opplæringsloven når det gjelder å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den tilpassede opplæringen, og ser dette som en oppfølging av de klare forventningene i Kunnskapsløftet om bedre læringsutbytte for alle elever.

Bergen kommune ser det som viktig at skolene har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før de melder elevene til PP-tjenesten. Det er nødvendig at skolene gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PP-tjenesten.

Bergen kommune støtter departementet i at spesialundervisning er et riktig tiltak for elever med særskilte behov. Det er viktig at slik hjelp kan gis så tidlig som mulig i læringsløpet. Samtidig er vi enig med departementet i at det er et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning. For mange hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning.

Overdreven bruk av spesialundervisning vil kunne gi en dårligere ressursutnyttelse, og det må derfor være et mål å redusere omfanget av spesialundervisningen. Ressursene bør i større grad gis som tidlig innsats, slik departementet foreslår. For å få dette til, må en satse på å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen, og skolene må forplikte seg til å prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det foretas en sakkyndig vurdering og fattes vedtak om spesialundervisning. Der læringsmiljøet i klassen har trekk som gjør at enkeltelever ikke får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen, må en først se på mulighetene for å forbedre læringsmiljøet i klassen, før en vurderer spesialundervisning etter opplæringsloven §5-1.

Bergen kommune støtter departementet i at skolen før det fattes vedtak om spesialundervisning skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene. Skolen skal altså vurdere om det er mulig og realistisk å gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor ordinær opplæring. Bergen kommune støtter departements forslag om å presisere skolens plikt i forhold til dette i opplæringsloven.

Bergen kommune er enig med departementet i at endringer i kommuners praksis på dette området på bakgrunn av presiseringen av gjeldende rett, vil kunne innebære en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring, og på den måten gi en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer. Samtidig er Bergen kommune enig med departementet i at forslaget vil øke muligheten for PP-tjenesten til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette bør på sikt kunne redusere kommunens ressursbruk knyttete til spesialundervisning ytterligere.

Bergen kommune støtter derfor endringen som er foreslått i opplæringsloven i §5-4.

3 Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport

Forslaget innebærer å endre opplæringsloven slik at saksbehandlingsreglene for spesialundervisning forenkles ved at kravet om skriftlig halvårsvurdering erstattes med en bestemmelse om at oversikt over opplæringen og vurdering av utvikling for eleven utarbeides skriftlig kun en gang om året. Det blir og presisert at grunnlaget for vurdering av elevens utvikling er målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan.

3.1 Bakgrunn for forslaget

Endringen er tidligere foreslått i Meld. St. 18 (2012-20112). Hensikten med forslaget er å redusere rapporteringsbyrden i skolen.

3.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 5-5 andre ledd:

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

3.2 Departementets vurdering

Elever som mottar spesialundervisning har rett til å få en evaluering av sin egen utvikling og hvordan opplæringstilbudet fungerer. Dette følger av opplæringslovens § 5-5 andre ledd der det står at skolen hvert halvår skal utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.

Departementet påpeker at utarbeidelse av halvårsrapport fremstår som dobbeltarbeid fordi opplæringene allerede skal beskrives i elevens individuelle opplæringsplan (IOP). En IOP skal vise mål for, innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Videre viser de til at elever med spesialundervisning også skal vurderes etter bestemmelsene om individuell vurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Denne retten inkluderer både underveivurdering og sluttvurdering.

Departementet vil derfor erstatte kravet om skriftlig halvårsvurdering med en bestemmelse om at oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utvikling av eleven skal utarbeides skriftlig én gang i året i stedet for to. Departementet vil også presisere i loven at elevens utvikling skal vurderes ut i fra målene som er satt i elevens IOP. Hensikten med presiseringen er å synliggjøre systemet for planlegging, vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning.

Når det gjelder innholdet i rapporten skal det være det samme som tidligere.

Med dette vil departementet forenkle saksbehandlingsreglene og minske rapporteringsbyrden

Departementet forslår ingen endringer i innholdet i rapporten.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer mindre administrasjon. For skolen/læreren vil det derfor frigjøres arbeidstid.

Forslaget vil ikke føre til økte økonomiske konsekvenser.

3.4 Forslag til lovtekst (ny lovtekst i kursiv)

§ 5-5 andre ledd skal lyde:

Skolen skal *ein gong i året* utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utviklinga til eleven. *Utviklinga til eleven skal vurderast ut i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan.* Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Som tidligere vil Bestemmelsen om skriftlig rapportering også gjelde også førskolebarn så langt den passer, jf. opplæringsloven § 5-7.

3.5 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommunes høringsinnspill støtter forslaget om å redusere rapporteringsbyrden i skolen gjennom å erstatte skriftlige halvårsvurderinger med en skriftlig vurdering en gang i året. Byrådet ser og viktigheten av å presisere at grunnlaget for vurderingen skal være målene i elevens IOP. Dette er med på å tydeliggjøre systemet for planlegging, vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning slik at IOP'en i større grad kan oppleves som et arbeidsverktøy.

