

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 12/07675-2
Saksbehandler Else-Grethe Mathisen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Komité for tjenesteutvikling 2011 - 2015	04.12.2012	61/12

Høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune gjeldende forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Hilde Marian Lund, Karianne Darum, Andre Odsbu, Yngvar Eilertsen

Vedlegg:

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

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet sendte ut forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skoler med rett til statstilskudd (privatskolelova) den 19.10.2012. Høringsfristen er satt til 03.01.2013.

I høringsnotatet fremlegges 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. 9 A
- Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringsloven 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

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 når de eventuelt skal tre i kraft.

Utredning:

Sarpsborg kommune er positiv til de fleste foreslåtte endringer som fremkommer i høringsnotatet, og vil kort kommentere de ulike forslagene.

Rådmannen anbefaler at Sarpsborg kommune uttaler følgende til forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov

Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Statistikk viser av mange elever både på barneskolen og ungdomsskolen mottar spesialundervisning og at omfanget er økende. Sarpsborg har over tid hatt stor fokus på å snu denne trenden, og ser at ved å endre fokus fra spesialundervisning til tilpasset opplæring vil dette frigjøre ressurser. Dette kreves at det arbeides med tidlig intervensjon, systematisere og organisere tilpasset opplæring annerledes samtidig som igangsatt tiltak knyttet til spesialundervisning videreføres. Dette utfordrer den enkelte kommune. Endret fokus og ressursforykning krever tid å få på plass.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til foreslåtte presiseringer i opplæringslovens § 5-4 første ledd. Videreføring av etablert prosedyrer knyttet til eksisterende tiltakskjedemodell¹ vil være en del av skoleeiers forsvarlige system som sikrer at skolene oppfyller den lovpålagte plikten.

Halvårsrapport om spesialundervisning omgjøres til en årlig rapport

For å minske rapporteringsbyrden ved den enkelte skole foreslår departementet å forenkle saksbehandlingsreglene for spesialundervisning ved å erstatte halvårige rapporter til årlige årsrapporter. Ved denne endringen vil skolene få frigjort arbeidstid som i stedet kan brukes på elevene.

Sarpsborg kommune gis sin tilslutning til forslaget. Tidspunkt for årsrapporten må sees i sammenheng med behovet for ny sakkyndig vurdering og iverksettelse av nytt vedtak for kommende skoleår.

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

Sarpsborg kommune har tidligere avgitt høringsuttalelse til NOU 2009:22 vedr bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. I høringsuttalelsen var Sarpsborg kommune positive til at forskrift om individuell plan blir presisert og at tjenestemottaker får rett til å få oppnevnt en personlig koordinator. Videre ble det ikke gitt tilslutning til at bestemmelser om individuell plan og krav om forpliktende samarbeid mellom ulike nivåer burde forankres i opplæringsloven og barnehageloven. Følgene ble foreslått; *Barnehagepersonalet/Skolepersonalet skal, under forutsetning av samtykke fra foresatte/bruker, samarbeide med kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester på en slik måte at barn/unges utvikling fremmes, herunder delta i arbeid med eller være koordinator i forhold til individuell plan.* I enkelte situasjoner kan eleven være tjent med at skolens ansatte er koordinator, dette gir lovformuleringen mulighet til. Samtidig er lovformuleringen slik at dette ikke skal oppfattes som en plikt for skolen å være koordinator. Sarpsborg kommune er enig i at ansatte i skole og barnehage fortrinnsvis ikke skal oppnevnes som koordinatore eller ha ansvar for å utarbeide individuell plan.

Sarpsborg kommune gis sin tilslutning til lovforslaget.

Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde i opplæringslovens kap. 9 A

I forhold til delt bevisbyrde strider dette som nevnt i høringsnotatet mot de alminnelige erstatningsregler om at det er den som påstår at man skal svare for en skadevoldende handling som må kunne sannsynliggjøre dette. Det bryter mot tradisjonell erstatningsrettslig

¹ Prosedyre for tiltakskjedemodell i Sarpsborg kommune

rettsoppfatning å endre på dette utgangspunktet. Grunnet styrkeforhold mellom elev og skole kan mye likevel tale for å endre/myke opp reglene. Sarpsborg kommune har erfaring fra et område hvor dette er gjort, nemlig likestilling- og diskrimineringslovgivningsområdet hvor kommunen ble felt selv om det etter en klar oppfatning ikke var grunnlag for det. Realiteten ble ikke en delt bevisbyrde, men en omvendt bevisbyrde hvor kommunen måtte sannsynliggjøre at klagers fremstilling ikke var riktig. En omvendt bevisbyrde kan medføre at skoler i ettertid kan ha vanskeligheter med å føre bevis for at skolens rutiner har vært gode nok både generelt og i forhold til den enkelte eleven, idet praksis og krav til dokumentasjon reelt har endret seg over tid. Saker som blir påklagd i opptil 20 eller 30 år i ettertid kan det være vanskelig få tilstrekkelig dokumentasjon på både for den enkelte elev og skole. For å finne frem til akseptable løsninger kan delt bevisbyrde raskt bli praktisert som omvendt bevisbyrde dersom det ikke foreligger tydelig kriterier i forskrift for hva som skal være gjeldende dokumentasjon for skadelidt og skadevolder.

Til tross for at delt bevisbyrde vil minske belastningen for den enkelte elev er Sarpsborg kommune er bekymret for om foreslåtte endringer vil gi en lavere terskel for å gå til erstatningssøksmål. På grunn av manglende dokumentasjon i sakene kan dette tvinge frem forliksløsninger ettersom en er lite tjent med å føre saker så mange år i ettertid. Spørsmål som må avklares er om det skal være foreldelsesfrist for denne type saker hvor skadelidte er under 18 år eller om det skal igangsettes overgangsordninger.

