



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og
privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	5.4.2	Presisering av plikt til å samarbeide	32
2	Høring	9	5.4.3	Spørsmålet om koordinering av individuell plan	33
3	Forslag om plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning	12	5.4.4	Praktisering og konsekvenser	33
			5.5	Forslag fra departementet	34
3.1	Bakgrunnen for forslaget	12	6	Forslag om bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen	35
3.2	Gjeldende rett	12	6.1	Bakgrunnen for forslaget	35
3.2.1	Spesialundervisning	12	6.2	Gjeldende rett	35
3.2.2	Tilpasset opplæring	13	6.3	Høringen	36
3.3	Høringen	14	6.3.1	Høringsforslaget	36
3.3.1	Høringsforslaget	14	6.3.2	Høringsuttalelser	37
3.3.2	Høringsuttalelser	16	6.4	Departementets vurderinger og forslag	40
3.4	Departementets vurderinger og forslag	18	7	Forslag om erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø	43
3.4.1	Generelt om forslaget	18	7.1	Bakgrunnen for forslaget	43
3.4.2	Saksbehandlingstid, rett til spesialundervisning m.m.	19	7.2	Gjeldende rett	43
3.4.3	Foreldre/foresattes rolle	20	7.2.1	Opplæringsloven og skadeerstatningsloven	44
3.4.4	Kompetanse hos skolene	20	7.2.2	De alminnelige erstatningsvilkårene og bevisbyrde	45
3.4.5	Vurderingstema, lovformulering m.m.	20	7.2.3	Regler med delt bevisbyrde i annet regelverk	46
3.4.6	Departementets forslag	21	7.2.4	Privatskoleloven	47
4	Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport	22	7.3	Høringen	47
4.1	Bakgrunnen for forslaget	22	7.3.1	Høringsforslaget	47
4.2	Gjeldende rett	22	7.3.2	Synspunkter fra høringsinstansene	51
4.3	Høringen	22	7.4	Departementets vurderinger og forslag	56
4.3.1	Høringsforslaget	22	7.4.1	Generelt	56
4.3.2	Høringsuttalelser	23	7.4.2	Departementets forslag	59
4.4	Departementets vurderinger	24	7.4.3	Private skoler	60
5	Forslag om plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan	27	8	Forslag om utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø	61
5.1	Bakgrunnen for forslaget	27	8.1	Bakgrunnen for forslaget	61
5.2	Gjeldende rett	27	8.2	Gjeldende rett	61
5.3	Høringen	28	8.2.1	Opplæringsloven	61
5.3.1	Høringsforslaget fra departementet	28	8.2.2	Straffeloven	61
5.3.2	Høringsinstansenes syn	29	8.2.3	Privatskoleloven	62
5.4	Departementets vurderinger	32	8.3	Høringen	62
5.4.1	Innledning	32			

8.3.1	Høringsforslaget	62	10.4	Departementets vurdering	83
8.3.2	Spesielt om lengden på foreldelsesfristen	63	10.4.1	Regulering av lærertetthet	84
8.4	Synspunkter fra høringsinstansene	64	10.4.2	Nærmere om tilskuddsordningen	85
8.4.1	Høringsinstanser som støtter forslaget med egne kommentarer og begrunnelser	64	10.4.3	Samlet vurdering	85
8.4.2	Høringsinstanser som gir sin tilslutning til forslaget, men med forbehold, endringsforslag eller under gitte forutsetninger	65	10.5	Departementets forslag	85
8.4.3	Høringsinstanser som er mot forslaget	65	11	Forslag om å presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privat-skolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler	86
8.5	Departementets vurderinger og forslag	65	11.1	Bakgrunnen for forslaget	86
8.5.1	Generelt	65	11.2	Gjeldende rett	86
8.5.2	Om straff i saker om skolemiljø ..	66	11.3	Høringen	86
8.5.3	Bestemmelsens rekkevidde	66	11.3.1	Høringsforslaget	86
8.5.4	Departementets forslag	67	11.3.2	Synspunkter fra høringsinstansene	88
8.5.5	Private skoler	67	11.4	Departementets vurderinger og forslag	90
9	Forslag om hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets	68	12	Forslag om teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd	93
9.1	Bakgrunnen for forslaget	68	13	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	94
9.2	Gjeldende rett	68	13.1	Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning	94
9.2.1	Rett og plikt til grunnskoleopplæring	68	13.2	Erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport	94
9.2.2	Retten til å gå på nærskolen og kommunens ansvar for grunnskoleopplæring	68	13.3	Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan	94
9.3	Høringen	70	13.4	Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen	95
9.3.1	Høringsforslaget	70	13.5	Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø	95
9.3.2	Høringsuttalelser	70	13.6	Utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø	96
9.4	Departementets vurderinger og forslag	72	13.7	Hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets	96
9.4.1	Behov for å kunne fastsette felles kommunal skolekrets	72	13.8	Hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere	97
9.4.2	Nærskoleprinsippet	73	13.9	Presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privat-skolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler	97
9.4.3	Om enkelte elevgrupper	74	13.10	Teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd	97
9.4.4	Samarbeidsavtale og innholdet i denne – plassering av ansvar, dekning av utgifter m.v.	75			
9.4.5	Departementets forslag	77			
10	Forslag om hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere	79			
10.1	Bakgrunnen for forslaget	79			
10.2	Gjeldende rett	79			
10.3	Høringen	80			
10.3.1	Høringsforslaget	80			
10.3.2	Høringsuttalelsene	82			

14	Merknader til lovforslagene	98
14.1	Endringer i opplæringsloven	98
14.2	Endringer i privatskoleloven	100
14.3	Ikraftsetting	101

Forslag til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)	103
--	------------



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 26. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Denne proposisjonen inneholder forslag til endringer i Lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og i Lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskott (privatskolelova). Det blir foreslått disse endringene:

- Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning
- Erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport
- Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan
- Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen
- Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø
- Utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø
- Hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets
- Hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere
- Presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelser om godkjenning av skoler
- Teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd

De fire første forslagene er oppfølging av Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Denne meldingen til Stortinget handlet om tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. Deretter er det to forslag som er oppfølging av en utredning som Universitetet i Oslo, på bestilling fra Kunnskapsdepartementet, leverte i mai 2011. Utredningen handlet om rettslige virkemidler for å motvirke mobbing. De andre forslagene er enkeltstående forslag med ulik bakgrunn. Bakgrunnen for alle forslagene blir nærmere utdypet i omtalen av de enkelte forslagene i proposisjonen.

Departementet tar sikte på at forslagene trer i kraft 1. august 2013. Dette gjelder ikke forslaget om å presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler, og ikke forslaget om teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd,

som begge tas sikte på at skal tre i kraft straks. Når ovennevnte endring i privatskoleloven trer i kraft, bortfaller innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk.

2 Høring

Høringsnotat om forslagene som gjelder spesialundervisning, forslagene om psykososialt miljø, samt forslaget om felles skolekretser (kap 3-9), ble sendt på høring 19. oktober 2012 med høringsfrist 3. januar 2013. Det kom inn totalt 123 hørings svar.

Høringsnotat som gjelder forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere (lærertetthet), ble sendt på høring 4. oktober 2011 med høringsfrist 3. januar 2012. Det kom inn 141 hørings svar med synspunkter på dette forslaget.

Høringsnotat som gjelder presisering av begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler, ble sendt på høring 17. desember 2012 med høringsfrist 28. januar 2013. Det kom inn 31 hørings svar.

Synspunktene fra høringsinstansene til de enkelte forslagene er nærmere oppsummert under omtalen av hvert forslag.

Høringsnotat ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Kommunene
Fylkeskommunene
Fylkesmennene

Abelia
Akademikerne
Aktive foreldre
Antirasistisk senter
Arbeidsgiverforening Spekter
Barneombudet
CULCOM v/UiO (Kulturell kompleksitet i det nye Norge)
Datatilsynet
Den norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Det juridiske fakultet Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet Universitetet i Tromsø
Det Utdanningsvitenskapelige fakultet Universitetet i Oslo
Domstolsadministrasjonen
Dysleksiforbundet

Elevorganisasjonen
FAFO
Faglige råd v/Utdanningsdirektoratet
Fellesorganisasjon for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleier
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Hovedorganisasjon Virke
Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)
Høgskolen i Vestfold, Institutt for pedagogikk
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Institutt for samfunnsforskning (ISF)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
ISAAC Norge (International Society For Augmentative And Alternative Communication)
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)
Landslaget Fysisk Fostring i Skolen
Landslaget for udelt og fädelt skole (LUFS)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Longyearbyen lokalstyre
Lykkelige barn - nettverk for foreldre med høyt begavede barn
Lærernes Yrkesforbund
Minoritetsspråklig ressursnettverk (MIR)
Musikernes fellesorganisasjon (MFO – forbundet for utøvende kunstnere og pedagoger)
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Nasjonal Senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
Nettverket av samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter
NIFU STEP
Norges Forskningsråd
Norges Handicapforbund
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)

Norsk foreldrelag for funksjonshemmede	<i>Følgende instansar har uttalt seg om realiteten i høringsforslaget:</i>
Norsk Forbund for fjernundervisning	Abelia
Norsk innvandrersforum	ADHD Norge
Norsk Kulturskoleråd	Andebu kommune
Norsk Lektorlag	Asker kommune
Norsk senter for flerkulturell verdiskapning	Aurskog-Høland kommune
Norsk Skolelederforbund	Aust-Agder fylkeskommune
Norsk Studentorganisasjon	Autismeforeningen i Norge
NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring)	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Barneombudet
Opplysningstjenesten for hjemmeundervisning	Bergen kommune
Private Barnehagers Landsforbund (PBL)	Bjørkly skole
Private grunnskoler	Bodø kommune
Private videregående skoler	Buskerud fylkeskommune
Privatskoleorganisasjonene	Datatilsynet
Regjeringsadvokaten	Domstolsadministrasjonen
Riksadvokaten	Dysleksi Norge
Riksarkivet	Fagforbundet
Riksrevisjonen	Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
Rådet for psykisk helse	Forum for psykologer i kommunen
Samarbeidsforum for estetiske fag c/o Musikk i Skolen	Fosnes kommune
Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)	Fredrikstad kommune
Sametinget	Fylkesmannen i Hedmark
Samnemda for NF og NKF	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Samordna opptak	Fylkesmannen i Oppland
SEFIA, Høgskolen i Oslo	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Senter for interkulturell kommunikasjon	Fylkesmannen i Rogaland
Senter mot etnisk diskriminering	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Sivilombudsmannen	Fylkesmannen i Telemark
Skolenes landsforbund	Fylkesmannen i Vestfold
Språkrådet	Grenlandssamarbeidet – kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien
SRV (Samarbeidsrådet for yrkesopplæring) v/Utdanningsdirektoratet	Grong kommune
Statens lånekasse for utdanning	Haugesund kommune
Statens råd for funksjonshemmede	Hedmark fylkeskommune
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Heltberg Gymnas
Statlige grunn- og videregående skoler	Horten kommune
Sysselmannen på Svalbard	Høgskolen i Oslo og Akershus
Utdanningsdirektoratet	Hørselshemmedes Landsforbund
Utdanningsforbundet	ISAAC Norge (International Society For Augmentative And Alternative Communication)
Utdanningsgruppene hovedorganisasjon	Kristne Friskolers Forbund
Utlendingsdirektoratet (UDI)	KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)
Universiteter/Høgskoler	Levanger kommune
Universitets- og høgskolerådet	Lier kommune
VOX – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk	Lierne kommune
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Lindås kommune
Waterpark Montessori	Meråker kommune

Midtre Gauldal kommune
Modum kommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Namdalseid kommune
Nasjonalt råd for lærerutdanningen
Nedre Eiker kommune
NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon
Nordland fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)
Norsk Lektorlag
Norsk Montessoriforbund
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Nærøy kommune
Oppdal kommune
Oppegård kommune
Oppland fylkeskommune
PPT Steinkjer
Riksarkivet
Rømskog kommune
Sandnes kommune
Sarpsborg kommune
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
Sogn- og Fjordane fylkeskommune
Stavanger kommune

Steinerskoleforbundet
Stjørdal kommune
Storø, Hans Martin m.fl.
Sør-Trøndelag fylkeskommune
TATO-samarbeidet – kommunene Alvdal, Tolga og Tynset
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Tromsø kommune
Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet
Utdanningsdirektoratet
Utdanningsforbundet
Utdanningsforbundet ved Eid ungdomsskule
Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
Waterpark Montessori
Øvre Eiker kommune

Konsultasjon med Sametinget

Det har i tillegg vært gjennomført konsultasjon med Sametinget. Sametinget har støttet alle forslagene. Til enkelte av forslagene har de likevel hatt særlige merknader som det har vært konsultasjon om, se omtale av dette i punkt 3.4.5 og punkt 9.4.3.

3 Forslag om plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet fremmet i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* et mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og å forbedre den tilpassede opplæringen. Som en del av oppfølgingen av meldingen ble reformen Kunnskapsløftet innført, med klare forventninger til bedre læringsutbytte for alle elever. Det har imidlertid vært en økning i omfanget av spesialundervisning fra skoleåret 2006-07.¹

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* viser departementet til at økningen kan ha en sammenheng med vektleggingen av læringsutbytte, kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet. Evalueringen av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet,² viser at det er en sammenheng mellom kvaliteten på ordinær opplæring og omfanget av spesialundervisning. Skoler som ikke har rett kompetanse eller virkemidler til å møte utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk.

Opplæringsloven gir kommunene og fylkeskommunene et visst handlingsrom i grensen mellom hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning. Kommunene praktiserer grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ulikt og omfanget varierer derfor mye mellom kommunene. Variasjoner i erfaringer og tradisjoner lokalt på skolene kan være med på å forklare dette. Det kan også være at ulik forståelse av regelverket legges til grunn. Noen kommuner har en andel av elever som mottar spesialundervisning på over 30 prosent, mens andre kommuner ikke har noen/svært få elever som mottar spesialundervisning.³ En stor andel av

spesialundervisningen kommer på ungdomstrinnet og ikke på de første årstrinnene i grunnskolene. Departementet ønsker at ressursbruken i spesialundervisningen blir snudd, slik at de som trenger det får spesialundervisning tidligere.

Departementet foreslo i Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* å presisere skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PP-tjenesten. Målet med lovforslaget er å sikre at skolene gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PP-tjenesten.

Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* omhandler både barnehagen og grunnsopplæringen. Lovforslaget gjelder kun for grunnsopplæringen.

3.2 Gjeldende rett

Skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering, er ikke eksplisitt uttalt i opplæringsloven. En slik plikt framkommer forutsetningsvis av vilkårene for rett til spesialundervisning i lovens kapittel 5 og implisitt av plikten til tilpasset opplæring i loven § 1-3. Retten til spesialundervisning oppstår når eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Retten til spesialundervisning og plikten til tilpasset opplæring gjelder også for private skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven §§ 3-6 og 3-4a. Se nærmere om innholdet i disse pliktene under.

3.2.1 Spesialundervisning

Ifølge opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke har eller ikke kan få «tilfredsstillende utbytte» av det ordinære opplæringstilbudet, rett

¹ Meld. St. 18 (2010-2011) Figur 3.2

² Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolene under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark

³ Meld. St. 18 (2010-2011) punkt 3.3.4

til spesialundervisning. Retten etter opplæringsloven § 5-1 er en individuell rettighet. Det innebærer at eleven har krav på spesialundervisning dersom han eller hun oppfyller vilkåret. Bestemmelsen i § 5-1 gjelder elever i grunnskolen og videregående opplæring. Rett til spesialundervisning gjelder også elever i private skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 3-6. Også voksne i grunnskoleopplæringen har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 4A-2.

For å vurdere om en elev har rett til spesialundervisning, er det nødvendig å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved at den ordinære opplæringen tilpasses bedre. Om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998), merknader til § 5-1. Opplæringsloven § 5-1 setter indirekte krav til den ordinære opplæringen i grunnskolen og videregående skole fordi retten til spesialundervisning til dels er avhengig av skolens evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. Bestemmelsene 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.

Å avgjøre om en elev har «tilfredsstillende utbytte» er en skjønnsmessig vurdering som er knyttet til den enkelte elevs behov og skolens evne til tilpasninger. En diagnose vil i seg selv ikke utløse rett til spesialundervisning. Det er om eleven har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet eller ikke, som er avgjørende for retten til spesialundervisning.

Spesialundervisning kan bestå av en rekke tiltak, både når det gjelder lærerressurser, opplæringsmetodikk, praktisk tilrettelegging og særskilt utstyr eller særskilt tilpassede læremidler. Læreplanverket for Kunnskapsløftet og læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk gjelder også for elever som får spesialundervisning, men det kan gjøres unntak fra læreplanene dersom det er begrunnet i elevens behov. Når det gjelder organiseringen, kan spesialundervisning skje både i den ordinære klassen/elevgruppen, i mindre elevgrupper eller i enetime, eller eventuelt i spesialgrupper eller på egne skoler. Det kan følgelig være stor variasjon i hva slags spesialundervisningstilbud som kan gis etter opplæringsloven § 5-1.

En avgjørelse om spesialundervisning skal fastsettes i et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, som blant annet setter krav til skriftlighet og begrunnelse for vedtaket, jf. forvalt-

ningslovens kapittel V⁴. Vedtaket skal si noe om innholdet i undervisningen (herunder om det skal gjøres avvik fra læreplanverket), den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av spesialundervisningen (antall timer).

Eleven/foreldrene har klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven kapittel VI. I tillegg til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, er det gitt detaljerte saksbehandlingsregler i opplæringsloven kapittel 5. Det følger av opplæringsloven § 5-3 at et enkeltvedtak om spesialundervisning alltid skal bygge på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Bestemmelsen setter også krav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Før det blir foretatt en sakkyndig vurdering må det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene.

Et spesialundervisningsvedtak skal som hovedregel fattes for ett skoleår om gangen. Det er kun når behovet for spesialundervisning er stabilt og godt dokumentert, at vedtaket kan gjelde for flere år, jf. merknadene til § 5-3 om sakkyndig vurdering⁵.

3.2.2 Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp for skolens virksomhet og kjennetegnes av variasjon av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen. Dette er en tilpasning av opplæringen som gjøres innenfor læreplanverket og innenfor fellesskapet. Det følger av opplæringsloven § 1-3 og privatskoleloven § 3-4a⁶ at skolen har plikt til å arbeide for tilpasning av opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Dersom elever har behov for vesentlige avvik ut over det som er mulig innenfor rammen av tilpasset opplæring, må det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning etter lovens kapittel 5.

Bestemmelsens første ledd gjelder både for grunnskolen og for videregående opplæring. Etter sin ordlyd omfatter den alle som mottar opplæring. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer imidlertid ikke en individuell rett for den enkelte. Tilpasset opplæring betyr ikke at hver elev har krav på en individuell opplæringsplan eller at uforholdsmessig mye tid må gå med til individuelt arbeid. Fellesopplæring er en naturlig og sentral del av opplæringen. Skolen skal imid-

⁴ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)

⁵ Ot.prp. nr. 46 (1997-98)

⁶ Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)

lertid tilstrebe at alle elevene, i arbeidet med fagene og på en likeverdig måte, kan få møte utfordringer de kan strekke seg mot og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Dette er også i tråd med prinsippdelen i læreplanverket. Av denne prinsippdelen framgår det at det i opplæringen skal tas i bruk varierte arbeidsmåter, med sikte på tilpasset opplæring.

Andre ledd i bestemmelsen om tilpasset opplæring lovfester og konkretiserer plikten om tidlig innsats. Tidlig innsats gjelder fagene norsk, samisk og matematikk på 1. til 4. årstrinn. Tidlig innsats skal særlig rettes mot elever som har svake kunnskaper i lesing og regning. Det skal bl.a. vektlegges å ha særlig høy lærertetthet. Hensikten med dette kravet er å bidra til tidlig innsats på særlig prioriterte områder som også har betydning for annen læring, med det for øye at problemene ikke skal forsterkes over tid. Dette uttrykker forventninger til hva tilpasset opplæring skal omfatte og hvilke plikter til variasjon dette pålegger skolene.

3.3 Høringen

3.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått å presisere skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering. Skolens plikt ble foreslått inntatt i opplæringsloven § 5-4 første ledd om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Departementets forslag til nytt tredje punktum i bestemmelsens første ledd lød:

«Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering».

Om lovforslaget uttalte departementet:

«For å sikre at skolene faktisk gjør en grundig vurdering av om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøver ut nye tiltak, før den oversender en henvendelse til PP-tjenesten, foreslår departementet å presisere skolens plikt til dette i opplæringsloven. Denne plikten fremgår i dag forutsetningsvis av blant annet prinsippet om tilpasset opplæring i opplæringsloven § 1-3 og opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning. Dette kommer også frem

av veilederen om spesialundervisning. For å sikre at det ikke er tvil om at skolene har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak før tilmelding til PP-tjenesten mener departementet at det er behov for å forankre dette eksplisitt i loven.»

Det ble presisert i høringen at dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil ikke skolen ha plikt til å prøve ut før tilmelding til PP-tjenesten.

Forslaget som ble sendt på høring tar sikte på å redusere omfanget av spesialundervisningen. Departementet ga uttrykk for at selv om spesialundervisning er viktig og riktig for mange elever og at disse elevene må få den spesialundervisningen de trenger og har krav på så raskt som mulig, så er det et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning. Departementet uttalte blant annet:

«For mange hadde 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 spesialundervisningen. Det er også et mål å snu ressursbruken i spesialundervisning slik at dette gis som tidlig innsats i de første årstrinnene. I dag er det flere elever på ungdomsskolen enn på barneskolen som mottar spesialundervisning. 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 lære vansker ikke forsterker seg utover i utdanningsløpet. Den nasjonalt fastsatte politikken om å snu spesialundervisningskurven kan imidlertid ikke forstås slik at omfanget av spesialundervisningen skal reduseres uavhengig av konsekvensene. Lovens krav går foran, det vil si at dersom elevene har behov for spesialundervisning, skal de også få det. Departementet mener imidlertid at mange utfordringer i skolen ikke kan eller skal løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen. Spesialundervisning skal kun utløses for de elevene som har behov som ikke kan løses innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring.»

Videre viser departementet til at det er uheldig at noen skoler ikke prøver ut ulike tiltak før de hen-

vender seg til PP-tjenesten, noe som medfører en unødig belastning av tjenesten. Departementet mener PP-tjenesten bør bruke mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Departementet uttalte:

«PP-tjenestens systemarbeid skal fortsatt være rettet mot elever som har særskilte behov, men årsaken til behovene trenger ikke nødvendigvis være knyttet til eleven. De kan også ha sin årsak i måten skolen har valgt å organisere klassen og opplæringen på, mangel på nødvendig kompetanse og klasseledelsesutfordringer. PP-tjenesten kan på et tidlig tidspunkt gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen, slik at det ikke blir nødvendig å henvise eleven til PP-tjenesten og gjøre enkeltvedtak».

Departementet uttaler i høringsforslaget at kompetanse ved skolene er avgjørende for å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen. Det vises både til tiltak som er satt i verk fra nasjonalt hold og viktigheten av at skolene og skoleeier ser behovet for å øke kompetansen lokalt. I veilederen om spesialundervisning⁷ fremkommer det at dersom skoleeier/skolen setter i verk ulike organisatoriske eller pedagogiske differensieringstiltak for å sikre at elevene gis tilpasset opplæring, kan det være at den ordinære opplæringen erstatter behovet for spesialundervisning.

Om sammenhengen mellom tilpasset undervisning og skolens kompetanse uttalte departementet i høringsforslaget blant annet:

«De fleste elever som mottar spesialundervisning er minst like mye i klassen uten støtte og ekstra hjelp som de er i eller utenfor klassen med hjelp.⁸ Det har en positiv læringseffekt for elever med særskilte behov om læreren klarer å skape en fleksibel praksis i klassen med tilpasset opplæring, variert bruk av undervisningsmateriell, differensiering innenfor fellesskapet og en løpende intern evaluering der elevene selv tas med. Det er skolens samlede kompetanse og rammevilkår som avgjør i hvilket omfang dette er mulig.»

Videre peker departementet på at skolen også må vurdere om det kan være andre årsaker enn for

lite tilpasset opplæring som kan være utfordrende for elevene:

«Av og til kan læringsmiljøet i klassen ha trekk som gjør at enkeltelever ikke får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Selv om eleven da i utgangspunktet har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1, er det viktig at skolen i disse tilfellene først ser på mulighetene for å forbedre læringsmiljøet i klassen. Om eleven likevel ikke oppnår et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om utfordringene er knyttet til egenskaper ved eleven, er spesialundervisning en viktig rettighet. Behovet for spesialundervisning vil for de fleste endres gjennom opplæringsløpet. Skolen må derfor også underveis i opplæringen forsøke å tilpasse opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Vedtak om spesialundervisning skal som hovedregel kun fattes for ett år om gangen.»

Departementet viser til at det er presisert i veilederen til spesialundervisning at skolen skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene før et vedtak om spesialundervisning fattes. Skolen skal med andre ord vurdere om det er mulig og realistisk å gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor ordinær opplæring. Om vurderingen uttalte departementet:

«Når det er kartlagt hva den ordinære opplæringen består av, må det vurderes om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Sentralt i denne vurderingen er 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. Skolen bør også vurdere om den har tilstrekkelig kompetanse eller om denne må økes gjennom å tilby de ansatte etter- og videreutdanning.»

Dersom skolen kommer frem til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller at eleven kan få dette ved at det gjøres noen tilpasninger i det ordinære opplæringstilbudet, vil saken ikke bli sendt til sakkyndig vurdering. Dersom elevens behov er undersøkt, er det viktig at elevens utvikling følges opp videre. Her har elevens lærere en sentral rolle. Oppfølgingen er en del

⁷ Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet 2009

⁸ Meld. St. 18 (2010-2011) Figur 3.6

av den løpende underveisvurderingen som elevens lærere gjør. Det vil normalt også senere måtte vurderes om eleven trenger spesialundervisning.

Dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil skolen ikke ha plikt til å prøve ut tiltak før melding til PP-tjenesten. I de tilfellene vurderings- og utprøvingsfasen avsluttes med tilmelding til PP-tjenesten, kan skolens utredning og vurderinger samles i en pedagogisk rapport og oversendes med tilmeldingen. Om rapporteringen fra skolen uttalte departementet:

«Den pedagogiske rapporten bør dokumentere hva som er gjort fra skolen sin side. Rapporten er dermed en viktig del av grunnlaget når PP-tjenesten foretar sin sakkyndige vurdering, som blant annet skal inneholde en redegjørelse av «om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet», jf. opplæringsloven § 5-3. I Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen fremkommer det at det i mange tilfeller ikke foreligger en pedagogisk rapport. Det pekes videre på at rapportene som foreligger først og fremst beskriver elevens vansker og ikke hvilke kartlegginger og differensieringstiltak som er prøvd ut. Lærerne har en plikt til å vurdere elevene sine, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Plikten gjelder både underveisvurdering og sluttvurdering. Dette vil gi lærerne redskaper for vurdering av om elevene får tilfredsstillende utbytte.»

Videre uttalte departementet at det er viktig at resultatet av skolens kartlegging oppsummeres og inngår i en pedagogisk rapport dersom skoleier/skolen sender tilmelding til PP-tjenesten om utredning av elevens behov for spesialundervisning.

Det fremkommer av høringsforslaget at departementet mener det er viktig med god dialog med foreldrene og eleven når skolen skal vurdere om en elev får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder samtykke uttalte departementet:

«Det er ikke krav om samtykke fra foreldre eller elev for å vurdere om eleven får tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og prøve ut tiltak innenfor ordinær opplæring. Det kreves heller ikke samtykke dersom PP-tjenesten gjennom sitt systemrettede arbeid observerer i klassen. Dersom infor-

masjon som PP-tjenesten har fått ved sitt systemrettede arbeid skal kunne brukes som grunnlag ved en sakkyndig vurdering må det inntas i samtykket at informasjonen kan brukes.»

3.3.2 Høringsuttalelser

Departementet har mottatt høringsinnspill fra 123 høringsinstanser. Av disse har 90 kommet med tilbakemelding på departementets forslag. De fleste høringsinstansene er i hovedsak positiv til lovforslaget. 70 høringsinstanser støtter forslaget og fremhever at det er positivt og nødvendig med en presisering i loven. 8 høringsinstanser er negative til forslaget, mens 12 har kommentarer til forslaget uten å uttrykke om de støtter eller ikke.

3.3.2.1 Generelt om forslaget

Blant høringsinstansene som støtter forslaget er det mange fylkeskommuner og kommuner. 34 av 36 kommuner som har uttalt seg om forslaget er positive, og av 14 fylkeskommuner som har kommet med tilbakemelding er det bare en som ikke støtter departementets forslag. Flere av høringsinstansene understreker at forslaget vil bidra til å styrke betydningen av et godt tilpasset opplæringstilbud og på sikt føre til at det fattes færre vedtak om spesialundervisning.

Akershus fylkeskommune støtter forslaget og uttaler følgende:

«Særlig med tanke på de siste års økning i omfanget av spesialundervisning, er det viktig at skolene ser spesialundervisning opp mot tilpasset opplæring og at de vurderer hva som kan gjøres av organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak innenfor den ordinære opplæringen.»

I tillegg mener fylkeskommunen at lovendringen kan bidra til bedre utformede pedagogiske rapporter fra skolen, noe som igjen kan føre til økt kvalitet i PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. Også *Buskerud fylkeskommune* er positive til forslaget og skriver:

«Buskerud fylkeskommune har over år arbeidet for å nedfelle dette som en grunnleggende praksis i våre rutiner. At dette blir tydeliggjort i opplæringsloven, vurderer vi som en styrking av betydningen av et godt tilpasset opplæringstilbud.»

Fylkeskommunen mener dessuten at presiseringen vil føre til færre vedtak om spesialundervisning fordi flere enn i dag vil få sitt tilbud gjennom tilpasset opplæring. *Nordland fylkeskommunes* uttalelse støtter også opp om dette. *Også Fylkesmannen i Hedmark* støtter forslaget og mener at lovendringen vil gi økt legitimitet til skolens vurderinger, samtidig som det vil føre til større likebehandling av elevene. *Midtre Gauldal kommune* ser forslaget som en nødvendig presisering som vil bidra til en sterkere bevissthet om skolens plikt til å gi tilpasset opplæring, og etter hvert en bedre forståelse for hvordan man tilpasser. I tillegg støtter *Utdanningsforbundet* forslaget og uttaler:

«Skolen skal vurdere om det er mulig og realistisk å gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte innenfor ordinær opplæring. Vi er enig i at dette er en presisering av gjeldende rett.»

KS støtter ikke lovforslaget med den begrunnelse at plikten til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning allerede er regulert i gjeldende rett.

«KS mener at den foreslåtte lovendringen er et dårlig virkemiddel for å få til bedre elevvurdering og bedre vurdering av skolens samlede opplæring. KS mener skolenes muligheter til å organisere undervisningen i forhold til opplæringslovens § 8-2 burde vært utredet.»

Skolenes landsforbund uttaler at «dersom målet ikke er å endre gjeldende rett burde det heller ikke være nødvendig å endre loven. Da burde en presisering i forskrift eller veiledning være tilstrekkelig.»

Også *Askøy kommune* er negativ til forslaget og uttaler:

«Plikt til å vurdere utbytte ligger hos skoleeier allerede. Vurdering av utbytte før vedtak om spesialundervisning kan kommunene selv organisere og lage interne rutiner for.»

3.3.2.2 Saksbehandlingstid, rett til spesialundervisning m.m.

Flere høringsinstanser, både de som støtter og de som er imot forslaget, er bekymret for at forslaget innebærer forlenget saksbehandlingstid og/eller at det kan bli vanskeligere å få spesialundervisning for elever som trenger det.

Barneombudet er negativ til forslaget fordi det kan gi kommunene anledning til å trenere elevene

rett til å få forsvarlig opplæring innen rimelig tid. *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* mener det bør settes en tidsramme for hvor lang tid skolen kan bruke ved utprøving av tiltak før saken meldes videre til PP-tjenesten.

Steinerskoleforbundet støtter ikke forslaget. Etter deres oppfatning vil lovbestemmelsen føre til en forlenging av saksbehandlingen for barn som har et reelt behov for spesialundervisning, og for øvrig ikke si noe ut over det som allerede forutsetningsvis følger av loven og dens forarbeider.

Universitets- og høyskolerådet er inne på det samme i sin uttalelse:

«Vi støtter forslaget om at spesialpedagogiske tiltak i større grad settes inn tidlig i utdanningsløpet. I forslag til lovtekst står det også at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering». Vi ser at det kan oppstå et motsetningsforhold mellom disse to forslagene, ettersom utprøving av tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet kan medføre at spesialpedagogiske tiltak ikke settes inn så tidlig som de bør. Å avgjøre om en elev har «tilfredsstillende utbytte» av undervisningen er en skjønnsmessig vurdering som er knyttet til den enkelte elevs behov og skolens evne til tilpasninger. Når det ikke er definert hva som ligger i et tilfredsstillende utbytte, så medfører det at utkastet til lovtekst oppleves noe uklart på dette punktet.»

Både Autismeforeningen og Norsk forbund for utviklingshemmede støtter forslaget under forutsetning at dette ikke forsinkes tidlig spesialpedagogisk innsats for gruppen elever som ikke er faglig svake, men har sosiale/kommunikative vansker.

Sogn og fjordane fylkeskommune er usikre på om «fremlegget i tilstrekkeleg grad fangar opp utfordringar knytt til overgangane i grunnopplæringa, dvs. mellom ungdomsskule og vidaregåande skule, mellom stega i vidaregåande skule (t.d. ved byte av skule) og ved overgang til opplæring i bedrift». Også *Kristne friskolers forbund (KFF)* nevner at elever kan miste verdifull tid ved overgang mellom skoler. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* støtter forslaget, men peker på at kravet til utprøving kan være utfordrende sett ut fra skolenes behov for å fatte enkeltvedtak så tidlig at det er mulig å planlegge tiltak allerede fra skolestart.