Bergen kommune vil samtidig understreke viktigheten av den individuelle vurderingen av disse elevene, i tråd med reglene i forskriftens kap. 3, som omfatter underveis- og sluttvurdering. Den generelle vurderingspraksisen er om mulig enda viktigere for elevene som mottar spesialundervisning.

4 Samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

Det foreslås en ny bestemmelse som presiserer at skolen skal delta i samarbeidet om individuell plan hjemlet i andre lover som bl.a. helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og barnevernloven.

4.1 Bakgrunn

Lovforslaget er en oppfølging av tiltak i Meld. St. 18 (2010 – 2011). Samarbeid om individuell plan skal skje når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

4.2 Gjeldende rett

Det er ingen uttrykkelige bestemmelser i opplæringsloven om individuell plan eller samarbeid om individuell plan i dag.

Alle med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester og/eller sosiale tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Kommunens helse- og sosialtjeneste, helseforetak, institusjoner i det psykiske helsevernet barnevernet og arbeids- og velferdsetaten har plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides for tjenestemottakeren med behov for langvarige og koordinerte tjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-110, spesialisthelsetjenesteloven § 2-511, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-

512, psykisk helsevernloven § 4-113, barnevernloven § 3-2a14, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 1515 og lov om sosiale tjenester i NAV § 2816. I disse bestemmelsene er det også regulert at dersom tjenestemottaker har behov for tjenester fra andre tjenesteytere eller etater skal pliktsubjektet i lovbestemmelsen samarbeide med slike andre tjenesteytere eller etater. Skolen er en slik tjenesteyter som de har plikt til å samarbeide med. Når bestemmelser fastslår en plikt til å samarbeide med skolene, må det antas at det forutsetningsvis foreligger en plikt også for skolene til å samarbeide slik at pliktsubjektene får gjort sine lovpålagte oppgaver.

4.3 Departementets vurderinger

Departementet mener det er behov for å presisere i opplæringsloven at skolene har en plikt til å delta i et samarbeid om utarbeiding og oppfølging av den individuelle planens tiltak og mål der dette er nødvendig for å gi elever et godt og helhetlig tjenestetilbud. Erfaringer tilsier at skoler av og til ikke samarbeider godt nok om utarbeidelse og oppfølging av individuelle planer. Departementet mener det er behov for en forankring av skolens ansvar for å delta i et samarbeid om individuell plan i opplæringsloven. Dette kan, etter departementets syn, bidra til å sikre at tilbudet til eleven blir helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset.

Departementet presiserer at skolens plikt til å delta er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i alle typer individuelle planer. Mål og tiltak i den individuelle planen må være relevant for de aktivitetene som til vanlig foregår i skolen for at skolens plikt til å delta i arbeidet skal gjelde. Det er skolen og kommunen som må vurdere om det er nødvendig at skolen deltar i samarbeidet om individuell plan for en elev. Dersom en elev som har en IOP skal få utarbeidet en individuell plan kan IOP-en inngå som en del av den individuelle planen. En individuell plan kan ikke erstatte en IOP og motsatt.

Forslaget om å innføre en lovbestemmelse om plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan, tydeliggjør skolens ansvar for å delta i et samarbeid slik at tilbudet til barnet og eleven blir best mulig. Lovreguleringen av samarbeid om individuell plan finnes i dag kun i den lovgivning som regulerer individuell plan, og da som en plikt for tjenesteyter som har ansvaret for individuell plan til å samarbeide med andre instanser, som for eksempel skolen. En plikt for skolen til å samarbeide med dem er i dag ikke uttrykkelig regulert. Tjenesteyter som har hatt ansvar for individuell plan har imidlertid også tidligere samarbeidet med skolene der tjenestemottaker er elev.

4.4 Økonomisk og administrative konsekvenser

For de skolene som har praktisert slikt samarbeid fra før, vil presiseringen neppe gi noen administrative konsekvenser. For de skoler som i mindre grad har gjort dette og som vil måtte endre praksis, vil det antakelig kunne medføre noen administrative konsekvenser i form av at noe mer tid vil måtte brukes til slikt samarbeid.

4.5 Forslag til lovtekst (ny lovtekst i kursiv)

Opplæringsloven

Endring i kapitteloverskrift:

Kapittel 15 Bruk av forvaltningslova Opplysningsplikt *mm*

§ 15-5 *Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan*

Skolen skal, når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter annen lov og forskrift.

