
Fra: Anne Marie Strømhaug [mailto:Anne.Stromhaug@Nfk.no]

Sendt: 2. januar 2013 12:30

Til: Postmottak KD

Kopi: Kjell-Ole Stifjeld

Emne: Svar fra Nordland Fylkeskommune på høringsnotat -okt. 2012

Vedlagt følger uttalelse fra Nordland Fylkeskommune vedrørende 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.

Forslag om felles skolekretser mellom kommuner er ikke behandlet av Nordland fylkeskommune
Høringsfrist er 03.01.2013

Saken var behandlet i Fylkestinget i Nordland 03.12.2012r

Med vennlig hilsen



Anne Marie Strømhaug
Rådgiver

Tlf: 75 65 02 72

Faks: 75 65 02 01

www.nfk.no/utdanning

A partial view of a red and white logo, likely the Nordland Fylkeskommune logo, showing the letters "Nord" in red on a white background.

FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
133/12	Fylkestinget	03.12.2012

Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven - spesialundervisning og psykososialt miljø

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring 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
- Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringsloven kap. 9A
- Bestemmelse om personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i undervisningen.

Høringssnotat og lovforslag følger saken som uttrykt vedlegg og er for øvrig lagt ut på departementets internettside.

Fylkesrådet foreslår at Nordland fylkeskommune støtter forslagene til endringer i opplæringsloven vedrørende spesialundervisning og psykososialt miljø med de kommentarer og merknader som framkommer av saken.

Høringsfristen er satt til 3. januar 2013.

Innhold og vurderinger av forslagene

Plikt til å vurdere utbytte 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.

Bakgrunn

Forlaget innebærer et mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den tilpassede opplæringa i grunnopplæringa. Omfanget av spesialundervisning har økt siden Kunnskapsløftet ble innført, mens intensjonen var å forbedre den tilpassede opplæringa og redusere vedtak om spesialundervisning. Spesielt er det en økning av spesialundervisning i ungdomsskolen og

departementet har mål om å snu ressursbruken i spesialundervisning til å bli størst på de første årstrinnene.

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 de melder elever til PP-tjenesten.

Kommentar

I Nordland fylke er det ca 10% av søkerne til videregående skole som søker spesialundervisning. Fylkesrådets vurdering er at dette antallet for høyt, mange av disse elevene kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringa gjennom god tilpasset opplæring. Erfaringen er at de elevene som har vedtak om spesialundervisning i ungdomskolen, også søker om det ved overgangen til videregående skole. Det brukes per i dag mye ressurser både i PP-tjenesten og i skolene på utredningsarbeid og på saksbehandlingsarbeid i forbindelse med søknadene om spesialundervisning. Fylkesrådet er enige i at disse ressursene kunne vært brukt til å styrke den tilpassede opplæring som skal komme alle elever til gode.

Lovforslaget setter fokus på den tilpassede opplæringa og stiller krav til skolene om å gjøre et godt arbeid på området. Etter fylkesrådets mening er dette et godt bidrag til å nå målet om å redusere omfanget av spesialundervisning i grunnsopplæringa.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget.

Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med en 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 eleven har fått og en vurdering av utvikling av eleven skal utarbeides skriftlig én gang i året.

Bakgrunn

Hensikten med lovforslaget er å redusere arbeidsbyrden i skolen.

For å minske rapporteringsbyrden i skolen, vil departementet forenkle saksbehandlingsreglene for spesialundervisning ved å erstatte kravet om skriftlig halvårsvurdering med en bestemmelse om at oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til 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 individuelle opplæringsplan (IOP). Hensikten med presiseringen er å synliggjøre systemet for planlegging, vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning.

Departementet vil understreke at evalueringen av spesialundervisningen kommer i tillegg til reglene om individuell vurdering etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Forskriftens kapittel 3 regulerer individuell vurdering både i grunnskolen og i videregående opplæring. Denne retten omfatter både underveisvurdering og sluttvurdering, og gjelder alle elever. Skolen skal etter bestemmelsen om underveisvurdering i forskriftens § 3-11 foreta en løpende og systematisk vurdering av eleven. Vurderingen skal bidra til læring og gi informasjon om elevens kompetanse, og det skal i tillegg gis god tilbakemelding og veiledning til eleven.

