

Namdalseid kommune

Sentraladministrasjonen Namdalseid

Kunnskapsdepartementet

Melding om vedtak

Vår ref:
2012/9270-4

Deres ref

Saksbehandler
Aase Hynne

Dato
17.12.2012

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

Ovennevnte sak ble behandlet i kommunestyret 13.12.2012 og det ble vedtatt følgende uttalelse fra Namdalseid kommune:

Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Namdalseid kommune støtter forslaget. En presisering i loven vil bedre bidra til å sikre at skolen virkelig kartlegger og prøver ut nye tiltak før henvisning til PPT. Dette forutsetter imidlertid at PP-tjenesten, dersom dette mangler eller er ufullstendig, krever å få dette før sakkyndig vurdering er på plass.

Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport

Namdalseid kommune er ikke enig til endringsforslaget. Dette begrunnes med at det skal være en rød tråd fra vedtak, individuell opplæringsplan (IOP), halvårsrapport, sakkyndig vurdering og nytt vedtak. Elevens mål er beskrevet i IOP og eleven skal vurderes ut fra disse. Dersom eleven har framgang eller målene som er satt er for vanskelige, må IOP endres underveis. Kommunen er av den oppfatning at hvis IOP skal bli det arbeidsredskapet den er ment å være, må denne evalueres og eventuelt justeres hvert halvår. Halvårsrapporten til jul danner også grunnlaget for PP-tjenestens sakkyndige vurdering for neste skoleår. Kommunen er klar over at eleven også har rett på underveisvurdering, men mener at disse vurderingene må danne grunnlaget for utarbeiding av halvårsrapporten. Rapportering til kommunen er ikke tidkrevende da dette gjøres i form av kopi når halvårsrapporten skrives på lik linje med alle andre dokumenter knyttet til spesialundervisning.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget, men vil presisere at ansvar som koordinator ikke skal pålegges skolen eller ansatte i PP-tjenesten da individuell plan ofte vil følge en person over et lengre tidsperspektiv enn det den enkelte skolen og PP-tjenesten gjør. Kommunen mener at endringen vil medføre et mer helhetlig tilbud til eleven både hjemme, på skolen og i fritida.

Postadresse
Gløttvegen 2
7750 Namdalseid
E-post:
postmottak@namdalseid.kommune.no

Besøksadresse
Gløttvegen 2

Telefon
74227200
Telefaks
74227290

Kontonr
Bank: 50810548883
Skatt: 63450617255
Org.nr.
940015456

Gjennom ansvarsgruppene rundt enkeltelever har kommunen allerede et slikt samarbeid, men det har delvis vært uklart hvem som har hatt hovedansvaret. Skolene har heller ikke vært informert om tiltak innenfor blant annet barnevern.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter ikke forslaget om å innføre en egen erstatningsbestemmelse i opplæringslovens § 9A inkludert delt bevisbyrde. Kommunen mener generelt at saker knyttet til psykososialt skolemiljø ikke skal løses ved hjelp av erstatningsrettslige regler. Skolens arbeid med det psykososiale miljøet må være basert på et annet grunnlag enn frykten for å få et erstatningskrav med tilhørende delt bevisbyrde. Delt bevisbyrde vil helt sikkert gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene. De vil måtte oppbevare dokumentasjon for å underbygge mulige påstander om unnlatt eller mangelfull oppfølging av mangelfullt psykososialt skolemiljø for alle elevene.

Bevisbyrdereglene er ikke er annet enn formelle regler, og det vil ikke nødvendigvis utgjøre noen realitetsforskjell om man har full bevisbyrde for skadelidte eller delt bevisbyrde hvor noe av bevisbyrden legges over på skadevolder. En domstol vil uansett legge en bred bevisvurdering til grunn for å vurdere hva som er den sannsynlige årsaken til et økonomisk tap som kreves erstattet. I dette ligger også at skolen/skoleeier uansett er nødt til å legge fram dokumentasjon om det som har blitt gjort.

Når en saks fulle faktum er lagt frem for og vurdert av en domstol, spiller det liten eller ingen rolle hvem som i utgangspunktet har bevisbyrden. Ved avgjørelse av saker med delt bevisbyrde er det likevel fortsatt det mest sannsynlige faktum som skal legges til grunn av en domstol.