4.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune støtter forslaget til lovtekst om at skole, når det er nødvendig, skal ha plikt til å delta i arbeidet med individuell plan. I Bergen har praksis vært at det oftest har vært barnevernet, helsestasjonstjenesten, ergo/fysioterapitjenesten samt i noen tilfeller PPT som har hatt ansvaret for å

utforme individuell plan. Spesialskoler/avdelinger har også påtatt seg det ansvaret for noen av elevene sine. Bergen kommune er enige i at det er uhensiktsmessig at skolene har ansvar for å utarbeide individuell plan, dette har skolene begrensede forutsetninger for å gjøre, og det er derfor rimelig at skolens plikt skal være å *delta* i utformingene. Bergen kommune ser og at lovteksten - for skolen sin del - vil kunne løse noen av de diskusjonene som en har hatt om hvem som skal ha ansvaret. Dette gjelder i tilfeller der andre instanser har ment at skolene burde ta dette ansvaret, mens skolene på sin side har ment at dette ansvaret ikke kan ligge hos skolen.

5 Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9 A

Forslaget gjelder spørsmålet om eventuelt å innføre en erstatningsbestemmelse for saker om psykososialt miljø i skolen hvor bevisbyrden blir delt mellom skadevolder (skoleeier) og skadelidt (elev) i stedet for å ligge bare på skadelidte som er hovedregelen for erstatningssaker.

5.1 Bakgrunn

Alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø, dette er slått fast i opplæringsloven, særlig kap. 9A. Likevel skjer mobbing, og andelen elever som mobbes har vært stabil over mange år. Departementet reiser derfor spørsmål om skoler og skoleeier følger opp dette lovfestede kravet godt nok. Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo har i en utredning til Kunnskapsdepartementet foreslått at et mulig forbedringspunkt i oppfølgingen av loven kan være å ta inn en bestemmelse om delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A. Barneombudet har i en Bekymringsmelding til Kunnskapsdepartementet foreslått endringer i skolen som styrker departementets forslag til lovendringer.

5.2 Gjeldende rett

I dag er det ikke erstatningsbestemmelser i opplæringsloven, hverken i tilknytning til psykososialt arbeidsmiljø eller ellers. Et eventuelt erstatningsansvar må i dag følge av alminnelige erstatningsregler eller etter bestemmelsen om arbeidsgiveransvar i skadeerstatningsloven. De alminnelige vilkårene for å tilkjenne noen erstatning er at det foreligger et ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap samt en årsakssammenheng mellom disse to vilkårene. For en skadelidt elev innebærer dette oftest en krevende bevisbyrde. Konsekvensen av dette er at erstatningskrav på dette området sjelden eller aldri når frem.

Delt bevisbyrde er innført i andre bestemmelser i norsk rett, både i likestillingsloven og arbeidsmiljøloven. Departementet omtaler dette i høringsutkastet fordi de mener det er relevant som sammenligningsgrunnlag. I tillegg viser departementet til bevisbyrdedirektivet som er en del av EØS avtalen, som gir en viss rettesnor for hvordan bevis kan vurderes i saker om mangelfullt psykososialt skolemiljø.

5.3 Departementets vurderinger og forslag

Innføring av selve erstatningsbestemmelsen, med unntak av regelen om delt bevisbyrde, vil ikke innebære realitetsendringer i rettstilstanden. Forskjellen vil bare være at en erstatningsbestemmelse fremgår av opplæringslovens § 9A.

Når det gjelder delt bevisbyrde vil innholdet være lik for andre områder der delt bevisbyrde allerede er innført. Prinsippet om delt bevisbyrde er innført i enkelte regelverk for å lette bevisbyrden for en som krever erstatning. Ved å ta bestemmelsen inn i opplæringsloven vil det bli en lavere terskel for å gå til erstatningssøksmål. Hvis en elev legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at skolen i en sak ikke har overholdt sine forpliktelser vis a vis eleven, må skolen sannsynliggjøre at den har handlet som den skal. Den må motbevise opplysningene eleven har pekt på. Dette innebærer at noe av bevisbyrden som normalt påligger en skadelidt, legges over på skadevoldersiden. For skoleeier innebærer dette i slike saker at skoleeieren må etablere en bevisovervekt på mer enn femti prosent sannsynlighet – det vil si at skoleeier sitter igjen med tvilsrisikoen.

Departementet viser til flere argumenter både for og imot å innføre delt bevisbyrde. Argumenter *for* er at delt bevisbyrde vil gi den skadelidte et bedre utgangspunkt, og være mer rettferdig fordi styrkeforholdet i en slik sak er ujevnt. Terskelen for å fremme en erstatningssak vil være lavere og bestemmelsen vil kunne virke preventivt og bidra til å effektivisere og forbedre skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Argumentene *mot* er at bevisbyrderegelen ikke er annet enn formelle regler, og at det ikke nødvendigvis utgjør noen realitetsforskjell, det kan være belastende for en skoleeier å bli beskyldt for ikke å ha fulgt opp sine lovpålagte oppgaver, og det kan skje at en beskyldning ikke godt nok kan motbevise. I tillegg vil dette kunne bidra til en ytterligere rettsliggjøring av skolen og gi økt dokumentasjonsbehov og tidsforbruk for skolen. Samtidig påpeker departementet at skole og skoleeier allerede i dag har en dokumentasjonsbyrde og en dokumentasjonsplikt, og et forslag om bevisbyrde vil i høyden kunne føre til at skoleeier må fremvise og ta i bruk dokumentasjon som de allerede i dag er pliktig til å skaffe til veie og oppbevare.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å innta en ny bestemmelse om erstatning og delt bevisbyrde i § 9a- (i opplæringslovens kap. 9a om psykososialt skolemiljø)

