

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Saksbehandler	Dato
	12/15225-4	Oddrun Grande	02.01.2013

Høringsuttalelse om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om spesialundervisning, psykososialt miljø og felles skolekretser mm

Vedlagt følger saksutskrift fra Fylkesrådet i Nord-Trøndelag:

Høringsuttalelse om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om spesialundervisning, psykososialt miljø og felles skolekretser mm

Vennlig hilsen

Vegard Iversen
Fylkesopplæringssjef

Oddrun Grande
Spesialrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift.

Vedlegg: 1

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Orgenhet:

Videregående opplæring

Postadresse:

Postboks 2560
7735 STEINKJER

Besøksadresse:

Seilmakergata
7735 STEINKJER

Org.nr.:

938 967 091

Telefon:

+47 74 11 10 00

Bankkonto:

4410.06.00290

E-postadresse:

postmottak@ntfk.no

Internet:

www.ntfk.no

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 12/15225-1
Saksbehandler Oddrun Grande

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	18.12.2012	209/12

Høringsuttalelse om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om spesialundervisning, psykososialt miljø og felles skolekretser mm

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

- Forslag om plikt til å vurdere utbyttet til eleven i den ordinære opplæringa før henvisning til PPT og utarbeiding av sakkyndig vurdering støttes.
- Forslaget om å forenkle saksbehandlingen ved å ta bort halvårsevaluering støttes. Vurderingsforskriften stiller krav om underveisvurdering for alle, og skal ivareta behovet også for elever med spesialundervisning.
- Der det er nødvendig for et godt helhetlig tilbud til eleven er det riktig at skolen deltar i utarbeiding av individuell plan. For å kunne gi et koordinert tilbud over tid er det ikke formålstjenlig at det utpekes koordinator fra den videregående skolen.
- Forslaget om delt bevisbyrde ved brudd på Opplæringslovens § 9A (§9 A – 8) støttes
- Forslaget om endret foreldelsesfrist for straff ved brudd på Opplæringslovens § 9A (§ 9 A -7) støttes
- Forslaget om hjemmel for kommunene til å vedta forskrift om felles kommunale skolekretser støttes, forslaget er en fordel både for elevene, kommunene og fylkeskommunen.
- Forslag om ny lovtekst § 10-1 støttes. Det skal gis nødvendig veiledning og være klare arbeidsoppgaver for personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling. Elevene skal ha et forsvarlig utbytte av opplæringa. Personalet som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal ikke ha ansvar for undervisninga.

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har behandlet saken i møte 18.12.2012 sak 209/12

Protokoll:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Fylkesrådets vurdering

De fleste forslag i høringen er en oppfølging av NOU 209:18 samt Meld. St. 18 (2010-2011) der innspill fra høringsinstanser er tatt til følge.

Som et ledd i å få ønsket reduksjon i antall henvisninger til PP-tjenesten og færre vedtak om spesialundervisning må skolen kartlegge og prøve ut tiltak før vedtak fattes. Dette vil bidra til bedre tilpasset opplæring og til at de elevene som har store behov for spesialundervisning får den opplæring de har behov for.

Spesialundervisning innebærer store krav til dokumentasjon. Å redusere omfanget av dokumentasjon vil lette dette arbeidet samtidig som kravet til vurdering generelt er skjerpet.

Det foreslås to endringer i Opplæringslovens § 9A: Forslag om delt bevisbyrde ved brudd på Opplæringslovens § 9A og forslaget om endret foreldelsesfrist for straff ved brudd på Opplæringslovens § 9A.

Fylkesråden ser begge forslagene som en styrking av elevenes stilling og en spore til økt innsats for elevenes psykososiale miljø i skolene. Forslagene representerer en naturlig oppfølging av Opplæringslovens § 9 A. Fylkesråden støtter forslagene.