Sarpsborg kommune gis sin tilslutning til forslaget under forutsetning av at det utarbeides overgangsregler knyttet til delt bevisbyrde og foreldelsesfrist. Videre må det i forskrift eller rundskriv tydeliggjøres hva som skal vektlegges fra skadelidte og skadevolder slik at ikke kravet resulterer i omvendt bevisbyrde for skolen. Tidspunkt for ikrafttredelse må synliggjøres slik at det ikke gis tilbakevirkende kraft i lov eller forskrift.

Foreldelsesfrist for straffesaker i opplæringsloven kap. 9 A

I forhold til foreldelse for straffansvar følger det av høringsnotatet at det per d.d. ikke er noen fellende dommer. Bestemmelsen er med andre ord ikke særlig praktisk, imidlertid er det viktig at det statueres et ansvar f.eks dersom en lærer bevisst mobber en elev. Eleven vil ofte fortsatt være elev ved skolen når to års fristen går ut. Sarpsborg kommune antar at det vil være enklere å anmelde saken dersom eleven ikke lenger har tilhørigheten til skolen.

Sarpsborg kommune gis sin tilslutning til forslaget.

Hjemmel for kommunene til å vedta forskrift om felles kommunale skolekretser

Departementet foreslår at det legges til rette for at to eller flere kommuner kan samarbeide om drift av skoler i et avgrenset geografisk område gjennom å vedta forskriftsbestemmelser om felles kommunale skolekretser. Dette kan bety at to eller flere kommuner blir enige om videre drifte av en skole i en an av kommunene.

Oppsummeringen viser at intensjonen i forslaget er å åpne for at flere kommuner kan samarbeide om drift av en skole, for å sikre elevgrunnlag og opprettholde skoler i nærmiljøet. Dette er ikke en relevant problemstilling for Sarpsborg kommune. I den grad det er behov for å behandle søknader om skolegang i andre kommuner fordi dette er gunstig geografisk, er hjemmel for dette allerede til stede, og praksis fungerer greit. Forslaget skal ikke rokke ved prinsippet om at eleven skal gå på skole i bostedskommunen.

For små kommuner med få skoler kan dette være et alternativ. Dette vil være avhengig av likelydende kommunale forskrifter og tilpasset skyssordning. En forpliktende samarbeidsavtale som sikrer at eleven får videreført skolegang er essensielt. Sarpsborg ser at dette forslaget kan sikre opprettholdelsen av skoler som er truet med nedleggelse,

samtidig som en ser at dette vil gi økte utfordringer til skoleeier i forhold til administrering og i forhold til gjennomføring av politiske vedtak.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til forslaget.

Bestemmelse om personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen

Dagens praksis er at ansatte i skole kan ha en annen funksjon enn å være ansatt i undervisningsstilling. Ved å presisere at denne ansettelsen kan gjelde flere grupper enn assistenter er positiv. Sarpsborg kommune anser det som viktig å skille mellom ansatte i undervisningsstilling og ansatte som skal hjelpe til i opplæringen, og en lovendring som tydeliggjør dette er positiv.

Sarpsborg kommune gis sin tilslutning til forslaget.

Økonomiske konsekvenser:

Ønsket endret fokus i opplæringsloven og privatskoleloven vil ta noe tid å få på plass. Inntil skolene har tilegnet seg ny praksis, vil det være behov for å videreføre eksisterende spesialpedagogiske tiltak samtidig som det systemrettede arbeidet gis større fokus. Eksisterende samhandling mellom PPT og skoler og mellom PPT, skoler og foreldre må justeres slik at det i større grad fokuseres på systemet fremfor individet. I en overgangsperiode bør kommunene tilføres økte midler i rammeoverføringen fra staten.

En endring i opplæringsloven hvor skolen blir forpliktet til å delta i utarbeidelsen av individuell plan for å sikre elvens rett til helhetlig og koordinert hjelp, vil påføre merkostnader for den enkelte skole med hensyn til å avsette tid og ressurser for å delta i arbeidet.

Endring knyttet til delt bevisbyrde mellom elev og skole er avhengig av at det utarbeides gode overgangsregler. Tidspunkt for ikrafttredelse må synliggjøres slik at det ikke gis tilbakevirkende kraft i lov eller forskrift. Foreslåtte endringer vil mest sannsynlig føre til økt andel av erstatningssøksmål. Dette er det ikke tatt høyde for i kommunens budsjett og handlingsplaner.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune slutter seg i all hovedsak til departementets foreslåtte endringer i forhold til grunnskoleloven og privatskoleloven. Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommune høringsuttalelse. Vedtak med saksfremstilling sendes Kunnskapsdepartementet.

Behandling i Komité for tjenesteutvikling 04.12.2012

Følgende hadde ordet ved behandling av saken:

Ann-Karin Aarvik (KRF), kommunesjef Uno B. Larsen, Julia Brännstrøm (FRP), Emil A. Engeset (H)

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt

Vedtak

Sarpsborg kommune slutter seg i all hovedsak til departementets foreslåtte endringer i forhold til grunnskoleloven og privatskoleloven. Merknader som fremkommer i saken, vedtas

som Sarpsborg kommune høringsuttalelse. Vedtak med saksfremstilling sendes Kunnskapsdepartementet.

RETT UTSKRIFT

Dato 7. desember 2012

Kathinka Messel
Møtesekretær

Saksutskrift oversendes saksbehandler for ekspedering/oppfølging.