5.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringsforslaget om erstatning innebærer ikke endring i dagens rettstilstand, og alene gir ikke dette forslaget økte administrative eller økonomiske konsekvenser

Innføring av delt bevisbyrde vil gjøre terskelen noe lavere for å gå til søksmål mot en skoleeier med krav om erstatning for økonomisk tap lidt som følge av mangelfullt psykososialt skolemiljø. Dette vil kunne gi en økning i antall søksmål. Dette vil kunne gi en ekstra belastning økonomisk og administrativt for skoleeiere som blir direkte berørt.

5.5 Forslag til lovtekst (ny lovtekst i kursiv)

Ny § 9a-8 skal lyde:

§ 9a-8 Erstatningsansvar og bevisbyrde

Bestemmelsene i skadeerstatningslovens kapittel 2 gjelder så langt de passer for saker om psykososialt skolemiljø etter bestemmelsene i dette kapitlet.

Hvis det i saker etter første ledd foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at skoleeier ikke har fulgt opp bestemmelser i eller i medhold av opplæringslovens kapittel 9A for å sikre alle elever et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, skal det legges til grunn at slik oppfølging ikke har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik oppfølging likevel har funnet sted.

Gjeldende §§ 9a-8 og 9a-9 blir henholdsvis ny §§ 9a-9 og 9a-10.

5.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune støtter departementets forslag om å innføre erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde.

I følge opplæringsloven § 2-1 er det ikke bare en rett, men også en plikt å gå på skole. Når skolen er obligatorisk og eleven er «tvunget» til å være der, er det svært viktig at skolene i stor grad har bevissthet rundt hvordan de kan skape et mobbefritt elevmiljø.

Rettferdighet

Forholdet mellom en elev og skolen er alltid asymmetrisk, og i denne relasjonen vil elevene alltid være den svake parten. Etter Bergen kommunes vurdering vil innføring av delt bevisbyrde være et viktig tiltak som kan lempe litt på bevisbyrdereglene til den svake parten, eleven. Bergen kommune støtter departementet i at delt bevisbyrde slik kan fremstå som mer rettferdig.

Terskelen for å gå til sak – elevens rettsikkerhet

Tidligere har skadelidte hatt en krevende bevisbyrde, noe som nok har ført til at mange elever og deres foresatte opp gjennom årene ikke har gått til sak mot kommunen for å få erstatning. Vi antar at i forhold

til alle de enkeltelever som i ettertid har fortalt om til dels ødelagte liv etter skolegang, er antall saker ført for domstolene ekstremt få. Hittil i Norge er det kun en elev som er tilkjent erstatning som følge av mobbing i skolen. Bergen kommunes vurdering er derfor at det ved delt bevisbyrde vil bli enklere for de som opplever å blant annet ha blitt mobbet å få prøvd sin sak i rettssystemet. Dette vil øke elevenes rettsikkerhet.

Styrke eleven – den svakeste parten

Bergen kommune mener innføring av delt bevisbyrde vil kunne styrke den svakeste part, ved at det ikke lenger bare skal være den skadelidte som må oppfylle vilkårene for eventuell erstatning i en rettsak, men at også skoleeier må motbevise de opplysningene som eleven har pekt på. Skolens bevisføringsplikt vil da inntre, slik at skoleeier må påvise at den har gjort det den er pliktig til for å håndtere forholdene den skadelidte klager på.

Delt bevisbyrde og skolenes krav til dokumentasjon

Bergen kommunes vurdering er at delt bevisbyrde ikke trenger å føre til økt byråkratisering i skolene. Skolene er allerede pålagt å ha gode systemer og rutiner for å dokumentere forhold rundt det psykososiale miljøet, jf. oppfyllelse av opplæringsloven § 9a-3. Hvis skolene har systemer og rutiner på plass for å overvåke det psykososiale miljøet, vil ikke delt bevisbyrde føre til merarbeid når det gjelder å dokumentere vedtak, tiltak og evaluering av disse. Delt bevisbyrde vil imidlertid være et incentiv for de skolene som ennå ikke har fått på plass gode systemer og rutiner for å behandle klagesaker knyttet til psykososialt miljø. I realiteten blir innføring av delt bevisbyrde for skolene bare en understreking av at skole / skoleeier skal følge opp allerede lovpålagte krav om dokumentasjon i § 9a-3-saker. I den grad dette fører til merarbeid for skolene, må dette bli vektlagt mindre enn belastningen det er for en enkelt elev å ha hele bevisførselen i en eventuell rettsak alene.