3.3.2.3 Foreldre/foresattes rolle

Flere høringsinstanser, blant annet *Hørselshemmedes landsforbund*, *Dysleksi Norge*, *FUG* og *Fylkesmannen i Aust-Agder* mener elevene risikerer dårligere rettsvern som følge av lovforslaget, og mener at foresatte må ha en eksplisitt rett til utredning hos PP-tjenesten.

Datatilsynet mener skolens kartlegging, i likhet med PP-tjenestens kartlegging, bør baseres på foreldres samtykke ettersom det registreres sensitive opplysninger om eleven og uttaler følgende:

«For at PP-tjenesten skal utarbeide en sakkyndig vurdering må foresatte samtykke, men samtykke kreves ikke i de tilfellene hvor skolen gjør tilpasningstiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Datatilsynet mener dette er et kunstig skille. Foreldre/foresatte har like stor interesse i å gi sin tilslutning til andre tiltak enn utredning fra PP-tjenesten, så lenge det dreier seg om avvik fra det ordinære undervisningsopplegget.»

3.3.2.4 Kompetanse hos skolene

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved om skolene har den kompetansen som kreves for å gjennomføre utprøving og vurdering i samsvar med forslaget. Dette hevdes blant annet av *Universitetet i Oslo (UiO)*, *NTNU* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*. Flere av høringsinstansene har i den sammenheng innspill og kommentarer til departementets forslag til lovttekst.

3.3.2.5 Vurderingstema, lovformulering m.m.

Aurskog Høland kommune støtter forslaget, men mener det overlates et for stort handlingsrom til kommuner og fylkeskommuner når det gjelder å definere hva som er tilpasset opplæring og spesialundervisning. Også *Andebu kommune* støtter forslaget, men mener at definisjonen på hvem som skal ha spesialundervisning bør bli klarere. Kommunen uttaler:

«Tilfredsstillende utbytte blir for mye vurdering av personer som vurderer begrepet ulikt. Omgjør gjerne terskelen til å få spesialundervisning til de elever som kommer inn under helselovgivningen, dvs. de med ekstra store behov.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* støtter forslaget, men mener «eventuelt» må tas ut av lovtteksten. Høringsinstansene mener det vil være avgjørende at skolen har vurdert og prøvd ut ulike tiltak før oppmelding til PP-tjenesten, og at dette må fremgå av lovtteksten. I tillegg mener de at det kan inntas i lovtteksten at plikten ikke gjelder der det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Generelt om forslaget

Spesialundervisning er et viktig og riktig tiltak for mange elever med særskilte behov. Det er viktig at de elevene som har behov for dette, får den spesialundervisningen de trenger og har rett til, så raskt som mulig. Samtidig er det et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning. For mange hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning.

Skolens plikt fremgår i dag forutsetningsvis av blant annet prinsippet om tilpasset opplæring i opplæringsloven § 1-3 og opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning. I tillegg omtales plikten i veilederen om spesialundervisning.

KS og *Askøy kommune* støtter ikke forslaget med den begrunnelse at det ikke er behov for å presisere skolens plikt i loven, ettersom dette allerede er gjeldende rett. *Departementet* viser til det som foran er sagt om bakgrunnen for forslaget om blant annet at det her er ulik praksis og ulik forståelse av regelverket på dette punktet. Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning praktiseres ulikt og omfanget av spesialundervisning varierer mye mellom kommunene. Det er flere kommuner som i dag vurderer og eventuelt prøver ut tiltak i samsvar med gjeldende rett, men det er også mange som ikke gjør dette. Flere høringsinstanser har også pekt på at det er positivt med en klargjøring og tydeliggjøring av gjeldende rett. For å sikre lik praksis og at det ikke er tvil om at skolene har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak før tilmelding til PP-tjenesten, mener departementet at det er behov for å forankre dette eksplisitt i loven.

Enkelte høringsinstanser har vært bekymret for at elevenes rett til spesialundervisning skal svekkes. *Departementet* vil understreke at elevenes rettigheter etter opplæringslovens kapittel 5 er uendret. Elever som har behov for spesial-

undervisning skal ha like gode rettigheter til dette som tidligere. Målsettingen er at spesialundervisningen skal tildeles riktigere. Elever som egentlig ikke har behov for spesialundervisning, men som har behov for bedre tilrettelegging innenfor ordinær undervisning, skal få det. Elever som trenger spesialundervisning skal selvsagt få det.

Departementet viser for øvrig til at flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter det. Departementet opprettholder sitt forslag slik det fremkom i høringen, se punkt 3.3.1 om høringsforslaget.

Flere høringsinstanser, både de som støtter og de som ikke støtter forslaget, har merknader og spørsmål til lovendringen, og departementet vil nedenfor vurdere disse.

3.4.2 Saksbehandlingstid, rett til spesialundervisning m.m.

Mange høringsinstanser er bekymret for at forslaget skal føre til forlenget saksbehandling og/eller at det skal bli vanskeligere å få spesialundervisning for de som trenger det. Departementet er i likhet med disse høringsinstansene opp tatt av rask saksbehandling i denne type saker. Det er samtidig viktig for elevene det gjelder at skolene gjør en vurdering av om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplærings tilbudet og eventuelt prøver ut nye tiltak, før den oversender en henvendelse til PP-tjenesten.

Hvor lang tid skolens vurdering tar, vil kunne variere i hvert enkelt tilfelle. En vurdering og melding til PP-tjenesten kan foretas raskt dersom det er åpenbart at eleven ikke får eller vil få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Det er med andre ord ikke nødvendig å prøve ut tiltak for en elev der det ikke er tvil om at eleven ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Dersom skolens vurdering resulterer i at ulike tiltak skal iverksettes, vil det ta noe lengre tid før eventuell tilmelding til PP-tjenesten. Formålet er best mulig målrettede tiltak til det beste for eleven.

Flere høringsinstanser, blant annet *FUG* og *Hørselshemmedes landsforbund*, skriver i sitt høringssvar at det bør settes en tidsramme for hvor lenge skolen kan prøve ut ulike tiltak før PP-tjenesten kontaktes. Departementet mener det er lite hensiktsmessig å sette en fast tidsramme ettersom dette er noe som varierer avhengig av tiltak og den enkelte elev. Det forutsettes imidlertid at skolene er bevisst på tidsbruken og ikke bruker lenger tid enn nødvendig på vurdering og utprøving før tilmelding til PP-tjenesten. Dersom en

elev har behov for spesialundervisning skal dette gis så tidlig som mulig.

Norsk forbund for utviklingshemmede mener det må komme tydeligere frem at skolen har en plikt til å henvise til PP-tjenesten der dette er klart nødvendig. Departementet vil her understreke at forslaget ikke innebærer noen forandring i elevers rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Det følger av opplæringsloven § 5-4, om saksbehandlingen i tilknytning til vedtak om spesialundervisning, at undervisningspersonalet skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning og at det skal meldes fra til rektor når slike behov er til stede. For å henvise til PP-tjenesten kreves det samtykke fra foreldre eller eleven. Dette gjør at det ikke kan spesifiseres en plikt for skolen til å henvise eleven til PP-tjenesten, men departementet understreker at retten til spesialundervisning ikke endres med dette forslaget som er en presisering av gjeldende rett.

Flere høringsinstanser nevner utfordringene knyttet til overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, samt mellom ulike skoler. Blant annet uttrykker *Sogn og Fjordane fylkeskommune*, *Oppland fylkeskommune* og *KFF* bekymring for at forslaget skal føre til at elever mister verdifull tid ved overgang mellom skoler. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* peker på skolens behov for å fatte enkeltvedtak så tidlig at det er mulig å planlegge tiltak allerede fra skolestart.

Departementet kan ikke se at forslaget medfører noen store endringer ved overgang til ny skole i forhold til det som gjelder i dag. Forslaget er en presisering av gjeldende rett og tar ikke sikte på å gjøre det vanskeligere eller at det skal ta lengre tid for elever som trenger spesialundervisning å få dette ved overgang mellom skoler. Også i dag må vurderinger gjøres i disse situasjonene. Vurderingene kan påbegynnes før skolestart gjennom dialog med elev/foreldre og tidligere skole eller barnehage (innenfor aktuelle rammer for informasjonsutveksling). Dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplærings tilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil ikke skolen ha plikt til å prøve det ut før tilmelding til PP-tjenesten. For mange elever vil behovet for spesialundervisning først vise seg etter skolestart, og i slike tilfeller vil skolen ha en plikt til å vurdere elevens utbytte og eventuelle tiltak, før melding til PP-tjenesten. Tilsvarende gjelder om påbegynt vurdering før skolestart tilsier at det er behov for nærmere vurdering i undervisningssituasjon og/eller å prøve ut konkrete tiltak.

3.4.3 Foreldre/foresattes rolle

Flere høringsinstanser, for eksempel *FUG*, *Hørselshemmedes landsforbund* og *Fylkesmannen i Aust-Agder*, gir uttrykk for at foreldre/foresatte må ha en eksplisitt rett til å kreve utredning fra PP-tjenesten. Etter gjeldende rett har foreldre/foresatte rett til å kreve vedtak/beslutning om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Det følger av merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) at «regelen gir en rett for eleven og/eller foreldra til å krevje sakkunnig vurdering med sikte på å fastslå om eleven har særlige behov for – og dermed rett til – spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.» Departementets forslag gjør ingen endring i dette. Foreldrene vil altså kunne kreve sakkyndig vurdering selv om skolen ikke er ferdig med sin vurderings- og utprøvningsrunde eller om de er misfornøyd med skolens vurdering.

Datatilsynet mener skolens kartlegging, i likhet med PP-tjenestens kartlegging, bør baseres på foreldrenes samtykke ettersom det registreres sensitive opplysninger om eleven. Departementet mener det er viktig med en god dialog med foreldrene/foresatte og eleven når skolen skal vurdere om eleven får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Det er imidlertid ikke nødvendig eller hensiktsmessig med et krav om samtykke så lenge skolens plikt til vurdering og utprøving ligger innenfor ordinær opplæring. Dette vil være en del av den tilpassede opplæringen, og skolen skal kontinuerlig vurdere elevens utbytte av opplæringen. Forslaget er en presisering av gjeldende rett og gir ikke skolen andre oppgaver enn det de har i dag. Vurdering og utprøving er noe annet enn at det foretas en sakkyndig vurdering av om eleven trenger spesialundervisning, noe det må samtykkes til.

3.4.4 Kompetanse hos skolene

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved om skolene har den kompetansen som kreves for å gjennomføre utprøving og vurdering i samsvar med forslaget. Dette hevdes blant annet av *UiO*, *NTNU* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*. Flere av høringsinstansene har i den sammenheng innspill og kommentarer til departementets forslag til lovtekst.

Departementet vil understreke at forslaget er en presisering av gjeldende rett. Det er fremdeles PP-tjenesten som utarbeider den sakkyndige vurderingen av de særlige behovene til eleven. Skolene har allerede i dag en plikt til å vurdere om

eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, før det foretas en sakkyndig vurdering og fattes vedtak om spesialundervisning. Skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, jf. opplæringsloven § 10-8. Det er den enkelte lokale skole og elevens lærere som har forutsetninger for å vurdere om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skoleeier skal sørge for et forsvarlig system som sikrer at skolene oppfyller den lovpålagte plikten, jf. opplæringsloven § 13-10.

3.4.5 Vurderingstema, lovformulering m.m.

Noen høringsinstanser har også kommentarer til selve lovteksten og merknadene til denne – og særlig i tilknytning til vurderingstemaet i den nye bestemmelsen.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener «eventuelt» må tas ut av lovteksten. Høringsinstansene mener det vil være avgjørende at skolen har vurdert og prøvd ut ulike tiltak før oppmelding til PP-tjenesten, og at dette må fremgå av lovteksten. I tillegg mener de at det kan tas inn i lovteksten at plikten ikke gjelder der det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. *Fylkesmannen i Aust-Agder* har også kommentarer til dette. De er kritisk til merknaden om at denne plikten ikke gjelder de tilfeller hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring, og mener at det alltid bør foretas en vurdering.

Det følger av departementets forslag til lovtekst at det alltid skal foretas en vurdering. Deretter skal det «eventuelt» prøves ut tiltak. Merknaden viser til at skolens plikt til å prøve ut faller bort i de tilfellene der skolens vurdering er at tiltak ikke vil føre til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Departementet har vurdert det slik at det er mest hensiktsmessig å ha «eventuelt» med i lovteksten og at den nærmere presiseringen av hva som ligger i dette er med som en merknad til bestemmelsen. Bruken av «eventuelt» viser nettopp til at dersom skolen etter å ha foretatt en vurdering kommer frem til at eleven ikke vil få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ikke trenger å prøve ut tiltak før det blir gjort sakkyndig vurdering. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig å ta dette inn i lovteksten.

Det har vært gjennomført konsultasjon med *Sametinget*. Sametinget støtter forslaget. Same-

tinget har i konsultasjonen gitt uttrykk for at det for samiske elever, skal vurderes om læringsmiljøet tilfredsstillende de kravene og behovene disse elevene har. De mente videre at det må særskilt vurderes om det er behov for økte samisk-språklige læringsressurser, læremidler og kulturelt tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær opplæring. De mente dette er viktig for å sikre at samiske barn skal få tilrettelagt opplæring som tar utgangspunkt i deres språk- og kulturbakgrunn, før vedtak om spesialundervisning fattes. Departementet er enig i at når samiske elevers utbytte av opplæringen skal vurderes, skal det blant annet vurderes om læringsmiljøet tilfredsstillende de kravene og behovene disse elevene har. Dette gjelder imidlertid for alle elever. Departementet vil understreke at det i vurderingen skal gjøres en helhetsvurdering av utbyttet i opplæringen i forhold til den enkelte elev. Alle elever skal vurderes ut fra sine forutsetninger og behov. Den opplæringen de får og det konkrete læringsmiljøet de er i, blir sentralt i denne vurderingen.

Mange høringsinstanser ønsker en nærmere presisering av hva som er «tilfredsstillende utbytte»

og «tilpasset opplæring». Departementet vil her peke på at begge begrepene viser til en skjønnsmessig vurdering knyttet til den enkelte elev, og at det er behov for begreper som åpner for slike konkrete og skjønnsmessige vurderinger. Departementet har i punkt 3.2.1 og 3.2.2 under gjeldende rett gitt en nærmere omtale av begrepene.

3.4.6 Departementets forslag

Etter dette foreslår departementet, i samsvar med høringsutkastet, å presisere skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. Presiseringen foreslås tatt inn i opplæringsloven § 5-4 første ledd om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Endringen vil også gjelde for private skoler. Det er imidlertid ikke nødvendig med noen endring i ordlyden i privatskoleloven da § 3-6 i privatskoleloven viser til opplæringsloven § 5-4.

4 Forslag om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport

4.1 Bakgrunnen for forslaget

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*, som er en oppfølging av NOU 2009: 18 *Rett til læring*, foreslår departementet å endre kravet om skriftlig vurdering for elever som får spesialundervisning slik at det blir krav om én skriftlig rapportering i året i stedet for to. Hensikten med forslaget er å redusere rapporteringsbyrden i skolen. Forslaget må ses i sammenheng med Meld. St. 19 (2009-2010) *Tid til læring* om tidsbruk i skolen.

4.2 Gjeldende rett

I følge opplæringsloven § 5-5 første ledd andre punktum 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. Videre følger det av § 5-5 andre ledd at elever som mottar spesialundervisning hvert halvår har rett til å få en evaluering av sin egen utvikling og hvordan opplæringstilbudet fungerer. Oversikten og evalueringen er ofte kalt for halvårsrapport. Bestemmelsen sier:

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Bestemmelsen gjelder spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder så langt den passer, jf. § 5-7 andre ledd, andre punktum.

Opplæringsloven § 5-5 gjelder tilsvarende for private skoler med rett til statstilskudd, jf. privatskoleloven § 3-6 første ledd.

4.3 Høringen

4.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å endre opplæringsloven § 5-5 andre ledd slik at skolen skal utarbeide skriftlig oversikt over elevens opplæring og vurdering av elevens utvikling én gang i året i stedet for hvert halvår. Departementet foreslo også at det skal presiseres i loven at elevens utvikling skal vurderes ut i fra de målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan. Hensikten med presiseringen er å synliggjøre systemet for planlegging, vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning.

Det ble i høringsnotatet vist til meldingen til Stortinget *Læring og fellesskap* der det pekes på at utarbeiding av halvårsrapport fremstår som dobbeltarbeid fordi opplæringen allerede skal beskrives i elevens IOP. Ytterligere ble det pekt på at alle elever, inkludert elever med spesialundervisning, også skal vurderes etter bestemmelsene om individuell vurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3.

I høringsnotatet ble det presisert at elever som mottar spesialundervisning fortsatt skal få både individuell vurdering i tråd med reglene i forskriftens kapittel 3 og en særskilt rapport, som nå foreslås å være årlig.

Når det gjelder innholdet i den skriftlige rapporten som skal utarbeides etter opplæringsloven § 5-5 andre ledd, foreslo departementet ingen endringer. Det ble nevnt at tidligere omtale av dette, inklusive Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, således fortsatt vil være relevant. Der står det at det bør tas stilling til følgende i vurderingen av elevens utvikling:

- Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
- Hvordan har elevens utvikling vært sammenliknet med målene i IOP-en?
- Er de oppsatte målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning?

- Hvordan bør det videre arbeidet legges opp?
Bør det gjøres justeringer?

I høringsnotatet ble det presisert at den skriftlige evalueringen av elevens utvikling skal gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, metoder eller organisering.

Den foreslåtte endringen i § 5-5 andre ledd skulle gjelde tilsvarende for private skoler. Det er ikke nødvendig å gjøre endringer i privatskoleloven fordi det følger av privatskoleloven § 3-6 første ledd at opplæringsloven § 5-5 gjelder tilsvarende for private skoler.

4.3.2 Høringsuttalelser

Et flertall av de 123 høringsinstansene som har avgitt høringsuttalelse, støtter eller har ingen merknader til forslaget. Det er 66 høringsinstanser som støtter departementets forslag og 32 høringsinstanser som ikke har merknader eller tar stilling til forslaget. 2 høringsinstanser er delvis enig i forslaget, mens 23 høringsinstanser ikke støtter dette.

Blant dem som klart støtter forslaget er *Utdanningsforbundet*, *KS*, *Skolelederforbundet*, *Norsk lektorlag*, *Pedagogisk institutt ved NTNU*, en rekke kommuner og noen fylkeskommuner og fylkesmenn. Flere av disse høringsinstansene uttaler at forslaget er et godt bidrag til å redusere lærernes rapporteringsarbeid og byråkrati i skolen. Samtidig peker flere av høringsinstansene på at elever som mottar spesialundervisning vil få ivare tatt sine rettigheter til vurdering og veiledning gjennom bestemmelsene om individuell vurdering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og at dette innebærer at alle elever har krav på en løpende systematisk vurdering og veiledning. Videre viser flere høringsinstanser til at eleven har rett til en samtale med kontaktlærer hvert halvår om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i fagene. Ytterligere at også foreldrene til eleven har rett til å få en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren minst to ganger i året om hvordan eleven arbeider daglig og om utviklingen til eleven i lys av formålsparagrafen, generell del og prinsipper for opplæringen i læreplanverket.

Skolenes landsforbund støtter forslaget og bemerker at de øvrige vurderingsbestemmelsene og bestemmelsen om individuell opplæringsplan i tilstrekkelig grad vil sikre spesialundervisningselevens rettigheter.

Bærum kommune støtter forslaget og mener at dette er godt begrunnet. Kommunen ser positivt på at lærernes rapporteringsmengde kan reduseres når det ikke går utover elevenes totale vurderingsrett (underveis- og sluttvurdering og årlig rapport om spesialundervisning). Kommunen uttaler at en årlig oversikt over opplæringen og en vurdering av målene i elevens IOP, samt individuell vurdering, vil gi eleven, foresatte og skolen tilstrekkelig tilbakemeldinger for å kunne planlegge, vurdere og følge opp elever med spesialundervisning. Ytterligere uttaler kommunen at det vil være naturlig med en grundig rapport ved avslutning av et skoleår hvor det også må komme frem om det fortsatt er behov for spesialundervisning.

Midtre Gauldal kommune støtter forslaget og uttaler at spesialundervisningselever og deres foresatte vil få god informasjon gjennom underveivurdering og den halvårlege vurderingssamtalen.

Buskerud fylkeskommune støtter også forslaget og uttaler at en forutsetning må være at en fortsatt sikrer underveivurdering og tilbakemeldinger i løpet av året gjennom de rettigheter alle elever har etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Fylkeskommunen legger til at dette kan gjøres både skriftlig og muntlig. Fylkeskommunen påpeker videre at det er viktig å evaluere spesialundervisningen slik at tilbudet ikke blir statisk eller fortsetter selv om det ikke lenger er behov for det.

Fagforbundet er positiv til forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Fagforbundet er enig i at det holder med en årlig rapport, og at dette vil avbyråkratisere arbeidet til lærere og andre ansatte som involveres i dette arbeidet. Forslaget følger opp Stortingets behandling av stortingsmeldingen om tidsbruk i skolen. Et kontinuerlig kvalitativt godt opplæringstilbud for eleven er ikke avhengig av en halvårsrapport, men av tett oppfølging og realisering av tiltakene i den individuelle opplæringsplanen. Dette arbeidet må uavhengig av antall rapporter bygge på et nært samarbeid mellom elev, foreldre, lærere og fagarbeidere, barnevernspedagoger og flere. Fagforbundet tar det for gitt at den individuelle opplæringsplanen fortsatt vil gjelde og skal brukes aktivt overfor eleven. Eleven skal ha samme rettigheter som tidligere. Arbeidet i forhold til den individuelle opplæringsplanen kan justeres underveis på bakgrunn av elevens utvikling. Det er i denne sammenheng viktig at

alle ansatte som arbeider med eleven involveres i og informeres om dette arbeidet. Selv om en halvårsrapport tas bort er samarbeidet med foreldre og elev fortsatt like sentralt for å lykkes i det spesialpedagogiske arbeidet. I tillegg mener Fagforbundet at samarbeid og samhandling mellom de ansatte gir gode resultater for eleven.»

Barneombudet, som støtter forslaget, uttaler at:

«Endringen kan minske rapporteringsbyrden i skolen, uten at den går ut over elevens rett til evaluering, vurdering, samtale og oppfølging. Vi forutsetter da at elever med behov for spesialundervisning får den vanlige oppfølgingen og de vanlige evalueringssamtalene som andre elever får, noe vi er kjent med at ikke alltid skjer.»

Norsk forbund for utviklingshemmede, ADHD Norge, Hørselshemmedes landsforbund, Autismeforeningen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Foreningen Lykkelige barn, UiO: Det utdanningsvitenskapelige fakultet og Fellesorganisasjonen er blant dem som ikke støtter forslaget. Flere av disse høringsinstansene uttaler at kun én skriftlig rapportering i året vil minske mulighetene for samarbeid mellom skole og hjem fordi foresatte ikke får tilstrekkelig informasjon om elevens fremgang gjennom den muntlige underveisevalueringen. Ytterligere peker noen høringsinstanser på at underveisevalueringen som gjelder alle elever, ikke er god nok til å evaluere opplæringen for elever med spesielle behov.

Lierne kommune og Grong kommune støtter ikke forslaget og uttaler blant annet at hvis den individuelle opplæringsplanen skal bli det arbeidsredskapet den er ment å være, må denne evalueres og eventuelt justeres hvert halvår.

Oppland fylkeskommune støtter ikke forslaget og uttaler blant annet at halvårsrapporten er en vesentlig del av grunnlaget for den sakkyndige vurderingen fra PPT som skal utarbeides i forbindelse med søknad om utvidet tid i videregående opplæring. Heller ikke *Vestfold fylkeskommune* og *Hordaland fylkeskommune* støtter forslaget. De sier at halvårsrapporten etter første semester brukes som dokumentasjon når en elev med spesialundervisning og med særlig behov for et særskilt utdanningsprogram, skal søke videregående opplæring.

4.4 Departementets vurderinger

Vurdering og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte er en del av kjernevirksomheten i grunnopplæringen og skal prioriteres høyt i hele opplæringsløpet. Det er derfor fastsatt egne bestemmelser om individuell vurdering av elever, lærlinger og lærekandidater i forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Disse bestemmelsene gjelder alle elever. I tillegg er det lovfestet i opplæringsloven § 5-5 andre ledd at skolen skal utarbeide skriftlig vurdering av utviklingen til elever som mottar spesialundervisning.

I forslaget som ble sendte på høring ble det understreket at departementet mener at elever med spesialundervisning fortsatt skal ha en lovbestemt rett til å få en skriftlig evaluering av spesialundervisningen slik det er beskrevet i i opplæringsloven § 5-5 andre ledd. En slik skriftliggjøring må etter departementets vurdering derimot ikke skje to ganger i året. Departementet mener at én årlig rapport vil være tilstrekkelig. En reduksjon i antall rapporter her, vil være et bidrag til å redusere rapporteringsarbeid og byråkrati i skolen. Dette er i tråd med departementets mål om tidsbruk i skolen som er presentert i Meld. St. 19 (2009-2010) *Tid til læring*. En viktig forutsetning som ligger til grunn for vurderingen av at én årlig rapport er tilstrekkelig, er at de vurderingene som skal foretas etter reglene om underveisevaluering i forskrift til opplæringsloven, faktisk blir gjennomført og at skolen sørger for at kontakten med foreldrene i løpet av året blir utført i tråd med reglene i forskrift til opplæringsloven.

Et klart flertall av de 123 høringsinstansene som har uttalt seg, støtter eller har ikke merknader til departementets forslag. Departementet merker seg at flere av de av høringsinstansene som ikke støtter forslaget mener at underveisevalueringen som gjelder alle elever, ikke er god nok til å evaluere opplæringen for elever med spesielle behov og at mange skoler har en svak evalueringsskultur.

Til denne innvendingen vil departementet bemerke at reglene om underveisevaluering i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 innebærer at elever, lærlinger og lærekandidater skal vurderes løpende og systematisk underveis i opplæringen. Det er fastsatt tilsvarende bestemmelser i forskrift til privatskoleloven kapittel 3. Gjeldende regler trådte i kraft 1. august 2009, og innebar en styrking av underveisevaluering sammenlignet med tidligere forskriftsbestemmelser. At elever har rett til systematisk underveisevaluering inne-

bærer blant annet at vurderingene skal følges opp og få konsekvenser for den videre opplæringen.

Forskrift til opplæringsloven inneholder også en egen bestemmelse i § 3-11 femte ledd om vurdering for elever og lærekandidater som mottar spesialundervisning. Disse skal ifølge bestemmelsen ha både undervisvurdering og veiledning i samsvar med IOP-en som er utarbeidet for dem.

Undervisvurderingen skal brukes som grunnlag for å evaluere og eventuelt justere opplæringen. Det er understreket i forskriften at undervisvurderingen kan være både skriftlig og muntlig og at det skal dokumenteres at undervisvurdering er gitt, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-11 første ledd og 3-16 andre ledd. Hvor mye som skal skriftliggjøres av undervisvurderingen må avveies etter hva som er nødvendig.

Departementet vil understreke at vurderingspraksisen skal være i samsvar med de kravene som stilles i forskrift til opplæringsloven og at det er skoleeieren som har ansvaret for at disse reglene blir fulgt. Det følger av opplæringsloven § 13-10 annet ledd at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles og et forsvarlig system for å følge opp resultatene av disse vurderingene. Denne plikten omfatter også kravene i forskriften kapittel 3. Departementet viser for øvrig til rundskriv Udir-1-2010 *Individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3* som gir en nærmere gjennomgang av reglene om individuell vurdering.

Departementet er enig med høringsinstansene i at kontakten mellom hjem og skole er viktig for at foreldrene skal ha mulighet til å følge opp elevens utvikling. Enkelte høringsinstanser uttrykker bekymring for at samarbeidet mellom skole og hjem vil bli dårligere med kun én skriftlig rapportering i året og viser til at foresatte ikke får tilstrekkelig informasjon gjennom undervisvurderingen. Til dette vil departementet bemerke at skolene skal gjennomføre foreldre-samarbeid i løpet av året etter reglene som er nedfelt i forskrift til opplæringsloven kapittel 20. Det er fastsatt tilsvarende bestemmelser i forskrift til privatskoleloven kapittel 4. Av disse bestemmelsene følger det blant annet at foreldrene har rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren om hvordan eleven arbeider. En slik samtale skal gjennomføres minst to ganger i året med foreldre til elever i grunnskolen. Foreldre til elever i videregående opplæring på Vg1 og Vg2 har rett til en slik samtale første halvår av opplæringsåret. Foreldresamtalen skal klargjøre hvor-

dan eleven, skolen og foreldrene skal samarbeide for å legge til rette for elevens læring og utvikling. Pliktene som er forskriftsfestet er minimumskrav, og skoleeier kan velge et mer omfattende samarbeid.

Noen få høringsinstanser bemerker at halvårsrapporten etter første semester på 10. trinn brukes som dokumentasjon når en elev med spesialundervisning og som har særlig behov for et særskilt utdanningsprogram skal søke videregående opplæring og at halvårsrapporten også brukes som dokumentasjon når en elev med spesialundervisning skal søke om utvidet tid til videregående opplæring.

Departementet viser til at det ikke er et formelt krav om at skolens halvårsrapport skal følge med som dokumentasjon når en elev med rett til spesialundervisning som har et særlig behov for inntak til et særskilt utdanningsprogram, søker om dette. Etter opplæringsloven § 3-1 sjettede ledd andre punktum er det krav om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste. Det er ikke krav om at halvårsrapporten skal danne grunnlaget for denne. En søker har som hovedregel fortrinnsrett til inntak til det særskilte utdanningsprogrammet på Vg1 når han eller hun har valgt på grunnlag og i samsvar med den sakkyndige vurderingen. De nærmere vilkårene for inntak til særskilt utdanningsprogram på Vg1 og kravene til den sakkyndige vurderingen i disse tilfellene er regulert i forskrift til opplæringsloven §§ 6-18 til 6-21. Departementets lovforslag endrer ikke inntaksreglene eller kravene til dokumentasjon i forbindelse med søknad om inntak til særskilt utdanningsprogram.

Departementet kan ikke se at forslaget om krav om én skriftlig rapportering i året i stedet for hvert halvår vil skape problemer i forbindelse med søknad om inntil to år ekstra videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 femte ledd. Dersom pedagogisk-psykologisk tjeneste har behov for å lese skolens rapport som er utarbeidet etter § 5-5 andre ledd før tjenesten utarbeider sakkyndig vurdering, så hindrer ikke den foreslåtte lovendringen dette. Det er ikke fastsatt søknadsfrist i loven, og søknad om utvidet opplæringstid skal kunne fremsettes når det er behov for det.

På bakgrunn av ovenstående vurdering legger departementet fram forslag om at opplæringsloven § 5-5 andre ledd endres i samsvar med forslaget i høringsnotatet. Kravet om at skolen hvert halvår skal utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av

elevens utvikling, erstattes med en bestemmelse om at slik oversikt og vurdering skal utarbeides skriftlig én gang i året. Samtidig presiseres det at elevens utvikling skal vurderes ut i fra målene i elevens individuelle opplæringsplan.

Endringen foreslås også å gjelde for private skoler. Det er imidlertid ikke nødvendig å gjøre endringer i privatskoleloven fordi det følger av privatskoleloven § 3-6 første ledd at opplæringsloven § 5-5 gjelder tilsvarende for private skoler.

5 Forslag om plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Lovforslaget er en oppfølging av tiltak i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. På bakgrunn av forslag i NOU 2009: 18 *Rett til læring* fremmet Kunnskapsdepartementet forslag i meldingen om at det hjemles i opplæringsloven at skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen. Slikt samarbeid skal skje når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

NOU 2009: 18 *Rett til læring* viste blant annet til Rundskriv I-5/2008 som slår fast at kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetakene skal samarbeide med skolen dersom tjenestemottakeren har behov for tjenester fra andre etater. Utvalget som avga *Rett til læring* viste til en undersøkelse foretatt av Riksrevisjonen som viste at individuelle planer var «omtrent fraværende» for barn og unge med psykiske problemer. Undersøkelsen konkluderte med at arbeidet med individuell plan ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i kommunene. På bakgrunn av dette ble det i *Læring og fellesskap* fastslått at departementet vil innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer at skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

5.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven har i dag ingen uttrykkelige bestemmelser om individuell plan eller samarbeid om individuell plan.

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 privatskoleloven § 3-6¹ gjelder også dette for private skoler med rett til statstilskudd. En IOP skal vise

mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. En individuell plan er ikke det samme som en IOP. Imidlertid kan en IOP inngå som en del av en individuell plan for elever med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Individuell plan er i dag hjemlet i helse- og sosiallovgivningen. Alle med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester og/eller sosiale tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Kommunens helse- og omsorgstjeneste, helseforetak, institusjoner i det psykiske helsevernet, barnevernet og arbeids- og velferdsetaten har plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1², spesialisthelsetjenesteloven § 2-5³, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5⁴, psykisk helsevernloven § 4-1⁵, barnevernloven § 3-2a⁶, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15⁷ og lov om sosiale tjenester i NAV § 28⁸. I disse bestemmelsene er det også regulert at dersom tjenestemottaker har behov for tjenester fra andre tjenesteytere eller etater, skal pliktsubjektet i lovbestemmelsen samarbeide med slike andre tjenesteytere eller etater. Skolen er en slik tjenesteyter som de har plikt til å samarbeide med. Dette følger for så vidt av ordlyden «andre tjenesteytere». I tillegg er skole direkte nevnt som eksempel i Helsedirektoratets veileder *Individuell plan 2010* i *Vedlegg 1 Forskrift om individuell plan med merknader*. Når bestemmelsen således fastslår en plikt til å samarbeide med skolene, må det antas at det forutsetningsvis foreligger en plikt også for

¹ Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)

² Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

³ Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)

⁴ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

⁵ Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven)

⁶ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

⁷ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

⁸ Lov 18. desember 2012 nr. 131 om sosiale tjenester i NAV

skolene til å samarbeide slik at pliktsubjektene får gjort sine lovpålagte oppgaver.