På den annen side vil det at en slik bevisbyrderegel blir innført, kunne stimulere en skadelidt til å fremme et erstatningskrav som han kanskje ellers ikke hadde vurdert til å gå videre med. Kravene til rettssikkerhet taler likevel mot å fravike den ordinære prosessregelen hvor saksøker har bevisbyrden, herunder at saksøkeren både har bevisføringsplikt og tvilsrisiko. Det kan også skje at en beskyldning ikke godt nok kan motbevises da hendelsene ligger langt tilbake i tid. Årsakene til tapt inntektsevne kan også helt/delvis skyldes andre faktorer enn et dårlig psykososialt skolemiljø.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter forslaget om en utvidelse av foreldelsesfristen. Dette begrunnes med at i saker der den straffebetingende handlingen og effekten av den gjerne ikke vises så raskt. Det kan ta lang tid før skadevirkningene av mangelfullt psykososialt miljø kommer til syne. Fristen for å anlegge straffesak kan allerede være utløpt når en fornærmet kommer til at bruk av straff er ønskelig mot skoleeier for overtredelse av bestemmelser i opplæringsloven.

Felles skolekretser mellom kommuner

Namdalseid kommune støtter forslaget. Et slikt samarbeid vil kunne bidra til å opprettholde skoletilbudet for elever i to nabokommuner som hver for seg sliter med dette. I enkelte tilfeller vil det også kunne styrke det samlede skoletilbudet i disse kommunene. Kommunen støtter også forslaget om at dette samarbeidet etableres gjennom forskriftsbestemmelser om felles kommunale skolekretser.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget ettersom innføringen av den nye bestemmelsen ikke innebærer noen realitetsendring av gjeldende rett. Bestemmelsen vil imidlertid klargjøre og tydeliggjøre forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen.

Vedlagt følger utskrift av saksdokument med vedtak i ovennevnte sak.

Med hilsen

Aase Hynne
Sekretær



Namdalseid kommune

Saksmappe: 2012/9270-2

Saksbehandler:

Bodil Lie

Saksframlegg

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

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Namdalseid formannskap	71/12	06.12.2012
Namdalseid kommunestyre	76/12	13.12.2012

Rådmannens innstilling

Namdalseid kommune vedtar foreslått høringsuttalelse knyttet til forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov – spesialundervisning og psykososialt miljø som er beskrevet under vurdering i saksframlegget.

Behandling i Namdalseid formannskap - 06.12.2012

Ingen nye forslag.

Innstilling i Namdalseid formannskap - 06.12.2012

Rådmannens forslag enstemmig vedtatt som formannskapets innstilling.

Behandling i Namdalseid kommunestyre - 13.12.2012

Ingen nye forslag.

Vedtak i Namdalseid kommunestyre - 13.12.2012

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt.

Uttalelse fra Namdalseid kommune:

Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Namdalseid kommune støtter forslaget. En presisering i loven vil bedre bidra til å sikre at skolen virkelig kartlegger og prøver ut nye tiltak før henvisning til PPT. Dette forutsetter imidlertid at

PP-tjenesten, dersom dette mangler eller er ufullstendig, krever å få dette før sakkyndig vurdering er på plass.

Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport

Namdalseid kommune er ikke enig til endringsforslaget. Dette begrunnes med at det skal være en rød tråd fra vedtak, individuell opplæringsplan (IOP), halvårsrapport, sakkyndig vurdering og nytt vedtak. Elevens mål er beskrevet i IOP og eleven skal vurderes ut fra disse. Dersom eleven har framgang eller målene som er satt er for vanskelige, må IOP endres underveis. Kommunen er av den oppfatning at hvis IOP skal bli det arbeidsredskapet den er ment å være, må denne evalueres og eventuelt justeres hvert halvår. Halvårsrapporten til jul danner også grunnlaget for PP-tjenestens sakkyndige vurdering for neste skoleår. Kommunen er klar over at eleven også har rett på underveivurdering, men mener at disse vurderingene må danne grunnlaget for utarbeiding av halvårsrapporten. Rapportering til kommunen er ikke tidkrevende da dette gjøres i form av kopi når halvårsrapporten skrives på lik linje med alle andre dokumenter knyttet til spesialundervisning.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget, men vil presisere at ansvar som koordinator ikke skal pålegges skolen eller ansatte i PP-tjenesten da individuell plan ofte vil følge en person over et lengre tidsperspektiv enn det den enkelte skolen og PP-tjenesten gjør. Kommunen mener at endringen vil medføre et mer helhetlig tilbud til eleven både hjemme, på skolen og i fritida.