Delt bevisbyrde – forebyggende effekt

Bergen kommune støtter også departementets argument om at lovforslaget om delt bevisbyrde i seg selv kan virke preventivt, ved at de skolene som ikke har gode nok systemer og rutiner for å følge opp elevenes psykososiale miljø, får dette på plass så raskt som mulig. I tillegg kan delt bevisbyrde resultere i at skolene i større grad overvåker egne systemer og rutiner knyttet til § 9a-3-saker, for å sikre at de etterleves og at de er effektive i forhold til å sikre et godt psykososialt miljø på skolen.

Forslag til endring av tekst i lovforslaget

På side 33 i lovforslaget står det i forslag til lovtekst, § 9a-8, 2. ledd, siste setning, siste ledd:

(...) hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik oppfølging likevel har funnet sted.

Her forslår Bergen kommune følgende formulering:

(...) hvis ikke skoleeier sannsynliggjør at slik oppfølging likevel har funnet sted.

6 Foreldelsesfrist i straff i opplæringslovens kap 9A

Forslaget gjelder spørsmålet om eventuelt å forlenge foreldelsesfristen for straffesaker om psykososialt miljø i skolen fra dagens to år til fem år.

6.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for lovforslaget er det samme som for lovforslaget om erstatningsbestemmelse og delt bevisbyrde. Det vides derfor til det som er sagt der.

I arbeidet med psykososialt miljø og for å hindre mobbing vurderer departementet om det bør være lettere enn i dag å gå til straffesak i tilfeller hvor et slikt behov nettopp synes å foreligge. Dette vil kunne gi mer rettferdighet i enkeltsaker og på sikt ha en forebyggende effekt på det psykososiale skolemiljøet, herunder bidra til å redusere omfanget av mobbing. En streng og effektiv straffebestemmelse vil vise alvoret for denne type saker og således kunne ha en signaleffekt for de aktuelle aktører.

En mulig endring som ledd i eventuelt å forbedre opplæringsloven som rettslig virkemiddel for et bedre psykososialt skolemiljø er å forlenge foreldelsesfristen i straffesaker etter opplæringslovens § 9a-7. Som følge av strafferammen i bestemmelsen – tre måneders fengsel – er foreldelsesfristen i dag på to år.

6.2 Gjeldende rett

Det er ingen bestemmelse om strafferettslig foreldelse i opplæringsloven. Dette er regulert i straffeloven. I straffelovens § 67 heter det bl.a.:

§ 67. Fristen for foreldelse er:

2 år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil 1 år, ...

Hvis en skole forsettlig eller uaktsomt har overtrådt bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9A, må siktelse tas ut innen to år etter at virkningene av overtredelsen har inntrådt, for eksempel psykiske skadevirkninger har vist seg for den som er fornærmet i en sak.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

Straffebestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7 er en viktig signalbestemmelse i det den gir aktørene på feltet klar beskjed om viktigheten av arbeidet med skolemiljøet og at kravene i opplæringslovens kap. 9A overholdes. Ingen er imidlertid så langt blitt dømt etter bestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7 om straff for brudd på bestemmelsene i kap. 9A om skolemiljø. Det kan være flere grunner til at straffebestemmelsen ikke har vært anvendt så ofte. Det kan være vanskelig å bevise om og i så fall når en skole har forsømt seg ved at ansatte har handlet uaktsomt eller forsettlig i forhold til bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9A.

Kunnskap om regelbrudd og eventuelle konsekvenser av det vil ofte først vise seg lenge etter at en person er blitt utsatt for mangelfullt psykososialt skolemiljø. Mangelfull oppfølging av psykososialt skolemiljø skyldes normalt forhold som har pågått over tid og hvor flere enn en person er involvert. Årsakene til en skade kan være mange og undertiden helt andre enn en skoles mangelfulle oppfølging på området. Hendelsesforløpet i slike saker er ofte usikkert og subjektivt betinget.

Når det gjelder de momenter som har med tidsaspektet å gjøre, kan det være en medvirkende årsak at foreldelsesfristen for denne type saker er kort, og at en utvidelse av fristen vil kunne bidra til å gjøre bestemmelsen mer effektiv.

Departementets argumenter for å øke foreldelsesfristen er flere:

Det kan ta lang tid før skadevirkningene av mangelfullt psykososialt skolemiljø kommer til syne. Fristen for å anlegge straffesak kan allerede være utløpt når en fornærmet kommer til at bruk av straff er ønskelig mot en skoleeier for overtredelse av bestemmelser i opplæringsloven.