Planarbeidet må koordineres, og det skal kun utarbeides én individuell plan for hver enkelt tjenestemottaker, jf. forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 18 femte ledd og merknadene til barnevernloven § 3-2a⁹. En individuell plan skal være et plandokument hvor tjenestetilbudet samordnes, og planen skal blant annet være et virkemiddel for å plassere ansvar og oppgaver mellom ulike tjenester og nivåer.

Det fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3 at kommunen skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet som har et overordnet ansvar for at det blir utarbeidet individuell plan og oppnevnt koordinator. Av nevnte lov § 7-2 fremkommer at kommunen skal sørge for at pasienter med behov for koordinerte helse- og omsorgstjenester får én person som kontaktpunkt i tjenestene.

5.3 Høringen

5.3.1 Høringsforslaget fra departementet

I høringsnotatet ble det foreslått å presisere i opplæringsloven at skolene 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. Dette er i samsvar med Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Departementet skrev blant annet dette i høringsnotatet:

«Departementet presiserer at skolens plikt til å delta er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i alle typer individuelle planer. 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 arbeidet skal gjelde. Det er skolen og kommunen som må vurdere om det er nødvendig at skolen deltar i samarbeidet om individuell plan for en elev. Dersom en elev som har en IOP skal få utarbeidet en individuell plan kan IOP-en inngå som en del av den individuelle planen. En individuell plan kan ikke erstatte en IOP og motsatt.

Det er som nevnt under gjeldende rett helse- og omsorgstjenesteloven, spesialhelse-tjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, psykisk helsevernloven og barnevernloven som hjemler plikten til å utarbeide individuell plan. Det utarbeides ikke individuell plan med hjemmel i opplæringsloven. Etter Kunnskapsdepartementets syn er det naturlig at den instans som er pålagt plikt og ansvar for å utarbeide en individuell plan også koordinerer denne. Et slikt ansvar bør ikke legges til andre instanser, som for eksempel skolene, med mindre det foreligger særskilte grunner til å fravike pliktene til barnevernet eller helse- og omsorgssektoren. Departementet presiserer at skolens plikt etter forslaget innebærer deltakelse i utarbeiding og oppfølging av tiltak, ikke å lede eller koordinere arbeidet.

Det fremkommer av ny helse- og omsorgslov at det er kommunen som skal tilby tjenestemottaker koordinator. Det er imidlertid ikke noe forbud mot at den som pekes ut som koordinator også kan være ansatt ved en skole eller i PP-tjenesten.

Skolene vil kun ha en plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere. Lovforslaget legger ikke bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres eller hvilke personer som skal samarbeide eller være koordinator. Skolen må selv vurdere hvem fra personalet som skal delta i arbeidet.»

I høringsnotatet ble det foreslått at skolens plikt til å samarbeide underlegges ordinært tilsyn. Departementet skrev blant annet dette:

«Plikten til samarbeid om individuell plan lov-hjemles på skolenivå og ikke på kommunenivå. Det er viktig at det er den enkelte lokale skole som samarbeider med de øvrige tjenesteyterne. Skoleeier vil ha en plikt til å sørge for at skolene oppfyller kravet om samarbeid, jf. loven § 13-10 første ledd. Skoleeier må videre ha et forsvarlig system for å kunne vurdere om kravene i loven blir oppfylt, jf. loven § 13-10 andre ledd. Plikten til å samarbeide om individuell plan underlegges ordinært tilsyn, jf. oppl. § 14-1. Sammenlignet med andre bestemmelser i loven som er underlagt tilsyn, finner ikke departementet grunn til å unnta denne bestemmelsen fra tilsyn. Departementet har tidligere vurdert at det generelt er risiko for regelbrudd på opplæringsfeltet og kan ikke se at det er grunnlag for noen annen vurdering her. Forslaget om å presisere skolens plikt til å samar-

⁹ Ot.prp. nr. 69 (2008-2009)

beide om individuell plan er en kommuneplikt som omfatter elever med sammensatte utfordringer. Departementet finner det på denne bakgrunn nødvendig og hensiktsmessig å føre tilsyn også med denne plikten.»

Departementet foreslo i høringsnotatet en tilsvarende bestemmelse for privatskoler. Det ble også foreslått at utarbeidelse av individuell plan baseres på samtykke. Departementet skrev blant annet dette:

«Ved utarbeidelse av individuell plan må det innhentes samtykke fra barnet eller foresatte. Et samarbeid med skolen endrer ikke reglene om taushetsplikt knyttet til individuell plan.»

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er mottatt innspill som representerer 123 høringsinstanser. 26 av høringsinstansene har ingen merknader til forslaget. 93 av høringsinstansene støtter i hovedsak forslaget fra departementet om å innføre en plikt for skolen til å samarbeide om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. 15 av disse støtter forslaget uten nærmere merknader til verken konklusjonen eller til den nærmere utformingen av forslaget. To av høringsinstansene gir ikke sin tilslutning til forslaget. To av høringsinstansene har gitt kommentarer uten å ta klar stilling til om de gir sin tilslutning til forslaget.

5.3.2.1 Presisering av skolens plikt til å samarbeide

Selv om mange høringsinstanser har hatt merknader til ulike sider ved praktiseringen av en slik bestemmelse, synes det å være bred enighet om at det bør inntas en lovbestemmelse om plikt for skolen til å samarbeide med andre tjenesteytere ved utarbeidelse og oppfølging av individuell plan. Mange høringsinstanser gir uttrykk for at presiseringen er klargjørende for spørsmålet om ansvarsdelingen mellom de ulike tjenesteyterne.

Oppdal kommune støtter forslaget og presiserer at de finner det naturlig at også skolen bidrar i utarbeidelse og oppfølging av en individuell plan.

Bergen kommune støtter forslaget og uttaler blant annet:

«Bergen kommune ser og at lovteksten – for skolen sin del – vil kunne løse noen av de diskusjonene som en har hatt om hvem som skal ha ansvaret. Dette gjelder i tilfeller der andre

instanser har ment at skolene burde ta dette ansvaret, mens skolene på sin side har ment at dette ansvaret ikke kan ligge hos skolen.»

Trondheim kommune støtter forslaget og mener forslaget tydeliggjør arbeids- og ansvarsfordeling mellom skoler og andre offentlige instanser.

Fylkesmannen i Hedmark støtter forslaget og uttaler følgende:

«Fylkesmannen i Hedmark er enig i at det må legges enda bedre til rette for samarbeid mellom ulike instanser/etater for at elevene skal sikres et godt opplæringstilbud. Det at det lovfestes en plikt i en egen bestemmelse i opplæringsloven for skolene til å delta i arbeidet med individuell plan er et viktig skritt for å øke samhandling og samarbeid til elevenes beste både på og utenfor skolen.»

Nordland fylkeskommune støtter forslaget og mener at forslaget inneholder en god presisering av skolens rolle og ansvarsområder i forbindelse med arbeidet med individuell plan.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget og viser til at et godt samarbeid mellom barnevernet og skole er viktig for å sikre at barna får et godt tilpasset skole- og opplæringstilbud og tilstrekkelig oppfølging av begge instanser. Direktoratet mener at forslaget kan bidra til en synliggjøring av skolens ansvar.

Høgskolen i Oslo og Akershus støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Høringsforslaget trekker opp en grense mellom øvrige hjelpetjenester og skolens ansvarsområde og oppgaver. Denne oppgangen er klargjørende og avgjørende for at ikke skolens lærere skal tilføres ytterligere oppgaver utover de som er knyttet til elevers undervisning og læremessige utvikling. Samtidig inviterer presiseringen til at skolen mer aktivt deltar i samordningen av tjenestetilbudene. En slik samordning vil være til avgjørende hjelp for elever og familier som daglig er avhengig av tjenester fra en rekke fagmiljøer.»

Barneombudet støtter forslaget og mener forslaget kan tydeliggjøre skolens ansvar. Hva gjelder PP-tjenesten uttaler *Barneombudet* følgende:

«Barneombudet merker seg at samme lovtilllegg ikke er foreslått å omfatte PP-tjenestens medvirkning i arbeidet med Individuell plan. Slik vi kjenner dagens situasjon, er det en

rekke tjenester som velger denne oppgaven bort grunnet stort arbeidspress. PP-tjenesten utgjør en sentral faglig instans for barn med behov for, og rett til, individuell plan. Barneombudet mener samme krav bør stilles til PP-tjenesten gjennom denne lovendringen.»

Et par av høringsinstansene har også kommentert at forslaget ser ut til å være i tråd med intensjonene til FN's konvensjon om barns rettigheter.

5.3.2.2 Spørsmålet om koordinering av individuell plan

Over halvparten av høringsinstansene støtter forslaget slik det er fremmet i høringen og understreker viktigheten av at ansatte i skolen som hovedregel ikke kan pålegges ansvar for å lede arbeidet med utarbeiding, eller koordinere arbeidet med individuell plan.

Bergen kommune viser til at det er uhensiktsmessig at skolen har ansvar for å utarbeide individuell plan da dette er noe skolen har begrensede forutsetninger for å gjøre.

Lier kommune støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Forslaget tydeliggjør, etter vår oppfatning, skolens selvstendige ansvar for å bidra og samarbeide i forbindelse med arbeidet med individuelle planer. Vi støtter også at dette ikke innebærer at det er skolen som skal ha ansvaret for å utarbeide en individuell plan, og at skolens plikt til å samarbeide avgrenses i forhold til relevante aktiviteter som vanligvis foregår i skolen.»

Hedmark fylkeskommune støtter lovforslaget med forbehold om at skolens plikt er avgrenset til tilfellene der et helhetlig hjelpetilbud er nødvendig, og at koordinatoransvaret ikke bør legges til skolen.

KS uttaler følgende:

«KS støtter forslaget om at det tas inn i opplæringsloven er plikt for skolene til å delta i arbeidet med individuell plan (IP). KS støtter departementets vurdering om at koordinatorrollen for IP som hovedregel bør ivaretas av tjenester som i henhold til gjeldende rett har plikt til å utarbeide individuell plan.»

Skolelederforbundet støtter forslaget, men understreker viktigheten av at skolens ansvar er avgrenset til å gjelde tilfeller der det er nødvendig.

Noen av høringsinstansene uttaler at de støtter forslaget, men ønsker en presisering vedrørende skolens plikt til å lede og koordinere arbeidet med individuell plan.

Nedre Eiker kommune støtter forslaget, men ønsker en presisering om at skole og PP-tjenesten ikke skal ha ansvar for utarbeidelse av selve planen da dette ikke er formålstjenelig.

Akershus fylkeskommune støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Presiseringen er viktig, samtidig som det er avgjørende å få frem at retten til å få utarbeidet en individuell plan er hjemlet i helse- og barnevernlovgivingen. Vi ønsker at merknadene til forslaget kommer med i loven for å få frem presiseringen om at det ikke er skolens plikt å *utarbeide* en individuell plan. Plikten omhandler *deltakelse* i samarbeidet. Dette for å sikre at skolen ikke kommer til å påta seg ansvar for utarbeidingen av en individuell plan, kun deltakelse i et samarbeid med andre tjenester når det er påkrevet for å få til et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.»

Utdanningsforbundet støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Utdanningsforbundet slutter seg til forslaget om at skolene skal ha plikt til å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet i annen lov og forskrift. Det er imidlertid en forutsetning for denne tilslutningen at merknaden til lovforslaget blir tydelig på at skolen og lærerne ikke har plikt til og ikke kan pålegges å lede og koordinere arbeidet. Dette er ikke tydelig nok i merknaden til lovforslaget slik den kommer fram i høringsnotatet.»

Skolenes landsforbund støtter forslaget, men uttrykker en generell bekymring for at arbeidet med individuell plan i noen tilfeller er svært omfattende og at lærerens arbeidstid er organisert slik at det er vanskelig å innpasse et slikt koordineringsansvar. *Skolenes landsforbund* anbefaler en presisering av at det ikke er naturlig at lærere pålegges koordinatoransvaret.

Et fåtall av høringsinstansene har bemerket at det i noen tilfeller vil være fornuftig at skolen har koordineringsrollen ved individuell plan.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) støtter forslaget, men ønsker at det skal komme klarere frem at skolen kan ha koordineringsansvaret for individuell plan dersom dette er hensikts-

messig. *NFU* viser til at skolen i mange tilfeller vil være den som kjenner elevens behov best og at skolen derfor vil være best egnet til å ha koordineringsansvaret.

Asker kommune støtter forslaget, men er ikke enige i at skolen alltid skal fritas fra koordineringsansvaret. I denne anledning uttaler kommunen følgende:

«Asker kommune ønsker en presisering av skolers plikt til å delta i utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan velkommen, men er ikke enig i at skolen alltid skal fritas fra koordineringsansvaret. I de saker der det er naturlig og nødvendig for å ivareta elevens behov for helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, bør skolens plikt også gjelde koordineringsansvaret.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter forslaget, men viser til at ansatte i skolen kan være de som har best kjennskap til eleven og at det erfaringsmessig kan være en god løsning å ha ansatte i skolen som leder eller koordinator for arbeidet med individuell plan.

Fredrikstad kommune støtter forslaget, men mener koordinatorfunksjonen burde kunne legges til skolen i de tilfellene der foresatte ønsker dette.

Hørshelhemmedes landsforbund støtter forslaget, men mener at vurderingen av om skolen skal delta i samarbeidet om individuell plan må gjøres i samarbeid med foreldrene.

Tromsø kommune støtter ikke forslaget og mener forslaget svekker elevenes rettigheter. Kommunen viser til at skolen ofte er den arena som kjenner barnet best og er viktigste tjenesteyter, og at koordinator for individuell plan derfor burde kunne hentes fra skolen. Kommunen mener at lovforslaget vil vanskeliggjøre en fornuftig og effektiv koordinering av tjenester og mener at dette er et skritt i feil retning.

5.3.2.3 Praktisering og konsekvenser

Flere av høringsinstansene har også påpekt at forslaget oppfattes som en presisering av gjeldende rett. 19 av de 36 kommunene som har sendt inn høringssvar med merknader til forslaget uttaler at forslaget er i tråd med gjeldende praksis og/eller at de allerede har et system for samarbeid mellom skole og andre tjenesteytere. Det samme gjelder 5

av de 11 fylkeskommunene som har sendt inn høringssvar med merknader. Ingen av kommunene eller fylkeskommunene har i høringssvaret gitt uttrykk for at forslaget ikke er i tråd med gjeldende rett og/eller praksis.

Modum kommune støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«I og med at skolen indirekte gjennom andre lovverk av har en plikt til å samarbeide med øvrige tjenester om utviklingen av individuelle planer tolker vi denne endringen som en endring som slår fast det som er gjeldende praksis.»

Fredrikstad kommune støtter forslaget og uttaler blant annet følgende:

«Fredrikstad kommune har gjennom Systemer og rutiner for tverrfaglig samarbeid forpliktet skolene til å delta i slikt samarbeid. Dette synes å fungere godt i virksomhetene. Lovforslaget vil dermed, for Fredrikstad kommune, ikke bety noen realitetsendring i forhold til skolenes deltakelse i arbeid med individuelle planer (IP). Forslaget støttes ettersom det også vil bli en god presisering av forpliktelsene inn mot allerede gjeldende praksis.»

Asker kommune støtter forslaget og viser til at kommunen har arbeidet med et godt system rundt individuell plan siden 2000. I denne forbindelse uttaler kommunen følgende:

«Slik vi leser forslaget til endring, vil det kunne tas til inntekt for en ansvarsfraskrivelse i kommuner der gode systemer er innarbeidet. Særlig fordi departementet presiserer at flere hensyn taler mot at den enkelte lærer i skolen eller ansatte i PP-tjenesten skal ha oppgaven med å være koordinator.»

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget og uttaler følgende:

«Det er fylkeskommunens oppfatning at de fleste kommuner har involvert skolene i arbeidet med individuell plan, og at elevenes individuelle opplæringsplan har vært et vedlegg til den individuelle planen. Det vil derfor ikke innebære store endringer i praksis, men sikre at praksisen blir mer lik.»

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Innledning

Departementet foreslår ny § 15-5 i opplæringsloven og ny § 3-6a i privatskoleloven som fastslår: «Skolen skal, når det er nødvendig for å ivareta elevanes behov for eit heilskapleg, koordinert og individuelt tilpassa tenestetilbod, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan heimla etter anna lov og forskrift.» Plikten til samarbeid lovhjemles på skolenivå og ikke på kommunenivå. Lovforslaget legger ikke bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres, hvem ved skolen som skal samarbeide eller hvem som skal være koordinator.

5.4.2 Presisering av plikt til å samarbeide

Godt samarbeid fremmes blant annet av klart definerte roller, sterk ledelse og styring på tvers av tjenester, og gode systemer for deling av informasjon. Kommunens helse- og sosialtjeneste og helseforetakene har etter gjeldende rett en plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere dersom tjenestemottakeren har behov for, og ønsker, et tverrfaglig eller tverretatlig tilbud. Mange av høringsinstansene har vist til at det etter gjeldende rett er uklarerheter knyttet til skolens ansvar og eventuelt omfanget av dette når det gjelder utarbeidelse og oppfølging av individuelle planer. Barn og unge tilbringer store deler av dagen på skolen og det vil være naturlig at en individuell plan også kan ha mål og tiltak som berører aktiviteter som foregår i skoletiden. Departementet mener derfor det er behov for en forankring av skolens ansvar for å delta i et samarbeid om individuell plan i opplæringsloven. Dette kan, etter departementets syn, bidra til å sikre at tilbudet til eleven blir helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset.

Departementet presiserer at skolens plikt til å delta er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i samarbeid om alle typer individuelle planer. 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 arbeidet skal gjelde. Det er skolen som må vurdere om det er nødvendig at skolen deltar i samarbeidet om individuell plan for en elev. Dersom en elev som har en IOP skal få utarbeidet en individuell plan kan IOP-en inngå som en del av den indivi-

duelle planen. En individuell plan kan ikke erstatte en IOP og motsatt.

I sitt hørings svar viste *Barneombudet* til at forslaget ikke omfatter PP-tjenesten, og uttrykker et ønske om at det også lovhjemles en tilsvarende plikt for PP-tjenesten til å samarbeide med andre tjenesteytere om utarbeiding og oppfølging av individuell plan.

PP-tjenestens virksomhet er hjemlet i opplæringsloven § 5-6. Kommunene og fylkeskommunen kan innenfor rammene i opplæringsloven organisere PP-tjenesten slik de selv ønsker. Departementet er enig i at dersom en plikt for PP-tjenesten til å samarbeide om individuell plan skulle lovfestes, måtte det gjøres i opplæringsloven. Det ble imidlertid ikke foreslått å hjemle en slik plikt for PP-tjenesten da dette lovforslaget ble sendt på høring. Departementet understreker at PP-tjenesten etter gjeldende rett forutsetningsvis har en plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere om individuell plan der dette er nødvendig for at de aktuelle tjenesteyterne får gjort sine lovpålagte oppgaver.

Datatilsynet etterspurte i hørings svaret en nærmere utredning av hva samarbeidet skal bestå i slik at personvernet blir sikret. Departementet viser til at det ikke finnes bestemmelser i opplæringsloven eller privatskoleloven som særskilt hjemler adgang til å gi opplysninger om personlige forhold ved overføring mellom ulike etater. Grunnforutsetningene for lovlig behandling av personopplysninger følger av personopplysningsloven § 8¹⁰ som krever samtykke, lovhjemmel eller at behandlingen er nødvendig med hensyn til et av lovens opplistede formål. Forvaltningsloven § 13 b¹¹ gir et visst rom for at taushetsbelagte opplysninger tilgjengeliggjøres for andre forvaltningsorgan, og kan således hjemle behandling av enkelte personopplysninger. Samtykke er en forutsetning for at det kan fattes vedtak om individuell plan. Det følger av forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinering § 17 at prosessen med å utarbeide en individuell plan krever samtykke. Det kreves både samtykke til at planarbeidet settes i gang og til informasjonsutveksling mellom deltakerne i plangruppen. Gjeldende rett krever således at det innhentes informert samtykke før taushetsbelagte opplysninger kan utveksles i forbindelse med utarbeiding av individuell plan. På bakgrunn av

¹⁰ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

¹¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)

dette finner departementet at det ikke er behov for en utredning med tanke på å sikre personvernet ved samarbeid om individuell plan.

Hvem som har samtykkekompetanse må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. På generell basis vil departementet bemerke at det ofte vil være tale om komplekse tilfeller som det kan være vanskelig for barn og unge å se omfanget av. Det er derfor departementets vurdering at det bør oppfordres til samtykke fra foreldre/foresatte også hvor eleven etter loven har selvstendig samtykkekompetanse.

5.4.3 Spørsmålet om koordinering av individuell plan

Departementet merker seg at flere kommuner og fylkeskommuner i høringen uttrykte bekymring for at skolen skal pålegges et ansvar som koordinator dersom individuell plan hjemles i opplæringsloven. Flere av høringsinstansene stiller seg negative til at koordineringsansvaret kan legges til ansatte i skolen. Det vises hovedsakelig til ressursbruken og at ansatte i skolen bør kunne konsentrere seg om opplæringen til eleven. Noen av kommunene uttalte i høringen at de har gode erfaringer med å ha koordinatoransvaret hos ansatte i skolen og PP-tjenesten.

Departementet understreker at skolens plikt etter forslaget er begrenset til en plikt til å delta ved utarbeidelse og oppfølging av individuell plan i de tilfellene hvor skolens deltakelse er nødvendig for mål og tiltak i den individuelle planen. Forslaget regulerer ikke koordinatorrollen og pålegger således ikke skolen en plikt til å være koordinator for individuell plan. Forslaget innebærer imidlertid heller ikke noe forbud mot at den som pekes ut som koordinator også kan være ansatt ved en skole. Det gjøres ingen endringer i gjeldende rett her.

Departementet mener at flere hensyn taler mot at den enkelte lærer i skolen skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Det er understreket i veilederen til individuell plan¹² at det bør skje minst mulig utskifting i hvem som innehar koordinatoransvaret. Da individuell plan ofte vil følge en person over et lengre tidsrom, er det av den grunn formålstjenlig at ansvaret for denne og koordinatorrollen ligger hos instanser som følger tjenestemottakeren uavhengig av skolebytte og opplæringsløp.

Det er helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, psykisk helsevernloven og barnevernloven som hjemler plikten til å utarbeide individuell plan. Det utarbeides ikke individuell plan med hjemmel i opplæringsloven. Etter departementets syn er det naturlig at den instans som er pålagt plikt og ansvar for å utarbeide en individuell plan også koordinerer denne. Et slikt ansvar bør ikke legges til andre instanser, som for eksempel skolene, med mindre det foreligger særskilte grunner for å gjøre dette. Departementet vil i denne sammenheng vise til at det overordnede ansvaret for å tilby koordinator for individuell plan ligger hos kommunen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2.

Noen av høringsinstansene har uttrykt ønske om at foreldre og/eller eleven selv bør kunne velge ansatte ved skolen som koordinator for individuell plan. Til dette vil departementet vise til pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 som slår fast at brukeren har rett til å medvirke ved gjennomføringen av helse- og omsorgstjenester. Herunder følger at brukerens ønsker skal høres. Dersom tjenestemottakeren har et konkret ønske om hvem som bør være koordinerende instans, vil dette være relevant i vurderingen.

5.4.4 Praktisering og konsekvenser

Departementet ba i høringsuttalelsen om innspill på hvordan ansvaret for individuell plan har vært praktisert og oppfattet. Flere av høringsinstansene uttaler at de har et system for samarbeid hvor også skolene deltar, men at det generelt er usikkerhet knyttet til ansvarsdelingen mellom skole og andre tjenesteytere i kommunen. Flere av høringsinstansene uttrykker at de mener lovforslaget vil medføre en klargjøring i ansvarsdelingen. De fleste kommunene og fylkeskommunene som har kommentert dette, viser til at de i dag har systemer for samarbeid mellom skole og andre tjenesteytere. Mange oppgir at de benytter ansvarsgrupper.

Noen kommuner påpekte at lovforslaget oppfattes som uhensiktsmessig for de kommunene som allerede har et velfungerende system for samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av individuell plan. Til dette vil departementet bemerke at forslaget er ment å være en presisering av gjeldende praksis. For de kommunene som allerede har et godt og forsvarlig system for samarbeid mellom skole og andre tjenesteytere, vil en lovendring ikke medføre behov for å gjøre

¹² *Individuell plan 2010, Veileder til forskrift om individuell plan, Helsedirektoratet*

noen endring. Forslaget tar ikke sikte på å endre kommunenes handlefrihet.

Ingen høringsinstanser har kommentert at de oppfatter dette som en ny type samarbeid og oppgave som vil få store konsekvenser for dem.

5.5 Forslag fra departementet

På bakgrunn av dette foreslår departementet at en plikt til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan omtales i ny § 15-5 i opplæringsloven og ny § 3-6a i privatskoleloven. Departementet foreslår at kapitteloverskriften til kapittel 15 i opplæringsloven endres til «Kapittel 15. Bruk av forvaltningslova. Opplysningsplikt *mm*».

6 Forslag om bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen

6.1 Bakgrunnen for forslaget

I Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* foreslår departementet å «innføre en bestemmelse i opplæringsloven som presiserer vilkårene for bruk av assistenter i opplæringen». I meldingen til Stortinget er det presisert at «Med assistenter menes i denne sammenheng personale uten lærerkompetanse som er ansatt blant annet for å hjelpe læreren i undervisningen.» I meldingen er det vist til at det har vært en stor økning i omfanget av assistenter i grunnskolen de siste årene. Videre vises det i meldingen til undersøkelser og rapporter der det pekes på at assistanse i opplæringen ikke alltid skjer slik det er forutsatt etter gjeldende rett, herunder at personale uten formell lærerkompetanse i en del tilfeller erstatter læreren i spesialundervisningen.

Ifølge tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) har antall assistentårsverk økt i hele perioden fra 2002-03 til 2011-12. Skoleåret 2011-12 passerte antall årsverk til assistenter med oppgaver knyttet til undervisningen, 8 500. GSI-tall for 2011-12 viser at 70,6 prosent av disse årsverkene går til spesialundervisning.

Formålet med lovforslaget er å klargjøre reglene som gjelder for bruk av personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, for å unngå at disse brukes feil i opplæringen og for å sikre at de får adekvat veiledning. Dette er særlig viktig fordi omfanget av bruk av annet personale enn undervisningspersonale i opplæringen, ser ut til å øke.

6.2 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. Privatskoleloven inneholder heller ingen slik bestemmelse.

Opplæringsloven inneholder imidlertid regler om kompetansekrav for undervisningspersonale.

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Nærmere krav til utdanning og praksis er gitt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Dersom det ikke er mulig å få tak i søkere som fyller kompetansekravene i § 10-1 med forskrifter, kan skoleeier (kommunen/fylkeskommunen) ansette andre søkere i midlertidig undervisningsstilling etter opplæringsloven § 10-6. For at skoleeier stadig skal prøve å finne søkere som fyller kompetansekravene kan midlertidige stillinger ikke vare lenger enn til og med 31. juli. Etter forskrift til opplæringsloven § 14-10 skal stillingstittellen til den som ansettes i undervisningsstilling normalt være lærer, adjunkt eller lektor.

For undervisningspersonalet ved private skoler som er godkjent etter privatskoleloven gjelder opplæringsloven §§ 10-1 og 10-6 tilsvarende, jf. privatskoleloven § 4-2. Se dog privatskoleloven § 4-2 tredje ledd som gjelder skoler som er godkjent som anerkjent pedagogisk retning og skoler som er godkjent på religiøst grunnlag.

Stortinget vedtok 12. juni 2012 at det i tillegg skal innføres krav om at den som skal undervise, må ha relevant kompetanse i undervisningsfaget. Endringen, som kommer i opplæringsloven § 10-2, trer først i kraft 1. januar 2014.

Kompetansekravene i opplæringsloven § 10-1 gjelder for ansettelse i alle undervisningsstillinger, både ordinær opplæring og spesialundervisning. Kompetansekravene gjelder ikke personale som skal ansattes i annen stilling enn undervisningsstilling. I merknader til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) står det at «Ettersom regelen er avgrensa til undervisningsstillinger, gjeld han ikkje for assistentar som hjelper undervisningspersonalet i undervisninga, og personale som gir støtte til elevlar utanom undervisninga, til dømes knytt til sosialpedagogiske tiltak.»

Når det gjelder annet personale enn undervisningspersonale som er tilsatt i kommunen eller fylkeskommunen, er det ingen formelle hindringer for å kunne bruke disse i skolen. De vil imid-

lertid ikke være kvalifisert for tilsetning i undervisningsstillinger, jf. opplæringsloven § 10-1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 14. At opplæringsloven har satt krav til kompetanse for å bli tilsatt i undervisningsstilling, innebærer at personer som ikke oppfyller kompetansekravene, hverken kan bli tilsatt i slik stilling eller ha ansvar for opplæringen. Unntak gjelder for personer som er tilsatt i midlertidig undervisningsstilling etter opplæringsloven § 10-6.

I forarbeidene til opplæringsloven fremgår det at personale uten tilstrekkelig formell undervisningskompetanse i noen tilfeller kan assistere i arbeidet med å gi spesialundervisning. I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* pkt. 19.4.12 uttaler utvalget at det i en viss utstrekning bør være adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse assistere i spesialundervisningen. Forutsetningen må være at det er forsvarlig at arbeidet utføres av personale uten tilstrekkelig formell kompetanse og at det utføres under ansvar og veiledning av personale med tilstrekkelig fagkompetanse. Utvalget fant ikke grunn til å foreslå særlige regler om dette i loven. Departementet støttet utvalgets vurderinger i Ot.prp. nr. 46 (1997–98), punkt 8.4.1, men kommenterte ikke utvalgets uttalelse nærmere.

Ut fra lovens forarbeider legger departementet til grunn at det under visse forutsetninger er adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse hjelpe til i spesialundervisningen. Dette er også kommet til uttrykk i Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialundervisning:

«Det er ikke krav til assistentenes kompetanse. Dette har sammenheng med at 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. Assistentene kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.»

For opplæring som ikke er spesialundervisning, det vil si ordinær opplæring, legger departementet til grunn at tilsvarende gjelder selv om det ikke er uttrykkelig sagt i lovens forarbeider. Personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling kan følgelig hjelpe til i opplæringen, både i ordinær opplæring og i spesialundervisning, 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.

6.3 Høringen

6.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det innføres en bestemmelse om personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling i ny § 10-11 i kapittel 10 *Personalet i skolen m.m.* i opplæringsloven og en tilsvarende bestemmelse i ny § 4-5 i kapittel 4 *Personalet i skolen* i privatskoleloven. Innføring av en slik bestemmelse skulle ikke innebære noen realitetsendring av gjeldende rett. Bestemmelsen skulle imidlertid tydeliggjøre forutsetningene for at personale uten formell lærerkompetanse kan bistå i opplæringen.

I høringsnotatet redegjorde departementet for at det følger av opplæringsloven at den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i den videregående skolen skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Videre at loven likevel ikke er til hinder for at personer som ikke oppfyller kompetansekravene – under visse forutsetninger – kan bistå undervisningspersonalet i gjennomføringen av opplæringen, både ordinær opplæring og spesialundervisning. Forutsetningene er at en lærer må ha hovedansvaret for opplæringen, at den som skal hjelpe til i opplæringen må få nødvendig veiledning og dette skjer på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen.

Videre skrev departementet i høringsnotatet blant annet følgende:

«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 undervis-

ningsstilling. 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 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 lovfor-slag. 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».

Endringen som foreslås gjelder bruk av personale som hjelper læreren i opplæringen, både i ordinær opplæring og i spesialundervisning. Med opplæring menes opplæring i samsvar med læreplaner gitt etter opplæringsloven og i samsvar med den individuelle opplæringsplanen for elever som mottar spesialundervisning. Etter departementets vurdering skal personale i skolen som utfører oppgaver utenfor opplæringen, ikke være omfattet av forslaget til ny lovbestemmelse. Forslaget omfatter dermed blant annet ikke bruk av personale som er ansatt for å gjennomføre praktiske oppgaver, omsorg for enkeltelever, konfliktløsning mellom elever, inspeksjon i skolegården eller administrative og tekniske oppgaver i skolen. Forslaget omfatter heller ikke gjennomføring av aktiviteter som ikke er opplæring i fag, som for eksempel leksehjelp, fysisk aktivitet utenom kroppsøvfaget eller hjelp i skolefritidsordningen (SFO). Det er således mange yrkesgrupper ansatt i kommunen og fylkeskommunen som utfører viktig oppgaver i skolen også utenfor opplæringen. Forslaget er imidlertid ikke ment å regulere eller endre noe omkring denne gruppen.

Endring som foreslås vil derimot gjelde personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling – og som derfor ikke er undervisningspersonale – i de tilfellene disse skal hjelpe til i opplæringen. Bestemmelsen vil følgelig gjelde både ufaglærte assistenter, personer med fagbrev fra videregående opplæring og fagpersoner med høyere utdanning som skal hjelpe til i opplæringen.

Departementet foreslår at det skal fremgå av lovbestemmelsen at personale som ikke er

ansatt i undervisningsstilling og 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 uten formell lærerkompetanse skal ivareta. For eksempel vil en ingeniør som skal bidra innen sitt fagfelt, kanskje trenge noe veiledning innenfor pedagogikk og klasseledelse uten at en lærer trenger å være til stede hele tiden. En logoped uten formell lærerkompetanse vil kanskje trenge informasjon om hvilke fagbøker klassen bruker, mens en helt ufaglært assistent vil trenge å få klare beskjeder om hvilke konkrete oppgaver læreren vil han/hun skal hjelpe til med og på hvilken måte dette skal gjøres. Det må gjøres helt konkrete vurderinger av hva slags veiledning som skal gis og i hvilket omfang veiledningen skal gis. Målet er at elevene skal få et best mulig undervisningsopplegg.

Det foreslås videre at det presiseres i bestemmelsen at personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling ikke skal ha ansvaret for opplæringen. Bestemmelsen vil ikke gjelde personer uten formell lærerkompetanse som er ansatt i midlertidig undervisningsstilling etter § 10-6.

Videre foreslås det at det sies eksplisitt i lovteksten at hjelp i opplæringen kun skal skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Et slikt forsvarlighetskrav kommer til uttrykk i NOU 1995: 18 pkt. 19.4.12, som det vises til i Ot. Prp. nr. 46 (1997-98) pkt. 8.4.1.