Gjennom ansvarsgruppene rundt enkeltelever har kommunen allerede et slikt samarbeid, men det har delvis vært uklart hvem som har hatt hovedansvaret. Skolene har heller ikke vært informert om tiltak innenfor blant annet barnevern.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter ikke forslaget om å innføre en egen erstatningsbestemmelse i opplæringslovens § 9A inkludert delt bevisbyrde. Kommunen mener generelt at saker knyttet til psykososialt skolemiljø ikke skal løses ved hjelp av erstatningsrettslige regler. Skolens arbeid med det psykososiale miljøet må være basert på et annet grunnlag enn frykten for å få et erstatningskrav med tilhørende delt bevisbyrde. Delt bevisbyrde vil helt sikkert gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene. De vil måtte oppbevare dokumentasjon for å underbygge mulige påstander om unnlatt eller mangelfull oppfølging av mangelfullt psykososialt skolemiljø for alle elevene.

Bevisbyrdereglene er ikke er annet enn formelle regler, og det vil ikke nødvendigvis utgjøre noen realitetsforskjell om man har full bevisbyrde for skadelidte eller delt bevisbyrde hvor noe av bevisbyrden legges over på skadevolder. En domstol vil uansett legge en bred bevisvurdering til grunn for å vurdere hva som er den sannsynlige årsaken til et økonomisk tap som kreves erstattet. I dette ligger også at skolen/skoleeier uansett er nødt til å legge fram dokumentasjon om det som har blitt gjort.

Når en saks fulle faktum er lagt frem for og vurdert av en domstol, spiller det liten eller ingen rolle hvem som i utgangspunktet har bevisbyrden. Ved avgjørelse av saker med delt bevisbyrde er det likevel fortsatt det mest sannsynlige faktum som skal legges til grunn av en domstol.

På den annen side vil det at en slik bevisbyrderegel blir innført, kunne stimulere en skadelidt til å fremme et erstatningskrav som han kanskje ellers ikke hadde vurdert til å gå videre med.

Kravene til rettssikkerhet taler likevel mot å fravike den ordinære prosessregelen hvor saksøker har bevisbyrden, herunder at saksøkeren både har bevisføringsplikt og tvilsrisiko. Det kan også skje at en beskyldning ikke godt nok kan motbevise da hendelsene ligger langt tilbake i tid. Årsakene til tapt inntektsevne kan også helt/delvis skyldes andre faktorer enn et dårlig psykososialt skolemiljø.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter forslaget om en utvidelse av foreldelsesfristen. Dette begrunnes med at i saker der den straffebetingende handlingen og effekten av den gjerne ikke vises så raskt. Det kan ta lang tid før skadevirkningene av mangelfullt psykososialt miljø kommer til syne. Fristen for å anlegge straffesak kan allerede være utløpt når en fornærmet kommer til at bruk av straff er ønskelig mot skoleeier for overtredelse av bestemmelser i opplæringsloven.

Felles skolekretser mellom kommuner

Namdalseid kommune støtter forslaget. Et slikt samarbeid vil kunne bidra til å opprettholde skoletilbudet for elever i to nabokommuner som hver for seg sliter med dette. I enkelte tilfeller vil det også kunne styrke det samlede skoletilbudet i disse kommunene. Kommunen støtter også forslaget om at dette samarbeidet etableres gjennom forskriftsbestemmelser om felles kommunale skolekretser.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget ettersom innføringen av den nye bestemmelsen ikke innebærer noen realitetsendring av gjeldende rett. Bestemmelsen vil imidlertid klargjøre og tydeliggjøre forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen.

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	19.11.2012	Forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov - spesialundervisning og psykososialt miljø	Det kongelige kunnskapsdepartement

Vedlegg

Nr.	Tittel
-----	--------

Saksopplysninger

Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skoler med rett til statstilskudd (privatskoleloven) på høring. Det fremmes følgende forslag til lovendringer:

- Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning
- Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport
- Samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan
- Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A
- Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringsloven kap. 9A
- Hjemmel for kommunene til å vedta forskrift om felles kommunale skolekretser
- Bestemmelse om personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen

De tre første forslagene samt det siste forslaget er oppfølging av Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Disse forslagene samt forslaget om felles skolekretser tas sikte på at kan tre i kraft 1. august 2013.

Når det gjelder de to forslagene som dreier seg om endringer som vil styrke elevens rettigheter i forbindelse med det psykososiale miljøet på skolen, vil departementet på bakgrunn av innspillene i høringsrunden foreta en ny gjennomgang av hvorvidt forslagene er hensiktsmessige og ønskelige og når de eventuelt skal tre i kraft.

Høringsfrist 3. januar 2013

Under beskrives gjeldende rett og forslag og bakgrunn for forslag til endringer for hvert punkt.

Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Plikten til å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt å prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det fattes vedtak om spesialundervisning er ikke eksplisitt uttalt i opplæringsloven. En slik plikt framkommer av vilkårene for rett til spesialundervisning i lovens kapittel 5. Om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen, jf. Ot.prop. nr. 46 (1997- 1998), merknader til § 5-1.