Et annet hensyn er at fornærmede i en slik sak er en elev som på grunn av alder og umodenhet har dårligere forutsetninger for å ivareta sine interesser enn en skoleeier som er representert ved voksne personer. Det innebærer normalt at det for en fornærmet vil kunne ta tid å vurdere om skade er lidt og eventuelt hva man skal gjøre med situasjonen. Et ytterligere hensyn er at overtredelser av reglene om psykososialt skolemiljø etter kapittel 9A i opplæringsloven betraktes som svært alvorlige, særlig dersom det dreier seg om grovere tilfeller. Overtredelsene rammer unge mennesker, ofte svært unge, i en sårbar posisjon vis a vis voksne som motpart og ofte med begrensede muligheter for å forsvare seg. Skadevirkningene kan være store og uopprettelige.

Et viktig hensyn for eventuelt å foreslå en forlenget foreldelsesfrist, er at terskelen for å bruke bestemmelsen i en konkret sak skal være lavere. Dette kan være forebyggende på sikt, gi bedre psykososialt skolemiljø, mindre mobbing og bedre løsninger i konkrete enkeltsaker. Dette kan også bidra til å gjøre bestemmelsen tydeligere som signalbestemmelse på området. En lavere terskel for å fremme straffesak kan innebære at det blir anlagt flere straffesaker på området.

Straffebestemmelsen i opplæringslovens § 9 a-7 gjelder brudd på bestemmelser i hele kap. 9A, dvs. både fysisk og psykososialt skolemiljø.

Et eventuelt endringsforslag vil være begrunnet i ønsker om tiltak på området for psykisk skolemiljø. Det er derfor både naturlig og hensiktsmessig at forslaget om forlenget foreldelsesfrist bare skal gjelde det psykososiale skolemiljøet.

For overtredelser av det fysiske skolemiljøet foreslås foreldelsesfristen å være som hittil, dvs. koblet opp mot strafferammen på tre måneder. Dette gir en uendret foreldelsesfrist på to år. Det har ikke vært vurdert å foreslå endringer på dette punktet.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette et nytt tredje ledd i opplæringslovens § 9a-7 om straff. Her vurderes foreslått en foreldelsesfrist på fem år til erstatning for dagens frist på to år. Det foreslås også at straffelovens bestemmelser for øvrig om foreldelse skal gjelde. Det betyr at det ikke skal gjøres endringer i når fristen skal begynne å løpe og når den skal avbrytes.

6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil innebære vesentlige økte administrative eller økonomiske konsekvenser.

6.5 Forslag til lovtekst (endringer i kursiv):

§ 9a-7. Straff

Med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller aktaust bryt krava i dette kapitlet eller i forskrifter gitt i medhald av det.

Medverknad blir straffa på same måten.

Fristen for foreldelse er fem år når det gjelder brudd på bestemmelser i dette kapitlet som gjelder psykososialt miljø. For øvrig gjelder straffelovens bestemmelser om opphør av straff ved foreldelse.

6.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune støtter departementets forslag til utvidelse av foreldelsestid.

7 Felles skolekretser mellom kommuner

Forslaget går ut på å gi nabokommuner hjemmel til å vedta forskrifter om felles kommunale skolekretser såfremt de ønsker det. Dette innebærer at en bostedskommune kan beslutte at en elev går på skole i nabokommunen så fremt denne er den nærmeste geografisk sett.

7.1 Bakgrunn for lovforslaget

Nabokommuner kan samarbeide om dette i dag, men da basert på at foresatte/elever må ønske å gå på skolen i nabokommunen. En elev har verken plikt eller rett til å gå på en skole i nabokommunen, men kan søke om å gå der. Bostedskommunen kan altså ikke anføre at en skole lokalisert i en annen kommune er nærscole for bostedskommunens elever, heller ikke når den geografisk sett er den nærmeste.

7.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 8-1 første ledd gir alle barn som er bosatt i en kommune rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til. Nærskolen må ligge i bostedskommunen. Bostedskommunen kan ikke pålegge en elev å gå på en skole i en annen kommune. I tillegg innebærer prinsippet en plikt for eleven til å gå på den nærmeste skolen. En eventuell søknad om å gå på en annen skole kan innvilges.

7.3 Departementets vurdering og forslag

Nærskoleprinsippet er et grunnleggende prinsipp i norsk skole og retten til å gå på nærskolen er nedfelt i opplæringsloven. Departementet mener at dette er et prinsipp det er viktig å bevare. En elev har etter opplæringsloven krav på å få grunnskoleopplæring på den geografisk nærmeste skolen i egen bostedskommune. Flere kommuner i Norge har vanskeligheter med å opprettholde små skoler grunnet manglende elevgrunnlag, og skolenedleggelse er ikke uvanlig. Noen nabokommuner har derfor startet opp skolesamarbeid for å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i begge kommuner.

Mange foresatte ønsker at egne barn skal gå på den skolen som er geografisk nærmest, uavhengig av om denne er lokalisert i familiens bostedskommune. For bedre planlegging av skoledriften, er det sett fra kommuneadministrasjonenes ståsted både ønskelig og nødvendig å ha sikrere kunnskap om hvor mange elever som for neste skoleår, og i de kommende årene, vil gå på en skole i en annen kommune eller på en av

kommunens skoler. I dag må kommuneadministrasjonen alltid ta utgangspunkt i nærskoleprinsippet, også i områder der elevgrunnlaget er tynt og et samarbeid med nabokommunen fremstår som naturlig. Kommuner som ønsker å samarbeide om skoledriften for et bestemt område, er i dag avhengig av hva de foresatte velger for sine barn.