Lovforslaget er en presisering av det som allerede gjelder etter opplæringsloven og privatskoleloven i dag, og er ikke ment å avgrense eller utvide de arbeidsoppgavene som personale ansatt i undervisningsstilling, kan ha.

6.3.2 Høringsuttalelser

Et klart flertall av de 123 høringsinstansene som har avgitt høringsuttalelse, støtter eller har ingen merknader til forslaget om å innføre en egen bestemmelse om bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen. 74 høringsinstanser støtter departementets forslag, mens 39 høringsinstanser ikke har merknader eller kommentarer til dette. Det er fem høringsinstanser som ikke støtter forslaget og ytterligere fem som ikke har kommet med en tydelig konklusjon eller som kun er delvis enig i forslaget.

Flertallet av *kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene* som uttaler seg er positive til forslaget eller har ikke merknader til dette. Blant dem som ellers støtter forslaget er *ADHD Norge, Autismeforeningen, Foreningen Lykkelige barn, Dysleksi Norge, ISAAC Norge, Høgskolen i Oslo og Akershus, Pedagogisk institutt ved NTNU, Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved UiO, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.*

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget trekker frem at det er positivt at det presiseres i loven at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen ikke kan ha selvstendig ansvar for undervisningen. Disse høringsinstansene sier at dette er en naturlig følge av at det er egne krav til utdanning og kompetanse for undervisningspersonell i opplæringsloven.

Bærum kommune støtter forslaget og sier følgende i sin høringsuttalelse:

«Bærum kommune synes presiseringen vedrørende hvilket personale som denne lovparagrafen omhandler, er avklarende og nødvendig, spesielt med tanke på den økende bruk av denne personalgruppen i skolen. Endringen som foreslås gjelder bruk av personale som hjelper læreren i opplæringen, både i ordinær opplæring og i spesialundervisning. Forslaget omfatter ikke bruk av personale som gjennomfører for eksempel praktiske eller tekniske oppgaver, omsorg for enkeltelever, administrative oppgaver, lekssehjelp eller SFO.

Departementet foreslår at det skal fremgå av lovbestemmelsen at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal få nødvendig veiledning (ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn og erfaring). Forslaget innebærer også en presisering av at dette personalet ikke skal ha ansvaret for opplæringen.

I forslag til lovtekst og i departementets vurdering er betegnelsen assistent forlatt. Begrepet personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling favner flere med ulik bakgrunn som i dag jobber i skolen (bl. a. barn- og ungdomsarbeider, miljøarbeider, miljøterapeut). Kommunen støtter dette «navnebyttet».

Kommunen mener forslaget gir en avklaring vedrørende hvem som kan være «personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling», og hvilke arbeidsoppgaver de kan utføre. Forslaget om skoleeiers/skoleleders ansvar for å gi veiledning til denne personalgruppen, kan utløse økte kostnader i forhold til lønn eller arbeidstid. Bærum kommune støtter likevel

forslaget ut i fra hensynet til kvalitet i klasserommet.»

Hørselshemmedes landsforbund (HLF) mener at departementets forslag kan bidra til å sikre et forsvarlig opplæringstilbud, bidra til at assistenter får den veiledning de trenger og forhindre at personell uten lærerkompetanse får ansvar for opplæringen. HLF støtter derfor forslaget, men betoner viktigheten av at personale som skal hjelpe til i opplæringen får den kompetansen de trenger for å kunne utøve forsvarlig hjelp. HLF opplyser at forbundet jevnlig får tilbakemeldinger fra fortvilte foreldre som forteller at barna deres ikke får viktig opplæring fra pedagoger, men fra assistenter. Forbundet bemerker videre at «*Assistenten kan gjøre en viktig jobb i norsk skole, men de kan ikke overta pedagogenes rolle.*»

Norsk forbund for utviklingshemmede er positive til at det presiseres i lovteksten at assistenter ikke kan ha ansvaret for undervisningen og uttaler:

«Vi ser at dette i stor grad skjer med elever som får eneundervisning eller blir undervist i mindre grupper. Det bør imidlertid komme enda klarere frem hvor grensen går. Noe av utfordringen med den utstrakte bruken av assistenter uten formell lærerkompetanse i skolen er jo nettopp dette at det er uklart for både lærer og assistent hvordan arbeidsfordelingen skal være mellom dem, og hvor stort ansvar en assistent rent faktisk kan ha.

Begrepene «ansvar for opplæringa», «hjelpe til» og «nødvendig rettleiing» i forslag til ny lovtekst § 10-11 er vage begreper. Dermed målet med lovfestingen er å klargjøre og tydeligere når personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling kan bistå i opplæringen, bør lovteksten gjøres mer presis.»

Et par av høringsinstansene bemerker at foresatte/eleven må gis mulighet til å klage på opplæringen dersom assistentens mangel på erfaring eller utdanningsbakgrunn virker negativt på elevens læringsutbytte. Det er også stilt spørsmål om det kreves sakkyndig vurdering og enkeltvedtak når skolen skal bruke personale uten lærerkompetanse i opplæringen.

Andebu kommune støtter forslaget men bemerker samtidig at elever med store og sammensatte funksjonshemninger kan ha vel så stort utbytte av opplæring/undervisning av andre enn pedagoger eller de som er ansatt i undervisningsstilling. Kommunen mener at derfor at det bør åpnes for at

annen utdanning enn pedagogutdanning kan gi fast tilsetning i undervisningsstilling i helt spesielle tilfeller.

Også *Fellesorganisasjonen (FO)* mener at det bør skje en endring av kravene for hvem som kan gi spesialundervisning fordi enkelte yrkesgrupper etter deres mening vil være kvalifisert til å ha selvstendig pedagogisk ansvar i noen typer undervisning, som for eksempel ADL-trening. FO mener for øvrig at det er bra at vilkårene for bruk av personale som ikke er lærere klargjøres i regelverket. Samtidig uttaler FO at forbundet savner en lovregulering om bruk av andre faggrupper i skolen og viser til at ulike yrkesgrupper, som barnevernpedagoger og sosionomer, jobber i skolen med blant annet veiledning av lærere og forebygging i skolemiljøet. FO mener at det bør utarbeides et nytt kapittel i opplæringsloven som skal omhandle dette.

Levanger kommune er kun delvis enig i departementets forslag og anbefaler ikke å sette assistentens rolle i sammenheng med begrepene opplæring og undervisning. Kommunen uttaler følgende:

«Som departementet påpeker, har forskning vist at assistenter/personale uten formell undervisningskompetanse gjennomfører undervisning for elever både innenfor ordinær opplæring og spesialundervisning. Forskning viser også at det ofte er tilfeldig om det foreligger en planlagt strategi omkring opplæringen i disse tilfellene. Det må ses i sammenheng med at forskningen også konkluderer med at spesialundervisning ikke har ønsket effekt.

Departementets forslag til nye føringer åpner for at personale uten formell lærerkompetanse, det vil si teoretisk og praktisk didaktisk og pedagogisk kompetanse, kan stå alene i undervisningssituasjoner innenfor TPO (tilpasset opplæring); herunder spesialundervisning: «Endringen som foreslås gjelder bruk av personale som hjelper læreren i opplæringen, både ordinær opplæring og spesialundervisning. Med opplæring menes opplæring i samsvar med læreplaner gitt etter opplæringsloven og i samsvar med den individuelle opplæringsplanen for elever som mottar spesialundervisning. For eksempel vil en ingeniør(-) kanskje trenge noe veiledning innenfor pedagogikk og klasseledelse uten at en lærer trenger å være til stede hele tiden». Departementet vektlegger at personer uten formell undervisningskompetanse skal få nødvendig veiledning, ut fra den enkeltes øvrige kompetansebakgrunn.

Opplæring forutsetter formell og praktisk kompetanse innenfor didaktikk og pedagogikk. Slik kompetanse handler om skikkethet og evne til å omsette teoretisk og praktisk kunnskap i en undervisningssituasjon, slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det handler om bevisste valg før, under og etter gjennomføring av pedagogisk tilrettelagte aktiviteter, både i grunnskole og videregående opplæring. Kompetanse er ikke noe som kan overføres fra lærer til assistent fra aktivitet til aktivitet; kompetanse er grunnlaget for forståelse av årsaker og sammenhenger. Å sikre elevenes læringsutbytte og utvikling, forutsetter at det gjøres vurderinger og tilpasninger også underveis i gjennomføring av læringsaktiviteter. Slike vurderinger og tilpasninger handler om å sikre læringsutbyttet til eleven, og da handler det om ansvar for opplæringen. Med andre ord strider en slik praksis mot prinsippet i veileder til Opplæringsloven om spesialundervisning om at «assistenter ikke skal lede opplæringen, herunder ha ansvaret for spesialundervisning».

Utdanningsforbundet går sterkt imot forslaget og mener at det vil føre til flere uklarheter og gråsoner når det gjelder hvem som skal ha anledning til å drive undervisning. Utdanningsforbundet sier at forbundet ikke kan akseptere en merknad som legger opp til at en lærer i visse tilfelle ikke trenger å være til stede i undervisningen og samtidig ha ansvaret for opplæringa. Utdanningsforbundet uttaler videre at

«Med de kompetansekrav lov og forskrift setter til undervisningspersonalet, mener vi det er åpenbart at elevenes rett til opplæring innebærer en rett til å få undervisning av kvalifiserte lærere eller på visse vilkår midlertidig undervisningspersonale. Det må følge av dette at en lærer skal være til stede i undervisningstidene.»

Heller ikke *Fagforbundet*, *Hedmark fylkeskommune* og *KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)* støtter forslaget. Sistnevnte høringsinstans uttaler følgende:

«KS viser til at departementet igjen fremmer et lovforslag som ikke innebærer noen realitetsendring i gjeldende rett. KS støtter ikke denne typen forslag. KS mener dessuten at forslaget griper langt inn i arbeidsgivers og skoleeiers

styringsrett i forhold til å drifte, organisere og instruere i egen virksomhet.»

Universitets- og høyskolerådet er også negative til forslaget og innvender at det er betenkelig å lovfeste at personer uten relevant utdanning skal kunne delta i opplæringen, uavhengig av hvilken rolle de skal ha.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

Som omtalt nærmere i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* viser forskning at det er en klar sammenheng mellom den kompetansen som benyttes i undervisningen og elevenes utbytte av den. Det er derfor lovfestet at den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og videregående opplæring må fylle bestemte kompetansekrav. Unntaksvis kan personer som ikke fyller kompetansekravene tilsettes i midlertidig undervisningsstilling. Se nærmere om reglene om kompetansekrav for undervisningspersonale og vilkårene for midlertidig tilsetning under punkt 6.2.

Selv om det i lovverket er fastsatt kompetansekrav for undervisningspersonale, så er disse reglene ikke til hinder for at personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling under visse forutsetninger kan hjelpe læreren i opplæringen, se punkt 6.2. Personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling og som skal assistere undervisningspersonalet kan være en viktig ressurs i skolen. Slikt personale kan ha en støttefunksjon både i ordinær opplæring og i spesialundervisningen.

Som nevnt foran i punkt 6.1 viser tall fra GSI at omfanget av bruk av assistenter med oppgaver tilknyttet undervisningen, og særlig innenfor spesialundervisningen, har vært økende de siste årene. Undersøkelser¹ viser at assistanse i opplæringen ikke alltid skjer slik det er forutsatt etter gjeldende rett. Departementet mener derfor at det må presiseres i lovverket hva som er forutsetningene for at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling, kan bistå læreren i opplæringen. En slik presisering skal ikke innebære realitetsendring av gjeldende rett.

¹ Rambøll Management Consulting (2010a): *Bruk av assistenter og lærere uten godkjent utdanning i grunnopplæringen*. Oslo: Rambøll Management Consulting, Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning. Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Formålet med lovforslaget som ble sendt på høring, var å klargjøre reglene som gjelder for bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling for å unngå at disse brukes feil i opplæringen og for å sikre at de får adekvat veiledning. Med «opplæringen» menes opplæringen som gis i samsvar med de nasjonale læreplanene og i samsvar med den individuelle opplæringsplanen for elever som mottar spesialundervisning.

Personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling kan for øvrig utføre arbeid i skolen utenfor opplæringen. Slikt arbeid faller utenfor det departementets forslag regulerer.

Som det er redegjort for under gjeldende rett i punkt 6.2, er det ingen regler i opplæringsloven som er til hinder for at skoleeier under visse forutsetninger kan bruke annet personale enn undervisningspersonale til å hjelpe til i ordinær opplæring. Det er opp til skoleeier å vurdere om det er forsvarlig og formålstjenlig å bruke personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling til å være med og bistå i ordinær opplæring.

Opplæringsloven er heller ikke til hinder for at et tilbud om spesialundervisning kan omfatte assistent som skal utføre visse oppgaver. I slike tilfeller skal det fattes enkeltvedtak fordi spesialundervisning er en individuell rettighet som er knyttet til én enkelt elev. Et enkeltvedtak om spesialundervisning kan for eksempel omfatte bruk av assistent som skal bistå undervisningspersonalet i opplæringen av eleven slik at assistenten er med i klassen/gruppen i tillegg til læreren. Det skal fremkomme uttrykkelig av enkeltvedtaket til eleven om tilbudet omfatter assistent, og det må være foretatt en konkret vurdering av om bruk av assistent og omfanget av dette vil være et forsvarlig og adekvat tiltak. Vedtaket skal bygge på sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Departementet vil understreke at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen, ikke kan erstatte læreren i opplæringen. Personale som er ansatt for å hjelpe til i opplæringen kan med andre ord ikke ha selvstendig ansvar for opplæringen, verken ordinær opplæring eller spesialundervisning. Skoleeier kan derfor ikke benytte en assistent som lærer. Dette er en følge av at det er fastsatt egne krav til utdanning og kompetanse for å kunne anses som lærer.

Utdanningsforbundet og *Levanger kommune* har kommet med innvending om at departementets forslag vil åpne for at personale uten formell lærerkompetanse kan stå alene i undervisningssituasjoner. **D e p a r t e m e n t e t** vil gjøre det

klart at lovforslaget ikke åpner for at ansvaret for opplæringen kan overlates til personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling. Undervisningspersonale skal alltid ha ansvaret for opplæringen og planleggingen av denne, men dette er ikke til hinder for at annet personale kan hjelpe til i en opplæringssituasjon dersom det er forsvarlig ut fra vedkommendes bakgrunn og hva slags oppgaver personen skal utføre. En person med en særlig faglig bakgrunn i et fag, men som ikke har formell lærerkompetanse, kan for eksempel være en ekstra ressurs i en undervisningssituasjon og i samarbeid med en lærer bidra i opplæringen i fag, men uten at vedkommende overtar ansvaret for opplæringen.

Universitets- og høskolerådet anfører at forslaget vil føre til at læreren blir en pedagogisk leder, ikke bare for elevene, men også for en voksen kollega. Til dette vil *d e p a r t e m e n t e t* bemerke at lovforslaget ikke er ment å endre gjeldende rettstilstand. Forslaget vil følgelig ikke avgrense eller utvide de arbeidsoppgavene som personale som er ansatt i undervisningsstilling, kan ha. Etter gjeldende rett er det forutsatt at en lærer alltid skal stå ansvarlig for opplæringen. Dersom personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal hjelpe til i opplæringen og således være en ekstraresurs, forutsettes det også i dag at vedkommende får nødvendig veiledning.

Enkelte av høringsinstansene som støtter forslaget bemerker at «nødvendig veiledning» er en vag betegnelse og mener at lovteksten bør gjøres mer presis. Til dette vil *d e p a r t e m e n t e t* bemerke at hva som vil være nødvendig veiledning vil variere, og det vil av den grunn være lite hensiktsmessig å fastsette en nøyaktig beskrivelse av hvor mye og hva slags veiledning som skal gis. Begrepet «nødvendig veiledning» er en rettslig standard som innebærer at det må foretas en skjønnsmessig vurdering. Utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og type oppgave den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ha, må inngå i vurderingen.

Dysleksi Norge og *ADHD Norge* bemerker at foresatte/eleven må gis mulighet til å klage på opplæringen dersom assistentens mangel på erfaring eller utdanningsbakgrunn virker negativt på elevens læringsutbytte. *D e p a r t e m e n t e t* vil understreke at foresatte har mulighet til å klage på et enkeltvedtak om spesialundervisning etter reglene i forvaltningsloven og dessuten be om at det føres tilsyn med om skoleeier oppfyller de pliktene de er pålagt etter loven. Når bruk av assistent inngår i et enkeltvedtak om spesialundervisning og foresatte/eleven mener at dette

tiltaket ikke vil oppfylle retten til et tilfredsstillende opplæringstilbud, så kan foresatte/eleven klage på vedtaket.

Dersom personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal hjelpe til i ordinær opplæring, så skal det ikke fattes enkeltvedtak om dette. Avgjørelsen kan derfor ikke påklages etter reglene i forvaltningsloven. Det er ikke slik at enhver avgjørelse av betydning for hva slags opplæring den enkelte elev skal få, vil være bestemmende for elevens rettigheter på en slik måte at den må betraktes som enkeltvedtak. Utgangspunktet er tvert imot at det store antall avgjørelser som treffes som ledd i gjennomføringen av opplæringen, ikke er enkeltvedtak. Foresatte/eleven har imidlertid mulighet til å be tilsynsinstansen føre tilsyn dersom de mener at det foreligger brudd på noen av bestemmelsene i opplæringsloven eller privatskoleloven. Tilsynsinstans er fylkesmannen for offentlige skoler og Utdanningsdirektoratet for private skoler. Tilsynsinstansen kan gi pålegg om at skoleeier eller den private skolen skal rette på forhold som er i strid med loven eller forskrift til loven.

Både *Fagforbundet* og *Fellesorganisasjonen* uttaler at det er behov for andre yrkesgrupper i skolen og mener at det trengs en klargjøring av roller og oppgaver for ansatte som arbeider elevrettet men som ikke er tilsatt i undervisningsstilling. *D e p a r t e m e n t e t* vil presisere at forslaget ikke omhandler ansatte i skolen som har oppgaver utenfor opplæringen. Ved en skole er det mange oppgaver som ikke innebærer undervisning i fag og hvor andre yrkesgrupper enn undervisningspersonale kan og ofte bør benyttes. Det kan blant annet dreie seg om systematisk arbeid med det fysiske og psykososiale skolemiljøet hvor det for eksempel kan være aktuelt å benytte ingeniører, helsesøstre, barnevernpedagoger og psykologer. Lokale behov avgjør hvilken kompetanse den enkelte skole trenger, og det er opp til skoleeier å vurdere dette.

Ytterligere har enkelte høringsinstanser uttalt at flere yrkesgrupper vil være kvalifisert til å ha selvstendig pedagogisk ansvar og at regelverket bør endres når det gjelder hvem som kan gi spesialundervisning. *D e p a r t e m e n t e t* har ikke vurdert endring i reglene som gjelder krav til kompetanse for undervisningspersonale i spesialundervisningen i forbindelse med dette lovforslaget. Lovforslaget er kun en presisering av det som allerede gjelder etter opplæringsloven og privatskoleloven i dag. Etter gjeldende rett kan for eksempel ikke en spesialpedagog som ikke fyller kompetansekravene i opplæringsloven § 10-1 og

forskrift til opplæringsloven kapittel 14, ansettes som lærer, verken i ordinær opplæring eller i spesialundervisning. Unntak gjelder for ansettelse i midlertidig undervisningsstilling etter opplæringsloven §10-6.

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) innvender at det er uheldig med lovendring som kun presiserer gjeldende rett. Organisasjonen sier også at forslaget griper for langt inn kommunenes styringsrett. **D e p a r t e m e n t e t** er enig i at presiseringer av gjeldende rett generelt kan fremstå som unødvendig. Departementet mener imidlertid at det er et særlig behov for lovregulering i dette tilfellet fordi gjeldende rett er vanskelig tilgjengelig uten noen bestemmelse som regulerer bruk av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som

skal bistå i opplæringen, fordi praksis har endret seg ved en økende bruk av slikt personale, se kapittel 6.1 om bakgrunn for forslaget. Departementet viser til at flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter dette. Dette inkluderer flertallet av kommunene og fylkeskommunene som har uttalt seg. Når det gjelder styringsretten, så griper ikke forslaget lenger inn i styringsretten enn det som følger av gjeldende rett.

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget legger departementet fram forslag om at det innføres en bestemmelse om personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling i ny § 10-11 i kapittel 10 *Personalet i skolen m.m.* i opplæringsloven og en tilsvarende bestemmelse i ny § 4-5 i kapittel 4 *Personalet i skolen* i privatskoleloven.

7 Forslag om erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø

7.1 Bakgrunnen for forslaget

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

Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo (UiO) leverte – etter bestilling – 24. mai 2011 en utredning til Kunnskapsdepartementet. Etter mandatet for utredningen skulle UiO blant annet se på opplæringslovens muligheter og eventuelle begrensninger som rettslig virkemiddel for å motvirke mobbing.

Utredningen pekte på at det ikke er mangler ved lovverket i seg selv på området, men at lovverket er for dårlig kjent i skolen og blant skoleeiere. Det ble likevel pekt på mulige forbedringspunkter i opplæringsloven. Ett av forslagene var å vurdere om det i opplæringslovens kap. 9a om skolemiljø kunne inntas en bestemmelse om erstatning med delt bevisbyrde. Det betyr at bevisbyrden som ellers ligger på skadelidte, for eksempel en mobbet elev, delvis legges over på skadevolder, dvs. skoleeieren, som må påvise at alt er gjort som kan gjøres fra skadevolders side for å hindre oppstått skade. Skadevolderen må altså selv bevise at han ikke er å bebreide. En slik bestemmelse vil innebære et unntak fra hovedprinsippet i norsk erstatningsrett hvor bevisbyrden ligger på skadelidte. Enkelte unntak fra dette prinsippet finnes allerede i norsk erstatningslovgivning, se under pkt. 7.2.3 nedenfor.

Det som foreslås her er innføring av en erstatningsbestemmelse i opplæringslovens kap. 9a med delt bevisbyrde.

Barneombudet har utarbeidet en rapport om tilstanden for skoleelevers psykososiale miljø hvor det fremsettes forslag til endringer i skolen som de mener er nødvendige for å gi alle elever et godt og trygt skolemiljø. Denne rapporten, kalt en Bekymringsmelding og oversendt Kunnskapsde-

partementet 31. mai 2012, styrker departementets forslag til lovendringer på området.

Begrepene «skoleeier» og «skolen» vil i det følgende bli brukt noe om hverandre som ansvarlige parter på skadevoldersiden. Om det ene eller det andre begrepet brukes innebærer ingen realitetsforskjell. Undertiden brukes også begrepet «skadevolder» om parten på denne siden. Som betegnelse på skadelidte brukes begrepene «skadelidte» og «eleven» om hverandre. Dette er heller ikke ment å innebære noen realitetsforskjell. Om partene i en erstatningssak, skadevolder og skadelidte, se nærmere pkt. 7.2.2 nedenfor.

Når det gjelder begrepene «psykososialt skolemiljø» og «mobbing» er sistnevnte et alvorlig eksempel på mangelfullt psykososialt skolemiljø. Men også andre tilfeller av mangelfullt psykososialt skolemiljø enn det som kan karakteriseres som «mobbing», omfattes av bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9a. Forslaget omfatter ikke bare det som karakteriseres som mobbing, men mangelfullt psykososialt skolemiljø i bred forstand.

7.2 Gjeldende rett

For å få et helhetlig bilde av gjeldende rett på dette feltet er det nødvendig å orientere om den alminnelige erstatningsretten, hvordan den kommer til anvendelse på saker om psykososialt miljø og relevante bestemmelser i opplæringsloven. I tillegg vil det bli vist til andre områder i norsk rett der det allerede finnes bestemmelser om delt bevisbyrde.

Etter en beskrivelse av opplæringslovens bestemmelser (pkt. 7.2.1) er det derfor tatt med et punkt om de alminnelige erstatningsvilkårene og bevisbyrde (7.2.2). Dette er gjort fordi punktet inneholder sentrale og nødvendige deler av gjeldende erstatningsrett på området, også for psykososialt skolemiljø. Erstatningsvilkår og bevisbyrde er på den annen side ikke omtalt i punktet om opplæringslovens kap. 9a fordi dette kapitlet ikke inneholder noen egen erstatningsbestemmelse.

Deretter kommer et punkt om andre steder i regelverket der det er innført delt bevisbyrde (pkt. 7.2.3). 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 alminnelige erstatningsregler.

Til slutt under gjeldende rett kommer et punkt om privatskoleloven (pkt. 7.2.4).

7.2.1 Opplæringsloven og skadeerstatningsloven

Det er i dag ikke inntatt erstatningsbestemmelser i *opplæringsloven*, hverken i tilknytning til psykososialt arbeidsmiljø eller ellers. Et eventuelt erstatningsansvar må derfor 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 skadeserstatning av 1969 (skadeerstatningsloven). Den lyder slik:

«1. Arbeidsgiver svarer 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 tje-nesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.»

Denne bestemmelsen pålegger en arbeidsgiver et objektivt ansvar for sine ansattes forsettlige og uaktsomme handlinger. Bestemmelsen gjelder blant annet for mangelfullt arbeidsmiljø på skoler dersom lovens vilkår i et konkret tilfelle er oppfylt. Det vises til dom av Høyesterett, datert 1. februar 2012. Her heter det om dette bl.a.:

«Spørsmålet er om kommunen kan holdes ansvarlig for de skadene som A ble påført ved denne mobbingen. Dette avhenger av om vilkårene for arbeidsgiveransvar i skadeerstatningsloven § 2-1 første ledd er oppfylt. Jeg ser først på hvilken aktsomhetsnorm som skal gjelde.»

Når det gjelder aktsomhetsnormen eller hvilke krav til aktsomhet som skal legges til grunn ved vurderingene etter bestemmelsen i skadeerstatningsloven § 2-1, er det relevant å se på bestem-

melser i opplæringsloven som sier noe om skolens ansvar. Bestemmelser i opplæringslovens kapittel 9a som omhandler skolens ansvar og plikter for det psykososiale miljøet, vil ha betydning for innholdet i en aktsomhetsnorm og for omfanget av et erstatningsansvar. Her nevnes noen sentrale bestemmelser.

I opplæringslovens § 9a-1 heter det om retten til et godt psykososialt skolemiljø:

«Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.»

Samme lovs § 9a-3 gir veiledning om hvilke krav som kan stilles til det psykososiale skolemiljøet. Bestemmelsen lyder slik:

«Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.

Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtfærd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.»

I opplæringslovens § 9a-4 om skolens systematiske arbeid og internkontroll heter det:

«Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykososiale miljøet.»

Aktsomhetsnormen må tilpasses de kravene som elevene «med rimelighet kan stille» til skolen. I nevnte høyesterettsdom heter det om dette bl.a.:

«Det vil derfor være den aktsomhetsnorm som følger av alminnelige regler om arbeidsgiveransvar, som her skal anvendes. Men selv om det er de alminnelige regler som skal anvendes, følger det av § 2-1 nr. 1 at aktsomhetsnormen må tilpasses de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, jfr. Rt 2002 side 654 på side 662. Dette innebærer – som uttalt i nevnte dom – at aktsomhetskravet må variere fra område til område.

Her vil de spesielle forhold som selve skolesituasjonen innebærer, stå sentralt i aktsomhetsvurderingen. Spørsmålet om hvilke krav som A med rimelighet kunne stille til at skolen skulle forhindre mobbingen, vil derfor bli avgjørende ved vurderingen av kommunens ansvar i denne saken.»

7.2.2 De alminnelige erstatningsvilkårene og bevisbyrde

De alminnelige vilkårene for å tilkjenne noen erstatning er at det må foreligge et ansvarsgrunnlag, et økonomisk tap og en påregnelig årsakssammenheng. Saksøkeren, dvs. den skadelidte, har bevisbyrden og må påvise at disse erstatningsvilkårene i en konkret sak foreligger.

7.2.2.1 Ansvarsgrunnlag

Det kan ofte være vanskelig å påvise et ansvarsgrunnlag. Skadelidte må påvise at skadevolderen gjennom ansvarsbetingende adferd har forårsaket en skade og et økonomisk tap for den skadelidte. En ansvarsbetingende handling kan for eksempel 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 skoleeieren, ikke mobberen. Den skadelidte er den eleven som er blitt skadelidd som følge av mangelfullt psykososialt skolemiljø og unnlatt eller mangelfull oppfølging fra skadevolders side av dette.

Å påvise ansvarsgrunnlag kan være vanskelig fordi elevene gjennom skoletiden har måttet forholde seg til mange lærere og andre voksenpersoner. Det kan være rektor, klassestyrer, sosiallærer, ansatte ved PP-tjenesten, spesiallærere osv. 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. Undertiden kan det være uklart om noen personlig er å bebreide, eventuelt hvem. Det følger av skadeerstatningsloven og rettspraksis at både slike kumulative og anonyme feil omfattes av erstatningsansvaret og samlet sett kan vurderes som uaktsomhet fra skolens side og danne grunnlag for ansvar. Men for en skadelidd elev innebærer dette normalt en krevende bevisbyrde.

7.2.2.2 Økonomisk tap

Det må også være lidt et *økonomisk tap*. Skader av psykisk art som følge av mangelfullt 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. I tillegg vil det kunne oppstå vanskeligheter i bevisvurderingen med å kunne fastslå og dokumentere selve tapets omfang.

7.2.2.3 Påregnelig årsakssammenheng

Erstatningsvilkåret om *påregnelig årsakssammenheng* mellom det erstatningsbetingende forholdet og skaden er normalt det vanskeligste å påvise. Den skadelidte må påvise at skaden og det økonomiske tapet er forårsaket av unnlatt eller manglende oppfølging fra skolens side av mangelfullt psykososialt skolemiljø, normalt for mange år tilbake. Det er ofte gått lang tid siden den ansvarsbetingede handlingen skjedde. Det kan være krevende i ettertid å skaffe dokumentasjon for skadelidte. Andre årsaksfaktorer enn en skoles forsømmelse kan ha virket inn gjennom årenes løp, helt eller delvis. Mennesker utsettes livet gjennom for ulike psykiske påkjenninger. Eksempler kan være vold i barndomshjemmet, turbulente samlivsforhold, rusmiddelbruk eller mobbing på en arbeidsplass. Årsakssammenhengen blir derfor ofte en både sammensatt og kompleks størrelse. Selv om en skadelidd makter å påvise ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap, kan det være vanskelig eller umulig å påvise en påregnelig årsakssammenheng.

Få anlagte søksmål for domstolene grunnet mobbing opp gjennom årene er nådd frem, bare ett for landets øverste domstol. Det vises til den nylig avsagte dommen av Høyesterett, nevnt under pkt. 7.2.1 ovenfor. Saken gjaldt en person som nådde frem med krav om erstatning for mobbing gjennom en seks års periode på barneskoletrinnet. Høyesterett fastslo at det forelå tilstrekkelig ansvarsgrunnlag. De to andre erstatningsvilkårene, påregnelig årsakssammenheng og økonomisk tap, var ikke tema for anken til Høyesterett. Disse ble drøftet og endelig avgjort i lagmannsrettens dom. Årsakssammenheng ble påvist selv om forholdene lå langt tilbake i tid. Det forelå ikke tvil om hva som hadde forårsaket de psykiske skadene som vedkommende fikk i voksen alder.

7.2.2.4 Bevisbyrde

Saksøkeren, dvs. den skadelidte, har, som i erstatningssaker generelt, bevisbyrden for å påvise at det foreligger grunnlag for å kreve erstatning – altså for at alle erstatningsvilkår nevnt ovenfor er oppfylt i en konkret sak.

7.2.3 Regler med delt bevisbyrde i annet regelverk

7.2.3.1 I direktiver

Det såkalte bevisbyrdedirektivet, rådsdirektiv 97/80/EF, er en del av EØS-avtalen. Det gjelder for saker om forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Bevisbyrdedirektivet er lovfesting av en praksis som har utviklet seg ved EF-domstolen hvor hensynet til en effektiv gjennomføring av diskrimineringsforbudet er tillagt stor vekt. Direktivet omfatter likebehandling når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår. Det skiller ikke mellom de ulike grunnlagene for forskjellsbehandling.

EF-domstolen har ved flere anledninger lagt bevisbyrden på en arbeidsgiver dersom ytre omstendigheter tyder på at en handling er i strid med diskrimineringsforbudet.

Hovedbestemmelsen i direktivet, vedtatt av Stortinget i desember 1999, lyder slik:

«Medlemsstatene skal i samsvar med nasjonal rettsorden gjøre dei tiltaka som er naudsynte for å sikre at når personar som meiner at dei har lidd urett fordi prinsippet om lik handsaming ikkje er vorte handheva i deira tilfelle, legg fram for ein domstol eller ei anna ansvarleg styresmakt fakta som gjev grunn til å tru at

det har funne stad direkte eller indirekte skilnadshandsaming, ligg det på den saksøkte å prove at prinsippet om lik handsaming ikkje er vorte brote.»

Fordi direktivet gjelder for saker om forskjellsbehandling på grunn av kjønn, kan det neppe gis direkte anvendelse for saker om brudd på psykososialt skolemiljø. Men direktivet kan likevel gi en viss rettesnor og være et sammenligningsgrunnlag for denne typen spørsmål.

7.2.3.2 I annet norsk regelverk

Delt bevisbyrde er innført i enkelte andre bestemmelser i norsk rett. Det skal her gis en kort omtale av disse reglene selv om de ikke gjelder saker om psykososialt skolemiljø. Bestemmelser om delt bevisbyrde inntatt i annet regelverk kan være relevant som sammenligningsgrunnlag.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven lyder § 13 slik:

«§ 13. Bevisbyrde

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted brudd på bestemmelsene i §§ 4, 6, 7, 8, 9 eller 12, skal det legges til grunn at brudd har funnet sted hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlatelsen eller ytringen, sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd.

Likestillingsloven

Likestillingslovens § 16 om bevisbyrde og § 17 om erstatning lyder slik:

§ 16. (Bevisbyrde)

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med bestemmelser i denne loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted.