Bestemmelsen om spesialundervisning vil altså komme til anvendelse der det er behov for en mer omfattende tilpasset opplæring enn det som skjer innenfor den ordinære opplæringen.

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. Bakgrunnen er departementets mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den tilpassede opplæringen. PP-tjenesten kan på et tidlig tidspunkt gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, slik at det ikke er nødvendig å henvise eleven til PP-tjenesten og gjøre enkeltvedtak. Sentralt i denne vurderingen er spørsmålet om den individuelle utviklingen og mestringen til eleven er så liten at særskilte tiltak bør settes i verk. Det må også vurderes om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte ved at den ordinære opplæringen endres eller om en lærer med annen kompetanse kan avhjelpe. Dersom eleven likevel blir henvist til PP-tjenesten kan skolens utredning og vurderinger samles i en pedagogisk rapport og oversendes med tilmeldingen. Dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil ikke skolen ha plikt til å prøve ut før tilmelding til PP-tjenesten.

Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport

Gjeldende rett: Skolen skal hvert halvår utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og ei vurdering av utviklingen til eleven. Halvårsrapporten skal gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, metoder eller organisering. Grunnlaget for vurderingen av elevens utvikling er målene i elevens individuelle opplæringsplan (IOP). Skolen sender oversikten og vurderingen til foreldrene og til kommunen.

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 eleven har fått og en vurdering av utvikling av eleven skal utarbeides skriftlig én gang i året. Hensikten er å redusere rapporteringsbyrden i skolen. Dette begrunnes med at utarbeiding av halvårsrapport fremstår som dobbeltarbeid fordi opplæringen allerede skal beskrives i elevens IOP. Videre vises det til at alle elever, inkludert elever med spesialundervisning, også skal vurderes etter bestemmelsene om individuell vurdering i forskrift til opplæringslovens kapittel 3. Departementet vil også presisere i loven at elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP. Hensikten med presiseringen er å synliggjøre systemet for planlegging, vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning.

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

Gjeldende rett: Det er ingen uttrykkelige bestemmelser i opplæringsloven om individuell plan eller samarbeid om individuell plan i dag. Det skal etter opplæringsloven kapittel 5 utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som mottar spesialundervisning. Denne skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. En individuell plan er ikke det samme som en individuell opplæringsplan. Imidlertid kan en individuell opplæringsplan inngå som en del av en individuell plan for elever med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Alle med behov for langvarige og koordinerte helse- og sosialtjeneste, helseforetak, institusjoner i det psykiske helsevernet, barnevernet og arbeids- og velferdsetaten har plikt til å sørge for at en individuell plan utarbeides for tjenestemottakeren med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Denne rettigheten er hjemlet i områdenes lover. I disse bestemmelsene er det også regulert at dersom tjenestemottaker har behov for tjenester fra andre tjenesteytere, som f. eks.

skolen, skal pliktsubjektet samarbeide med disse. En individuell plan skal være et plandokument hvor tjenestetilbudet samordnes, og planen skal være et virkemiddel for å plassere ansvar og oppgaver mellom ulike tjenester og nivåer. Planen skal blant annet sikre at det til enhver tid er *en tjenesteyter* som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren.

Det foreslås en ny bestemmelse som presiserer at skolen 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. 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 arbeide skal gjelde. Bakgrunnen er at undersøkelser viser at arbeidet med individuell plan ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i kommunene.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A

De alminnelige vilkårene for å tilkjenne noen erstatning er at det må foreligge et ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap, samt en påregnelig årsakssammenheng disse to vilkårene imellom. Den ansvarsbetingende handlingen må ha forårsaket det økonomiske tapet som har inntrådt for den som er blitt rammet av mangelfullt psykososialt skolemiljø. Saksøkeren; dvs. den skadelidte som følge av psykososiale forhold, må påvise at disse erstatningsvilkårene i en konkret sak foreligger. Skadelidte må altså påvise at skadevolder gjennom ansvarsbetingende adferd har forårsaket et økonomisk tap for skadelidte. En ansvarsbetingende handling kan være at skolen ikke har fulgt opp et tilfelle av mobbing slik den skal etter gjeldende regelverk. Skolens unnlatte eller mangelfulle oppfølging er ansvarsgrunnlaget, ikke mobbingen i seg selv. Skadevolderen er i en slik sak skolen eller skoleeier, ikke mobberen.