Nærskoleprinsippet geografiske virkeområde er begrenset til bostedskommunen. Det gjør det vanskelig for kommuner som ønsker å samarbeide å drive skoleplanlegging knyttet til elevtall og kan i enkelte tilfeller medføre at små skoler nedlegges unødvendig. Dersom kommunene hadde noe større handlefrihet innenfor de ytre rammene av nærskoleprinsippet, ville dette, etter departementets oppfatning, kunne påvirke skoleplanlegging positivt. Kommunesamarbeid om felles skolekretser vil kunne forhindre skolenedleggelse, for eksempel gjennom at kommunale skolekretser i hver sin kommune, slås sammen til én felles skolekrets med én skole som er nærskole for elever fra alle kommunene i samarbeidet. En naturlig følge vil kunne bli at en eller flere elever får kortere reisevei.

Departementet ønsker å bevare nærskoleprinsippet, samtidig som vi ser at behovet for en mer hensiktsmessig skolestruktur, herunder hensynet til kommunenes behov for å planlegge sin ressursinnsats og hensynet til kommuneøkonomien, kan tale for at kommunene får en noe større frihet til å justere hvilke områder som sokner til hvilke skoler enn det som følger av gjeldende rett.

Departementet foreslår derfor å gi kommuner hjemmel til å vedta felles kommunale skolekretser. Med felles kommunale skolekretser blir konsekvensen at elever i en kommune kan sokne til en skole som geografisk er lokalisert i en nabokommune. Nærskoleprinsippet skal fortsatt gjelde, men må da forstås slik at også skoler i andre kommuner kan være en elevs nærskole, så fremt dette også ivaretar hensynet til barnets beste. Det er en underliggende forutsetning at de samarbeidende kommunene grenser til hverandre og at et slikt opptaksområde geografisk sett oppfattes som et område. Det er departementets klare forutsetning at innholdet nærskoleprinsippet, med unntak av at nærskolen skal kunne være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen, skal være som i dag.

Med dette forslaget innskrenkes nærskoleprinsippet på det punktet at kommuner gjennom slike forskrifter kan fastslå at egne elever sokner til skolen i nabokommunen. Dette vil, sammenlignet med gjeldende rett, innebære at kommunene i realiteten kan bestemme at egne elever skal gå på skole utenfor bostedskommunen uten at de foresatte ønsker/samtykker til dette.

7.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det finansielle ansvaret for grunnskoleopplæringen er lagt til bostedskommunene. Dette ansvaret påhviler bostedskommunen uavhengig av hvor en elev får denne opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 18-1. En mulighet til å lage felles skolekretser vil derfor ikke påvirke den enkelte kommunes kostnader på dette punktet. Dersom to/flere kommuner fastslår at enkeltområder i disse kommunene er omfattet av en felles kommunal skolekrets og derfor skal sokne til samme skole, vil det kunne påvirke skysskostnadene. Hvordan dette slår ut, vil kunne variere fra kommune til kommune.

7.5 Forslag til lovtekst (ny tekst i kursiv)

Opplæringsloven § 8-1 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

”Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

To eller fleire kommunar kan avtale at områda i ein kommune soknar til ei skole i ein annan kommune.

Retten etter første ledd første punktum skal fortsatt gjelde. Kommunane må gi likelydande forskriftsfråsegn om kva for område i kommunane som soknar til denne skolen.

Samarbeid etter andre ledd må avtales skriftleg. Endringar i avtalen skal skje på same måte.

Samarbeidsavtalen skal minst innehalde fråsegn om:

a) opprekning av avtalepartane og kva kommune som skal drifte skolen som dei gitte områda soknar til

b) det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunane, herunder kostnader til skyssordning

c) avtalens varigheit

d) regler for utreden og avvikling av samarbeidet,
e) anna som etter lov krev avtale.

7.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune støtter lovforslaget.

8 Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling, og som skal hjelpe til i opplæringen

Det foreslås her at det innføres en egen bestemmelse i opplæringsloven og privatskoleloven om bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen. Bestemmelsen klargjør forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen, både i ordinær opplæring og spesialundervisning.

8.1 Bakgrunn for lovforslaget

I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* foreslår departementet å «innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen». I Med assistenter menes personale uten lærerkompetanse som er ansatt blant annet for å hjelpe læreren i undervisningen.» Det har vært en stor økning i omfanget av assistenter i grunnskolen de siste årene, rundt 70 % av disse årsverkene går til spesialundervisning og de fleste av assistentene som brukes i grunnopplæringen har videregående utdanning som sin høyeste fullførte utdanning. Over halvparten av disse har formell praktisk-pedagogisk utdanning som barne- og ungdomsarbeidere, og mange har bakgrunn fra helse- og sosialfagene. Personale uten formell lærerkompetanse erstatter i en del tilfeller læreren i spesialundervisningen.