§ 17. (Erstatningsansvar)

Arbeidssøker eller arbeidstaker som er blitt behandlet i strid med bestemmelser i denne loven av arbeidsgiveren eller noen som handler på vegne av denne, kan kreve erstatning og

oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Erstatningen fastsettes til det beløp som under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgiverens og arbeidstakerens eller arbeidssøkerens forhold og omstendigheter for øvrig er rimelig. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.

For øvrig gjelder de alminnelige regler om skadeserstatning ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser.

Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens §§ 2-5 nr. 1 og 13-8, begge om bevisbyrde, lyder slik:

§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

§ 13-8. Bevisbyrde

Dersom arbeidstaker eller arbeidssøker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med bestemmelse i dette kapittel, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik diskriminering eller gjengjeldelse.

7.2.4 Privatskoleloven

Det følger av privatskolelovens § 2-4 annet ledd at opplæringslovens kap. 9a om elevs skolemiljø gjelder tilsvarende for private skoler med rett til statstilskudd. Det som er sagt ovenfor gjelder tilsvarende for slike private skoler. For disse må også et eventuelt erstatningsansvar gjøres gjeldende med utgangspunkt i alminnelige erstatningsregler. Privatskoleloven har ingen egen erstatningsbestemmelse.

7.3 Høringen

7.3.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget sa departementet at arbeidet med psykososialt skolemiljø må være slik at elever som har opplevd dårlig oppfølging på

området må få best mulig behandling i ettertid. For å vurdere spørsmålet om innføring av delt bevisbyrde, ble det der kort redegjort for innføring av en eventuell erstatningshjæmmel i opplæringsloven. Deretter ble delt bevisbyrde som begrep og bestemmelse forklart noe nærmere. Som en sammenligning ble også begrunnelsene som tidligere er brukt for å innføre slike særskilte bevisbyrderegler på andre områder omtalt. Til slutt ble det sagt litt om forholdet for fysisk skolemiljø som også er regulert i opplæringslovens kap. 9a.

7.3.1.1 Erstatningshjæmmel innført i opplæringsloven

Departementet foreslo innført en egen erstatningshjæmmel i opplæringsloven hvor en bestemmelse om delt bevisbyrde også kan inngå. Om dette sa departementet – noe sammenfattet – følgende i sitt høringsforslag:

«Innføring av selve erstatningshjæmmelen i opplæringslovens kap. 9a, dvs. med unntak av regelen om delt bevisbyrde, vil ikke innebære realitetsendringer i rettstilstanden. De alminnelige vilkårene for å nå frem med et erstatningskrav vil være de samme som i dag. Forskjellen vil bare være at en erstatningsbestemmelse fremgår av opplæringslovens kap. 9a spesielt.

Dette kan gjøres ved en henvisning til bestemmelsene om arbeidsgiveransvar i skadeerstatningslovens kap. 2. Det er disse bestemmelsene som Høyesterett bygget sin avgjørelse på i sin dom av 1. februar 2012. Dommen er kort nevnt ovenfor under punkt 7.2.1. Ved å bruke henvisningsmetoden risikerer man ikke å innføre en erstatningsordning for saker etter opplæringsloven kap. 9a som utilsiktet kan avvike fra den som gjelder etter skadeerstatningsloven.

Det understrekes at erstatningsansvar også kan ilegges på grunnlag av ulovfestet subjektivt skyldansvar. Dette er situasjonen i dag og vil være situasjonen fremover. For et slikt ansvars vedkommende vurderes det ikke å foreslå endringer.»

7.3.1.2 Hva delt bevisbyrde innebærer

I høringsforslaget sa departementet – noe sammenfattet – følgende om hva delt bevisbyrde innebærer, dvs. hvilke konsekvenser innføring av en slik ordning vil få:

«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 litt lavere terskel for å gå til erstatningssøksmål. En elev kan legge frem opplysninger som gir grunn til å tro at skoleeier i en sak ikke har overholdt sine forpliktelser vis a vis eleven. Dersom dette gjøres av eleven, må skoleeieren på sin side sannsynliggjøre at den har handlet som den skal og at den ikke er noe å bebreide. Skoleeieren må altså motbevise de opplysningene som eleven har pekt på.

En slik bevisbyrderregel, 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 alle erstatningsvilkårene er oppfylt. Det understrekes at delt bevisbyrde vil gjelde det erstatningsvilkåret som gjelder ansvarsgrunnlaget, ikke de øvrige erstatningsvilkårene som gjelder økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng. For disse vedkommende foreslås ikke endringer i bevisbyrden idet denne som i dag vil ligge fullt ut på skadelidte.

En påstand fra en skadelidt anses ikke som tilstrekkelig bevis for mangelfull oppfølging av psykososialt skolemiljø i en sak. Den skadelidtes påstand må også støttes av sakens ytre omstendigheter. Omstendighetene som foreligger 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. Formuleringen «gi grunn til å tro» er ment å angi en lempeligere standard enn det alminnelige beviskravet i sivile saker om sannsynlighetsovervekt. Den skadelidte er likevel den som har bevisføringsrisikoen. For at bevisbyrden skal snus, må skadelidtes påstand støttes av omstendigheter som gir grunn til å tro at det foreligger en overtredelse. Dette forstås slik at det går ut over denne parten, den skadelidte, dersom opplysningene som innledningsvis foreligger ikke tilfredsstillende kravet om en viss grad av sannsynlighet for den påstanden som den skadelidte fremmer. Det må antas fra den skadelidte at det nettopp foreligger forhold som kan karakteriseres som mangelfullt psy-

kososialt skolemiljø og at dette ikke er fulgt opp tilfredsstillende fra skadevolders side. En påstand om for eksempel at mobbing har skjedd må vurderes opp mot hendelsesforløpet og sakens ytre omstendigheter. Det er ikke et krav at påstanden må styrkes av andre bevismidler i form av dokumenter eller vitner så lenge sakens ytre omstendigheter underbygger påstanden i tilstrekkelig grad. Hvorvidt dette er tilfellet, vil måtte vurderes i hver enkelt sak.

Bevisbyrden går over på den påstått ansvarlige, dvs. skoleeieren, i de tilfellene der det er tilstrekkelig 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 inntre skoleeierens bevisføringsplikt, og skoleeieren må påvise at den har gjort det den er pliktig til for å håndtere forholdene. Det må påvises at skoleeieren har fulgt opp bestemmelsene i eller i medhold av opplæringslovens kap. 9a for å sikre et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. For å fri seg fra en anklage fra skadelidte må skoleeieren sannsynliggjøre at mangelfullt psykososialt skolemiljø ikke skyldes skoleeierens adferd. Det innebærer at skoleeieren 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.

Departementet understreker at en slik ordning ikke vil innebære en endring i hovedprinsippet om at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn ved den endelige avgjørelsen. Det understrekes at kriteriet «gir grunn til å tro» er identisk med det som er brukt i annet regelverk, jfr. regelverk nevnt i punkt 7.2.3. ovenfor.»

7.3.1.3 *Begrunnelser for regler om delt bevisbyrde i annet regelverk*

Bestemmelser om delt bevisbyrde er i begrenset utstrekning innført andre steder i norsk lovgivning. Begrunnelsene for dette kan være nyttige å kjenne for å vurdere om noe lignende bør innføres for psykososialt skolemiljø. I høringsforslaget sa departementet – noe sammenfattet – dette:

«Bestemmelser om delt bevisbyrde kan i noen utstrekning være innført som følge av EU-direktiver.

Regler om delt bevisbyrde er videre innført i annet regelverk som regelfesting av praksis utviklet over tid, altså en kodifisering av ulovfestet rett. En lovfesting vil gi nødvendig klarhet og forutsigbarhet i gjeldende rett på området. Bevisbyrdedirektivet, nevnt ovenfor, er et eksempel på dette.

I diskrimineringsloven er en bestemmelse om delt bevisbyrde inntatt fordi den som står for en handling anses nærmere å redegjøre for det som har skjedd enn den som påstår seg trakassert. Bestemmelsen er ment å sikre en mer effektiv gjennomføring av diskrimineringsvernet i saker om trakassering.

Når det gjelder likestillingslovens bestemmelser om delt bevisbyrde er disse – i tillegg til ovennevnte begrunnelser om direktiver og kodifisering av en etablert praksis – begrunnet i at delt bevisbyrde er helt nødvendig i en del saker for i det hele tatt å få bevist om det har forekommet forskjellsbehandling på grunn av kjønn. I slike saker kan saksforholdene være både uoversiktlige og vanskelige å få klarhet i. Samtidig er det slik i disse sakene at en arbeidsgiver eller en potensiell sådan sitter med praktisk talt all dokumentasjon. Den som skal bevise at det har skjedd forskjellsbehandling har derfor en nærmest umulig bevisførsingsoppgave dersom det ikke fantes regler om delt bevisbyrde. Mange saker ville da ikke ha fått reell overprøving. Dette ville ha medført en svekkelse av forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn innenfor arbeidslivet.

Regelen om delt bevisbyrde er i tillegg 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.»

7.3.1.4 Delt bevisbyrde i saker om psykososialt skolemiljø

Et spørsmål er i hvilken grad en regel om delt bevisbyrde, innført i opplæringslovens kap. 9a, vil bidra til å styrke elevs rett til et godt psykososialt skolemiljø. Det er videre et spørsmål hvilken effekt det vil få for problemer knyttet til mobbing. Om dette har departementet bl.a. sagt følgende i høringsforslaget:

«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. Ubalsansen i styrkeforholdet kan videre begrunnes i den rollen skolen og lærerne har som henholdsvis myndighetsinstans og myndighetspersoner og ved at skolen er obligatorisk.

Det ujevne styrkeforholdet partene imellom kan være et viktig hensyn å ta for å endre de alminnelige bevisbyrdereglene i favør av den som anses som den svakeste parten i forholdet. Delt bevisbyrde kan slik sett fremstå som mer rettferdig.

Det ujevne styrkeforholdet understrekes ytterligere, i hvert fall i grunnskolesammenheng, med at en elev ikke har noe valg idet skolen er obligatorisk. Eleven har ingen valgmulighet i den forstand at skolen kan velges bort. Eleven må forbli i posisjonen som den svakeste parten i forholdet.

I saker der det ikke er et ujevnt styrkeforhold er delt bevisbyrde bare et ubetydelig avvik fra de alminnelige bevisbyrdereglene. I praksis vil det etter regler om delt bevisbyrde fungere slik at dersom skadelidte har fremlagt opplysninger som underbygger hans krav, vil skolen/ skoleeieren for å ivareta sine interesser måtte fremlegge motbevis. Skadelidtes påstand må som nevnt ovenfor støttes av sakens ytre omstendigheter. Fordi skadelidte først må påvise at det er skjedd et tilfelle av for eksempel mobbing, vil en regel om delt bevisbyrde bidra til å forhindre at skadevoldersiden risikerer grunnløse søksmål med påstand om unnlatt eller mangelfull oppfølging av saker om psykososialt skolemiljø.

En regel om delt bevisbyrde vil kunne stimulere en skadelidte til å fremme et erstatningskrav som han kanskje ellers ikke hadde vurdert å gå videre med. Terskelen for å gå til sak blir lavere. Mener en elev at han er berettiget til erstatning på grunn av noe som skolen kan klandres for på skolemiljøområdet, er det urimelig med et regelverk som gjør et søksmål helt utenkelig.

En bestemmelse om delt bevisbyrde vil også kunne virke preventivt og bidra til å effektivisere de 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.

Et argument mot innføring av en regel om delt bevisbyrde er at den vil kunne gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene. De vil muligens i større grad måtte oppbevare dokumentasjon for å underbygge mulige påstander om unnlatt eller mangelfull oppfølging av mangelfullt psykososialt skolemiljø. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette vil utgjøre noen stor merbelastning for skolene.

En regel om delt bevisbyrde vil også kunne bidra til ytterligere «rettsliggjøring» av skolen med flere krav og flere rettlige prosesser. Slike prosesser kan være både ressurs- og tidkrevende for skolene. Det er ikke gitt at en slik utvikling vil gjøre skolers psykososiale skolemiljø bedre eller mobbeproblemet i skolen mindre.

En bestemmelse om delt bevisbyrde kan gi god signaleffekt til den som vurderer å saksoke en skadevolder på grunn av mangelfullt psykososialt skolemiljø og manglende eller unnlatt oppfølging av dette fra skolens side. En slik regel kan gjøre det lettere å fremme et søksmål og styrke elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø. Antagelig vil det også bidra til at en sak om psykososialt skolemiljø totalt sett blir bedre opplyst.

Det som her er sagt vil gjelde tilsvarende for private skoler etter privatskoleloven. Kap. 9a i opplæringsloven gjelder tilsvarende for privatskoleloven gjennom den henvisningen som er gjort i privatskolelovens § 2-4 annet ledd.»

7.3.1.5 Saker om fysisk skolemiljø i opplæringslovens kap. 9a

Det foreslås ikke å innføre delt bevisbyrde for saker om fysisk skolemiljø. Departementet sa i høringsforslaget – sammenfatningsvis – om dette:

«Dersom en erstatningsbestemmelse skal innføres i opplæringsloven kap. 9a for saker om brudd på bestemmelser i dette kapitlet, må det gjøres en avgrensning av bestemmelsens anvendelsesområde. Kap. 9a omhandler også saker om fysisk skolemiljø. Bakgrunnen for å innføre en erstatningsbestemmelse i opplæringsloven har blant annet vært å gjøre terskelen lavere for å ta ut søksmål i saker om erstatning for brudd på bestemmelsene om psykososialt skolemiljø. Dette er et element i en bred vurdering av hvordan man kan gjøre opplæringsloven til et bedre rettslig virkemiddel i

arbeidet for et godt psykososialt skolemiljø. Det har i en slik sammenheng ikke vært vurdert å innføre en erstatningsregel i opplæringsloven for brudd på bestemmelsene i kap. 9a om fysisk skolemiljø.»

7.3.1.6 Departementets lovforslag

Departementet fremmet i høringen følgende forslag:

«Departementet foreslår inntatt en ny bestemmelse om erstatning og delt bevisbyrde i opplæringslovens § 9a-8.

I første ledd er foreslått en bestemmelse om erstatning. Dette gjøres for å ha en uttrykkelig erstatningshjemmel i opplæringslovens kap. 9a. Det er også gjort fordi det i annet ledd foreslås innført en bestemmelse om delt bevisbyrde. Det er naturlig at bestemmelsen om delt bevisbyrde er nært knyttet til en konkret erstatningshjemmel i samme lov, ikke i annet lovverk. Det gjør også regelverket mer oversiktlig og brukervennlig at bestemmelser som står i nær sammenheng med hverandre står på samme sted i loven. Forslaget vil ikke innebære realitetsendringer.

Bestemmelsen om erstatning henviser i sin helhet til bestemmelsene om erstatning i skadeserstatningslovens kap. 2 som foreslås gitt anvendelse. Det betyr at skoleeier blir ansvarlig for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstagers arbeid eller verv for arbeidsgiveren, dvs. for skoleeieren. Hensyn må tas til de krav som den skadelidte, dvs. eleven, med rimelighet kan stille til skolevirksomheten. Skadeerstatningslovens bestemmelser om hvem som er å anse som arbeidsgiver og om ansvarslempning, både for arbeidsgiver og for arbeidstager, kommer tilsvarende til anvendelse. Bestemmelsen skal bare gjelde for saker om psykososialt skolemiljø.

Det understrekes imidlertid at skadeerstatningsloven er en generell lov som gjelder for mange samfunnsområder, herunder skolesektoren. Det gjelder loven i sin helhet, ikke bare dens kapittel 2. Henvisningen som foreslås til kapittel 2 innebærer bare en tydeliggjøring i opplæringsloven at de ansvarsbestemmelsene som fremgår av skadeerstatningslovens kapittel 2 skal gjelde for skolesaker. Det gjør de allerede i dag, men gjennom forslaget blir dette nevnt uttrykkelig i opplæringsloven. Dette har også betydning retts teknisk ved at bevisbyrde-regelen foreslått i annet ledd i loven blir stå-

ende nært sammen med tilhørende ansvarsbestemmelser i første ledd.

I annet ledd er foreslått en bestemmelse om delt bevisbyrde. Et slikt forslag 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. Formodningen om at skadevolderen i utgangspunktet kan være å bebreide må av denne selv motbevises, men altså først etter at skadelidte har pekt på forhold som kan gi grunn til å tro at skadevolder er å bebreide.

Forslaget om delt bevisbyrde gjelder bare erstatningsvilkåret om ansvargrunnlag. For de øvrige erstatningsvilkårene – økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng – foreslås ikke endringer i bevisbyrdereglene.

Det understrekes at § 9a-8 om erstatning bare vil komme til anvendelse for saker om psykososialt skolemiljø som innebærer brudd på opplæringsloven kap. 9a. Dette følger av den lovteksten som foreslås. Kap. 9a ble innført i loven med virkning fra 1. april 2003.

Dessuten forutsettes at et eventuelt erstatningskrav ikke er foreldet. Erstatningskrav foreldes etter egne bestemmelser i foreldelsesloven, jfr. dens § 9 som opererer med tre års foreldelse.

Bortsett fra det som er foreslått om delt bevisbyrde tar forslaget til ny § 9a-8 ikke sikte på å innføre endringer i det erstatningsansvaret som i dag antas å gjelde på området. Det fremmes ikke forslag til endringer i ulovfestede erstatningsregler, heller ikke forslag om lovfesting av slike.

Dagens § 9a-8 om skolefritidsordning blir – om lovforslag fremmes – ny § 9a-9, nåværende § 9a-9 om forskrifter blir ny § 9a-10. I disse to bestemmelsene foreslås ingen innholdsmessige endringer, kun en flytting slik at de får nye paragrafnumre.

Det gjøres ingen endringer i privatskolelovens § 2-4. Den henviser til kap. 9a i opplæringsloven. Det innebærer at eventuelle endringer innført her også vil gjelde for private skoler med rett til statstilskudd.»

7.3.2 Synspunkter fra høringsinstansene

7.3.2.1 Generelt om høringsuttalelsene

Det er mottatt innspill fra 123 høringsinstanser. 40 høringsinstanser har ikke kommentarer til forsla-

get. Av de resterende 83 høringsinstansene støtter 48 forslaget. Blant disse er ti fylkesmannsembeter, ni fylkeskommuner, 14 kommuner, Utdanningsforbundet, Datatilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Fagforbundet og Norsk lektorlag. Videre har 9 høringsinstanser synspunkter på forslaget, men tar ikke stilling til om de er for eller imot. 26 støtter ikke forslaget. Av disse er 19 fra kommunesektoren – 14 kommuner, fire fylkeskommuner og KS. I tillegg er blant annet Skolelederforbundet og Skolenes landsforbund imot.

Forslaget om innføring av egen erstatningsbestemmelse i opplæringsloven og forslaget om innføring av et prinsipp om delt bevisbyrde vil her bli behandlet under ett. Grunnen til det er at tilnærmet samtlige høringsinstanser behandler disse to samlet.

7.3.2.2 Høringsinstanser som støtter forslaget med egne kommentarer og begrunnelser

Flere høringsinstanser trekker frem at forslaget om innføring av en egen erstatningsbestemmelse i loven *synliggjør* den lovanvendelsen som skal skje i slike saker, og at det *tydeliggjør* skoleeierens *ansvar og plikter* for å oppfylle den enkeltes rett til et godt psykososialt skolemiljø. Dette vil fremskynde raskere reaksjoner fra skolene og dermed forhindre en del tilfeller av mangelfullt psykososialt skolemiljø.

Samtidig trekkes det frem at en regel om delt bevisbyrde understreker *alvoret* i skoleeierens ansvar for at elevene skal ha et godt psykososialt skolemiljø. Det vil også forebygge mobbing og krenkende adferd.

Delt bevisbyrde vil komme *den svake parten* i forholdet elev-skole til gode, dvs. eleven. Det vil rette opp noe av den skjevheten som ligger i dette forholdet og virke mer rettferdig. En skoleeier er en sterk part med *store ressurser* til rådighet. Delt bevisbyrde er derfor et *beskjedent krav* å stille til en slik part.

En regel om delt bevisbyrde gjør at *flere kan bringe frem saker* hvor de har lidd under mangelfullt psykososialt skolemiljø. Dette vil sette skoleeieren under press for å arbeide for et bedre slikt miljø for elevene.

Flere peker også på at delt bevisbyrde vil gi økte dokumentasjonskrav til skolene. Det vil føre til at det blir *etablert gode rutiner* som del av et helhetlig kvalitetssystem for skolesektoren. Forslaget vil ha en viktig *signaleffekt* som kan føre til at skolen i større grad overvåker egne systemer og rutiner knyttet til § 9a-3-saker. Det kan også føre

til at *dokumentasjon sikres bedre* med tanke på mulige erstatningssøksmål. Dette kan i sin tur føre til at tilfeller av mangelfullt skolemiljø blir *avdekket og fulgt opp* med konkrete tiltak. Dermed vil *formålet* med regelverket i lovens kap. 9a bli bedre *ivaretatt*. Delt bevisbyrde vil ikke gi økt byråkratisering i skolen eller økt dokumentasjonsbyrde.

Bergen kommune uttrykker dette slik:

«Bergen kommunes vurdering er at delt bevisbyrde ikke trenger å føre til økt byråkratisering i skolene. Skolene er allerede pålagt å ha gode systemer og rutiner for å dokumentere forhold rundt det psykososiale miljøet, jf. oppfyllelse av opplæringsloven § 9a-3. Hvis skolene har systemer og rutiner på plass for å overvåke det psykososiale miljøet, vil ikke delt bevisbyrde føre til merarbeid når det gjelder å dokumentere vedtak, tiltak og evaluering av disse. Delt bevisbyrde vil imidlertid være et incentiv for de skolene som ennå ikke har fått på plass gode systemer og rutiner for å behandle klagesaker knyttet til psykososialt miljø. I realiteten blir innføring av delt bevisbyrde for skolene bare en understreking av at skole / skoleeier skal følge opp allerede lovpålagte krav om dokumentasjon i § 9a-3-saker. I den grad dette fører til merarbeid for skolene, må dette bli vektlagt mindre enn belastningen det er for en enkelt elev å ha hele bevisførselen i en eventuell rettsak alene.»

Barneombudet støtter også høringsforslaget og uttaler følgende:

«Det foreslås å gi kommuner delt bevisbyrde. Barneombudet støtter forslaget. Delt bevisbyrde betyr at kommunene får bevisbyrde i saker der det er grunn til å tro at kommunen rettstridig har satt elevens rettigheter etter opplæringsloven til side, og at eleven som følge av det er påført en skade og et økonomisk tap. Å stille krav om delt bevisbyrde for kommunene i disse sakene er et lite krav å stille ovenfor en profesjonell part med stor tilgang på både ressurser og kompetanse.

Etter dagens praksis kan kommuner – bevisst eller ubevisst – sette lov til side uten risiko for reaksjon. Lovforslaget vil begrense den muligheten. Lovforslaget vil ha en allmennpreventiv effekt og stimulere kommuner til større lovydighet.

Elevene har ikke bare en rett, men en straffesanksjonert plikt til å delta i opplærin-

gen, og bør ikke stå alene med bevisansvaret i saker der det er grunn til å tro at kommunen rettstridig har satt opplæringsretten til side. I tillegg har fravær av et godt læringsmiljø stort skadepotensiale. Det er viktig at lovgiver signaliserer at dette er kommunens ansvar. Et godt skolemiljø er beskyttelsesverdig, både av hensyn til de menneskelige kostnader og av hensyn til kostnader som påføres samfunnet. Kommunen er den profesjonelle part, med tilgang på ressurser og kompetanse, og bør uten tvil ha del i ansvaret for å bevise at de faktisk har utført sine lovpålagte oppgaver overfor elevene. Kommunen er nærmest til å ta ansvar for å bevise at de faktisk utfører sine lovpålagte oppgaver. I kommuner der det er grunn til å tro at de setter lovpålagte oppgaver til side, bør en kunne stille krav om delt bevisbyrde. Eleven må uansett bevise at eleven er påført en skade og et økonomisk tap og at det er årsakssammenheng mellom skaden og tapet. Bevisbyrden er fortsatt et hinder som skal overkommes, og fordelingen av ansvaret synes rimelig.

Departementet har i høringsbrevet gjennomgått noen av de lovregler som det er naturlig å sammenligne med. Delt bevisbyrde er innført i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, Likestillingsloven og Arbeidsmiljøloven, samt i det såkalte bevisbyrdedirektivet i EUDomstolen, hvor hensynet til en effektiv gjennomføring av diskrimineringsforbudet er tilagt stor vekt. I tillegg har vi flere lovbestemmelser om objektivt ansvar, det vil si at en pålegges et ansvar uavhengig av egen skyld. Den svenske skolelovgivningen har allerede bestemmelse om objektivt ansvar. Dette ville vært et godt utgangspunkt også for norsk lovgivning, og vi anbefaler en gjennomgang av regelverket med det mål å innføre objektivt ansvar.

Barneombudet etterlyser nye virkemidler som kan stimulere skolene til å følge loven. Vi viser til våre skole-rapporter fra 2009 og 2012.

Lovforslaget vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner som i dag følger opp elevenes rettigheter. I kommuner med forsvarlig saksbehandling vil det verken være problematisk eller ressurskrevende å legge frem bevis gjennom den dokumentasjon skolen og kommunen allerede har utarbeidet, i tråd med dagens opplæringslov og forvaltningslov. De kommuner som kan få mer oppgaver er de som ikke følger dagens lovgivning. Disse kommunene har etter ombudets vurdering liten beskyttelsesverdighet.»

Fylkesmannen i Oppland sier i sin høringsuttalelse følgende:

«Videre støtter Fylkesmannen Kunnskapsdepartementets forslag om innføring av regel om delt bevisbyrde. Dette vil styrke elevens vern og rett til erstatning lik det som gjelder for persongrupper gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, likestillingsloven og arbeidsmiljøloven.

Fylkesmannen presiserer at hensynet til rettssikkerheten er viktig. Men rettssikkerheten må veie tyngre i favør barn og foreldre enn hensynet til skoleeier og ansatte som etter kapittel 9a er de ansvarlige for at retten for enhver elev slik den kommer til uttrykk i opplæringsloven § 9a-1, blir sikret og ivaretatt.

Med bakgrunn i våre erfaringer fra det felles nasjonale tilsynet på kapittel 9a mener Fylkesmannen at de beste forbedringsmulighetene for å motvirke krenkende atferd finnes i skolens forebyggende arbeid. Tilsynet har med tydelighet vist at skolens/ personalets handlingsplikt i slike saker skapes gjennom et systematisk og grundig forebyggende arbeid i skolen, hvor kjennskap til lovens krav og gode rutiner knyttet til dette er helt sentrale faktorer.

Gjennom våre tilsyn de siste tre årene er det gitt mange pålegg knyttet til kravet i opplæringsloven § 9a-4 om skolens internkontrollsystem. Herunder krav om å innskjerpe rutinene for å ivareta handlingsplikten i § 9a-3, og at skolene må sikre seg at rutiner og lovgrunnlag er godt kjent i hele skoleorganisasjonen. Vi har også avdekket og påpekt svakheter i skolens dokumentasjonsrutiner og praksis. En innføring av erstatningsansvar med delt bevisbyrde vil etter Fylkesmannens vurdering bidra til at skoleeier og skolene i fellesskap etablere gode rutiner og skaper ryddighet i saksbehandlingen i slike saker. Dette vil styrke elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø. En delt bevisbyrderregel vil bidra til nødvendige skjerpelser av bevisstheten omkring kravet og behovet for dokumentasjon i slike saker og rutinene knyttet til dette. Med erfaringene fra tilsynene støtter Fylkesmannen Kunnskapsdepartementets vurdering av at en bestemmelse om delt bevisbyrde vil kunne virke preventivt og bidra til å effektivisere de kravene som stilles til systematisk arbeid med psykososialt miljø på skolene.

En regel om delt bevisbyrde innebærer at et større ansvar legges på den profesjonelle parten. Erfaringene fra klagesaksbehandling

på dette område viser at elevene og foreldrene som oftest er den svake part i dette styrkeforholdet, og vil aldri ha samme dokumentasjonsmuligheten for løpende hendelser ved skolene, slik skolene har mulighet til. Etter Fylkesmannens vurdering kan det tenkes at bevisføringsrisikoen minskes også for skolene gjennom et tydeligere dokumentasjonsregime ved skolene. En bestemmelse om delt bevisbyrde vil kunne skape klarhet i ansvarsforholdet og gjøre arbeidet med krenkende hendelser mer forutsigbart for begge parter.

Fylkesmannen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg om eventuelle økonomiske konsekvenser en slik bestemmelse vil kunne medføre for skolene og skoleeierne. Når det gjelder administrative konsekvenser er det Fylkesmannens vurdering at en bestemmelse om delt bevisbyrde ikke medfører store konsekvenser, da kravet til internkontroll sett i sammenheng med handlingsplikten allerede etablerer krav til dokumentasjon for skolene i forbindelse med håndteringen av saker etter kapittel 9a.

Fylkesmannen tror ikke en bestemmelse om delt bevisbyrde får som konsekvens at skolens dokumentasjonskrav øker, men snarere at kravet til grundighet blir understreket.»

7.3.2.3 Høringsinstanser som gir sin tilslutning til forslaget, men med forbehold, endringsforslag eller under gitte forutsetninger

Noen høringsinstanser peker på et behov for at *overgangsregler* knyttet til bevisbyrde må utarbeides – i forskrift, rundskriv eller veileder. Fordi noen saker kan bli aktuelle mange år i ettertid må det oppstilles *tydelige kriterier* for hva som skal være gjeldende dokumentasjon for henholdsvis skadevolder og skadelidte. I motsatt fall er det fare for at delt bevisbyrde i praksis blir omvendt bevisbyrde. Det kan bli umulig for en skoleeier, mange år i ettertid, å fremskaffe dokumentasjon for at skoleeiers rutiner, generelt og i forhold til konkrete elever, var gode nok. Dermed vil en skoleeier risikere å bli dømt.

Andre høringsinstanser peker på at skoleeieren vil kunne ty til formalisme som en avvergende reaksjon, dvs. å konsentrere seg om å dokumentere det som er gjort i stedet for å ta seg av selve problemet, nemlig det mangelfulle skolemiljøet. Bestemmelsen bør derfor følges opp med en *veileder*.

Norsk Lektorlag sier i sin høringsuttalelse:

«Mobbing kan gi alvorlige, dyptgripende og langtrekkende konsekvenser for skoleelever. Vi trenger en ansvarliggjøring av skoleeier. Det er i disse tilfellene langt fra idealet i loven om et godt psykososialt miljø og oppfølgingen i skolehverdagen og i samfunnet for øvrig.

Norsk Lektorlag er positiv til innføring av delt bevisbyrde. Imidlertid er vi bekymret for at skoleeier vil kunne ty til formalisme som avvergende reaksjon, at skoleeier konsentrerer seg om det byråkratiske – det å kunne dokumentere hva som er gjort – i stedet for å ta seg av selve problemet, nemlig mobbingen. Denne bestemmelsen må ikke bli et nytt byråkratisk lass i skolen, der omstendelige prosesser, formalisering og dokumentasjonskrav vil ta oppmerksomheten bort fra problemet. Derfor tror vi at en lovendring bør følges opp med en veiledning om hvordan skoleeier på en god og hensiktsmessig måte kan dokumentere hva som gjøres, uten at det medfører unødvendig byråkratisering og bruk av ressurser.»

Enkelte høringsinstanser peker på at lovformuleringen slik den står kan føre til henleggelse av saker dersom skoleeier har rutiner og systemer for oppfølging av bestemmelser i opplæringslovens kap. 9a og det er sannsynliggjort at slik oppfølging har funnet sted. I så fall vil skjevheten mellom skadevolder og skadelidte under dagens regler bli opprettholdt og de foreslåtte endringene ikke ha noen effekt. Det anbefales derfor at lovforslaget *omformuleres*.

Det er viktig at skoleeier ikke er mer opptatt av å *sikre seg bevis* i tilfelle det går galt enn å drive godt forebyggende arbeid ved hver enkelt skole. I så fall vil dette gi økt press for å skaffe nødvendig dokumentasjon. Rettsliggjøringen må ikke gå på bekostning av forebyggende tiltak i det daglige arbeidet for et godt psykososialt skolemiljø.

Domstolsadministrasjonen peker på at det må vurderes hvilke *økonomiske konsekvenser* flere erstatningssøksmål vil få *for domstolene*, særlig de som behandler saker i første instans, eventuelt behovet for og størrelsen på en økonomisk kompensasjon til domstolene for økt sakstiltfang.

Tidspunktet for *ikrafttredelse* må bli tydeliggjort slik at det ikke gis tilbakevirkende kraft i lov eller forskrift. Ikrafttredelsestidspunktet må eventuelt *utsettes* noen år inntil skolenes dokumentasjonsrutiner er forbedret.

Fylkesmannen i Rogaland peker spesielt på hvor viktig det er å avklare fylkesmannens forvaltningsmessige rolle i forbindelse med den regelen som forslaget innebærer. Fylkesmannen er nor-

malt klageinstans ved enkeltvedtak med hjemmel i opplæringsloven. Hvis fylkesmannen skal ha en slik rolle også i erstatningssaker, er det viktig at det utarbeides retningslinjer og settes i gang kompetanseheving på området.

7.3.2.4 Høringsinstanser som er imot forslaget

Enkelte instanser peker på at det ikke er nødvendig å innføre en erstatningsregel i opplæringsloven siden slike bestemmelser finnes i *annet lovverk*, blant annet skadeerstatningsloven. Første ledd i forslaget er ivaretatt i dette lovverket.

Andre peker på at mobbing vil skje, uansett gode og innarbeidede rutiner. Mobbing er også vanskelig å oppdage i mange tilfeller. Et forslag om delt bevisbyrde vil derfor under enhver omstendighet føre til *flere søksmål* mot kommunene.

Enkelte instanser understreker at bevisbyrde-regler ikke er annet enn *formelle regler*. Det vil derfor ikke utgjøre noen realitetsforskjell om bevisbyrden ligger på skadevolderen, den skadelidte eller er delt. En domstol vil under enhver omstendighet gjøre en bred bevisvurdering og legge det mest sannsynlige faktum til grunn for sin avgjørelse. En skoleeier vil, uansett bevisbyrdereregler, måtte legge frem dokumentasjon for å underbygge sine påstander i en mulig erstatningssak.