Kommentar

Nordland fylkeskommune ser positivt på at man søker å redusere arbeidsmengden på feltet spesialundervisning. I denne sammenhengen er det viktig å sikre at elevgruppen som får spesialundervisning får samme rett til underveisvurdering og sluttvurdering som alle elevene skal ha ifølge kapittel 3 i opplæringslova. Særlig oppmerksomhet må rettes mot de elevene som har IOP og individuelt tilpasset opplæring på så lavt faglig nivå at de ikke skal ha vurdering med karakter i sin sluttkompetanse. Vår erfaring er at for denne gruppen fungerer nåværende ordning med to halvårsrapporter også som formell halvårsvurdering.

Dersom lovforslaget gjennomføres må skolene ha rutiner som sikrer at disse elevene også får formell halvårsvurdering i tråd med forskriften til opplæringsloven §3-11. Fylkesrådet ønsker derfor en presisering i merknaden til lovforslaget om at skoleeier må sørge for gode rutiner for å sikre at elever med IOP også får den vurderingen de skal ha underveis i opplæringa, både formell og uformell.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget med nevnte merknader.

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

Det foreslås her 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.

Bakgrunn

I opplæringsloven § 5-5 er det lovfestet at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som mottar spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5. Etter privatskolelovens § 3-6 gjelder også dette for private skoler med rett til statstilskudd. Den individuelle opplæringsplanen 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.

Kommentar

Nordland fylkeskommune mener at lovforslaget inneholder en god presisering av skolenes rolle og ansvarsområder i forbindelse med arbeidet med individuell plan.

I Nordland fylkeskommune er vi av den oppfatning av at samarbeidet mellom skolene og kommunene om individuell plan har fungert bra. I enkelte tilfeller har det imidlertid vært uenighet om hvem som skal ha koordinatoransvaret. Utdanningsavdelingen har støttet skolene i at dette er et kommunalt ansvar og at skolene skal konsentrere seg om opplæringen og planer for den. Derfor er presiseringen i lovforslaget om ansvarsforhold viktig.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9 A

Forslaget gjelder spørsmål om innføring av 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.

Bakgrunn

Alle skoleelever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Dette gjelder også barn i skolefritidsordning. Retten er nedfelt i opplæringsloven, særlig kap. 9 A. Retten gjelder også elever i private skoler med rett til statstilskudd. Dette følger av privatskolelovens § 2-4 annet ledd.

Likevel skjer mobbing. Andelen av elever som opplever mobbing har vært stabil fra 2007 til 2011. Det er bare marginale forskjeller fra år til år, og det er verken tendens til økning eller reduksjon. I 2011 oppgir 8,4 prosent av elevene at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. 5 prosent av elevene opplever mobbing ukentlig eller oftere. Nærmere en fjerdedel av dem som oppgir at de mobbes to til tre ganger i måneden eller oftere oppgir at de også er med på mobbing av andre to til tre ganger i måneden eller oftere. Dette er funn kjent også fra internasjonale studier hvor mange som rapporterer å bli mobbet samtidig opplyser at de er med på å mobbe andre. Gutter opplever mer mobbing enn jenter. De deltar også selv mer i mobbing enn jenter. Andelen som opplever at de blir mobbet avtar med alder og klassetrinn. Mens det i 5. årstrinn er nærmere 12 prosent som oppgir at de mobbes to til tre ganger i måneden eller mer, er andelen redusert til 4,3 prosent i VG3. Det er på denne bakgrunn grunn til å spørre om og i så fall i hvilken grad skoler og skoleeiere følger opp lovfestede krav om et system og

tilhørende internt arbeid som sikrer et godt miljø mellom elever og mellom elever og lærere. Det kan også reises 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.

Vi vet en del om hvorfor mobbing skjer og omfanget av den. Men det gjenstår en hel del arbeid for å få bukt med mobbingen.

Delt bevisbyrde er et særskilt bevisbyrdeprinsipp som er innført i enkelte regelverk for å lette bevisbyrden for en som krever erstatning. 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. Den må altså motbevise de opplysningene som eleven har pekt på.

En slik bevisbyrde, kalt *delt bevisbyrde*, innebærer følgelig at noe av den bevisbyrden som normalt påligger en skadelidt, blir lagt over på skadevoldersiden. En slik ordning vil avvike fra det som er hovedregelen i norsk erstatningsrett, nemlig at den som mener seg erstatningsberettiget selv har den fulle bevisbyrden for at erstatningsvilkårene er oppfylt.

