

OPPEGÅRD KOMMUNE**SÆRUTSKRIFT**

| | | |
|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Utvalg Formannskapet | Møtedato 19.12.2012 | Saksnr. 140/12 |
|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------|

| | | |
|-----------------------------|----------------|---------|
| Saksbehandler: Siri Haugnes | Arkiv: A20 &13 | 12/2958 |
|-----------------------------|----------------|---------|

**HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOV OG
PRIVATSKOLELOV - SPESIALUNDER... PSYKOSOSIALT MILJØ**

Vedlegg:

- Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov

Formannskapets behandling 19.12.2012:

Formannskapets fellesforslag

Tillegg til pkt 1:

PPTs rolle i systemarbeid må styrkes.

Repr. Vaadal (H) fremmet følgende forslag:

Tillegg til pkt 3:

Ansvar for IP kan avgjøres lokalt og Oppegård kommune mener at skolen også kan være IPansvarlig

Votering:

Innstillingen med tilleggsforslagene enstemmig vedtatt

Etter dette lyder Formannskapets vedtak slik:

Oppegård kommune støtter følgende endringer i opplæringsloven:

1. Grunnskolens plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning presiseres. PPTs rolle i systemarbeid må styrkes
2. Halvårsrapportering om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapportering
3. Det skal være et samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Ansvar for IP kan avgjøres lokalt og Oppegård kommune mener at skolen også kan være IPansvarlig
4. Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde lovfestes i opplæringslovens kapitel 9 A
5. Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringslovens kapitel 9 A forlenges
6. Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling, og som skal hjelpe til i opplæringen

Under henvisning til nedenstående fremmer rådmannen slik

INNSTILLING:

Oppegård kommune støtter følgende endringer i opplæringsloven:

1. Grunnskolens plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning presiseres

2. Halvårsrapportering om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapportering
3. Det skal være et samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan
4. Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde lovfestes i opplæringslovens kapitel 9 A
5. Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringslovens kapitel 9 A forlenges
6. Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling, og som skal hjelpe til i opplæringen

SAKSUTREDNING:

Uttalelsene fra kommunen er begrenset til de lovforslagene som berører grunnskolens område. Det er ikke gitt kommentarer til privatskoleloven. Uttalelsen omfatter ikke høringsforslaget vedrørende kommunenes hjemmel til å vedta forskrifter om felles kommunale skolekretser.

Kunnskapsdepartement har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å gjennomføre høring om eventuelle endringer i opplæringsloven.

Høringsforslaget omfatter:

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

Bakgrunnen for høringens forslag 1, 2, 3 og 7 er Stortingets behandling av Meld. St. 18 (2010-2011) ”*Læring og fellesskap*”. Høringens forslag 4 og 5 er en følge av rapportene ”*Realisering av elevenes rett til et godt psykososialt miljø i skolen og et elevombuds rolle*”, som ble overlevert fra Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo til Kunnskapsdepartementet 24. mai 2011 og ”*Bekymringsmelding*” fra Barneombudet, som ble oversendt Kunnskapsdepartementet 31. mai 2012. ”*Realisering av elevenes rett til et godt psykososialt miljø i skolen og et elevombuds rolle*” ser på opplæringslovens muligheter og eventuelle begrensninger som rettslig virkemiddel for å motvirke mobbing og om det burde opprettes en elevombudsordning for å motvirke mobbing. Barneombudet fremsetter i ”*Bekymringsmelding*” forslag til endringer i skolen som de mener er nødvendige for å gi alle elever et godt og trygt skolemiljø.

Rådmannen slutter seg til forslagene fra Kunnskapsdepartementet, men vil presisere at Oppegård kommunen har gode erfaringer med at også skolene har koordineringsansvar for IP.

Rådmannens kommentarer omfatter ikke punkt 6.

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

Høringsforslaget presiserer skolens plikt 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. Forslaget i § 5-4 er en tydeliggjøring av saksgangen i Veilederen og innebærer at denne formaliseres.

Gjeldende rett

Retten til spesialundervisning oppstår når eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Plikten til å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet er ikke eksplisitt uttalt i opplæringsloven. Skolene skal i dag, ut i fra lovens § 5-4, vurdere om elever eventuelt trenger spesialundervisning, men det er bare veilederen som sier at også skal prøves ut tiltak.