Mange kommuner i Nord-Trøndelag har utfordringer knyttet til skolestruktur, og det er stort behov for å kunne samarbeide med nabokommuner for å øke forutsigbarheten og for å få en best mulig ressursbruk. Reiseveien for elevene vil i noen tilfeller bli svært lang, og nærskolen kan i mange tilfeller like gjerne ligge i nabokommunen. Dette har også betydning for skysstutgiftene som er fylkeskommunens ansvar. I et samfunnsmessig perspektiv vil en mulighet til samarbeid over kommunegrensene om felles kommunale skolekretsen kunne bidra til bedre tilbud for elevene og bedre ressursbruk og forutsigbarhet både for kommunene og fylkeskommunen.

Forslag til endring i opplæringsloven når det gjelder personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling er et stort framskritt. Det er behov for at andre enn pedagogisk personale bistår i opplæringa, og nødvendig å regulere deres ansvar.

Steinkjer, 11. desember 2012

Anne Marit Mevassvik
fylkesråd for utdanning og helse
(sign)

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Høringen inneholder flere ulike forslag. På området spesialundervisning foreslås at skolen plikter å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning fattes. For å lette dokumentasjonsbyrden etter vedtak om spesialundervisning foreslås å redusere skriftlig rapportering fra to til en årlig rapport. For elever med behov for individuell plan etter helse- og omsorgslov foreslås at skolen plikter å samarbeide om innhold. Det foreslås delt bevisbyrde som vil skjerpe kravene til et systematisk arbeid med psykososialt miljø på skolene, samt forslag om forlengelse av foreldelsesfrist for brudd på bestemmelser i § 9 A i opplæringsloven.

Det fremmes forslag om 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 såfremt denne er den nærmeste geografisk sett.

Referanse for saken:

Opplæringsloven

Høringsnotat 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 undervisningsstilling

Saksframstilling

Høringsnotatet inneholder følgende forslag til endringer:

- 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 9 A
- Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap 9 A
- 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

Forslag 1,2 og 3 samt det siste forslaget er en oppfølging av Meld.st 18. (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Disse forslagene samt felles skolekretser tas det sikte på at kan tre i kraft 1. august 2013.

Forslag om endringer som dreier seg om det psykososiale miljøet vil få en ny gjennomgang fra departementet etter høringsrunden før de trer i kraft.

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har lagt fram et høringsnotat med forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og i lov 4. juli 2003 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Problemstillinger

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

Forslaget presiserer plikten skolen har til å vurdere utbyttet til eleven i den ordinære opplæringa før det gjøres en sakkyndig vurdering og et enkeltvedtak om spesialundervisning.

I følge opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning. Dette er en skjønnsmessig vurdering og vil avhenge av hvor god tilpassa opplæring som gis i den ordinære opplæringa. Det vises til flere stortingsmeldinger der det er påpekt at for å redusere omfanget av spesialundervisninga må den ordinære opplæringa tilpasses i større grad den enkelte elev. Etter innføring av Kunnskapsløftet har det blitt motsatt effekt med et stigende antall vedtak om spesialundervisning. Erfaring og forskning peker på mange årsaker til dette, blant annet vektleggingen av læringsutbytte, kompetansemål og grunnleggende ferdigheter.

Mål med forslaget er at skolen gjør en grundig jobb med utprøving av tiltak og vurdering av ferdigheter før henvisning til PP- tjenesten. Dette vil være et godt utgangspunkt for det videre arbeidet til PPT om det blir henvisning. Samtidig får skolen et bedre utgangspunkt for sin tilpassa opplæring og en bedre vurdering av om de kan løse de utfordringene uten vedtak om spesialundervisning.

PPT vil få frigjort tid til organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling som etter loven er en viktig del av tjenestens mandat, og kan dermed delta og være rådgivere i utprøvsperioden uten at det henvises. For elever som har en klar rett til spesialundervisning vil det ikke være en plikt til utprøving før henvisning til PPT. En god dialog med foreldrene er i alle tilfeller viktig.

Konklusjon

Forslag om plikt til å vurdere utbyttet til eleven i den ordinære opplæringa før henvisning til PPT og utarbeiding av sakkyndig vurdering støttes. Denne vurderinga bør oppsummeres i en pedagogisk rapport som følger en eventuell henvisning til PPT og ellers vil være et godt utgangspunkt for nødvendig tilpassa opplæring.