Det kan ofte være vanskelig å påvise et *ansvarsgrunnlag* fordi elevene gjennom skoletiden har måttet forholde seg til mange lærere og andre voksenpersoner. Det kan være rektor, klassestyrer eller ansatte ved PP-tjenesten. Det kan tenkes at ingen enkeltperson alene kan bebreides for uaktsomhet, men at små feil og unnlattelser er gjort av flere hver for seg og hvor hver enkelt feil alene ikke er nok til å statuere ansvar. Det er heller ikke gitt at feilene kan knyttes til konkrete personer. Det følger av skadeerstatningsloven og rettspraksis at slike kumulative og anonyme feil omfattes av erstatningsansvaret og samlet sett kan vurderes som uaktsomhet fra skolens side og danne grunnlag for ansvar. For skadelidt elev innebærer dette normalt en krevende bevisbyrde.

Det må også være lidt et *økonomisk tap*. Skader av psykisk art som følge av dårlig psykososialt skolemiljø, for eksempel mobbing, vil blant annet kunne gi seg utslag i tapt inntektsevne. For en som er påført psykiske skader i skolen vil et økonomisk tap sjelden materialisere seg straks den ansvarsbetingende handlingen er skjedd. Det økonomiske tapet vil ofte først vise seg flere år etter at skadelidte har avsluttet skolegangen. Det kan være vanskelig eller umulig å dokumentere et økonomisk tap som skyldes mangelfullt psykososialt skolemiljø langt tilbake i tid. Det motsatte kan være tilfellet med en fysisk skade som både er mer synlig og lettere å kalkulere økonomisk. Å nå fram med erstatningssøksmål mot skoleeier dersom man mener at det økonomiske tapet skyldes psykososiale forhold er derfor vanskelig. I tillegg til problemet med å påvise at det er lidt et økonomisk tap vil det også lett oppstå vanskeligheter i bevisvurderingen å fastslå selve tapets omfang.

Erstatningsvilkåret om *påregnelig årsakssammenheng* mellom ansvarsgrunnlag og det økonomiske tapet er normalt vanskelig å påvise. Den skadelidte må påvise at det økonomiske tapet er forårsaket av unnlatt eller manglende oppfølging fra skolens side av mangelfullt psykososialt skolemiljø, normalt mange år tilbake. Det er ofte gått lang tid siden den

ansvarsbetingende handlingen skjedde. Det kan være krevende i ettertid å skaffe dokumentasjon for skadelidte. Andre årsaksfaktorer enn en skoles forsømmelse kan ha virket inn opp gjennom årene, helt eller delvis, til det økonomiske tapet. Mennesker utsettes livet gjennom for ulike psykiske påkjenninger, for eksempel vold i familien, samlivsbrudd, rusmiddelbruk eller mobbing på arbeidsplassen. Årsakssammenhengen blir derfor en ofte både sammensatt og kompleks størrelse. Selv om en skadelidt makter å påvise ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap, kan det være vanskelig eller umulig å påvise en påregnelig årsakssammenheng disse to erstatningsvilkårene i mellom.

Bare ett anlagt søksmål for domstolene grunnet mobbing opp gjennom årene er nådd frem. Saken gjaldt en person som nådde frem med krav om erstatning for mobbing gjennom en seks års periode på barnetrinnet. Her ble også årsakssammenheng påvist selv om forholdene lå langt tilbake i tid. Fordi dommen hadde et helt rent tilfelle av årsakssammenheng – det forelå ikke tvil om hva som hadde forårsaket de psykiske skadene som vedkommende fikk i voksenalder – er det ikke gitt at dommen vil ha stor presedensverdi for erstatningssaker på området. Det er uvanlig at årsakssammenhengen er så klar som tilfellet var i denne saken.

Konsekvensen av de alminnelige erstatningsvilkårene og at bevisbyrden fullt ut ligger på skadelidte gjør at erstatningskrav opp dette området sjelden eller aldri nås frem. Det er særlig vilkåret om årsakssammenheng som er vanskelig for den skadelidte å kunne bevise. Det økonomiske tapet kan være forårsaket av andre ansvarsbetingende forhold enn mangelfullt psykososialt skolemiljø og en skoles mangelfulle oppfølging av dette. Da vil ikke beviskravene være oppfylt fra skadelidtes side, og erstatning vil ikke bli tilkjent. De ansvarsbetingende handlingene kan ofte ligge langt tilbake i tid. Det gjør bevisvurderingen, sett fra skadelidtes side, enda vanskeligere.