Skolens ressurser bør heller brukes på *metoder som fungerer* for å få bukt med mobbingen enn å legge opp til en praksis som i større grad vil kreve økt dokumentasjon fra skolene. Noen skoler er mobbefri, hvilket må bety at noen metoder for å motvike mobbing faktisk fungerer. Det må heller arbeides for å bringe frem de gode eksemplene.

Noen høringsinstanser som er imot forslaget anfører i tillegg at en bestemmelse om delt bevisbyrde kan åpne opp for *dårlig begrunnede søksmål* og føre til at krav fører frem fordi de faktiske hendelsene ligger langt tilbake i tid. Skolens involverte kan huske lite fra den tiden, saken gjorde det i sin tid kanskje ikke nødvendig å iverksette spesielle tiltak og dokumentasjonen kan være mangelfull. Mange skoleeiere har dårlige rutiner for slik dokumentasjon. Det kan også tenkes at en skadelidts økonomiske tap skyldes andre forhold enn mangelfullt psykososialt skolemiljø. Det er uheldig, ikke minst rettsikkerhetsmessig, dersom slike forhold fører til at en skole blir dømt.

Det pekes også på at ubegrunnede søksmål kan få *uheldige konsekvenser*, menneskelige og økonomiske, for både saksøker og saksøkte.

En regel om delt bevisbyrde kan føre til *belastninger for elever* som ikke får et eventuelt erstatningskrav innfridd. Flere instanser peker på at forslaget vil gi økt byråkrati og arbeidsmengde for skoleeiere i form av *dokumentasjonskrav og økt tidsforbruk*. Skoleeiere må hele tiden sikre seg og samle dokumentasjon for å være rustet i tilfelle de får et erstatningssøksmål mot seg. Forslaget vil derimot ikke bidra til bedre psykososialt skolemiljø.

Oslo kommune sier i sin høringsuttalelse følgende:

«Departementet anfører på side 30 i høringsnotatet at innføring av delt bevisbyrde vil kunne gi økt dokumentasjonsbehov og økt tidsforbruk for skolene, men konkluderer med at dette trolig ikke vil utgjøre noen stor merbelastning for skolene. Oslo kommune har etter dommen avsagt av Høyesterett 1. februar 2012 mottatt flere krav på erstatning med henvisning til dommen. Ved innføring av delt bevisbyrde antar vi at antallet krav vil øke. Vår erfaring er at disse sakene er svært tidkrevende, både for skoler, utdanningsadministrasjon og byarkiv. Videre er vår erfaring at kravene som fremmes ikke fører frem.

I tråd med hva departementet skriver i høringsnotatet, er det mulig at innføring av delt bevisbyrde vil medføre en økning i antall krav. Om dette vil bidra til et bedre psykososialt miljø for elever, eller kun en ytterligere rettsliggjøring av skolen og at flere søksmål rettes mot skoleeier, er usikkert.»

Flere av høringsinstansene som er imot forslaget peker på at et godt psykososialt skolemiljø ikke oppnås ved hjelp av erstatningsrettslige regler eller frykten for å få et erstatningskrav mot seg. Det oppnås i stedet gjennom *aktive skoleledere og lærere* i deres daglige arbeid ute i skolene i nært samarbeid med elever og foreldre. Heller ikke elevene vil bli hjulpet av et slikt forslag i *skolehverdagen* hvor de nettopp trenger hjelp. Det er derfor vanskelig å se hvordan en endret bevisbyrderregel i det hele tatt vil bidra til bedre skolemiljø.

En rettssak vil komme i *etterkant* av en opplevd ubehagelig skolesituasjon. Den vil derfor ikke være til noen hjelp for eleven bortsett fra en eventuell økonomisk kompensasjon. Kreftene bør heller settes inn på forebyggende tiltak for å skape et godt psykososialt skolemiljø som motvirker mobbing og andre krenkelser. Ressursene må ikke flyttes over til oppgaver utenfor skolens primær oppgaver. En rettssak vil definitivt være

en sak som ligger utenfor disse primær oppgavene.

Universitets- og høyskolerådet sier i sin høringsuttalelse:

«Skolen har ansvar for å sikre elevene et godt psykososialt miljø, og virkemidler som bidrar til dette, er viktige å prioritere. Vi er i tvil om lovforslaget som her fremmes, er det beste virkemidlet.

Ivaretagelse av et godt psykososialt miljø er en av skolens primær oppgaver. En rettssak vil komme i etterkant av en opplevd urimelig belastende skolesituasjon, og for seint til å gjøre noe for eleven — utover å gi en eventuell økonomisk kompensasjon. Vi er bekymret for en stadig sterkere rettsliggjøring av skolen, blant annet fordi det kan medføre at ressurser flyttes vekk fra skolens primær oppgaver. Ett av argumentene som brukes, er at eleven er den svake part, og må ivaretas. Eleven må ivaretas, men i de tilfeller der saker fremmes for rettsapparatet, vil også lærerne og skolen komme i en utsatt posisjon. Det må arbeides kontinuerlig for å styrke det psykososiale miljøet. Vi mener ressursene i større grad må gå til tiltak som settes inn i forkant, for å skape et godt miljø.»

Enkelte instanser peker i tillegg på at det *ikke* er gjort noen *risikovurdering* hverken med hensyn til forslagets økonomiske eller administrative konsekvenser. Det er uklart hvilke administrative og økonomiske konsekvenser flere erstatningssaker kan få for skoleeiere. Forslaget vil gjøre det nødvendig å styrke både skoleledelsen og det mer kantile apparatet for bedre å sikre nødvendig dokumentasjon og forsvarlige arkivsystemer.

Det anføres videre at en bestemmelse om delt bevisbyrde kan gi *urealistiske forventninger* til utfallet av en erstatningssak og falske forhåpninger om å nå frem i saken. Det begrunnes med at det er et særskilt prinsipp som kun er innført på noen få områder, er forholdsvis lite kjent og fordi det uavhengig av bevisbyrderegler er en lang vei fra et søksmål anlegges til en sak eventuelt har vunnet frem i retten. Det bør i stedet utredes nærmere hvor sannsynlig det er at delt bevisbyrde vil gi større muligheter for å nå frem i erstatningssaker.

Det er *uklart* hva som faller inn under en erstatningsregel og hva som faller utenfor. Dette skyldes blant annet at det i dag er tvil om hva som kvalifiserer til brudd på opplæringslovens bestemmelser om psykososialt skolemiljø. Det er nødven-

dig å *klargjøre skoleeiers ansvar* dersom en bestemmelse om delt bevisbyrde skal fungere.

Enkelte høringsinstanser ser ingen fornuftig grunn til at det kan idømmes erstatning som følge av brudd på bestemmelsene om psykososialt skolemiljø, men ikke for brudd på det *fysiske* skolemiljøet.

7.3.2.5 *Alternative lovforslag*

To høringsinstanser fremmer alternative lovforslag. *Bergen kommune* foreslår at «den ansvarlige» i ny § 9a-8 annet ledd skal erstattes med «*skoleeieren*.»

KS er imot forslaget om innføring av en erstatningsregel i opplæringsloven og en bestemmelse om delt bevisbyrde, men foreslår likevel en ny formulering av ny § 9a-8 dersom forslaget blir fremmet. Det foreslås følgende:

«§ 9a-8 Erstatningsansvar og bevisbyrde

Bestemmelsene i skadeerstatningsloven av 13. juni 1969 gjelder 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 overholdt opplæringslovens § 9a-3 og § 9a-4, skal dette legges til grunn med mindre den ansvarlige sannsynliggjør noe annet.»

7.4 Departementets vurderinger og forslag

7.4.1 Generelt

7.4.1.1 *Egen erstatningshjemmel i opplæringsloven*

Det foreslås i høringen for det første å innføre i opplæringslovens § 9a-8 en egen erstatningshjemmel. Det foreslås som et *første ledd* i erstatningsbestemmelsen og gjort gjennom en henvisning til de generelle erstatningsreglene som finnes i kap. 2 i skadeerstatningsloven. Høyesterett henviste til nettopp disse reglene i dom av 1. februar 2012 da en kommune ble dømt og ilagt erstatning for overtreddelse av de reglene om psykososialt skolemiljø som gjaldt i siste halvdel av 1980-årene.

Dette forslaget innebærer ikke realitetsendringer i gjeldende rett på området. Det viktigste ved dette forslaget er at det blir tydeliggjort i opplæringsloven at det er mulig å kreve erstatning. I tillegg gis samme sted en anvisning på hvilke erstatningsregler som skal gjelde, nemlig de samme som allerede gjelder og som er lovfestet i skade-

erstatningslovens kap. 2. Det gjøres ikke noe forsøk på å lovfeste de ulovfestede erstatningsreglene som allerede gjelder. Disse berøres ikke av det fremsatte forslaget.

Et fåtall høringsinstanser har hatt motforestillinger til dette punktet og ment at det er unødvendig å lovfeste et erstatningsansvar i opplæringsloven fordi det allerede er lovfestet i skadeerstatningsloven.

Departementet er ikke enig i dette fordi det vil fremstå som lovteknisk uheldig å nedfelle et prinsipp om delt bevisbyrde i opplæringsloven uten at den selv inneholder en uttrykkelig erstatningshjemmel. Departementet holder fast ved sitt forslag om at en slik erstatningsbestemmelse blir tatt inn i opplæringsloven. Dette er overensstemmende med departementets vurderinger forut for høringen og vurderinger gjort på bakgrunn av bred støtte gjennom høringsinnspill.

7.4.1.2 *Delt bevisbyrde*

I høringen foreslås videre at det – gjennom en uttrykkelig bestemmelse i opplæringslovens § 9a-8 – innføres et prinsipp om delt bevisbyrde. Det foreslås som annet ledd i erstatningsbestemmelsen.

Hovedbegrunnelsen bak forslaget er at det skal gjøre terskelen lavere for en skadelidt elev å gå til erstatningssøksmål dersom vedkommende mener at skoleeieren har brutt sine plikter på området for psykososialt skolemiljø.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at det normalt er en markert ubalanse i styrkeforholdet mellom en elev på den ene siden og en 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 skyldes videre den rollen skolen og lærerne har som henholdsvis myndighetsinstans og myndighetspersoner og ved at skolen er obligatorisk. Eleven, i hvert fall på grunnskolen, har ikke noe valg i den forstand at skolen kan velges bort. Eleven må forbli i posisjonen som den svakeste parten i forholdet så lenge skolegangen varer. Denne ubalansen anføres av flere høringsinstanser som et argument for forslaget. Det hevdes at forslaget vil gi en mer rettferdig ordning. **D e p a r t e m e n t e t** er enig i at dette er et argument for innføring av delt bevisbyrde. Dette er i tråd med noe av begrunnelsen bak departementets forslag.

Det hevdes videre at en skoleeier er nærmere til å redegjøre for det som har skjedd enn en elev som påstår å ha vært utsatt for mangelfullt psyko-

sosialt skolemiljø og mangelfull oppfølging av dette fra skoleeiers side. I noen saker vil det være skoleeieren som sitter inne med mest opplysninger og best kunnskap om hva som faktisk har skjedd. Det gjelder i hvert fall hva som er iverksatt av tiltak fra skoleeiers side, kanskje også i noen tilfeller hvor en elev mener at en skoleeier ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp det psykososiale skolemiljøet. I så fall vil denne parten være den som er nærmest til å føre bevis for grunnlaget for avgjørelsen. Et fåtall høringsinstanser har pekt på dette forholdet. I andre tilfeller vil det stille seg motsatt og være den som er utsatt for mangelfullt psykososialt skolemiljø som har best kunnskap om hva som er skjedd. Det gjelder i hvert fall de tilfeller der det er skjedd alvorlige brudd på bestemmelsene om psykososialt skolemiljø, typisk tilfeller av alvorlig mobbing. I saker om psykososialt skolemiljø vil derfor dette argumentet kunne slå begge veier. I saker der det er et jevnt styrkeforhold partene imellom hevder noen at delt bevisbyrde bare er et ubetydelig avvik fra de alminnelige bevisbyrdereglene. Det betyr i så fall at bevisbyrden i slike tilfeller neppe vil ha noen stor praktisk betydning. Regler om delt bevisbyrde vil fungere slik at dersom skadelidte har fremlagt opplysninger som underbygger hans krav, vil skoleeieren for å ivareta sine interesser måtte fremlegge motbevis. Skadelidtes påstand må som nevnt ovenfor støttes av sakens ytre omstendigheter («gi grunn til å tro...»). Fordi skadelidte først må påvise at det er skjedd et tilfelle av for eksempel mobbing, vil en regel om delt bevisbyrde bidra til å forhindre at skadevoldersiden risikerer grunnløse søksmål med påstand om unnlatt eller mangelfull oppfølging av saker om psykososialt skolemiljø.

Ved avgjørelse av saker med delt bevisbyrde er det fortsatt det mest sannsynlige faktum som skal legges til grunn av en domstol.

Mange høringsinstanser har pekt på nettopp dette som argument for innføring av delt bevisbyrde. På den annen side har mange også påpekt at innføring av delt bevisbyrde er unødvendig fordi bevisbyrdereglene ikke er annet enn formelle regler og at det ikke nødvendigvis vil 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 hvem som er ansvarlig for det som har skjedd. Når en saksfulle faktum er lagt frem for og vurdert av en domstol, spiller det liten eller ingen rolle hvem som i utgangspunktet har bevisbyrden for vil-

kåret om ansvarsgrunnlag. Det er på en slik bakgrunn ikke gitt at en endret bevisbyrderregel vil medføre noen endring av betydning i saker i sin alminnelighet.

De p a r t e m e n t e t er enig i at domstolene vil ta stilling i en konkret sak ut fra en bred bevisvurdering, uavhengig av hva slags bevisbyrderegler som gjelder. Men innføring av en slik bevisbyrderregel vil likevel kunne stimulere en skadelidte til å fremme et erstatningskrav som han kanskje ellers ikke hadde vurdert å gå videre med. Terskelen for å gå til sak blir lavere. Mener en elev at han er berettiget til erstatning på grunn av noe som skoleeieren kan klandres for på skolemiljøområdet, er det etter departementets syn urimelig med et regelverk som gjør et søksmål helt utenkelig. Nettopp dette hensynet – at terskelen for å gå til erstatningssak skal bli litt lavere – er departementets begrunnelse for å foreslå innføring av delt bevisbyrde. Dette vil også kunne gi bestemmelsen større signaleffekt og ha en preventiv virkning.

Flere høringsinstanser peker på at en regel om delt bevisbyrde vil kunne bidra til bedre total opplysning av en sak. En skoleeier vil måtte bidra til sakens opplysning gjennom motbevis. Den kan ikke basere seg på at skadelidte ikke makter å oppfylle sin bevisbyrde. Skoleeieren blir tvunget til å dokumentere hvordan saken har vært behandlet. En slik regel vil derfor kunne være et godt incitament til å få en sak bredt og godt opplyst. Den som blir beskyldt for mangelfull oppfølging av for eksempel en mobbesak kan ikke forholde seg passiv. De p a r t e m e n t e t er enig med dem som i høringen peker på dette.

Et annet synspunkt som noen høringsinstanser har pekt på er at en bestemmelse om delt bevisbyrde vil kunne virke preventivt og bidra til å effektivisere de kravene som stilles til systematisk arbeid med psykososialt miljø på skolene. Det vil oppmuntre skoleeierne til å ha forsvarlige systemer for å sikre et godt psykososialt skolemiljø og forebygge for eksempel mobbing. Dette er også noe av bakgrunnen for å foreslå en regel om delt bevisbyrde. De p a r t e m e n t e t støtter synspunktet.

Et argument mot delt bevisbyrde er at det kan være belastende for en skoleeier å bli beskyldt for ikke å ha fulgt opp sine lovpålagte plikter i en sak om psykososialt skolemiljø. Det kan også skje at en beskyldning ikke godt nok kan motbevises. I slike tilfeller vil det kunne virke uheldig å fravike de ordinære bevisbyrdereglene. Denne innvendingen er påpekt av noen få høringsinstanser. Sett på bakgrunn av at domstolene – også med et

prinsipp om delt bevisbyrde – vil legge det mest sannsynlige faktum til grunn for sin avgjørelse i en sak, er imidlertid ikke departementet bekymret for skoleeiers rettssikkerhet i en slik sammenheng.

Mange høringsinstanser har pekt på at en regel om delt bevisbyrde vil gi økt dokumentasjonsbyrde, tidsbruk og byråkrati for skoleeierne. Det hevdes at skoleeier i større grad må samle inn og oppbevare dokumentasjon for å underbygge mulige påstander om unnlatt eller mangelfull oppfølging av det psykososiale skolemiljøet. De hevder også at de må oppbevare dokumentasjonen lenger enn i dag.

Om sistnevnte sier *Riksarkivet* i sin høringsuttalelse:

«Ovenstående må også sees i sammenheng med kommentarer på sidene 30 og 39 i høringsnotatet. Her heter det at nye bestemmelser kan føre til at (mer) dokumentasjon må oppbevares for lengre tid enn tidligere. Vi gjør oppmerksom på at plikt til bevaring av dokumentasjon følger av arkivloven med forskrifter, jf. arkivloven § 9.

Andre lover kan gi føringer for hvilken dokumentasjon som skapes, men bestemmelse om hva som skal tas vare på av det som har blitt til, reguleres altså av arkivloven. Rettighetsdokumentasjon er et viktig formål etter arkivloven. Det er derfor lite trolig at det vil bli gitt bestemmelser som tillater kassering/sletting av dokumentasjon som kan ha betydning for elevens, og skoleeiers, mulighet til å underbygge sin oppfatning av hva som har skjedd i slike sammenhenger som man her snakker om, også på lang sikt. Riksarkivaren vil uttale at det er viktig at det ikke blir gitt signaler som kan misforstås med hensyn til arkiveringsplikt.»

Departementet mener økt dokumentasjonsbyrde for skoleeierne må avveies mot hensynet til å få en sak så bredt opplyst som mulig før en endelig avgjørelse fattes. I mange tilfeller vil sistnevnte anses som det viktigste.

Rettssikkerhet er alltid et viktig hensyn å ta. I vurderingen av rettssikkerhet kan det ikke bare tas hensyn til den belastningen det kan være for skoleeieren å få beskyldninger om regelbrudd mot seg. Viktig er også hensynet til skadelidte som ikke skal risikere å se at en skadevolder slipper unna med regelbrudd fordi regelverket i seg selv gjør det vanskelig eller umulig for en skadelidte å gå til erstatningssak.

Det kan være tilfellet dersom skadelidte har full bevisbyrde.

Har en skoleeier oppfylt kravene i opplæringsloven, har denne skoleeieren liten grunn til bekymring. Sannsynligheten er i tilfelle liten for at søksmål blir anlagt. Blir det anlagt, er det lite sannsynlig at det vil føre frem.

Det er grunn til tro at ubegrunnede søksmål vil bli stanset underveis, både i den innledende, saksforberedende fasen og før de når domstolene. I tillegg må en skadelidte starte prosessen ved å peke på omstendigheter som «gir grunn til å tro» at det har funnet sted brudd på bestemmelsene. Det heter om dette at den skadelidte har den såkalte bevisføringsrisikoen.

Departementet mener det er viktig at en sak blir bredt og godt opplyst og at partenes rettssikkerhet blir ivaretatt. Skoleeier har dessuten allerede i dag en plikt til å ha forsvarlige systemer for løpende oppfølging og dokumentasjon av det psykososiale skolemiljøet. I tillegg vil en skoleeier, uavhengig av muligheten for å bli saksøkt, måtte oppbevare dokumentasjon over tid i tråd med arkivlovgivningen, jf. blant annet arkivlovens § 9. Under enhver omstendighet vil oppbevaring av dokumentasjon som man allerede har – eller skal ha – ikke medføre noen stor merbelastning for skoleeier.

Det hevdes av en del høringsinstanser at en regel om delt bevisbyrde vil bidra til «rettsliggjøring» med flere krav og flere rettslige prosesser. Slike prosesser kan være både ressurs- og tidkrevende for skoleeierne. Det er ikke gitt at en slik utvikling vil gjøre det psykososiale skolemiljøet bedre eller mobbeproblemet i norsk skole mindre. Det stilles også et spørsmål mer generelt om saker om psykososialt skolemiljø skal løses ved hjelp av erstatningsrettslige regler.

Departementet er ikke enig i bekymringen om økt dokumentasjonsbyrde og økt rettsliggjøring fordi det tross alt bare foreslås en mindre justering i bevisbyrdereglene. Det foreslås delt bevisbyrde når det gjelder ansvarsgrunnlaget i en erstatningssak, ikke noe utover dette. Det er etter departementets syn en lang vei fra en sak om mangelfullt psykososialt skolemiljø oppstår til saken ender opp med domstolsbehandling.

Noen høringsinstanser peker på at det må arbeides målrettet for å forebygge mobbing og at gode tiltak for et godt psykososialt skolemiljø må iverksettes. Dette må prioriteres i stedet for arbeid med å utarbeide rutiner for innsamling av dokumentasjon, forberede seg til rettsaker o.lign. Slik departementet ser det er det ingen motsetning i disse forholdene. Skoleeier

har allerede etter dagens regelverk – og har hatt det lenge – en plikt til å arbeide for et godt psykososialt skolemiljø. Skoleeieren har også en plikt til å ha forsvarlige systemer for å vurdere om kravene i opplæringsloven er oppfylt, herunder dokumentasjon. Det er således ikke noe krav om innsamling av noe annet eller mer for å forberede seg på en mulig rettssak.

Det hevdes av noen høringsinstanser at mobbing vil skje, at den er vanskelig å oppdage og at en bestemmelse om delt bevisbyrde vil gi flere søksmål mot skoleeierne.

Departementet er enig i at mobbing kan være vanskelig å oppdage. Mulighetene for søksmål kan nettopp få de kommunene hvor forekomsten av mobbing er stor til å innskjerpe sine rutiner for på sikt å få omfanget av mobbing ned. Hvorvidt en bestemmelse om delt bevisbyrde vil gi flere søksmål, er vanskelig å si sikkert. Økt oppmerksomhet om mobbing og på erstatningsbestemmelsene vil kunne ha en slik effekt. På den annen side vil den langsiktige konsekvensen av det kunne være mer oppmerksomhet på forebyggende arbeid som på sin side kan resultere i mindre mobbing og dermed færre rettssaker.

At en regel om delt bevisbyrde vil gi urealistiske forventninger til utfallet av en rettssak, kan departementet ikke se som noe argument mot en slik regel. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til utfallet av en rettssak, uansett bevisbyrderegler. Dessuten vil en skadelidt gjerne få profesjonelle råd underveis i en sak slik at forventningene blir realistiske.

Noen høringsinstanser frykter at nye erstatningssaker vil gi merarbeid for domstolene. Departementet kan ikke se at dette er noe argument mot forslaget. Det er intet ønske om å ha flest mulig rettssaker, men domstolene skal kunne brukes når det er behov for det. De kan være en hjelp for dem som har fått sine rettigheter krenket, enten ved at det blir inngått minnelige ordninger eller ved at skadelidte får sin rett oppfylt gjennom ordinær domstolsbehandling.

Det er vanskelig å forutsi et fremtidig antall søksmål. Likevel anses det, bl.a. på bakgrunn av det som er sagt ovenfor, som lite sannsynlig at det vil føre til mange nye saker ved domstolene.

Det er av et par høringsinstanser påpekt at delt bevisbyrde også burde gjelde ved brudd på reglene om fysisk skolemiljø. Departementet vil bemerke at dette spørsmålet ikke var et tema i høringen. Det drøftes derfor ikke videre i denne sammenheng.

Noen av de høringsinstansene som støtter forslaget om innføring av delt bevisbyrde har hatt

synspunkter på at lovforslaget må følges opp med forskrift, veileder, rundskriv og lignende, blant annet for å angi klart hvilke dokumentasjonskrav som skal stilles til henholdsvis skadevolder og skadelidte. Departementet utarbeider normalt sett årlige rundskriv hvor det orienteres om nye lovendringer. Bortsett fra dette foreligger ingen konkrete planer om å følge opp eventuelle lovendringer med en veileder eller forskriftsbestemmelser.

Enkelte høringsinstanser har ment at disse bestemmelsene ikke bør tre i kraft for raskt. Etter departementets vurdering er det ikke aktuelt å utsette reglens ikrafttredelse for at skoleeierne skal få tid og anledning til å etablere systemer og rutiner for å fremskaffe nødvendig dokumentasjon med tanke på eventuelle rettssaker. Plikten til å ha slike systemer har eksistert i mange år allerede. Ikrafttredelse er derfor foreslått å være fra kommende skoleår, dvs. fra 1. august 2013.

7.4.2 Departementets forslag

På bakgrunn av høringen kan departementet ikke se at det har kommet tungtveiende argumenter mot forslaget. Tvert imot har det vært relativt stor støtte for dette. På bakgrunn av det som har kommet frem i høringsuttalelsene vil således departementet holde fast ved det forslaget som ble sendt på høring og foreslå innført en bestemmelse om delt bevisbyrde. Det vises også her til departementets begrunnelse for høringsforslaget og de vurderingene som ble gjort forut for dette, se pkt. 7.3.1 ovenfor.

Det understrekes at departementets forslag ikke innebærer innføring av noen ny sanksjon mot mangelfullt psykososialt skolemiljø, men at det skal gjøres noe lettere å gå til erstatningssøksmål enn hva tilfellet er i dag. Det foreslås heller ikke endringer i erstatningsansvarets omfang.

Når det gjelder utformingen av selve lovforslaget foreslår departementet enkelte justeringer i forhold til høringsforslaget.

Bergen kommune har foreslått at begrepet «den ansvarlige» i bestemmelsens siste ledd skal erstattes av ordet «skoleeieren.» Dette er foreslått for å gi bedre overensstemmelse med ordlyden i første del av samme ledd i bestemmelsen. Departementet er enig i forslaget fra Bergen kommune og vil foreslå at bestemmelsens ordlyd endres i tråd med dette innspillet.

KS er imot innføring av delt bevisbyrde, men har foreslått endringer i lovbestemmelsen dersom en slik bestemmelse likevel blir innført. Det er fore-

slått en noe forenklet lovformulering i forhold til det forslaget som departementet sendte på høring.

I første ledd foreslås for det første henvist til hele skadeerstatningsloven, ikke bare kap. 2. Departementet er ikke enig i dette. Det er skadeerstatningslovens kap. 2 som inneholder selve ansvarsbestemmelsene. Det er disse som det er behov for å trekke inn i opplæringsloven, blant annet fordi de representerer et eget erstatningsvilkår og fordi de må sees i sammenheng med bestemmelsen om delt bevisbyrde. De øvrige kapitlene i skadeerstatningsloven inneholder bestemmelser om andre og noe mer spesielle forhold. Det er ikke behov for at en henvisning til disse bestemmelsene blir tatt inn i opplæringsloven. Disse bestemmelsene vil uansett gjelde som tidligere som generelle bestemmelser for mange samfunnsområder, også for skolen.

For det annet foreslås i første ledd ordene «så langt de passer» tatt ut. Departementet er enig i dette innspillet. En slik tilføyelse i lovteksten vil kunne skape visse uklarheter.

I annet ledd foreslås en henvisning bare til §§ 9a-3 og 9a-4, ikke hele kap. 9a. Departementet er ikke enig i denne avgrensningen. Det bør henvises til hele kap. 9a som sikrer alle elever et godt

psykososialt miljø, selv om §§ 9a-3 og 9a-4 er det mest relevante.

KS foreslår siste del av annet ledd formulert noe enklere enn departementet har gjort. Departementet har lagt seg på samme linje i forslaget til lovformulering som gjort i de bestemmelsene om delt bevisbyrde som er brukt som mønster og som er omtalt under pkt. 7.2.3 ovenfor. KS sitt forslag innebærer en enklere lovt tekst. Forslaget svekker ikke lovbestemmelsen og gir den heller ikke et annet meningsinnhold. Departementet støtter derfor innspillet fra KS på dette punktet, men med bruk av begrepet «skoleeieren» i stedet for «den ansvarlige», jfr. Bergen kommunes innspill omtalt ovenfor.

Det er i tillegg gjort noen mindre justeringer i lovteksten av språklig karakter.

7.4.3 Private skoler

Det foreslås ingen endringer for private skoler med rett til statstilskudd som faller inn under privatskolelovens bestemmelser. De endringene som blir gjort i opplæringsloven vil gjelde tilsvarende for private skoler. Det henvises i privatskolelovens § 2-4 til opplæringslovens kap. 9a om skolemiljø.

8 Forslag om utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø

8.1 Bakgrunnen for forslaget

Forslaget går ut på å forlenge foreldelsesfristen for straffesaker om psykososialt miljø i skolen fra dagens to år til fem år.

Den generelle bakgrunnen for lovforslaget er den samme som for lovforslaget om erstatningsbestemmelse og delt bevisbyrde, se under punkt 7.1 ovenfor. Det vises også i denne forbindelse til utredningen som departementet mottok 24. mai 2011 fra Universitetet i Oslo.

I arbeidet med psykososialt miljø og for å hindre mobbing har departementet vurdert om det bør være lettere enn i dag å gå til straffesak i tilfeller hvor et slikt behov er til stede. 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 alvoret for denne typen saker og kunne ha en signaleffekt for aktuelle aktører.

Departementet fremmer derfor her forslag om å endre opplæringsloven slik at foreldelsesfristen forlenges i straffesaker etter opplæringslovens § 9a-7. Foreldelsesfristen er i dag to 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, bl.a. fordi det ofte kan være tidkrevende å vurdere om det bør anlegges sak.

Forslaget innebærer et unntak fra hovedprinsippet i norsk rett, nemlig at foreldelsesfristen skal være knyttet til strafferammen.

Den ansvarlige i en straffesak vil i denne sammenheng være skoleeieren. Nedenfor vil også begrepet «skolen» bli brukt om denne parten. Om det ene eller det andre begrepet brukes i teksten, har ingen realitetsbetydning. Om parten på den andre siden vil begrepene «eleven» eller «fornærmede» bli brukt. Heller ikke her har det noen realitetsbetydning om det ene eller det andre begrepet brukes i teksten.

8.2 Gjeldende rett

Regulering av spørsmålet om straff for manglende oppfølging av bestemmelsene om psykososialt miljø i opplæringsloven er dels regulert i opplæringsloven, dels i straffeloven. Disse to regelsettene må leses i sammenheng for å få hele bildet av gjeldende rett på dette feltet.

8.2.1 Opplæringsloven

Opplæringslovens straffebestemmelse om skolemiljø er nedfelt i dagens § 9a-7. Her heter det følgende:

«§ 9a-7. Straff

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.»

Det er ingen bestemmelse om strafferettslig foreldelse i opplæringsloven. Dette er regulert i straffeloven.

8.2.2 Straffeloven

Foreldelsesfristens lengde

Foreldelsesfristen er knyttet til strafferammen. Med en strafferamme på inntil 3 måneders fengsel, jfr. opplæringslovens § 9a-7, er foreldelsesfristen to år.

I straffelovens § 67 heter det bl.a.:

«§ 67. Fristen for foreldelse er:

2 år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil 1 år, ...»

Foreldelsesfristens utgangspunkt

Foreldelsesfristen begynner å løpe når det straffbare forholdet er opphørt, eventuelt når en virkning er inntrådt.

I straffelovens § 68 heter det om dette:

«§ 68. Fristen for foreldelse regnes fra den dag det straffbare forhold er opphørt.»

Når straffbarheten avhenges eller påvirkes av en inntrådt virkning, regnes fristen først fra den dag virkningen er inntrådt. Det samme gjelder når påtalen er avhengig av en senere inntrådt begivenhet.»

Foreldelsesfristens avbrudd

Foreldelsesfristen avbrytes når rettergangsskritt i form av siktelse tas ut.

I straffelovens § 69 heter det:

§ 69. Fristen for foreldelse avbrytes ved rettergangsskritt som medfører at den mistenkte får stilling som siktet. Skjer siktelsen ved utenrettslig erklæring eller ved utferdigelse av forelegg, avbrytes foreldelsesfristen ved meddelelse til mistenkte om at han er siktet.

Oppsummert om foreldelsesfrist

Foreldelsesfristen for straffesaker om psykosialt miljø er to år fra den dag det straffbare forholdet er opphørt eller virkningen er inntrådt. Hvis for eksempel 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 at psykiske skadevirkninger har vist seg for den som er fornærmet i en sak.

8.2.3 Privatskoleloven

Det følger av privatskolelovens § 2-4 annet ledd at opplæringslovens kap. 9a om elevers skolemiljø gjelder tilsvarende for private skoler med rett til statstilskudd.

For disse må også en eventuell foreldelsesfrist for straffbare forhold gjøres gjeldende med utgangspunkt i opplæringslovens § 9a-7, jfr. privatskolelovens § 2-4 annet ledd og straffelovens bestemmelser om foreldelse i §§ 67 flg. Privatskoleloven har på skolemiljøområdet ikke egne bestemmelser om straff og foreldelse.

8.3 Høringen

8.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsforslaget et nytt tredje ledd i opplæringslovens § 9a-7 om straff

med en foreldelsesfrist på fem år til erstatning for dagens frist på to år. Straffelovens bestemmelser for øvrig om foreldelse skulle gjelde. Det ble altså ikke foreslått noen endringer i når fristen skal begynne å løpe eller når den skal avbrytes. Heller ikke ble det foreslått endringer i opplæringslovens § 9a-7 første og annet ledd om hhv. strafferamme og medvirkningsansvar.

Det ble ikke foreslått endringer i privatskoleloven. Privatskoleloven henviser til opplæringslovens kap. 9a. Eventuelle endringer i opplæringsloven på dette området vil gjelde tilsvarende for privatskoleloven, jfr. privatskolelovens § 2-4 annet ledd.

Om foreldelsesfristen uttalte departementet følgende:

«En særskilt grunn til at straffebestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7 ikke brukes i konkrete straffesaker kan være at bestemmelsens foreldelsesfrist er kort. Den er to år, noe som henger sammen med bestemmelsens lave strafferamme. Strafferammen er inntil tre måneders fengsel.

Ved vurderingen av en utvidet foreldelsesfrist har departementet vurdert behovet for lengre frist avveiet mot de forhold som begrunner foreldelsessystemet. Flere hensyn begrunner de generelle reglene om foreldelse. Behovet for å straffe avtar etterhvert. Det gjelder både styrken av de individualpreventive og de allmennpreventive hensynene. Andenæs uttrykker det slik i Johs. Andenæs: Alminnelig strafferett (4. utgave, 1997) side 486: «Har den skyldige oppført seg bra i en årrekke, virker det mot sin hensikt å straffe ham nå; har han gjort seg skyldig i nye lovovertridelser, kan han straffes for disse. (..) Tiden leger alle sår. Både den krenkede og almenheten faller etter hvert til ro, iallfall hvis det ikke gjelder særlig grove forbrytelser.»

Også hensynet til lovbyteren tilsier at adgangen til å stille vedkommende til ansvar på et tidspunkt bør falle bort. Overfor lovbyteren fremstår det som urimelig å straffe lenge etter at handlingen er foretatt. Dette hensynet har større vekt dersom lovbyteren er en fysisk person enn om det dreier seg om et foretak.

For reglene om foreldelse av straffansvar er det også et sentralt hensyn at verdien av vitneprov og andre bevis svekkes med tiden. Med dette øker faren for at en rettsavgjørelse kan bli feil. I straffesaker veier dette hensynet tungt. Er man oppmerksom på usikkerheten ved bevisene, vil det ofte lede til en slik tvil at straffefor-

følgningen ender med frifinnelse. For straffe-
forfølgningens preventive virkninger blir det
langt på vei det samme enten eldre forhold hen-
legges på grunn av foreldelse eller ender med
frifinnelse.

På den annen side kan man effektivisere en
straffebestemmelse ved å ha en tilstrekkelig
lang foreldelsesfrist. Dette vil særlig gjelde
saker der den straffebetingede handlingen og
effekten av den ikke viser seg så raskt. Det kan
ta lang tid før skadevirkningene av mangelfullt
psykososialt skolemiljø kommer til syne. Fristen
for å anlegge straffesak kan allerede være
utløpt når en fornærmet kommer til at bruk av
straff er ønskelig mot en skoleeier for overtredelse
av bestemmelser i opplæringsloven.

Et annet hensyn er at fornærmede i en slik
sak er en elev som på grunn av alder og umoen-
denhet har dårligere forutsetninger for å ivare-
reta sine interesser enn en skoleeier som er
representert ved voksne personer. Det inne-
bærer normalt at det for en fornærmet vil
kunne ta tid å vurdere om skade er lidt og
eventuelt hva man skal gjøre med situasjonen.
Dette kan tale mot de generelle hensynene
som ligger bak foreldelsesinstituttet. I hvert
fall kan de tale for at hensynet til lovbrøyteren i
noen tilfeller må vike slik at en fornærmet får
lengre tid til å vurdere om det bør reises straffe-
sak i et konkret tilfelle. I en slik interesse-
avveining kan hensynet til eleven veie så tungt
at lovbrøyteren i lengre tid enn normalt må
finne seg i å leve med den usikkerheten at et
søksmål kan bli anlagt.

Et ytterligere hensyn er at overtredelser av
reglene om psykososialt skolemiljø etter kapitel
9a i opplæringsloven betraktes som svært
alvorlige, særlig dersom det dreier seg om gro-
vere tilfeller. Overtredelsene rammer unge
mennesker, ofte svært unge, i en sårbar posi-
sjon vis a vis voksne som motpart og ofte med
begrensede muligheter for å forsvare seg. Ska-
devirkningene kan være store og uopprette-
lige.

Et viktig hensyn for 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 mob-
bing og bedre løsninger i konkrete enkelt-
saker. Dette kan også bidra til å gjøre bestem-
melsen tydeligere som signalbestemmelse på
området. En lavere terskel for å fremme
straffesak kan innebære at det blir anlagt flere
straffesaker på området.

Et alternativ til forlenget foreldelsesfrist
kunne ha vært å lovfeste i opplæringsloven at
foreldelsesfristen i saker etter kap. 9a ikke
under noen omstendighet skal begynne å løpe
før fornærmede er fylt 18 år. Da er man sikret
lang foreldelsesfrist i de fleste saker, særlig tatt
i betraktning at mangelfullt psykososialt skole-
miljø er et større problem i grunnskolen enn i
videregående opplæring. En slik løsning er
valgt i straffeloven for seksuelle overgrep mot
barn under henholdsvis 14 og 16 år, altså i helt
spesielle saker. Siden denne løsningen er for-
beholdt slike helt spesielle og særlig alvorlige
saker vurderes det som lite hensiktsmessig å
foreslå noe lignende for saker etter kap. 9a i
opplæringsloven.

Fristen for strafferettslig foreldelse har nor-
malt sammenheng med strafferammen. Fordi
strafferammen i dette tilfellet vurderes som
hensiktsmessig sett i forhold til overtredelsens
karakter, vil ikke departementet foreslå denne
skjerpet. Det foreslås i stedet en egen bestem-
melse i opplæringslovens § 9a-7 som angir en
foreldelsesfrist, uavhengig av strafferammen.»

8.3.2 Spesielt om lengden på foreldelsesfristen

Her gjorde departementet i høringsforslaget føl-
gende synspunkter gjeldende:

«På den ene siden kan det vurderes å innføre
en svært lang foreldelsesfrist, for eksempel 15
år. Barn som utsettes for mangelfullt psykisk
skolemiljø de første årene på barneskolen vil
da kunne vurdere et mulig straffesøksmål gjen-
nom hele skolegangen, også mens de er i even-
tuell videregående opplæring. En slik foreldel-
sesfrist vil imidlertid sterkt avvike fra straffe-
rammen. Foreldelsesfristen vil da være på linje
med den som gjelder for svært alvorlige lov-
brudd med langt høyere strafferamme enn den
som gjelder for brudd på kap. 9a i opplærings-
loven.

Et annet alternativ kan for eksempel være
fem års foreldelse. Fem år fra det straffbare for-
holdet er opphørt bør være tilstrekkelig i de
fleste tilfeller for å ta stilling til om søksmål skal
reises for brudd på kap. 9a i opplæringsloven.
En slik foreldelsesfrist vil også avvike ganske
betydelig fra dagens da den er mer enn dobbelt
så lang. Men den vil gi betydelig bedre tid for
en fornærmet til å områ seg m.h.t. søksmål enn
dagens regel. Samtidig vil den avvike klart fra
straffebud av langt alvorligere karakter og som

har svært lange foreldelsesfrister – 10, 15 eller 25 år. En foreldelsesfrist på fem år er i straffeloven forbeholdt lovbrudd med lovbestemt straff fra ett til fire års fengsel.

En forlenget foreldelsesfrist bør etter departementets syn være minst fem år. Det vil representere en hensiktsmessig og merkbar endring i forhold til dagens frist på to år. Den fornærmede vil få betydelig lengre tid til å vurdere en eventuell straffesak. Samtidig ivaretas fremdeles i ganske stor grad hensynet til lovbrøtteren som en gang må bli ferdig med saken.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en foreldelsesfrist på fem år for straffbar overtredelse av reglene om psykososialt skolemiljø etter kapittel 9a i opplæringsloven.»

8.4 Synspunkter fra høringsinstansene

Det er mottatt innspill fra 123 høringsinstanser. 49 høringsinstanser har ikke kommentarer til forslaget. Av de resterende 73 høringsinstansene støtter 56 forslaget. Blant disse er ni fylkesmannsembeter, ni fylkeskommuner, 29 kommuner, KS, Utdanningsforbundet, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Skolenes landsforbund. 7 høringsinstanser har synspunkter på forslaget, men tar ikke stilling til om de er for eller imot. 10 støtter ikke forslaget. Dette gjelder fire fylkeskommuner og seks kommuner. Av dem som støtter forslaget gjør noen dette uten nærmere begrunnelse, andre med egne kommentarer og begrunnelser for dette. Noen støtter også forslaget med forbehold, endringsforslag eller under gitte forutsetninger.

8.4.1 Høringsinstanser som støtter forslaget med egne kommentarer og begrunnelser

Flere høringsinstanser fremhever at det er viktig å *statuere* det *ansvaret* som bestemmelsen gir uttrykk for og det *alvoret* som den er ment å markere. Da spiller det mindre rolle at det er få felende dommer og at bestemmelsen derfor virker lite praktisk. Den får større effekt dersom foreldelsesfristen utvides.

Fylkesmannen i Oppland sier følgende i sin høringsutalelse:

«Gjennom erfaringene fra felles nasjonalt tilsyn konstaterer Fylkesmannen at opplæringsloven § 9a-7 har en tydelig signaleffekt og bestemmelsen har dermed en preventiv effekt. Straffe-

bestemmelsen understreker alvoret i denne type saker.

I høringsnotatet påpeker Kunnskapsdepartementet at ingen er dømt etter straffebestemmelsen i opplæringsloven § 9a-7 for brudd på bestemmelsene i kapittel 9a. Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at straffebestemmelsen kan effektiviseres ved å ha en tilstrekkelig foreldelsesfrist. Slik Fylkesmannen leser høringsnotatet vises det ikke til noen umiddelbar sammenheng mellom det forhold at ingen er dømt etter bestemmelsen og någjeldende foreldelsesfrist på to år.

Kunnskapsdepartementet skriver at en forlenget foreldelsesfrist vil kunne bidra til lavere terskel for å ta i bruk straffebestemmelsen og dermed at flere straffesaker på området blir anlagt. Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke ett mål i seg selv at flere skal straffefølges. Spørsmålet om straff kommer i etterkant av at ansatte eller skolen uaktsomt eller forsettlig har brutt bestemmelsen i kapittel 9a. Fylkesmannen vil understreke viktigheten av systematisk forebyggende arbeid for nettopp å forhindre at en sak får utvikle seg til et stadium hvor det vil kunne være aktuelt å stille spørsmål om eventuelt straffeansvar. I denne sammenhengen mener Fylkesmannen at en forlenget foreldelsesfrist i større grad får en preventiv effekt ved at skolene og skoleeiere setter fokus på arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

Overtredelse av reglene om psykososialt skolemiljø kan være svært alvorlig. Som vist til under vurderingen om delt bevisbyrde rammer overtredelsene barn og unge som er ekstra sårbare og hvor de som oftest er den svakeste parten. Fylkesmannen støtter Kunnskapsdepartementets vurdering av at summen av hensynene for å innføre lengre foreldelsesfrist veier opp for de hensynene som taler imot en slik innføring. Fylkesmannen støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å utvide foreldelsesfristen for saker etter kapittel 9a fra to år til fem år. Fylkesmannen mener fem års foreldelsesfrist vil ivareta hensynene som begrunner reglene om foreldelsen og samtidig bidra til at fornærmede i slike saker får bedre forutsetninger for å ivareta sine interesser.»

Flere høringsinstanser peker på at en utvidet foreldelsesfrist vil gi en fornærmet bedre tid til å vurdere en eventuell straffesak samtidig som foreldelsesfristen ikke vil avvike så sterkt fra strafferammen. Dette vil gi en mer realistisk foreldelses-

frist. Det er svært uheldig dersom det går så lang tid at fristen for å anlegge straffesak allerede er utløpt når man bestemmer seg for å gå til sak mot skoleeier for overtredelse av bestemmelser om psykososialt skolemiljø. Det er viktig at *senskader* av mangelfullt psykososialt skolemiljø også kan gi grunnlag for søksmål.

Høringsinstansene trekker også frem at en elevs *alder* og *modenhet* kan styrke forutsetningene for å ivareta egne interesser. Lovbruddene kan ha skjedd da *barnet var lite*, kanskje helt nede i 10-12-årsalderen, og skadevirkningene inntreer først når barnet er blitt voksent. Forståelsen av en vanskelig og traumatisert skolehverdag vil i mange tilfeller trenge tid på å modne. Det kan i mange tilfeller ta lang tid før konsekvensene av mangelfullt psykososialt skolemiljø viser seg. En utvidet foreldelsesfrist vil gi en elev mer tid til grundig å vurdere om han skal gå videre med en sak. Det vil også være enklere å anmelde en sak når *eleven ikke lenger går på skolen*.

Noen instanser trekker også frem at det kan være et problem under *bevisførselen* hvis lang tid er gått, men mener fem år likevel ikke er for lang frist i denne sammenheng.

8.4.2 Høringsinstanser som gir sin tilslutning til forslaget, men med forbehold, endringsforslag eller under gitte forutsetninger

Noen trekker frem at det må utarbeides *overgangsregler* knyttet til foreldelsesfristen og at tidspunktet for *ikrafttredelse* må bli tydeliggjort slik at det ikke gis tilbakevirkende kraft i lov eller forskrift. Det pekes også på at forslaget er *vagt begrunnet* og at det er *usikkert* hvor stor *effekt* forslaget vil ha.

8.4.3 Høringsinstanser som er mot forslaget

Høringsinstanser som er mot forslaget uttaler bl.a. at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak fra prinsippet om at foreldelsesfristen må være knyttet til *strafferammen*. Det skal ikke gjelde andre foreldelsesregler i opplæringsloven enn i *straffeloven*.

Vestfold fylkeskommune sier i sin høringsuttalelse følgende om disse forholdene:

«Fylkeskommunen ser ikke at økt foreldelsesfrist vil bidra til å gjøre bestemmelsen mer effektiv. Det bør ikke lages særbestemmelse for dette området i loven, men beholde forholdet mellom straffebestemmelsen og foreldel-

sesfrist som i dag. Fylkeskommunene legger vekt på arbeidet med systematisk oppfølging rundt §9a for å ivareta de lovkrav som er satt. Bruk av enkeltvedtak og tiltak iverksatt i denne sammenheng vil en kunne løse de fleste tilfeller som oppstår i skolen. Forslaget støttes ikke.»

Andre høringsinstanser mener forslaget er *dårlig begrunnet* og ikke vil ha noen preventiv effekt. Det trekkes av noen frem at det må være *mulig* å vurdere et krav og anmelde *innen to år*. En utvidet frist er unødvendig. Andre peker på at skolene med dette forslaget må *oppbevare dokumentasjon* i *lenger* tid enn i dag. Et fåtall mener forslaget innebærer en *uriktig sammenblanding* av to helt ulike rettsforhold – erstatning og straff. Det betviles i tillegg av noen høringsinstanser at utvidet foreldelsesfrist vil gi mer rettferdighet i enkeltsaker, at det vil ha en forebyggende effekt på det psykososiale skolemiljøet og at det vil redusere omfanget av mobbing. Det vil i stedet føre til *økt «rettsliggjøring»* av skolen og være tid- og ressurskrevende. Samtidig understrekes det at *alvoret* i slike saker kommer klart nok til uttrykk i loven gjennom en foreldelsesfrist på to år. *Ingen* er så langt blitt *dømt* etter opplæringslovens § 9a-7 om straff. Et fåtall høringsinstanser mener derfor at det ikke vil ha noen effekt å gjøre endringer i denne bestemmelsen.

8.5 Departementets vurderinger og forslag

8.5.1 Generelt

Det foreslås i høringen å utvide foreldelsesfristen for straffesaker fra to til fem år. Det innebærer i så fall at foreldelsesfristen ikke lenger knyttes til strafferammen som er det vanlige, men at det innføres en egen foreldelsesfrist uavhengig av denne. Strafferammen i dagens bestemmelse foreslås ikke endret.

Forslaget er fremmet for at en fornærmet skal få lenger tid til å vurdere om en sak skal anmeldes. Skadevirkninger av mangelfullt psykososialt skolemiljø kommer ikke alltid til syne før lenge etter at de straffbare hendelsene skjedde. Det har forekommet at saker er blitt avvist av politi- og påtalemyndighet samt av domstolene fordi saken allerede er foreldet. En forlenget foreldelsesfrist vil kunne bøte på dette. Samtidig er ikke fristen foreslått forlenget så mye at det tar for lang tid å bli ferdig med en sak. Hensynet til skoleeier er i avveiningen søkt ivaretatt.

8.5.2 Om straff i saker om skolemiljø

Mange høringsinstanser peker på at straffebestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7 er en viktig signalbestemmelse. Den gir aktørene på området klar beskjed om viktigheten av arbeidet med skolemiljøet og at kravene i opplæringslovens kap. 9a skal overholdes. Bestemmelsen antas å ha en preventiv effekt. Dette i seg selv er et viktig formål med en slik type lovbestemmelse. Et fåtall høringsinstanser peker på at ingen er blitt dømt etter bestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7, og at det derfor er uten betydning å gjøre endringer i den.

Departementet er ikke enig i at bestemmelsen er uten betydning. Etter departementets syn er den en viktig signalbestemmelse, og et klart flertall av høringsinstansene støtter dette. Det har imidlertid aldri vært et mål at saker om brudd på psykososialt skolemiljø først og fremst skal løses gjennom straffesøksmål. Men det er viktig å markere gjennom loven at slike brudd anses alvorlige og kan føre til straff for den som overtrer bestemmelsene. Det er derfor viktig at straffebestemmelsen utformes slik at den faktisk kan brukes i de tilfellene hvor det er behov for det. En forlenget foreldelsesfrist vil ytterligere understreke alvoret i bestemmelsen og gi en fornærmet bedre mulighet til å anmelde en sak.

Noen høringsinstanser er bekymret for at forslaget vil føre til mer «rettsliggjøring» av skolemiljøfeltet. Departementet tror ikke – tatt i betraktning det svært lave tallet på slike saker i dag – at en forlenget foreldelsesfrist vil føre til noe stort press på domstolene med slike saker. Forslaget er først og fremst ment å være en hjelp for fornærmede i de svært få saker som kan bli aktuelle.

Noen høringsinstanser påpeker at forslaget vil gjøre at skoleeier må oppbevare dokumentasjon lenger enn i dag. Etter departementets syn innebærer det bare at skoleeier i lenger tid enn i dag må være forberedt på å bruke tilgjengelig dokumentasjon. Dette blir tilfellet dersom en straffesak anlegges. Men forslaget vil ikke føre til at det må fremskaffes annen type dokumentasjon. Det vil neppe heller føre til at den må oppbevares lenger. Eksisterende arkivlovgivning gir føringer for hvor lenge ulike typer av dokumentasjon må oppbevares av skoleeier. Denne lovgivningen berøres ikke av forslaget. Under enhver omstendighet ville det neppe heller være noen stor ekstra byrde for en skoleeier om allerede tilgjengelig dokumentasjon måtte oppbevares noen flere år enn etter dagens regler.

Det påpekes i høringen av et fåtall høringsinstanser at det ikke kan innføres foreldelsesregler som ikke er knyttet til strafferammen. Dette er uvanlig og et brudd med det som hittil har vært et nærmest unntaksfritt prinsipp i norsk rett. Det er imidlertid intet prinsipielt til hinder for å gjøre et slikt avvik.

Det kan være flere grunner til at straffebestemmelsen ikke har vært anvendt så ofte. Blant annet kan det være vanskelig å bevise om og i så fall når en skoleeier har forsømt seg ved at ansatte har handlet uaktsomt eller forsettlig i forhold til bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9a. Kunnskap om regelbrudd og eventuelle konsekvenser av det vil ofte først vise seg lenge etter at en person er blitt utsatt for mangelfullt psykososialt skolemiljø. Mangelfull oppfølging av psykososialt skolemiljø skyldes normalt forhold som har pågått over tid og hvor flere enn en person er involvert. Årsakene til en skade kan være mange og undertiden helt andre enn en skoleeiers mangelfulle oppfølging på området. Hendelsesforløpet i slike saker er ofte usikkert og subjektivt betinget.

Disse hensynene er ikke blitt påpekt av høringsinstansene, men er etter departementets syn viktige hensyn å ta ved vurderingen av om det skal gjøres endringer i foreldelsesfristen. Departementet er av den oppfatning at disse hensynene nettopp taler for en forlenget foreldelsesfrist. En utvidet frist vil kunne bidra til å gjøre bestemmelsen mer effektiv.

Et par høringsinstanser mener at tidspunktet for ikrafttredelse må tydeliggjøres og ikke gis tilbakevirkende kraft.

Tidspunktet for ikrafttredelse vil etter planen være 1. august 2013 dersom forslaget blir vedtatt av Stortinget.

8.5.3 Bestemmelsens rekkevidde

Straffebestemmelsen i opplæringslovens § 9a-7 gjelder brudd på bestemmelser i hele kap. 9a, dvs. både fysisk og psykososialt skolemiljø.

Det er departementets vurdering at en eventuell forlenget foreldelsesfrist bare skal gjelde overtredelser av det psykososiale skolemiljøet. Endringsforslaget er begrunnet i et ønske om tiltak på området for psykisk skolemiljø. Blant annet antas at virkningene av mangelfull oppfølging av elever som har vært utsatt for et dårlig psykososialt skolemiljø i mange tilfeller kan komme lenge i ettertid.

For overtredelser av det fysiske skolemiljøet foreslås foreldelsesfristen å være som i dag, dvs. koblet opp mot strafferammen på tre måneder.

Dette gir en uendret foreldelsesfrist på to år. Det har ikke vært vurdert å foreslå endringer på dette punktet. Gjennom en slik løsning får man et skille i selve lovbestemmelsen. Første og annet ledd vil gjelde både det psykososiale og det fysiske skolemiljøet, tredje ledd bare det psykososiale. Dette fremstår som uproblematisk så lenge det kommer klart til uttrykk i selve lovbestemmelsen. Bestemmelsens første og annet ledd foreslås fortsatt å gjelde hele kap. 9a, dvs. både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Bestemmelsens nye tredje ledd om forlenget foreldelsesfrist – fem år – foreslås bare å gjelde det psykososiale skolemiljøet.

8.5.4 Departementets forslag

På bakgrunn av det som har kommet frem gjennom høringsuttalelsene vil departementet holde

fast ved det forslaget som ble sendt på høring og foreslå foreldelsesfristen i straffesaker utvidet fra to til fem år. Dette er også overensstemmende med begrunnelsen for forslaget og de vurderingene som departementet gjorde forut for høringen.

8.5.5 Private skoler

Det foreslås ingen endringer for private skoler som faller inn under privatskolelovens bestemmelser. De endringene som blir gjort i opplæringsloven vil gjelde tilsvarende for private skoler. Det henvises i privatskolelovens § 2-4 til opplæringslovens kap. 9a om skolemiljø.

9 Forslag om hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets

9.1 Bakgrunnen for forslaget

Flere kommuner i Norge har et lite elevgrunnlag på enkelte av sine skoler. Noen kommuner har av den grunn startet opp ulike former for skolesamarbeid for å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i begge kommuner. Slikt samarbeid vil i noen tilfeller kunne være med på å styrke skoletilbudet i kommuner som hver for seg sliter med å opprettholde tilbudet enkelte steder i sin kommune. Nabokommuner kan samarbeide om dette i dag, men da basert på at foreldre/foresatte og elever samtykker til at eleven går 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. En kommune kan derfor ikke beslutte at en skole lokalisert i en annen kommune er nærskole for sine elever, heller ikke når den geografisk sett er den nærmeste.

Etter gammel grunnskolelov, som ble avløst av opplæringsloven i 1998, § 3 nr. 4 første ledd, kunne to eller flere kommuner vedta interkommunale skolekretser. Ved innføringen av opplæringsloven i 1998 ble grunnskoleloven opphevet og forskriftshjemmelen ikke videreført. Begrunnelsen var at reglene om kretsregulering i hovedsak var veiledende og ga kompetanse som allerede fulgte av kommunens alminnelige kompetanse til å organisere sin virksomhet. Det ble videre anført at reglene hadde liten rettslig betydning og derfor kunne oppheves, samtidig som det ble understreket at det var ønskelig med få unntak fra det grunnleggende nærskoleprinsippet. Kommunens hjemmel til å fastsette forskrifter om egne kommunale skolekretser ble imidlertid beholdt i opplæringsloven § 8-1 første ledd andre punktum. Det er presisert i forarbeidene at det ikke ligger innenfor det kommunale handlingsrom å fastsette forskrifter i strid med nærskoleprinsippet.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Plikten til å gi grunnskoleopplæring påhviler den enkelte kommune jf. opplæringsloven § 13-1. Elev-

ene har fra det året de fyller seks, rett og plikt til grunnskoleopplæring jf. opplæringsloven § 2-1 første ledd. Plikten omfatter alle som er bosatt i kommunen. Plikten etter opplæringsloven kan oppfylles i private skoler jf. privatskoleloven § 3-2 første ledd.

9.2.2 Retten til å gå på nærskolen og kommunens ansvar for grunnskoleopplæring

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 ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til. Nærskolen må ligge i bostedskommunen. Denne rettigheten omtales gjerne som nærskoleprinsippet.

Hva som skal regnes som nærskolen avgjøres, i følge forarbeidene til opplæringsloven, av en rekke forhold. Det skal blant annet tas hensyn til geografisk nærhet, men også topografi og hvorvidt skoleveien er å anse som trygg. Enkelte subjektive forhold kan også vektlegges, for eksempel hvilken skole søsken allerede går på. Bostedskommunen kan ikke pålegge en elev å gå på en skole i en annen kommune. I tillegg innebærer prinsippet en plikt for eleven til å gå på den nærmeste skolen.

Nærskoleprinsippet har vært et gjeldende prinsipp i norsk rett i lang tid, dette fremgår tydelig av forarbeidene til opplæringsloven, se bl.a. Ot.prp.nr.46 (1997-1998) punkt 9 og NOU 1995:18 punkt 20.4. Retten til å gå på nærskolen, og bestemmelser om hvordan kommunene skal følge det opp, er regulert i opplæringsloven § 8-1:

«Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første ledd bokstav c i forvaltningslova om kunngjeving i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.»

Etter bestemmelsen kan kommunen 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. For foreldre og elever er det særlig viktig. Loven gir kommunen rett til å velge om den vil benytte sin lovbestemte adgang til å utarbeide forskrifter om kommunale skolekretser. Dersom forskrifter om kommunale skolekretser ikke er vedtatt, vil avgjørelse om hvilken skole en elev skal gå på være et enkeltvedtak.

Verken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når en skole kan legges ned eller opprettes. Saksbehandlingsregler ved skolenedleggelse er imidlertid omtalt av Utdanningsdirektoratet i rundskriv Udir-2-2012 – *Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser*. Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer, herunder skolefaglige vurderinger. Kommunene er dessuten forpliktet til å legge vekt på barnets beste i saker om skolestruktur. Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn, og er gjennom menneskerettsloven fra 2003 en del av norsk rett. Artikkel 3 nr. 1 lyder:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Det er den enkelte kommune som har plikt til å sørge for at egne innbyggere får grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 13-1. I tillegg har kommunene hovedansvaret for spesialpedagogisk hjelp. Dersom barn får opplæring utenfor bosteds-

kommunene skal bostedskommunen som hovedregel betale for dette jf. forskrift til opplæringsloven § 18-1. Det er også denne kommunen som har ansvar for og myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket skal fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra kommunen der barnet faktisk mottar opplæring.

Opplæringsloven § 13-1 første og andre ledd lyder:

«Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen. Ansvaret gjeld ikkje elevar og andre som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 13-2 og 13-3 a.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om kven som skal reknast som busett i kommunen, og om refusjon av utgifter som andre kommunar har til grunnskoleopplæring.»

Forskrift til opplæringsloven § 18-1 *første ledd bokstav a og bokstav e* lyder slik:

«a) For barn som ikkje er særskilt nemnde under punkt b, c og d, og som får grunnskoleopplæring, spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp utanfor kommunen, betaler bustadkommunen etter avtale. Bustadkommunen fastset omfanget av spesialundervisninga og den spesialpedagogiske hjelpa etter sakkun-ning tilråding frå vertskommunen. Bustadkommunen er den kommunen der foreldra, eller den av foreldra som har omsorga for barnet, bur.

....

e) I tvilstilfelle avgjer Fylkesmannen i det fylket der barnet oppheld seg, kven som er ansvarleg for kostnadene.»

Kommunene kan etter forskriften § 18-1 bokstav a inngå avtaler som nærmere regulerer hvordan betalingen skal fordeles mellom bostedskommunen og skolekommunen så fremt det ikke er gitt spesielle regler i denne bestemmelsen bokstav b til d. Det overordnede ansvaret for å sørge for at eleven får grunnopplæring er uansett lagt til bostedskommunen etter opplæringsloven § 13-1. Det daglige ansvaret vil naturlig være hos den kommunen som faktisk gir opplæringen.

9.3 Høringen

9.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo at opplæringsloven § 8-1 blir endret slik at kommunene får en hjemmel som slår fast at de kan ha felles kommunal skolekrets. Dette forutsetter at hver kommune vedtar likelydende forskriftsbestemmelser med sammenfallende ikrafttredelsesdato og at det inngås en samarbeidsavtale som minst oppfyller innholdskrav som foreslått av departementet.

Forslaget innebærer ingen annen innskrenking av nærskoleprinsippet enn at nærskolen også kan være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen. Kun områder som er i geografisk nærhet av hverandre kan omfattes av en felles kommunal skolekrets. Nærskoleprinsippet gjelder med unntak av kravet om at nærskolen må finne seg i elevens bostedskommune.

9.3.2 Høringsuttalelser

9.3.2.1 Generelt

Departementet har mottatt høringsuttalelser som representerer 123 høringsinstanser. 60 støtter departementets forslag om hjemmel for kommunene til å vedta forskrift om felles skolekrets. 3 høringsinstanser er i mot forslaget, mens 60 høringsinstanser ikke tar stilling eller har merknader til forslaget. Blant flertallet som støtter departementets forslag finner vi 35 kommuner, KS og en fylkeskommune. Det er gjennomført konsultasjon med Sametinget. Sametinget støtter forslaget.

Et overveiende flertall støtter forslaget uten konkrete merknader. Dette er *ADHD Norge, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bergen kommune, Bærum kommune, Bodø kommune, Drammen kommune, Grenlandssamarbeidet (kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien), Fagforbundet, Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG), Fosnes kommune, Fredrikstad kommune, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Vestfold, Haugesund kommune, Kristiansund kommune, Lierne kommune, Lindås kommune, Midtre Gauldal kommune, Namsdalseid kommune, Nittedal kommune, Nærøy kommune, Oppdal kommune, Oslo kommune, PPT Stjørdal, Rømskog kommune, Sarpsborg kommune, Skolenes landsforbund, Sogn og fjordane fylkeskommune, Steinerskoleforbundet,*

Stjørdal kommune, Trondheim kommune, Øvre Eiker kommune.

Noen høringsinstanser støtter forslaget, men har likevel konkrete innspill. Blant disse er *Andebu kommune, Barneombudet, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesrådet i Nord-Trøndelag, Grong kommune, Horten kommune, KS, Lier kommune, Modum kommune, Nedre Eiker kommune, Norsk Lektorlag, Sandnes kommune, Skolelederforbundet, Stavanger kommune, Utdanningsforbundet.*

Tre høringsinstanser har merknader til forslaget uten at de tar direkte stilling til forslaget innhold. Dette er *Bjørkly privatskole, Riksarkivaren og Høgskolen i Oslo og Akershus.*

Blant de høringsinstansene som ikke har merknader er det 12 kommuner og 12 fylkeskommuner.

Kun tre høringsinstanser er negative til forslaget. Dette er *Norsk forening for utviklingshemmede, en gruppe på 5 foreldre/foresatte i Nærøy kommune ved Hans Martin Storø (med totalt 5 barn under skolepliktig alder) og NTNU fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse.*

9.3.2.2 Behov for å kunne fastsette felles kommunal skolekrets

60 høringsuttalelser er positive til departementets forslag. Blant disse er 35 kommuner representert. Flere av de høringsinstansene som er positive til forslaget understreker at en slik hjemmel vil kunne forhindre nedleggelse av mindre utkant-skoler.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sier følgende: «For det tredje kan hensynet til barnets beste, Barnekonvensjonens artikkel 3, tale for at to eller flere kommuner har anledning til å tilby elevene den skolen som gir et best mulig pedagogisk, sosialt og kulturelt utbytte.»

KS er enig i at det er et behov for slikt samarbeid, men mener at dette samarbeidet må reguleres av kommunelovens bestemmelser om samarbeid og ikke i opplæringsloven.

Stjørdal kommune fremhever at forslaget er godt og gir rom for større fleksibilitet ved organiseringen av skoletilbudet i kommuner med geografisk store skolekretser.

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag mener at forslaget er en fordel både for elever, kommuner og fylkeskommuner. Fylkesrådet er av den oppfat-

ning at forslaget vil gi økt forutsigbarhet og legger til rette for best mulig ressursbruk.

Også *Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG)* er positive og mener at forslaget med sine samarbeidsmuligheter kan føre til økt total kvalitet i skolen.

9.3.2.3 Nærskoleprinsippet

Svært mange av høringsinstansene gjentar departementets forutsetning om at nærskoleprinsippet skal bevares.

Fylkesmannen i Oppland peker i den forbindelse på at hensynet til barnets beste også vil kunne være oppfylt selv om kommunene ikke er nabokommuner. Fylkesmannen viser til et eksempel fra Oppland fylke der det foregår et skolesamarbeid mellom tre kommuner. Kommunegrensene går her på tvers i et dalføre slik at elevene i en kommune reiser gjennom kommune nummer to for å gå på skole i kommune nummer tre. Fylkesmannen i Oppland peker på at en forutsetning for at dette skal være akseptabelt, er at reiseavstanden til en tredje kommune er kort.

Flere høringsinstanser, deriblant *Utdanningsforbundet* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, støtter forslaget, og peker samtidig på at det bør veie tyngre at man med dette forslaget legger til rette for å få til en skolestruktur som gir elevene mulighet til å gå på den skolen som er nærmest, enn at forslaget kan medføre at noen elever må gå på skole i nabokommunen mot sin eller foreldres/foresattes vilje.

Sandnes kommune støtter forslaget, men mener også at nærskoleprinsippet, etter gjeldende rett, kan skape store utfordringer innad i en kommune, for eksempel fordi kommunen av den grunn må bygge ut skoler eller bygge nye skoler samtidig med at skoler i rimelig avstand har ledig kapasitet. *Sandnes kommune* mener at kommunene har behov for et større handlingsrom enn det dagens lovverk og praktiseringen av dette gir rom for.