Høringsutvalgets forslag

Stadig flere elever i grunnskolen får spesialundervisning. For mange kunne en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. Overdreven bruk av spesialundervisning vil også kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse. Det er derfor et mål å redusere omfanget av spesialundervisning, og å snu ressursbruken slik at spesialundervisning gis som tidlig innsats på de første årstrinnene. Det vil være positivt for den enkelte elev og samfunnet som helhet om flere elever får hjelp og støtte i de første årene i skolen, slik at lærervansker ikke forsterker seg utover i utdanningsløpet.

Høringsutvalget foreslår at skolene får plikt til å vurdere om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak før de henviser til PPT. Plikten til å prøve ut gjelder ikke i de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring.

PPT- tjenesten bør bruke mer tid på å bistå i forbyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling, ved å gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen.

Rådmannens bemerkninger

Oppegård kommune har gode rutiner og tydeliggjorte kriterier for hva skolene skal prøve ut før de henviser til PPT. Rådmannen er positiv til lovforslaget som er i samsvar med praksis i Oppegård kommune. En hjemling i lov vil tydeliggjøre hvilke tiltak skolene har ansvar for å iverksette overfor elever med særskilte behov. På denne måten kan man redusere antall henvisninger til PPT og frigi tid til systemarbeid.

Kap 3 Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapporteringHøringsforslaget

Meldingen legger opp til at saksbehandlingsreglene for spesialundervisning forenkles ved at kravet om skriftlig halvårsvurdering erstattes med en årsmelding som vurderer opplæringen og elevens utvikling. Hensikten er å redusere rapporteringsbyrden i skolen.

Gjeldende rett

Halvårlig skal det utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres.

Høringsutvalgets forslag

Opplæringsloven endres slik at det en gang per år skal utarbeides skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.

Rådmannens bemerkninger

Det gis tilslutning til høringsutvalgets forslag om å lage rapport over spesialundervisning en gang per år. IOP er et levende arbeidsdokument som kan endres gjennom året dersom skolen finner det hensiktsmessig. Utvikling og vurdering tas muntlig med foreldre og elev som for andre elever, og alt oppsummeres i en årlig rapport. Det er viktig å frigjøre tid for lærer til elevene, og ikke bruke mer tid enn nødvendig på rapporter. En rapport i året er nødvendig for å dokumentere, synliggjøre og reflektere over elevens utvikling.

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

I meldingen foreslås en ny bestemmelse i opplæringsloven som presiserer at skolen skal delta i samarbeidet om individuell plan (IP) hjemlet i andre lover som blant annet helse- og omsorgstjenesteloven, spesialhelsetjenesteloven og barnevernsloven.

Gjeldende rett

Opplæringsloven har ingen bestemmelser om individuell plan eller samarbeid om individuell plan. Etter loven skal det utarbeides en individuell opplæringsplan for alle elever som mottar spesialundervisning. En IOP er ikke det samme som en IP, men en IOP kan inngå som en del av en IP for elever med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Kommunenes helse- og sosialtjeneste, helseforetak, institusjoner i det psykiske helsevernet, barnevernet og arbeids- og velferdsetaten har plikt til å sørge for at IP utarbeides for tjenestemottakeren med behov for langvarige og koordinerte tjenester. I disse bestemmelsene er det også regulert at dersom tjenestemottakeren har behov for andre tjenesteytere, og her er skole direkte nevnt som en slik tjenesteyter, så skal det samarbeides med denne tjenesteyteren.

Høringsutvalgets forslag

Det anbefales en ny paragraf i opplæringsloven med overskrift ”plikt til å delta i arbeidet med individuell plan”.