Det er i dag ikke inntatt erstatningsbestemmelser i opplæringsloven, verken i tilknytning til psykososialt arbeidsmiljø eller ellers. Et eventuelt erstatningsansvar må i så måte følge av alminnelige erstatningsregler, for eksempel de ulovfestede bestemmelsene om subjektivt skyldansvar. Erstatningsansvar kan også følge av bestemmelsen om arbeidsgiveransvar i § 2-1 første ledd i lov om skadeerstatning av 1969 (skadeerstatningsloven). Etter denne er arbeidsgiver ansvarlig for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Bestemmelsen gjelder blant annet mobbing på skolen dersom lovens vilkår i et konkret tilfelle er oppfylt. Om skoleeier kan holdes ansvarlig for oppstått skader knyttet til for eksempel mobbing er avhengig av om vilkårene for arbeidsgiveransvaret er oppfylt, blant annet om aktsomhetsnormen i forhold til opplæringsloven § 9A er fulgt:

Aktsomhetsregelen må også tilpasses de kravene som elevene ”med rimelighet kan stille” til skolen.

Forslaget gjelder spørsmålet om eventuelt å innføre en egen erstatningshjemmel i opplæringsloven hvor en bestemmelse om delt bevisbyrde kan inngå for saker om psykososialt miljø i skolen. Dette betyr at skoleeier må påvise at alt er gjort som kan gjøres fra skadevolders side for å hindre oppstått skade, altså at skadevolder ikke er å bebreide. Dersom det i opplæringsloven inntas en slik bestemmelse, vil en som mener seg utsatt for mangelfullt psykososialt skolemiljø få en lavere terskel for å gå til erstatningssøksmål. En elev kan legge frem opplysninger som gir grunn til å tro at skolen i en sak ikke har overholdt sine forpliktelser vis a vis eleven. Dersom dette gjøres av eleven, må skolen på sin side sannsynliggjøre at den har

handlet som den skal, og at den ikke er noe å bebreide. Skolen/skoleeier må altså motbevise de opplysningene som eleven har pekt på. Den skadelidtes påstand må også støttes av sakens ytre omstendigheter. Disse må ” gi grunn til å tro” at det som påstås av skadelidte har funnet sted. Dette vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Bevisbyrden går over på den påstått ansvarlige; dvs. skoleeieren eller skolen, i de tilfellene der det er tilstrekkelige med opplysninger til, ut fra ytre omstendigheter, å anta at det har vært mangelfullt psykososialt skolemiljø som ikke er fulgt opp slik det skal fra skadevolders side. Da inntreer skoleeierens bevisføringsplikt, og skoleeier må påvise at bestemmelsene i eller i medhold av opplæringslovens kap. 9A for å sikre et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, er fulgt opp. For å fri seg fra en anklage fra skadelidte må skoleeieren sannsynliggjøre at følgene for skadelidte av mangelfullt psykososialt skolemiljø ikke skyldes skoleeierens adferd og unnlatt manglende oppfølging. Det innebærer at skoleeier må etablere en bevisovervekt på mer enn femti prosent sannsynlighet. Skoleeieren sitter igjen med tvilsrisikoen der det etter avsluttet bevisførsel fra begge parter fortsatt er tvil om det har vært mangelfullt psykososialt skolemiljø og hvordan et eventuelt slikt tilfelle er fulgt opp fra skoleeiers side. Dessuten forutsettes det at et eventuelt erstatningskrav ikke er foreldet.

Bakgrunnen for forslaget er at retten til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring er hjemlet i opplæringsloven § 9A. Likevel oppga 8,4 % av elevene at de ble mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. Også andre tilfeller av mangelfullt skolemiljø enn det som karakteriseres som mobbing omfattes av bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9A. Departementet stiller derfor spørsmål om og i så fall i hvilken grad skoler og skoleeier følger opp lovfestede krav om et system og tilhørende internt arbeid som sikrer et godt miljø mellom elever og mellom elever og lærere. Det reises også spørsmål om opplæringsloven er godt nok kjent og forstått og om loven blir benyttet i tilstrekkelig grad for å hindre mobbing og ta tak i situasjoner der mobbing foregår.

Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo leverte en utredning til Kunnskapsdepartementet som hadde vurdert opplæringslovens muligheter og eventuelle begrensninger som rettslig middel for å motvirke mobbing og om det burde opprettes en elevombudsordning for å motvirke mobbing.

Sistnevnte er fulgt opp gjennom opprettelsen av en elevfunksjon i regi av Barneombudet og som skal gi bistand til elever og foreldre i alvorlige mobbesaker.

Om førstnevnte forhold ble det i utredningen pekt på at det neppe er mangler ved lovverket i seg selv på området, men at det er for dårlig kjent i skolen og blant skoleeiere. Det ble også pekt på mulige forbedringspunkter i opplæringsloven, bl.a. om det i opplæringslovens kap. 9A om skolemiljø kunne inntas en bestemmelse om erstatning med delt bevisbyrde. Dette forslaget støttes også i Barneombudets rapport mai 2012, *Bekymringsmelding*, om tilstanden for skoleelevers psykososiale miljø.