Formålet med lovforslaget er å klargjøre reglene som gjelder for bruk av personale som ikke er lærere, for å unngå at disse brukes på feil måte i opplæringen og for å sikre at de får adekvat veiledning. Dette er særlig viktig fordi omfanget av bruk av tilsatte som er med undervisningspersonalet i undervisningen, ser ut til å øke.

8.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven har ingen bestemmelser som direkte regulerer bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal bistå undervisningspersonalet i opplæringen. Opplæringsloven inneholder derimot kompetansekrav for ansettelse av undervisningspersonell. Når det gjelder annet personale tilsatt i kommunen eller fylkeskommunen, er det ingen formelle hindringer for å kunne bruke disse i skolen. De vil imidlertid ikke være kvalifisert for tilsetting i undervisningsstillinger, jf. opplæringsloven § 10-1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 14 og følgelig heller ikke til undervisningsoppgaver.

I forarbeidene til opplæringsloven fremgår det at personalet uten tilstrekkelig formell undervisningskompetanse kan assistere i arbeidet med å gi spesialundervisning. Ut fra lovens forarbeider legger departementet til grunn at det i en viss utstrekning og under visse forutsetninger er adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse hjelpe til i spesialundervisningen. Dette er også kommet til uttrykk i Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialundervisning:

«[...] assistenter ikke skal lede opplæringen, herunder ha ansvaret for spesialundervisning. Assistentene kan kun bistå undervisningspersonalet i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen [...] En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assisterter kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.»

For opplæring som ikke er spesialundervisning, det vil si ordinær opplæring, må tilsvarende gjelde selv om det ikke er uttrykkelig sagt.

8.3 Departementets vurdering og forslag

Undersøkelser viser at assistanse i opplæringen ikke alltid skjer slik det er forutsatt etter gjeldende rett:

- det er utstrakt bruk av assistenter innen spesialundervisningen. Dette reiser spørsmål om rollen til assistentene og hvordan dette påvirker kvaliteten på det pedagogiske tilbudet.
- assistenter innen spesialundervisningen får i noen tilfeller tildelt undervisningsoppgaver som innenfor en normal situasjon ville blitt dekket av lærer.
- assistentene i noen grad utfører spesialundervisningsoppgaver uten veiledning fra lærer.
- mange skoler har assistenter i fast stilling, og assistenter utfører viktige støttefunksjoner rundt elevene både i og utenfor undervisningen, og at øker voksentettheten for alle elevene og ikke bare for enkeltelever som har særskilte behov.
- Assistenter får ikke alltid den oppfølgingen og veiledningen de har behov for. Noen assistenter oppgir at de gjør viktige pedagogiske oppgaver som planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisning alene.

Departementet foreslår å bruke betegnelsen ”personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen” om gruppen som skal være omfattet av bestemmelsen. Benevnelsen ”assistent” brukes ofte i sektoren, men denne tittelen brukes på ulik måte.

Endringen som foreslås gjelder bruk av personale som hjelper læreren i opplæringen, både i ordinær opplæring og i spesialundervisning. Departementet foreslår at det skal fremgå av lovbestemmelsen at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen, skal få nødvendig veiledning. Hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra vedkommendes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta

Det foreslås videre at det presiseres i bestemmelsen at personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling ikke skal ha ansvaret for opplæringen. Videre foreslås det at det sies eksplisitt i lovteksten at hjelp i opplæringen kun skal skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen.

Lovforslaget er en presisering av det som allerede gjelder etter opplæringsloven og privatskoleloven i dag, og er ikke ment å avgrense eller utvide de arbeidsoppgavene som personale ansatt i undervisningsstilling, kan ha. Innføringen av den nye bestemmelsen innebærer ingen realitetsendring av gjeldende rett. Bestemmelsen vil imidlertid klargjøre og tydeliggjøre forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen.

8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er en presisering av gjeldende rett og medfører ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. For kommuner som ikke følger dagens lov vil det kunne medføre merutgifter.

8.5 Forslag til lovtekst

Departementet foreslår at ny § 10-11 i opplæringsloven skal lyde:

§10-11 Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringa
Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling etter § 10-1 eller § 10-6 kan hjelpe til i opplæringa
dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven
får forsvarleg utbytte av opplæringa. Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling skal ikkje ha
ansvaret for opplæringa.

8.6 Bergen kommunes høringsinnspill

Bergen kommune støtter departementets forslag til lovtekst. Det er viktig å klargjøre reglene som gjelder for bruk av personale som ikke er lærere, for å unngå at disse brukes på feil måte i opplæringen og for å sikre at de får adekvat veiledning.