Kap 3 Forslag om å erstatte halvårsrapporter om spesialundervisning med en årlig rapport

Mål med forslaget er å forenkle saksbehandlingsreglene for spesialundervisning slik at det utarbeides en årlig rapport og ikke to som i dag.

Forslaget ble først lagt fram i NOU 2009:18 Rett til læring, og videre i Meld.St 18 (2010-2011). Det begrunnes også med at alle elever skal vurderes etter bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Dette innebærer ikke krav om skriftlighet, men en samtale med kontaktlærer om sin utvikling i henhold til de mål som er satt i elevens IOP. Det er også lovbestemt at underveisvurderingen skal være fortløpende og systematisk. Denne underveisvurderingen skal i videregående opplæring være i forhold til de samlede kompetansemål i læreplanen, noe som er selvmotsigende da mange elever med vedtak om spesialundervisning har avvikene målsetting fra de samlede kompetansemål.

I forbindelse med søking og inntak til videregående opplæring vil elevens individuelle opplæringsplan (IOP) være et viktig redskap for PPT ved utarbeiding av sakkyndig vurdering samt i det videre arbeidet med planlegging av skoleåret.

Konklusjon

Forslaget om å redusere saksbehandlingen fra to skriftlige rapporter om spesialundervisning til en årlig rapport støttes. En grundig underveisvurdering er viktig for å justere eventuelt avslutte påbegynt spesialundervisning, og i forberedelsene til et nytt skoleår.

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

Det presiseres at skolens ansvar for å delta er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. For en

elev med IOP som skal få utarbeidet en individuell plan kan IOP-en inngå som en del av den individuelle planen. Ny helse- og omsorgslov presiserer at det er kommunen som skal tilby tjenestemottaker en koordinator som kan følge tjenestemottaker uavhengig av skolebytte og opplæringsløp.

Konklusjon

Der det er nødvendig for et godt helhetlig tilbud til eleven er det riktig at skolen deltar i utarbeiding av individuell plan. For å kunne gi et koordinert tilbud over tid er det ikke formålstjenlig at det utpekes koordinator fra den videregående skolen.

Kap. 5 Delt bevisbyrde ved brudd på Opplæringslovens § 9A

Det er foreslått at 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 §

Et argument mot innføring av en regel om delt bevisbyrde er at den vil kunne gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene. En regel om delt bevisbyrde vil også kunne bidra til ytterligere "rettsliggjøring" av skolen med flere krav og flere rettslige prosesser.

På den andre siden vil en bestemmelse om delt bevisbyrde kunne bidra til å skjerpe kravene som stilles til systematisk arbeid med psykososialt miljø på skolene. Det vil oppmuntre skolene til å ha forsvarlige systemer for å sikre et godt psykososialt miljø og forebygge for eksempel mobbing. Dette vil kunne sikre en god håndheving av reglene om psykososialt skolemiljø og gjøre vernet mot mangelfullt psykososialt skolemiljø mer effektivt.

Konklusjon

Forslaget om delt bevisbyrde innebærer at Opplæringslovens § 9A tas på alvor. Forslaget støttes.

Kap. 6. Foreldelsesfrist for straff - § 9A

Det er foreslått følgende endring i § 9a-7:

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.

Foreldelsesfristen er i dag 2 år. Foreldelsesfrist har sammenheng med gjeldende strafferamme for det aktuelle lovbruddet. Dagens foreldelsesfrist er så kort fordi strafferammen bare er på tre måneders fengsel.

Det kan imidlertid være ønskelig å anlegge søksmål i straffesaker for domstolene selv om det er gått mer enn to år siden det straffbare forholdet opphørte, bl.a. fordi det ofte kan være tidkrevende å vurdere om det bør anlegges sak. Fornærmede i en slik sak er ofte 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

Overtredelsene det her er tale om rammer unge mennesker i en sårbar posisjon, ofte med begrensede muligheter for å forsvare seg. Skadevirkningene kan være store og uopprettelige.

Konklusjon

Forslaget skal bidra til å støtte elevenes i stilling og styrke arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Forslaget støttes.

Kap. 7 Hjemmel for kommunene til å vedta forskrift om felles kommunale skolekretser.

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 såfremt denne er den nærmeste geografisk sett.