En bestemmelse om delt bevisbyrde vil innebære et unntak fra hovedprinsippet i norsk erstatningsrett, men er likevel innført noen steder i norsk erstatningslovgivning, for eksempel i § 13 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, § 16 og 17 i likestillingsloven og §§ 2-5 nr 1 og 13-8 i arbeidsmiljøloven og i bevisbyrdedirektivet 97/80/EF. Disse bestemmelsene vil ikke kunne anvendes på saker om psykososialt miljø i skolen, men er omtalt fordi de er sentrale som sammenligningsgrunnlag for ordningen med delt bevisbyrde som representerer et unntak fra de alminnelige erstatningsregler.

Direktivet kan gi en viss rettesnor for hvordan man kan vurdere bevis i saker om mangelfullt psykososialt skolemiljø, særlig tatt i betraktning at partenes forutsetninger også på dette området kan være svært ulike. Målet med delt bevisbyrde er begrunnet med at arbeidsgivere gjøres mer bevisste på viktigheten av å gjøre grundige og gode beslutninger. En ytterligere begrunnelse er at det vil bidra til at arbeidsgivere etablerer gode rutiner og ryddig saksbehandling i slike saker.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap. 9A

Regulering av spørsmålet om straff for manglende oppfølging av bestemmelsene om psykososialt miljø i opplæringsloven er dels regulert i opplæringsloven og dels i straffeloven.

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.

Som følge av strafferammen i bestemmelsen – tre måneders fengsel – er foreldelsesfristen i dag på to år.

Forslaget går ut på å forlenge foreldelsesfristen for straffesaker om psykososialt miljø i skolen fra dagens to til fem år. Det kan være ønskelig å anlegge søksmål i straffesaker for domstolene selv om det er gått mer enn to år siden det straffbare forholdet opphørte, blant annet fordi det ofte kan være tidkrevende å vurdere om det bør anlegges sak. En slik bestemmelse vil i så fall innebære et unntak fra hovedprinsippet i norsk rett, nemlig at foreldelsesfristen skal være knyttet til strafferammen. Det har ikke vært vurdert å øke strafferammen i dagens § 9a-7 i opplæringsloven.

Felles skolekretser mellom kommuner

Dagens 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 den skolen i nærmiljøet som de sokner til. Denne rettigheten omtales gjerne som nærhetsprinsippet. Nærhetsskolen må ligge i bostedskommunen.

Etter bestemmelsen kan kommune gi forskrifter om opptaksområder, ofte betegnet som skolekretser. Skolekretsene gir oversikt over hvilke områder i kommunen som sokner til hvilke skoler. Dette gir forutberegnelighet for kommunens innbyggere.

Nabokommuner kan samarbeide om grunnskoleopplæring i dag, men da basert på at foresatte/elever ønsker å gå på skole i nabokommunen. Bostedskommunen kan altså ikke anføre at en skole lokalisert i en annen kommune er nærscole for bostedskommunens elev, heller ikke når den geografisk sett er den nærmeste.

Verken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si når en skole kan legges ned eller opprettes. Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Kommunene er forpliktet gjennom barnekonvensjonen også å legge vekt på barnets beste i saker om skolestruktur.

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.

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

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.

Ut fra opplæringslovens 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 forutsetter imidlertid at læreren er ansvarlig for opplæringen og til å gi veiledning og at eleven fortsatt får forsvarlig utbytte av opplæringen.

Det foreslås 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 opplæringsloven. Formålet med loveforslaget 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.

Vurdering

Forslag fra uttalelse fra Namdalseid kommune:

Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Namdalseid kommune støtter forslaget. En presisering i loven vil bedre bidra til å sikre at skolen virkelig kartlegger og prøver ut nye tiltak før henvisning til PPT. Dette forutsetter imidlertid at PP-tjenesten, dersom dette mangler eller er ufullstendig, krever å få dette før sakkyndig vurdering er på plass.

Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport

Namdalseid kommune er ikke enig til endringsforslaget. Dette begrunnes med at det skal være en rød tråd fra vedtak, individuell opplæringsplan (IOP), halvårsrapport, sakkyndig vurdering og nytt vedtak. Elevens mål er beskrevet i IOP og eleven skal vurderes ut fra disse. Dersom eleven har framgang eller målene som er satt er for vanskelige, må IOP endres underveis. Kommunen er av den oppfatning at hvis IOP skal bli det arbeidsredskapet den er ment å være, må denne evalueres og eventuelt justeres hvert halvår. Halvårsrapporten til jul danner også grunnlaget for PP-tjenestens sakkyndige vurdering for neste skoleår. Kommunen er klar over at eleven også har rett på underveisvurdering, men mener at disse vurderingene må danne grunnlaget for utarbeiding av halvårsrapporten. Rapportering til kommunen er ikke tidkrevende da dette gjøres i form av kopi når halvårsrapporten skrives på lik linje med alle andre dokumenter knyttet til spesialundervisning.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget, men vil presisere at ansvar som koordinator ikke skal pålegges skolen eller ansatte i PP-tjenesten da individuell plan ofte vil følge en person over et

lengre tidsperspektiv enn det den enkelte skolen og PP-tjenesten gjør. Kommunen mener at endringen vil medføre et mer helhetlig tilbud til eleven både hjemme, på skolen og i fritida.

Gjennom ansvarsgruppene rundt enkeltelever har kommunen allerede et slikt samarbeid, men det har delvis vært uklart hvem som har hatt hovedansvaret. Skolene har heller ikke vært informert om tiltak innenfor blant annet barnevern.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter ikke forslaget om å innføre en egen erstatningsbestemmelse i opplæringslovens § 9A inkludert delt bevisbyrde. Kommunen mener generelt at saker knyttet til psykososialt skolemiljø ikke skal løses ved hjelp av erstatningsrettslige regler. Skolens arbeid med det psykososiale miljøet må være basert på et annet grunnlag enn frykten for å få et erstatningskrav med tilhørende delt bevisbyrde. Delt bevisbyrde vil helt sikkert gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene. De vil måtte oppbevare dokumentasjon for å underbygge mulige påstander om unnlatt eller mangelfull oppfølging av mangelfullt psykososialt skolemiljø for alle elevene.

Bevisbyrdereglene er ikke er annet enn formelle regler, og det vil ikke nødvendigvis utgjøre noen realitetsforskjell om man har full bevisbyrde for skadelidte eller delt bevisbyrde hvor noe av bevisbyrden legges over på skadevolder. En domstol vil uansett legge en bred bevisvurdering til grunn for å vurdere hva som er den sannsynlige årsaken til et økonomisk tap som kreves erstattet. I dette ligger også at skolen/skoleeier uansett er nødt til å legge fram dokumentasjon om det som har blitt gjort.

Når en saks fulle faktum er lagt frem for og vurdert av en domstol, spiller det liten eller ingen rolle hvem som i utgangspunktet har bevisbyrden. Ved avgjørelse av saker med delt bevisbyrde er det likevel fortsatt det mest sannsynlige faktum som skal legges til grunn av en domstol.

På den annen side vil det at en slik bevisbyrderegel blir innført, kunne stimulere en skadelidt til å fremme et erstatningskrav som han kanskje ellers ikke hadde vurdert til å gå videre med. Kravene til rettssikkerhet taler likevel mot å fravike den ordinære prosessregelen hvor saksøker har bevisbyrden, herunder at saksøkeren både har bevisføringsplikt og tvilsrisiko. Det kan også skje at en beskyldning ikke godt nok kan motbevises da hendelsene ligger langt tilbake i tid. Årsakene til tapt inntektsevne kan også helt/delvis skyldes andre faktorer enn et dårlig psykososialt skolemiljø.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap. 9A

Namdalseid kommune støtter forslaget om en utvidelse av foreldelsesfristen. Dette begrunnes med at i saker der den straffebetingende handlingen og effekten av den gjerne ikke vises så raskt. Det kan ta lang tid før skadevirkningene av mangelfullt psykososialt miljø kommer til syne. Fristen for å anlegge straffesak kan allerede være utløpt når en fornærmet kommer til at bruk av straff er ønskelig mot skoleeier for overtredelse av bestemmelser i opplæringsloven.

Felles skolekretser mellom kommuner

Namdalseid kommune støtter forslaget. Et slikt samarbeid vil kunne bidra til å opprettholde skoletilbudet for elever i to nabokommuner som hver for seg sliter med dette. I enkelte tilfeller vil det også kunne styrke det samlede skoletilbudet i disse kommunene. Kommunen støtter også forslaget om at dette samarbeidet etableres gjennom forskriftsbestemmelser om felles kommunale skolekretser.

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

Namdalseid kommune støtter forslaget ettersom innføringen av den nye bestemmelsen ikke innebærer noen realitetsendring av gjeldende rett. Bestemmelsen vil imidlertid klargjøre og tydeliggjøre forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen.