



Fylkesmannen i Oppland

KD		
27 DES. 2012		
Saksnr.	Doknr.	Arkivnr.
12/4777	-47	

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres referanse
Vår referanse 2012/7076-0 630 JKS
Saksbehandler Jon Kristian Sørmo, tlf. 61 26 61 22

Dato 20.12.2012

Høring - Forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov - Spesialundervisning og psykososialt miljø

Fylkesmannen i Oppland oversender med dette sin høringsuttalelse til forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskole og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Fylkesmannen har tatt utgangspunkt i kapitteloverskriftene i høringsnotatet.

Plikt til å vurdere utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen støtter forslaget om å presisere plikten til å vurdere om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak, før det blir gjort sakkyndig vurdering i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Som departementet selv skriver i høringsnotatet en tilføyelse i opplæringsloven § 5-4 innebærer en presisering av gjeldende praksis og ikke innføring av nye plikter eller rettigheter på spesialundervisningsområdet.

Fylkesmannen mener presiseringen er god gjennom at presiseringen setter større fokus på skolens tilbud og muligheter til å tilrettelegge eget undervisningsopplegg fremfor et fokus på elevens utfordringer og problemer.

Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med en årlig rapport.

Fylkesmannen støtter forslaget og mener endringen vil tydeliggjøre elevenes rett til underveisvurdering. Men Fylkesmannen i Oppland vil påpeke at det er viktig at mål av ikke faglig karakter også blir vurdert ved underveisvurderingen.

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

Fylkesmannen i Oppland støtter forslaget som beskrevet i høringsnotatet.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringsloven kap. 9a.

Fylkesmannen i Oppland støtter Kunnskapsdepartementets forslag om ny § 9a-7 om erstatning som henviser til skadeserstatningsloven § 2-1. Dette tydeliggjør det mulige erstatningsansvaret som skoleeier har hvis reglene i kapittel 9a brytes. Erstatningsansvaret ble også stadfestet i «mobbedommen» avsagt av Høyesterett 1. februar 2012.

Videre støtter Fylkesmannen Kunnskapsdepartementets forslag om innføring av regel om delt bevisbyrde. Dette vil styrke elevens vern og rett til erstatning lik det som gjelder for persongrupper gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, likestillingsloven og arbeidsmiljøloven. Fylkesmannen presiserer at hensynet til rettssikkerheten er viktig. Men rettssikkerheten må veie tyngre i favør barn og foreldre enn hensynet til skoleeier og ansatte som etter kapittel 9a er de ansvarlige for at retten for enhver elev slik den kommer til uttrykk i opplæringsloven § 9a-1, blir sikret og ivaretatt.

Med bakgrunn i våre erfaringer fra det felles nasjonale tilsynet på kapittel 9a mener Fylkesmannen at de beste forbedringsmulighetene for å motvirke krenkende atferd finnes i skolenes forebyggende arbeid. Tilsynet har med tydelighet vist at skolenes/ personalets handlingsplikt i slike saker skapes gjennom et systematisk og grundig forebyggende arbeid i skolen, hvor kjennskap til lovens krav og gode rutiner knyttet til dette er helt sentrale faktorer.

Gjennom våre tilsyn de siste tre årene er det gitt mange pålegg knyttet til kravet i opplæringsloven § 9a-4 om skolens internkontrollsystem. Herunder krav om å innskjerpe rutinene for å ivareta handlingsplikten i § 9a-3, og at skolene må sikre seg at rutiner og lovgrunnlag er godt kjent i hele skoleorganisasjonen. Vi har også avdekket og påpekt svakheter i skolens dokumentasjonsrutiner og praksis. En innføring av erstatningsansvar med delt bevisbyrde vil etter Fylkesmannens vurdering bidra til at skoleeier og skolene i fellesskap etablere gode rutiner og skaper ryddighet i saksbehandlingen i slike saker. Dette vil styrke elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø. En delt bevisbyrderregel vil bidra til nødvendige skjerpelser av bevisstheten omkring kravet og behovet for dokumentasjon i slike saker og rutinene knyttet til dette. Med erfaringene fra tilsynene støtter Fylkesmannen Kunnskapsdepartementets vurdering av at en bestemmelse om delt bevisbyrde vil kunne virke preventivt og bidra til å effektivisere de kravene som stilles til systematisk arbeid med psykososialt miljø på skolene.

En regel om delt bevisbyrde innebærer at et større ansvar legges på den profesjonelle parten. Erfaringene fra klagesaksbehandling på dette område viser at elevene og foreldrene som oftest er den svake part i dette styrkeforholdet, og vil aldri ha samme dokumentasjonsmuligheten for løpende hendelser ved skolene, slik skolene har mulighet til. Etter Fylkesmannens vurdering kan det tenkes at bevisføringsrisikoen minskes også for skolene gjennom et tydeligere dokumentasjonsregime ved skolene. En bestemmelse om delt bevisbyrde vil kunne skape klarhet i ansvarsforholdet og gjøre arbeidet med krenkende hendelser mer forutsigbart for begge parter.

Fylkesmannen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg om eventuelle økonomiske konsekvenser en slik bestemmelse vil kunne medføre for skolene og skoleeierne. Når det gjelder administrative konsekvenser er det Fylkesmannens vurdering at en bestemmelse om delt bevisbyrde ikke medfører store konsekvenser, da kravet til internkontroll sett i sammenheng med handlingsplikten allerede etablerer krav til dokumentasjon for skolene i forbindelse med håndteringen av saker etter kapittel 9a. Fylkesmannen tror ikke en bestemmelse om delt bevisbyrde får som konsekvens at skolenes dokumentasjonskrav øker, men snarer at kravet til grundighet blir understreket.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringsloven kap. 9a.

Gjennom erfaringene fra felles nasjonalt tilsyn konstaterer Fylkesmannen at opplæringsloven § 9a-7 har en tydelig signaleffekt og bestemmelsen har dermed en preventiv effekt. Straffebestemmelsen understreker alvoret i denne type saker.

I høringsnotatet påpeker Kunnskapsdepartementet at ingen er dømt etter straffebestemmelsen i opplæringsloven § 9a-7 for brudd på bestemmelsene i kapittel 9a. Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at straffebestemmelsen kan effektiviseres ved å ha en tilstrekkelig foreldelsesfrist. Slik Fylkesmannen leser høringsnotatet vises det ikke til noen umiddelbar sammenheng mellom det forhold at ingen er dømt etter bestemmelsen og någjeldende foreldelsesfrist på to år. Kunnskapsdepartementet skriver at en forlenget foreldelsesfrist vil kunne bidra til lavere terskel for å ta i bruk straffebestemmelsen og dermed at flere straffesaker på området blir anlagt. Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke ett mål i seg selv at flere skal straffeforfølges. Spørsmålet om straff kommer i etterkant av at ansatte eller skolen uaktsomt eller forsettlig har brutt bestemmelsen i kapittel 9a. Fylkesmannen vil understreke viktigheten av systematisk forebyggende arbeid for nettopp å forhindre at en sak får utvikle seg til et stadium hvor det vil kunne være aktuelt å stille spørsmål om eventuelt straffeansvar. I denne sammenhengen mener Fylkesmannen at en forlenget foreldelsesfrist i større grad får en preventiv effekt ved at skolene og skoleeiere setter fokus på arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

Overtredelse av reglene om psykososialt skolemiljø kan være svært alvorlig. Som vist til under vurderingen om delt bevisbyrde rammer overtredelsene barn og unge som er ekstra sårbare og hvor de som oftest er den svakeste parten. Fylkesmannen støtter Kunnskapsdepartementets vurdering av at summen av hensynene for å innføre lengre foreldelsesfrist veier opp for de hensynene som taler imot en slik innføring. Fylkesmannen støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å utvide foreldelsesfristen for saker etter kapittel 9a fra to år til fem år.

Fylkesmannen mener fem års foreldelsesfrist vil ivareta hensynene som begrunner reglene om foreldelsen og samtidig bidra til at fornærmede i slike saker får bedre forutsetninger for å ivareta sine interesser.

Felles skolekretsgrenser mellom kommuner.

Fylkesmannen støtter forslaget om å gi økt frihet for kommunene til å påvirke hvilke områder som sokner til hvilke skoler ved å tillate at to eller flere kommuner vedtar forskrifter om felles kommunale skolekrets. Det er videre viktig slik som Kunnskapsdepartementet skriver at innholdet i nærskoleprinsippet ellers skal bevares. For å bevare innholdet i nærskoleprinsippet må skolen være nært geografisk lokalisert de aktuelle områdene i begge/ alle kommunene.

Ut fra hensynet til barnets beste jfr. barnekonvensjonen artikkel 3, skriver departementet at det er en forutsetning at kommunene er nabokommuner, men de kan tilhøre hvert sitt fylke. Ut fra høringsnotatet må kommunene geografisk være lokalisert som nabokommuner for at de skal kunne vedta felles skolekretsgrenser mellom kommunene. Fylkesmannen i Oppland mener at også kommuner som ikke geografisk ligger lokalisert som nabokommuner, skal kunne vedta felles skolekretsgrenser mellom kommunene uten at dette kommer i konflikt med barnekonvensjonen. Et praktisk eksempel i Oppland fylke er kommunene Gausdal, Sør-Fron og Nord-Fron som har kommunegrenser på tvers i et dalføre, hvor bare Sør-Fron som den midterste kommunen ikke har noen skole. Reiseavstanden i dalføre er kort, og Gausdal kommune og Nord-Fron kommune har inngått avtale som innebærer at barn som er bosatt i Gausdal kommune har skoleplass ved en skole i Nord-Fron kommune. Denne løsningen gir blant annet elevene kortest og tryggest mulig reisevei til skolen.

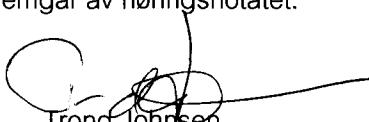
Alternativet slik høringsnotatet legger opp til ville ha vært at disse elevene ville fått en betydelig lengre og mindre trygg reisevei hvis de skulle ha gått ved en skole som er lokalisert i Sør-Fron kommune, som geografisk er nabokommune med Gausdal kommune. Bakgrunnen for høringsforslaget er blant annet at kommuner skal kunne inngå skolesamarbeid for å sikre drift av skoler i akseptabel reiseavstand for elever fra begge kommuner. Videre skal en mulighet til å inngå slikt samarbeid være å styrke skoletilbudet i kommuner som hver for seg sliter med å opprettholde skoletilbudet enkelte steder i sin kommune.

Fylkesmannen i Oppland ber Kunnskapsdepartementet om å vurdere muligheten for at også kommuner som geografisk sett ikke er nabokommuner, men hvor reiseavstanden gjennom en tredjekommune er kort, kan få mulighet til å inngå samarbeid om felles skolekretser. Fylkesmannen understreker at barnekonvensjonen uansett skal være førende for valg av løsning, men hvor nettopp hensynet til barnets beste tilsier at det beste for barnet med tanke på blant reiseavstand, er at barnet får opplæring ved en skole som ikke geografisk sett er å anse om en nabokommune slik høringsnotatet definerer nabokommuner.

Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstillinger, og som kan hjelpe til i opplæringen.

Fylkesmannen i Oppland støtter forslaget slik det fremgår av høringsnotatet.


Kristin Hille Valla


Trond Johnsen
avdelingsdirektør