Det er en klar ubalanse i styrkeforholdet mellom en elev på den ene siden og en skole eller skoleeier på den annen. En elev har dårligere forutsetninger for å ivareta sine interesser enn voksne på grunn av alder og modenhet. Ubalansen i styrkeforholdet kan videre begrunnes i den rollen skolen og lærerne har som henholdsvis myndighetsinstans og myndighetspersoner og ved at skolen er obligatorisk.

En regel om delt bevisbyrde vil ikke medføre noen endring i norsk sivilprosess sitt grunnprinsipp om fri bevisvurdering. Dette prinsippet vil fortsatt gjelde. Forslaget går ut på å lovfeste en deling av bevisbyrden og gjennom det gi skadelidte et bedre utgangspunkt for den brede bevisvurderingen som skal skje. Dette antas å bidra til et bedre og mer effektivt vern mot mangelfullt psykososialt skolemiljø. Bakgrunnen for et forslag om innføring av delt bevisbyrde vil være å gjøre terskelen noe lavere for å gå til søksmål mot en skoleeier med krav om erstatning for økonomisk tap lidet som følge av mangelfullt psykososialt skolemiljø. Det er vanskelig å anslå hvilken betydning dette vil ha på antall søksmål, men det er mulig at det vil gi en økning. I så fall vil det kunne skyldes at skoleeier ikke har gjort det som skoleeier er forpliktet til på området. Et søksmål vil gi en viss ekstra belastning – økonomisk og administrativt – for skolen/ skoleeieren som blir direkte berørt. Men samtidig vil dette kunne virke forebyggende, og gjennom det ha en samfunnsmessig positiv effekt og på sikt forbedre det psykososiale miljøet.

Kommentar

Lovforslaget bidrar til at det er lettere for elever å søke erstatning i de tilfeller der for eksempel mobbing har ført til helseplager og forringet livskvalitet. Det vil være viktig at skoleeier sørger for at skolene har et forsvarlig system for å sikre et godt psykososialt miljø for elevene og forebygge for eksempel mobbing. Det må også være system for dokumentasjon på oppfølging av enkeltsaker. Arbeidet vil kunne medføre økt arbeidsmengde for skolene, men det er viktig at området prioriteres som en del av et helhetlig kvalitetssystem for utdanningssektoren.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget.

Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap 9 A

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

Bakgrunn:

Den generelle bakgrunnen for et eventuelt lovforslag er den samme som for lovforslaget om erstatningsbestemmelse og delt bevisbyrde, se under punkt 5.1 ovenfor.

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 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 alvorret for denne type saker og således kunne ha en signaleffekt for de aktuelle aktører.

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.

Kommentar

En forlenget foreldelsesfrist vil medføre at dokumentasjon må oppbevares i lengre tid enn tilfellet er i dag. Dette må skoleeier sørge for et forsvarlig system for.

Erfaringer tilsier at senskader kan oppstå utover tidsrammen på to år. Lovforslaget sikrer at elever som opplever senskader som følge av for eksempel mobbing får tatt opp sin sak.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget.

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.

Bakgrunn

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 deltar med undervisningspersonalet i undervisningen, ser ut til å øke.

Sitat fra 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.»

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. Noen begrenser benevnelsen ”assistent” til dem uten formell kompetanse. Skoleeier står fritt til å bruke andre titler som er mer dekkende for utdanningen og arbeidsoppgavene hos personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling.

Benevnelsen assistent er altså ikke skarpt avgrenset til å omfatte personer med en viss bakgrunn eller personer med en visse typer arbeidsoppgaver i skolen. Både arbeidsoppgaver, utdanningsnivå og yrkesbakgrunn til assistenter i skolen kan derfor variere. Med hensyn til utdanningsnivå kan det kan dreie seg om personer som har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning og personer med fullført høyere utdanning. Fordi benevnelsen ”assistenter” brukes på ulikt vis i ulike sammenheng, mener departementet det er uhensiktsmessig å bruke dette i et lovforslag. Departementet mener således at det blir mer presist og at det gir en klarere avgrensning å bruke betegnelsen ”personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen.

Kommentar

Nordland fylkeskommune mener at lovforslaget tydeliggjør ansvarsområdet for skoleeier i bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstillinger i opplæringen. Det inneholder viktige presiseringer vedrørende ansvar for elevenes opplæring og for veiledning av dette personalet, som igjen er med på å sikre kvaliteten på undervisningen.

Nordland fylkeskommune støtter lovforslaget.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

Nordland fylkesting støtter forslagene til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven vedrørende spesialundervisning og psykososialt miljø med følgende merknad:

Nordland fylkesting ser positivt på at man søker å redusere arbeidsmengden på feltet spesialundervisning. I denne sammenhengen er det viktig å sikre at elevgruppen som får spesialundervisning får samme rett til underveisvurdering og sluttvurdering som alle elevene skal ha ifølge kapittel 3 i opplæringsloven. Særlig oppmerksomhet må rettes mot de elevene som har individuelle opplæringsplaner (IOP) og individuelt tilpasset opplæring på så lavt faglig nivå at de ikke skal ha vurdering med karakter i sin sluttkompetanse. Vår erfaring er at for denne gruppen fungerer nåværende ordning med to halvårsrapporter også som formell halvårsvurdering. Dersom lovforslaget gjennomføres må skolene ha rutiner som sikrer at disse elevene også får formell halvårsvurdering i tråd med forskriften til opplæringsloven § 3-11. Fylkestinget ønsker derfor en presisering i merknaden til lovforslaget om at skoleeier må sørge for gode rutiner for å sikre at elever med IOP også får den vurderingen de skal ha underveis i opplæringa, både formell og uformell.

Bodø den 13.11.2012

Odd Eriksen
fylkesrådsleder
sign

Marit Tennfjord
fylkesråd for utdanning
sign

03.12.2012 Fylkestinget

FT-133/12

Innstillinga fra komite for utdanning og kompetanse ble lagt fram av saksordfører Gunvald Lindset, Rødt:

Nordland fylkesting støtter forslagene til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven vedrørende spesialundervisning og psykososialt miljø med følgende merknad:

Nordland fylkesting ser positivt på at man søker å redusere arbeidsmengden på feltet spesialundervisning. I denne sammenhengen er det viktig å sikre at elevgruppen som får spesialundervisning får samme rett til underveisvurdering og sluttvurdering som alle elevene skal ha ifølge kapittel 3 i opplæringsloven. Særlig oppmerksomhet må rettes mot de elevene som har individuelle opplæringsplaner (IOP) og individuelt tilpasset opplæring på så lavt faglig nivå at de ikke skal ha vurdering med karakter i sin sluttkompetanse. Vår erfaring er at for denne gruppen fungerer nåværende ordning med to halvårsrapporter også som formell halvårsvurdering. Dersom lovforslaget gjennomføres må skolene ha rutiner som sikrer at disse elevene også får formell halvårsvurdering i tråd med forskriften til opplæringsloven § 3-11. Fylkestinget ønsker derfor en presisering i merknaden til lovforslaget om at skoleeier må sørge for gode rutiner for å sikre at elever med IOP også får den vurderingen de skal ha underveis i opplæringa, både formell og uformell.

Jon Tørset, SP, fremmet følgende tilleggsforslag:

Fylkestinget mener at ordningen med halvårsrapporter bør fortsette.
Det bør også gjennomføres en kontinuerlig vurdering som gis til elever og foresatte.

Votering:

Komiteinnstillinga enstemmig vedtatt.
SPs forslag fikk 14 stemmer og falt.

Vedtak

Nordland fylkesting støtter forslagene til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven vedrørende spesialundervisning og psykososialt miljø med følgende merknad:

Nordland fylkesting ser positivt på at man søker å redusere arbeidsmengden på feltet spesialundervisning. I denne sammenhengen er det viktig å sikre at elevgruppen som får spesialundervisning får samme rett til underveisvurdering og sluttvurdering som alle elevene skal ha ifølge kapittel 3 i opplæringsloven. Særlig oppmerksomhet må rettes mot de elevene som har individuelle opplæringsplaner (IOP) og individuelt tilpasset opplæring på så lavt faglig nivå at de ikke skal ha vurdering med karakter i sin sluttkompetanse. Vår erfaring er at for denne gruppen fungerer nåværende ordning med to halvårsrapporter også som formell halvårsvurdering. Dersom lovforslaget gjennomføres må skolene ha rutiner som sikrer at disse elevene også får formell halvårsvurdering i tråd med forskriften til opplæringsloven § 3-11. Fylkestinget ønsker derfor en presisering i merknaden til lovforslaget om at skoleeier må sørge for gode rutiner for å sikre at elever med IOP også får den vurderingen de skal ha underveis i opplæringa, både formell og uformell.