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

Departementet understreker på side 17 i høringsforslaget at det ikke er hensiktsmessig at skolene har ansvar for IP, hvor de skriver: *”Departementet mener at flere hensyn taler mot at den enkelte lærer i skolen eller ansatte i PP-tjenesten skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan.” ... ”Da individuell plan ofte følger en person over et lengre tidsperspektiv enn det den enkelte skolen og PP-tjenesten gjør, er det av den grunn heller ikke formålstjenelig at ansvaret for denne koordinatorrollen skal ligge der, men heller hos barnevernet eller helse- og omsorgssektoren...”.*

I merknadene står det presisert at skolen ikke vil ha plikt til å utarbeide en individuell plan for elevene, men at *”skolens plikt er å delta i samarbeidet om utarbeiding og oppfølging av individuell plan og er avgrenset til å gjelde når det anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud”.* Videre står det at *”skolens plikt innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere arbeidet”* og at

”skolen må selv vurdere hvem fra personalet som skal delta i arbeidet”. Plikten gjelder for hver enkelt skole og ikke kommunen.

Rådmannens bemerkninger

Forskrift om individuell plan kom 01.07.2001. Oppegård kommune var tidlig ute med å jobbe for å få verktøyet IP implementert. Kommunen opprettet i 2002 en ressursgruppe for IP som er bredt sammensatt av ulike virksomheter inklusiv representanter fra barnehage og skole. Det fokuseres på enkle maler og lav terskel for å melde behov for en IP. Kommunens koordinerende enhet er felles adresse for alle henvendelser vedrørende IP. Det er lagt ned mye arbeid for å få verktøyet IP til å fungere etter hensikten. Over tid har kompetansehevingen ført til at IP nå utformes tidligere enn før. IP som verktøy gir mange gode gevinster, blant annet gode prosesser, tverrfaglig jobbing, brukermedvirkning og god bruk av knappe ressurser.

Departementet sier i høringsforslaget at det ikke er hensiktsmessig at skolene er koordinator for IP. Høringsforslaget sier også at det ikke er gunstig å bytte koordinator. Forslaget nevner at helse- og omsorgstjenester vil kunne følge en bruker over lengre tid, men disse tjenestene er ofte ikke organisert slik at de følger brukere over mange år. Det kan derfor gi like god stabilitet å ha en koordinator fra skolen som fra de andre tjenestene. Oppegård kommune har gode erfaringer med at koordinatoransvaret ligger i den tjenesten som er tyngst inne i saken. Foresattes ønske om hvem som bør være koordinator må også vektlegges. Det er Oppegård kommunens erfaring at det ikke gir grunn til bekymring om koordinatoren skiftes ut, så lenge det er opparbeidet gode rutiner for overlapping av informasjon og alle overgangssituasjoner planlegges godt for å sikre overgang til ny koordinator.

Rådmannen stiller seg for øvrig positiv til lovforslaget. Det formaliserer den praksis som langt på vei har nedfelt seg i Oppegård kommune, og som innebærer at skole og PPT skal være samarbeidende parter overfor elever med IP og delta i dette samarbeidet. Når det er hensiktsmessig tar skolene i Oppegård også koordineringsansvar for IP, mens det for eksempel er Barnevernet som tar koordineringsansvar for IP'er som er initiert av dem.

Kap 5 Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i Opplæringslovens kap. 9 A Høringsforslaget

Meldingen legger opp til at det skal innføres 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.

Gjeldende rett

Opplæringsloven innehar i dag ingen erstatningsbestemmelser. Et eventuelt erstatningsansvar må derfor følge av alminnelig erstatningsregler, for eksempel de ulovfestede bestemmelsene om subjektivt skyldansvar, eller av bestemmelsene om arbeidsgiveransvar i lov om skadeerstatning. For saker om psykososialt miljø i skolen gjelder alminnelige erstatningsvilkår, og bevisbyrden ligger fullt ut på skadelidte. For en som er påført psykiske skader i skolen vil et økonomisk tap sjelden materialisere seg straks den ansvarsbetingede handlingen har skjedd. Det økonomiske tapet vil ofte først vise seg flere år etter at skadelidte har avsluttet skolegangen. Det medfører at erstatningskrav på dette området sjelden eller aldri når frem.