Flere kommuner har et lite elevgrunnlag og skolenedleggelse blir derfor et tema. Noen kommuner har derfor startet opp ulike former for skolesamarbeid for å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i begge kommuner, som kan være gunstig for begge kommunene. 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 nærskole for bostedskommunens elever, heller ikke når den geografisk sett er den nærmeste.

Opplæringsloven 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, nærskoleprinsippet. Nærskolen må i dag ligge i bostedskommunen, og bostedskommunen kan ikke pålegge en elev å gå på en skole i en annen kommune. Dette betyr at en kommune må ha foresattes samtykke dersom den ønsker at en elev skal gå på en skole i nabokommunen, selv om den geografisk sett er nærmere.

Mange kommuner ønsker å samarbeide med nabokommunen for å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i begge kommunene. For bedre planlegging av skoledriften, er det ønskelig og nødvendig for kommunene å ha sikrere kunnskap om hvor mange elever som skal gå på skole enten i egen kommune eller nabokommunen. Kommuner som i dag ønsker samarbeid om skoledriften for et bestemt område, er i dag avhengig av hva de foresatte velger for sine barn.

Departementet ønsker å bevare nærskoleprinsippet, samtidig som det er behov for en hensiktsmessig skolestruktur. Kommunene foreslås derfor å få en større frihet til å justere hvilke områder som sokner til hvilke skoler, for å bedre kunne planlegge sin ressursinnsats. Det foreslås derfor å tillate at to eller flere kommuner vedtar forskrifter om 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 gjelder fortsatt, men dette må forstås slik at skoler i en annen kommune kan være en elevs nærskole. Kommunene må være nabokommuner, men kan tilhøre hvert sitt fylke.

Ved å gi kommuner hjemmel til å vedta felles kommunale skolekretser dersom de ønsker det, vil ikke bare kommunene få større forutsigbarhet i deres skoleplanlegging, men eleven vil også kunne få kortere reisevei ved at nærskoler ikke nedlegges. Dette innebærer at kommunene i realiteten kan bestemme at egne elever skal gå på skole i nabokommunen uten at de foresatte ønsker/samtykker til dette.

Dette forutsetter avtaler mellom de to berørte kommuner hvordan samarbeidet skal håndteres.

Det er fylkeskommunen som har hovedansvar for organiseringen av skyssordningen, elevens rett til skyss ligger fast uavhengig av et eventuelt skolesamarbeid. Dette innebærer at retten til skyss kan være til en skole i nabokommunen dersom denne er elevens nærskole. Slikt skolesamarbeid kan innebære både reduserte og økte skysskostnader. Forutsetningen må være at det ikke vil være to forskjellige skoler som fungerer som nærskoler, da vil skyssbehovet kunne bli stort.

I Nord-Trøndelag er denne problemstillingen aktuell i flere kommuner, og dagens ordning har i noen tilfeller ført til store skyssutgifter for fylkeskommunen. Den foreslåtte endringen er derfor viktig både for elevene, kommunene og fylkeskommunen, og anbefales støttet.

Konklusjon

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

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

Det foreslås at det innføres en egen bestemmelse i opplæringsloven om bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen både i den ordinære opplæringa og i spesialundervisning. Dette på bakgrunn av undersøkelser som viser at enkelte assistenter utfører viktige pedagogiske oppgaver som planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisning alene.

I dagens lov er det ingen bestemmelser som regulerer bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling. Veileder til opplæringsloven om spesialundervisning legger til grunn at det er adgang til å la personell uten tilstrekkelig formell kompetanse hjelpe til i spesialundervisningen.

Forslaget innebærer at det skal lovfestes at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal få nødvendig veiledning og hvilke arbeidsoppgaver som skal ivaretas.

Konklusjon

Forslag til ny lovtekst § 10-11 støttes. Det skal gis nødvendig veiledning og være klare i arbeidsoppgaver for personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling. Elevene skal ha et forsvarlig utbytte av opplæringa. Personalet som ikke er tilsatt i undervisningsstilling skal ikke ha ansvar for undervisninga.

RETT UTSKRIFT
DATO 18.desember.2012