Høringsutvalgets forslag

Arbeidet med det psykososiale miljøet i skolen må bli best mulig og elever som opplever at dette ikke blir godt nok fulgt opp må få en best mulig behandling i ettertid. En bestemmelse om erstatning henviser til bestemmelsene om erstatning i skadeerstatningsloven og vil ikke innebære realitetsforandringer. Hjemling i lov vil presisere at skoleeier er ansvarlig for skade som voldes forsettelig eller uaktsomt under arbeidstagers arbeid eller verv for skoleeieren. Bestemmelsen skal bare gjelde for saker om psykososialt skolemiljø.

En bestemmelse om delt bevisbyrde vil innebære endringer i forhold til dagens ordning hvor bevisbyrden i sin helhet ligger på skadelidte. Bevisbyrden foreslås å være delt slik at den delvis legges på skadevolder i stedet for fullt ut å ligge på den skadelidte som den ellers ville ha gjort. Presumsjonen om at skadevolder i utgangspunktet er å bebreide må av denne selv motbevises.

Rådmannens bemerkninger

Rådmannen stiller seg positiv til høringsutvalgets forslag om å lovfeste delt bevisbyrde i saker som gjelder det psykososiale miljøet i skolen. Forslaget setter fokus på viktigheten av å forbygge mobbing, samtidig som det senker terskelen for å søke erstatning i enkeltsaker. Oppgård kommune har gode rutiner for å sikre dokumentasjon av hvilke tiltak som settes inn for å forebygge mobbing, og eventuelt sette inn konkrete tiltak i enkeltsaker.

Kap 6 Foreldelsesfrist for straff i opplæringslovens kap 9 AHøringsforslaget

Formålet med høringsforslaget er å gi mer rettferdighet i enkeltsaker, og å markere gjennom loven at overtredelser av det psykososiale skolemiljøet anses alvorlige og kan føre til straff for den som overtrer bestemmelsene.

Gjeldende rett

Foreldelsesfristen er regulert i straffeloven. Bestemmelsen innebærer at dersom en skole forsettelig eller uaktsomt har overtrådt bestemmelsene i opplæringslovens kapitel 9A, må det tas ut siktelse innen to år etter at virkningen av overtredelsen (for eksempel psykiske skadevirkninger) har vist seg for skadelidte.

Høringsutvalgets forslag

Foreldelsesfristen for saker om psykososialt miljø i skolen forlenges fra to år til fem år.

Rådmannens bemerkninger

Det gis tilslutning til høringsutvalgets forslag. Det er viktig at lovgiver markerer at overtredelser av det psykososiale skolemiljøet anses alvorlige, samtidig som loven fastsetter en realistisk foreldelsesfrist.

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

Meldingen legger opp til 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. Bestemmelsen klargjør forutsetningene for at personale uten formell lærekompetanse kan bistå i opplæringen, både i ordinær opplæring og spesialundervisning.

Gjeldende rett

Opplæringsloven inneholder kompetansekrav for ansettelse av undervisningspersonell. At loven setter krav til kompetanse for å bli ansatt i undervisningsstilling, innebærer at personer som ikke oppfyller kompetansekravene, verken kan bli tilsatt i slik stilling eller kan ha ansvar for undervisningen. Kompetansekravene gjelder imidlertid ikke personale som ikke skal ansettes i undervisningsstilling, men som hjelper til i opplæringen (assistenter). Assistenter kan følgelig hjelpe til i opplæringen så sant dette skjer under en lærers ansvar og veiledning og så sant dette skjer på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen.

Høringsutvalgets forslag

Det foreslås en lovbestemmelse som sier at personale uten formell lærerkompetanse som skal hjelpe til i opplæringen, skal få nødvendig veiledning. Hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra vedkommendes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte skal ivareta. Lovforslaget er en presisering av gjeldende praksis i opplæringsloven i dag, og innebærer ingen realitetsforandring.

Rådmannens bemerkninger

Rådmannen støtter at personale som skal hjelpe til i opplæringen, og ikke har formell lærerkompetanse, får en rett til veiledning. Hva som er nødvendig veiledning må vurderes skjønnsmessig i det enkelte tilfelle.


Sluttkommentar

Høringssvaret er utarbeidet som et samarbeid mellom skolene, helse og PPT. Det forventes at lovendringene ikke får vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Harald Toft
Rådmann

Nina Raaum
Kommunalsjef

Rett utskrift:



Sendes saksbehandler for oppfølging