En gruppe på fem foreldre/foresatte i *Nærøy kommune i Nord-Trøndelag* er svært kritiske til forslaget. Skolesamarbeid på tvers av kommunene er aktuelt i skolekretsen disse er bosatt. De foresatte mener at forslaget i større grad kan medføre at lokale grendeskoler legges ned. Fordi også skolen i en felles skolekrets kan legges ned, mener de at man i fremtiden kan risikere at elevene står uten tilbud innenfor rammen av det som i dag anses som akseptabel reisetid. De viser til at

selv om lovverket gir elevene rett til et skoletilbud innenfor rammen av reisetidsnormen, kan resultatet bli at dette blir umulig å oppfylle i praksis fordi skolebygget er avhendet og lærerkompetansen har flyttet på seg. *Foreldregruppen i Nærøy kommune* mener at samarbeidskommunene må være forpliktet til et langsiktig samarbeid. Dessuten mener de at kommunene må ha felles eierskap og styring med en slik skole. De sier videre at de er redde for at kommunene i deres tilfelle ikke vil binde seg til et langsiktig samarbeid, og er derfor opptatt av at det for nedleggelse av skoler i slik felles skolekrets som forslaget gjelder, må gjelde tilsvarende prosessrammer og vilkår som gjelder for nedleggelse av skoler i en kommune i dag. Videre mener de at ved en eventuell nedlegging av slike skoler, må det være like beslutningsprosesser i den enkelte deltakende kommune og tilsvarende krav til alternativt skoletilbud og reisetid for elevene fra de respektive kommunene.

9.3.2.4 Om enkelte elevgrupper

Både *Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)* og *pedagogisk institutt ved NTNU, fakultet for samfunnsvitenskapelig teknologi* er bekymret for hvilket utslag en eventuell regelendring vil få for elever med spesielle behov. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)* er derimot positive til forslaget så lenge funksjonshemmede barn og barn med læringsutfordringer får gå på sin nærskole.

Pedagogisk institutt, NTNU stiller spørsmål ved om dette forslaget tar godt nok vare på rettighetene til elever som trenger ekstra tilrettelagt opplæring i form av spesialundervisning. Instituttet uttrykker spesielt bekymring i tilknytning til eksempelet i høringsnotatet der det heter at en eventuell tilråding om spesialundervisning gjøres fra den kommunen eleven går på skole i, mens et eventuelt vedtak skal gjøres av bostedskommunen. Instituttet peker på at involvering av to kommuner i saksgangen mot et eventuelt vedtak om spesialundervisning, kan medføre ulike vurderinger, både av spesialpedagogisk og økonomisk art, som igjen vil kunne føre til en svekkelse av rettighetene forankret i opplæringsloven § 5-1.

NFU er bekymret for at regelendringen kan føre til at enda færre elever med spesielle behov får adgang til å gå på nærskolen. Forbundet peker på at for elever med utviklingshemming er det viktig med en forutsigbar skolehverdag, og at man her er avhengig av at kommunestyret ikke vedtar endringer.

9.3.2.5 Samarbeidsavtale og innholdet i denne – plassering av ansvar, dekning av utgifter m.v.

Flere høringsinstanser er opptatt av at ansvarsforholdet, både det organisatoriske og det økonomiske, mellom de samarbeidende kommunene må være klarlagt. *Skolelederforbundet* fremhever i den forbindelse at det er viktig med gode avtaler og at hensynet til barnets beste da må veie tyngst. *Horten kommune* viser på sin side til at det allerede er praksis flere steder at det lages avtaler for barn som bor nærmere en skole i nabokommunen enn nærmeste skole i bostedskommunen.

Flere høringsinstanser tar opp ulike forhold knyttet til skyss. *Andebu kommune* og *Nedre Eiker kommune* peker på at de økonomiske forholdene knyttet til skoleskyss og ansvaret for dekningen av denne må avklares.

Stavanger kommune viser til at i dag har den enkelte kommune ansvaret for å dekke utgiftene til grunnskoleopplæring for sine elever, hvilket også omfatter fosterhjemsplasserte elever som får sin skolegang i en annen kommune. Kommunen peker på at det er fornuftig at dette prinsippet videreføres ved et eventuelt nærskolesamarbeid på tvers av kommune-/fylkesgrenser. *Stavanger kommune* peker også på at fordi elevens rett til skoleskyss ligger fast, uavhengig av om nærskolen ligger i bostedskommunen eller i nabokommunen, er det naturlig at bostedskommunens ansvar også forblir uendret.

Modum kommune sier i den sammenheng:

«Enkelte innbyggere i Modum kommune opplever i dag at deres barn skysses forbi den nærmeste skolen fordi denne ligger i en annen kommune. Forslaget bidrar til å gi kommuner økte muligheter til, gjennom samarbeide, å gi elever tilbud om skolegang i nærskolen, uavhengig av kommunegrensene. Først og fremst på grunn av finansieringen av skyss.»

Steinerskoleforbundet og *Bjørkly privatskole* tar opp spørsmålet om skyss til en privatskole utenfor egen kommune. De mener at dersom en hjemmel for opprettelse av interkommunale skolekretser vedtas, vil det være naturlig at elever bosatt i områder innenfor slike interkommunale skolekretser også får rett til skoleskyss til privatskole utenfor egen kommune.

Riksarkivaren peker i sin høringsuttalelse på at avtalen bør klargjøre arkivansvaret etter arkivloven.

9.3.2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kun en høringsinstans, *Norsk Lektorlag*, peker på at forslaget kan gi økte kostnader for kommunene. Det er for øvrig ingen høringsinstanser som har hatt merknader til departementets omtale av dette.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

9.4.1 Behov for å kunne fastsette felles kommunal skolekrets

Flere kommuner i Norge har vanskeligheter med å opprettholde små skoler grunnet manglende elevgrunnlag, og skolenedleggelse er ikke uvanlig. Utdanningsdirektoratet gjorde i 2010 en kartlegging¹ av omfanget av og årsaken til skolenedleggelse. Kartleggingen viste at i perioden 2007/2008 – 2009/2010 ble 154 skoler i Norge lagt ned. Få elever og kommuneøkonomi ble oppgitt som de mest vanlige årsakene til skolenedleggelse.

Et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg er positive til forslaget og fremhever at det er et behov for den foreslåtte bestemmelsen. Det oppgis at den vil forenkle samarbeid kommuner i mellom og dermed bidra til å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i samarbeidende kommuner. *FUG* støtter dette, og mener også at slikt samarbeid kan bedre total kvaliteten på skoletilbudet i kommunene. Også *KS* peker på at det er både behov for og nødvendig med denne type samarbeid.

Departementet ser at behovet for en mer hensiktsmessig skolestruktur, herunder hensynet til kommunenes behov for å planlegge sin ressursinnsats og hensynet til kommuneøkonomien, taler for at kommunene får en noe større frihet til å justere hvilke områder som sokner til hvilke skoler enn det som følger av gjeldende rett. Skolesamarbeid kan dessuten bidra til økt kvalitet på skoletilbudet i disse kommunene. Det vises i den forbindelse til at flere høringsinstanser, deriblant *Utdanningsforbundet* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, mener at hensynet til en mer hensiktsmessig skolestruktur bør veie tyngre enn det faktum at noen elever kan risikere å måtte gå på skole i en annen kommune enn bostedskommunen, mot deres egen/deres foresattes vilje.

¹ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Rapporter/Skulenedleggelse%202007_2010.pdf

De fleste høringsinstansene har vært positive til forslaget, kun tre av instansene er i mot.

Departementet mener at opplæringsloven bør endres i samsvar med høringsforslaget. Det foreslås en endring når det gjelder hvilket organ i kommunen som kan inngå, si opp og endre samarbeidsavtalen, se punkt 9.4.4.5. Av hensyn til forutberegnelighet, både for samarbeidsparten og elever og foreldre/foresatte, mener departementet at det bør være en viss terskel for at avtalen endres eller sies opp, myndigheten er derfor lagt til kommunestyret selv, hvilket innebærer et delegeringsforbud.

9.4.2 Nærskoleprinsippet

Nærskoleprinsippet er et grunnleggende prinsipp i norsk skole og retten til å gå på nærskolen er nedfelt i opplæringsloven. Departementet mener at dette er et prinsipp det er viktig å bevare hovedinnholdet i, hvilket også var en forutsetning for forslaget. Etter dette prinsippet har elever etter opplæringsloven krav på å få grunnskoleopplæring på den geografisk nærmeste skolen i bostedskommunen. Skolevei og topografi kan også spille inn i vurderingen av hvilken skole som er en elevs nærskole. En kommune må i dag ha foreldres/foresattes samtykke dersom den ønsker at en elev skal gå på en skole i en nabokommune, selv om denne er nærmere elevens bosted både geografisk og tidsmessig. Kommuner som ønsker å samarbeide om skoledriften kan ikke bestemme at egne elever skal gå på skole i en nabokommune. De er i dag avhengig av hva foreldre/foresatte velger for sine barn. For kommuner som ønsker å samarbeide, kan dette gjøre det vanskelig å drive skoleplanlegging knyttet til fremtidig, felles elevtall. I enkelte tilfeller kan det medføre at små skoler nedlegges unødvendig, fordi kommunene ikke kan stole på at de til sammen har et bærekraftig elevtall som tilsier fremtidig samarbeid om en skole.

Departementet mener derfor at nærskoleprinsippet også bør kunne omfatte en skole i en nabokommune. En forutsetning er at denne er geografisk nært lokalisert de aktuelle elevenes bosted og for øvrig oppfyller nærskoleprinsippet slik det er tolket gjennom lang forvaltningspraksis.

Det store flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, er positive til at en skole i en nabokommune også kan være en elevs nærskole, såfremt nærskoleprinsippet ellers opprettholdes. Flere høringsinstanser gir dessuten eksplisitt uttrykk for at forslaget er i samsvar med barnekonvensjonens krav til barnets beste.

Barneombudet peker for eksempel på at forslaget kan avverge bruk av energikrevende skoleskyss, og i større grad legger til rette for at elever kan gå på skole sammen med andre barn i deres nærområde.

Fylkesmannen i Oppland peker på at kravet til barnets beste også kan være oppfylt om nærskolen er lokalisert i en annen kommune enn nabokommunen, forutsatt at den er tilstrekkelig nær geografisk sett. De mener derfor at adgangen til å avtale felles skolekrets bør gjelde også for andre enn nabokommuner. Departementet ønsker ikke, på denne måten, å utvide nærskoleprinsippet til annet enn en skole i en nabokommune. Departementet er av den oppfatning at det vil være vanskelig å oppstille klare nok vilkår for når skoler utenfor en nabokommune kan aksepteres som nærskole. Dersom dette kun avgjøres av skjønn, mener departementet at det blir uoversiktelig og for lite forutsigbart for kommunens innbyggere. Departementet viser til at det uansett er mulig for kommuner å samarbeide om skoledrift, men kommunene vil, som i dag, da være avhengig av foreldres/foresattes samtykke for at elever skal kunne gå på skole utenfor bostedskommunen. Departementet opprettholder derfor forutsetningen, som nedfelt i høringsnotatet, om at kommunene må være nabokommuner, men kan tilhøre hvert sitt fylke, for at det skal være adgang til å avtale felles skolekrets.

Sandnes kommune mener at dagens nærskoleprinsipp også skaper utfordringer innad i kommuner og derfor bør endres. Kommuner har, i følge *Sandnes kommune*, behov for større handlingsrom for å unngå at nye skoler må bygges ut, mens andre skoler har ledig kapasitet som ikke kan benyttes på grunn av nærskoleprinsippet. Til dette vil departementet påpeke at det hele tiden har vært en forutsetning for dette forslaget at nærskoleprinsippet for øvrig skal være uberørt. Mange høringsinstanser har understreket viktigheten av dette. Departementet understreker at enhver kommune må planlegge skolestrukturen og muligheten til oppfyllelse av nærskoleprinsippet som del av den helhetlige kommuneplanleggingen, blant annet sett opp i mot plassering av næringsliv, arbeidsplasser, kommunale tjenester med mer.

En foreldregruppe i Nærøy kommune mener at forslaget kan resultere i at elevene i det aktuelle området i fremtiden får reiseavstand og reisetid utover det forsvarlige. Dette begrunnes med at også skolen i den felles skolekretsen kan bli nedlagt, mens den lokale grendeskolen kan være nedlagt allerede i forkant av samarbeidet. I såfall vil

sistnevnte skolelokaler kunne være solgt eller omdisponert og de lokale lærerkreftene ha flyttet på seg.

Departementet ser at forslaget ikke er til hinder for at noen lokale grendeskoler fortsatt legges ned, men vil fremheve at forslaget like gjerne vil kunne resultere i at et utsatt skoletilbud i nabokommunen opprettholdes. Departementet mener at forslaget gir større sannsynlighet for at et felles skoletilbud i skolekretsen opprettholdes enn at begge tilbud nedlegges, noe man vil kunne risikere uten muligheten forslaget åpner for. Departementet ser at forslaget kan oppleves som et inngrep i den enkelte families handlefrihet, fordi det gir bostedskommunen anledning til å bestemme at egne elever skal gå på skole i en nabokommune. I den sammenheng er det viktig at innholdet i nærskoleprinsippet ellers består. Etter departementets vurdering vil forslaget ikke innebære en urimelig ulempe for den enkelte familie, i det skolen elevene vil søke til etter vedtagelse av felles kommunal skolekrets, skal være den nærmeste jf. nærskoleprinsippet innhold.

Departementet viser til at en kommune har ansvar for at alle elever bosatt i kommunen får den opplæringen de har krav på etter opplæringsloven. Dersom samarbeidsskolen nedlegges, vil hver av kommunene ha et selvstendig ansvar for å tilby sine elever et forsvarlig skoletilbud – både hva gjelder kvalitet og reisetid. Beslutning om å avslutte samarbeidet og nedlegge en samarbeidsskole, bør derfor ikke tas uten at situasjonen for begge kommuner er vurdert.

Målet med bestemmelsen er at nabokommuner skal kunne samarbeide om å opprettholde driften av en skole som blir nærskolen for elever i begge kommuner. Slikt samarbeid vil kunne være med på å styrke skoletilbudet i kommuner som hver for seg sliter med å opprettholde tilbudet enkelte steder i sin kommune. Hvor lenge samarbeidet skal vare må nedfelles i kommunenes samarbeidsavtale, se punkt 9.4.4. Beslutninger om skolestruktur og derav vedtak om nedleggelse av skoler, er omfattet av den lokale handlefrihet. Et nedleggingsvedtak vil derfor uansett kunne fattes alene av kommunen der skolen er lokalisert. Kommunen der samarbeidsskolen ikke er lokalisert, må ta dette med i betraktningen når avgjørelsen om skolesamarbeid fattes. Forslaget innebærer ikke at kommunene har likt eierskap og styring over samarbeidsskolen, utover det som kan avtales kommunene i mellom.

KS peker som nevnt på at det er både behov for og nødvendig med denne type samarbeid, men mener at samarbeidet bør følge de kommunale

samarbeidsformene som følger av kommuneloven. Departementet vil i den sammenheng fremheve at den foreslåtte bestemmelse ikke først og fremst er en bestemmelse om kommunesamarbeid, men en bestemmelse om presisering eller utvidelse av nærskoleprinsippet. Nærskoleprinsippet fremgår allerede i dag av opplæringsloven. Opplæringsloven er derfor loven der unntak fra eller presiseringer av dette prinsippet må forekomme. Presiseringen/unntaket innebærer at en nærskole også kan befinne seg i en annen kommune enn en elevs bostedskommune. Av hensyn til forutsigbarhet for elever og foreldre/foresatte foreslås det i tillegg en hjemmel for hver av kommunene til å fastsette forskrift om felles skolekrets. Selve samarbeidet er avtalebasert. Kommunale samarbeidsformer som er regulert i kommuneloven, som bruk av vertskommune osv, er mynnet på kommunesamarbeid av annen art og større omfang enn det dette forslaget gjelder. Etter departementets vurdering er disse samarbeidsformene ikke egnede for samarbeid om felles skolekrets. Departementet mener derfor at det er riktig å regulere dette i opplæringsloven som foreslått.

9.4.3 Om enkelte elevgrupper

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved forslaget sine konsekvenser for elever med spesielle behov. *NFU* er spesielt bekymret for at regelendringen kan føre til at enda færre elever med spesielle behov får adgang til å gå på nærskolen og at forslaget skaper mindre forutsigbarhet for denne gruppen.

Departementet understreker at forslaget ikke innebærer noen endring av disse elevenes rettigheter. Også disse elevene har rett til å gå på nærskolen, hvilket er understreket i forarbeidene til opplæringsloven, se Ot.prp. nr. 46 (1997-98) punkt. 9.2.1. Etter departementets vurdering, vil forslaget om hjemmel til å vedta felles skolekrets heller føre til at flere elever generelt får opprettholdt et skoletilbud i nærheten, noe som dermed også vil gjelde elever med spesielle behov. Behovet for felles skolekretser er størst der elevgrunnlaget er lite. Som departementet redegjør for i høringsnotatet, vil kommuner, med en slik mulighet til å vedta forskrift om felles skolekrets, kunne samarbeide om å opprettholde en skole. Uten en slik mulighet ville resultatet kunne bli at begge kommuner legger ned hver sin skole grunnet lite elevgrunnlag.

Det har vært gjennomført konsultasjon med *Sametinget*. Sametinget støtter forslaget. Sametinget har i konsultasjonen gitt uttrykk for at de

mener at felles skolekretser bør vurderes i tilfeller der grupper med samiske barn, i opplæringsøyemed, kan vurderes å bli slått sammen i et større fellesskap. Sametinget begrunner dette med at mange samiske elever går på skoler der skoleeier ikke kan tilby disse elevene samisk opplæring, eller eleven er en av få samiske elever ved skolen. Departementet vil i den forbindelse understreke at forslaget i hovedsak dreier seg om en presisering av nærskoleprinsippet. Bestemmelsen angir ingen kriterier for når kommunene kan eller skal starte opp slikt samarbeid. Dette er opp til den lokale handlefriheten. I kommunens vurdering av dette spørsmålet, vil imidlertid behovet for å samle samiske barn i en felles skolekrets kunne være et relevant moment.

Opplæringsloven § 6-2 annet ledd gir bestemmelser om at dersom det er minst ti elever i en kommune utenfor samiske distrikt som ønsker opplæring i og på samisk, har de rett til slik opplæring så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. Etablering av en felles skolekrets vil ikke endre retten til samisk opplæring i grunnskolen etter opplæringsloven § 6-2.

9.4.4 Samarbeidsavtale og innholdet i denne – plassering av ansvar, dekning av utgifter m.v.

9.4.4.1 Ansvar etter opplæringsloven

Enkelte høringsinstanser uttaler at det er viktig med klare ansvarsforhold de samarbeidende kommunene i mellom. Utover dette er det få av høringsinstansene som problematiserer ansvars plasseringen nærmere.

Departementet vil påpeke at det ved inngåelse av samarbeid om felles kommunal skolekrets blir viktig hvordan plasseringen og ikke minst praktiseringen av det kommunale ansvaret skal være. Forslaget legger etter departementets vurdering til rette for et langsiktig samarbeid som gir større forutsigbarhet i skolehverdagen både for kommuner og for foreldre/foresatte og elever. Hensynet til forutsigbarhet, både for kommunen, elevene og foreldre/foresatte, og hensynet til klare og tydelige rammer for hva som skal gjelde, tilsier at kommunene i et slikt samarbeid bør inngå en skriftlig avtale som regulerer omfanget av og innholdet i samarbeidet. Departementet foreslår derfor at det skal inngås en samarbeidsavtale som oppfyller visse minstekrav. Utover dette står kommunene fritt til selv å bestemme innholdet i avtalen. Kommuner kan i dag samarbeide om grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven

kapittel 4A. En del kommuner har derfor allerede erfaring med denne typen samarbeid.

9.4.4.2 Drift og daglig ansvar

Departementet foreslår at det må fremgå av avtalen hvilke kommuner som er parter i avtalen og hvilken av disse kommunene som skal drifte skolen.

Vedtagelse av forskrifter/forskriftsbestemmelser om felles kommunale skolekretser vil *ikke* innebære at en kommune overfører myndighet til den kommunen der skolen er lokalisert. Den enkelte kommunes plikt etter opplæringsloven til å tilby grunnskoleopplæring til sine innbyggere, vil fortsatt være lagt til bostedskommunen. Bostedskommunen må derfor etablere de nødvendige systemer for å sikre at dette ansvaret blir fulgt opp, jf. opplæringsloven § 13-10 og kravet til et forsvarlig system for å påse at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir fulgt. Dette ansvaret kan kommunene ikke avtale seg bort fra.

Den praktiske gjennomføringen av plikten til å gi grunnskoleopplæring, vil gjennom samarbeidet derimot kunne skje i en annen kommune enn bostedskommunen. Det er altså den daglige skoleledriften som må fremgå av avtalen, herunder hvilken av kommunene som har det daglige ansvaret for elevene ved skolen og hvordan det skal sikres at opplæringen i det daglige er i samsvar med opplæringsloven. Kommunene vil her ha et felles ansvar, og detaljer i denne ansvarsfordelingen bør omtales i avtalen. Avtalen bør i denne sammenheng omtale hvordan det i det daglige skal sikres at elevene får den grunnskoleopplæringen de har krav på. Tilsvarende gjelder forhold knyttet til driften av skolen.

Opplæringsloven har flere bestemmelser som krever at skoleeier fatter enkeltvedtak knyttet til elevenes rettigheter til opplæring, for eksempel opplæringsloven § 5-1 om spesialundervisning. For at enkeltvedtak om spesialundervisning skal være gyldige må det være fattet av *rett* myndighet. Rett myndighet er i opplæringslovens forstand som hovedregel bostedskommunen som ansvarlig for grunnskoleopplæring jf. opplæringsloven § 13-1 første ledd. Det betyr at bostedskommunen fortsatt må fatte eventuelle vedtak om spesialundervisning, særskilt språkopplæring eller lignende for elever hjemmehørende i kommunen selv om de går på skole i en nabokommune. Forskrift til opplæringsloven § 18-1 har fastsatt arbeidsdelingen når det gjelder spesialundervisningsvedtak. Der fremgår det at bostedskommunen fastsetter omfanget av spesialundervisningen

og den spesialpedagogiske hjelpen etter sakkynning vurdering fra vertskommunen. Avtalen bør beskrive arbeidsdelingen i andre saker der det skal fattes vedtak etter opplæringsloven. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å presisere at skolekommunen plikter å bidra til forberedelse av saken når bostedskommunen skal fatte vedtak, slik det er gjort i forskrift til opplæringsloven § 18-1 når det gjelder vedtak om rett til spesialundervisning.

9.4.4.3 Fordeling av utgifter

I følge forskrift til opplæringsloven § 18-1 bokstav a har bostedskommunen, med bakgrunn i sitt ansvar for grunnskoleopplæring etter jf. opplæringsloven § 13-1, fortsatt det økonomiske ansvaret for elever som får opplæring utenfor bostedskommunen. Bostedskommunen skal betale etter avtale. Dette gjelder for skolesamarbeid som skjer mellom kommuner i dag og bestemmelsen vil også regulere skolesamarbeid på bakgrunn av forskriftsregulering av felles kommunale skolekretser. Hvor mye som skal betales for hver elev og hva denne betalingen eventuelt omfatter, må derfor avtales for det konkrete samarbeidet. Dette gjelder for eksempel dekning av skolefritidsordningen og leksehjelp. Viktigheten av at dette reguleres påpekes av flere høringsinstanser. Videre kan samarbeidsavtalen avklare hvordan eventuelle tilkjente sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 skal dekkes.

Elevens rett til skoleskyss vil ligge fast til tross for samarbeidet. Dersom vilkårene i opplæringsloven § 7-1 eller § 7-3 er oppfylt, vil eleven ha rett til skyss uavhengig av hva som utgjør nærskolen etter § 8-1. Ansvaret for dekning av kostnader til skyss, blir på samme måte som i dag. Det er fylkeskommunen som har hovedansvaret for organiseringen av skyssordningen, jf. opplæringsloven § 13-4 første ledd fjerde punktum. Etter opplæringsloven § 13-4 første ledd siste punktum betaler kommunene refusjon etter persontakst for grunnskoleelever og voksne som blir skyssset av fylkeskommunen. Fylkeskommunens og bostedskommunens ansvar etter opplæringsloven § 13-4 er uendret. Det er likevel slik at det kan være praktiske utfordringer knyttet til dekning av kostnader, og kommunene har også mulighet til å komme frem til en annen kostnadsfordelingsnøkkel dersom de er enige om det. Det skal derfor være tydelig beskrevet og løst i samarbeidsavtalen.

Elever i grunnskolen som går på privatskole har i dag kun krav på skyss innenfor kommunegrensen. Dette er nedfelt i privatskoleloven § 3-7

første ledd. Både *Steinerskoleforbundet* og *Bjørkly privatskole* peker på at dette forslaget medfører at elever som går på kommunale skoler får dekket skyss også utenfor kommunen. De mener derfor at tilsvarende bør gjelde for elever som går på privatskoler i andre kommuner. Bjørkly privatskole mener at det i det minste bør gjelde elever som er bosatt innenfor slike felles skolekretser. *Departementet* peker på at elever som går i offentlig skole i dag har rett til skyss til opplæringsstedet. Forslaget endrer således ikke gjeldende rett på dette området. Dersom skyss til private skoler utenfor kommunene skal dekkes, krever det en endring av privatskoleloven. Dette blir et nytt og noe annet spørsmål som ikke har vært til høring og som det ikke har vært gjort en helhetlig vurdering av. Departementet finner det derfor ikke naturlig å vurdere dette spørsmålet i denne sammenheng.

9.4.4.4 Forutsigbarhet – avtalens varighet, regler for uttreden av og avvikling av samarbeidet

Foreldregruppen i Nærøy kommune er opptatt av at en eventuell nedleggelse av samarbeidsskolen må underlegges de samme bestemmelser som nedlegging av kommunale skoler generelt. De peker i den sammenheng på at det må være like beslutningsprosesser i begge kommuner. *Departementet* vil fremheve at for skolesamarbeid som er kommet i stand som et resultat av at begge kommuner har vedtatt forskrift om felles skolekrets, vil begge kommuner måtte følge de regler som gjelder for forskriftsendringer dersom samarbeidsskolen nedlegges jf. forvaltningsloven kapittel VII. Skolekretsene i begge kommuner vil da bli endret. I den sammenheng skal berørte organisasjoner som for eksempel foreldreråd, samarbeidsutvalg eller andre få anledning til å uttale seg. Dette er tilsvarende det som gjelder for nedleggelse av andre kommunale skoler. Departementet viser for øvrig til rundskriv Udir-2-2012.

Når det gjelder selve nedleggingsvedtaket er det kommunen der skolen er lokalisert som har myndighet, og som bestemmer prosessen rundt nedleggingen. Kommunen vil måtte forholde seg til de saksbehandlingsregler som gjelder for denne type saker. Det vil likevel være naturlig å få inn synspunkter fra alle de foresatte, ikke bare de som er bosatt i kommunen. Departementet vil understreke at dette også må sees i sammenheng med samarbeidsavtalen. Avtalen skal omtale skolesamarbeidets varighet og regler for avvikling av skolesamarbeidet. Det er naturlig om også for-

holdet til en mulig nedleggelse er beskrevet i avtalen.

Det er viktig at partene i samarbeidet har en viss mulighet til å planlegge frem i tid. Dette er dessuten en del av begrunnelsen for at det er behov for å legge bedre til rette for slikt samarbeid. Konsekvenser for elevene av at samarbeidet opphører, bør som utgangspunkt ikke være større enn de konsekvenser en skoledleggelse i en kommune som sådan ville hatt. Dette tatt i betraktning, er det naturlig at kommunene i avtalen for eksempel binder seg til et samarbeid av en viss varighet, eller til ikke å endre forskriften/forskriftsbestemmelsene, eller på annen måte tre ut av samarbeidet, i løpet av inneværende kommune-styreperiode. Etter departementets vurdering bør samarbeidet vare så lenge som mulig, minst for hele det sittende kommunestyrets valgte periode.

En nedleggelse av skolen før den tid, vil være avtalebrudd om ikke begge kommuner er enige om det. Kommunene kan avtale at samarbeidet skal være av lenger varighet, men likevel slik at det vil være opp til det til enhver tid sittende kommunestyret hvorvidt avtalen skal sies opp innenfor avtalens regler for det.

Av hensyn til forutberegnelighet for både kommune og innbyggere mener departementet at avtalen som inngås også må inneholde bestemmelser om opphør ved oppløsning (hele samarbeidet oppløses) og opphør ved uttredden (en går ut). Det er viktig at det avsettes tilfredsstillende tid til at man får planlagt avviklingen av samarbeidet og hensyntatt de konsekvensene dette vil få for den enkelte tjenestemottaker, her eleven.

Det bør derfor avtales hvordan man skal løse spørsmål knyttet til elevens fullføring av skolegang dersom opphør av samarbeidet er aktuelt. Det kan for eksempel avtales at elevene som går på skolen skal få anledning til å fullføre skolegangen sin på den aktuelle skolen selv om de er hjemmehørende i nabokommunen. Departementet mener at elevene i det minste bør være sikret å få gå ut skoleåret til tross for at samarbeidet er opphørt. Dette kan for eksempel løses ved at kommunene binder seg til at samarbeidet ikke kan opphøre eller at uttredden ikke kan skje midt i skoleåret. Dette viser at det er av stor viktighet at avtalen klargjør skolekommunen sitt ansvar for den videre utøvelsen av skoletilbudet for de elever som går på skolen når et samarbeid tar slutt.

9.4.4.5 Andre forhold

Riksarkivaren peker i sin høringsuttalelse på at avtalen bør klargjøre arkivansvaret etter arkiv-

loven. Departementet mener at dette temaet bør tas inn i avtalen. I og med at arkivansvaret er lovpålagt etter arkivloven, finner departementet det ikke naturlig å oppstille et krav om dette i opplæringsloven.

Det kan også være andre forhold det kan være grunn til å regulere i den skriftlige avtalen, men dette mener departementet bør overlates til kommunene selv å avgjøre. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å avtale den praktiske håndteringen av spørsmål knyttet til informasjon rettet mot innbyggerne og nærmere regulering av saksbehandlingsrutiner.

9.4.4.6 Inngåelse av samarbeidsavtalen må gjøres av kommunestyrene selv

Inngåelse av skolesamarbeid mellom to kommuner er et spørsmål av prinsipiell betydning. Departementet mener at det er viktig at kommunestyrene har oversikt over slikt samarbeid og hva dette innebærer. Videre viser innspillene fra høringsinstansene at det er et stort behov for forutberegnelighet for elever og foreldre/foresatte. Departementet mener derfor at det er viktig at inngåelse av samarbeidsavtalen og eventuelle endringer av denne kun kan gjøres av kommunestyret selv. Dette innebærer et delegeringsforbud internt i kommunen. Ved å sette et delegeringsforbud knyttet til avtaleinngåelsen og ikke minst knyttet til endringer av denne, vil det bidra til å sikre skikkelige prosesser rundt endringer i samarbeidet og bidra til økt forutberegnelighet for innbyggerne i de berørte områder, nettopp fordi avtalen ikke kan endres av andre enn kommunestyrene selv.

9.4.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at opplæringsloven § 8-1 blir endret slik at kommunene får en hjemmel som slår fast at nabokommuner kan ha felles kommunal skolekrets. Dette forutsetter at hver kommune vedtar likelydende forskriftsbestemmelser med sammenfallende ikrafttredelsesdato og at det inngås en skriftlig samarbeidsavtale som minst oppfyller innholds krav som foreslått av departementet. Det foreslås at samarbeidsavtalen må inngås av kommunestyrene selv.

Forslaget innebærer ingen annen innskrenking av nærscoleprinsippet enn at elevens nærscole også kan være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen. Hver kommune må vedta *sin* lokale forskrift eller forskriftsbestemmelser, men ordlyden i de aktuelle bestemmel-

sene må være likelydende og bestemmelsene må ha sammenfallende ikrafttredelsesdato.

Innholdet i forskriftsbestemmelsene skal primært være en angivelse av hvilket geografisk område som er omfattet av kommunenes skolekrets. Kun områder som er i geografisk nærhet av hverandre kan omfattes av en felles kommunal skolekrets. Kommunene må være nabokommuner, men kan tilhøre hvert sitt fylke.

Vedtagelse av forskrifter/forskriftsbestemmelser om felles kommunal skolekrets vil *ikke* innebære at en kommune overfører myndighet til den kommunen der skolen er lokalisert. Hvordan den videre driften av skolen skal skje, vil måtte avtales av de involverte kommunene. Den enkelte kommunes plikt etter opplæringsloven til å tilby grunnskoleopplæring til sine innbyggere, vil imidlertid fortsatt påhvile bostedskommunen.

10 Forslag om hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere

Formålet med lovendringen som foreslås er å legge til rette for at departementet gjennom forskriftsregulering kan vedta bestemmelser om lærertetthet. Med en forskriftshjemmel blir det på sikt mulig å fastsette forskrifter som sikrer ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen.

10.1 Bakgrunnen for forslaget

I melding til Stortinget om ungdomstrinnet, Meld. St. 22 (2010–2011), *Motivasjon – Mestring – Muligheter* ble det varslet at Kunnskapsdepartementet ville legge fram et høringsnotat om regulering av lærertetthet.

I høringsnotatet ble det vist til at formålet med økt lærertetthet er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Det er viktig for et godt og trygt skolemiljø at hver enkelt elev får en god og tilpasset opplæring og opplever å bli sett. Høyere lærertetthet på en skole kan øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene. Det kan også bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere.

Høringsrunden viste at det er delte meninger om innholdet i høringsforslaget, se nærmere i punkt 10.3. Departementet mener derfor at det nå ikke bør lovfestes en spesiell modell for lærertetthet, men heller skaffes et bedre kunnskapsgrunnlag hva gjelder både effekter av lærertetthet og hva slags modell som kan fungere best.

10.2 Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 13-10 første ledd at skoleeierne «har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, herunder dette å stille til disposisjon dei ressursene

som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest». Dette ansvaret innebærer også at skoleeierne har ansvar for at det er tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven (omfatter også læreplanene) kan oppfylles på en forsvarlig måte.

I opplæringsloven § 8-2 fastsettes følgende:

«I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanlig skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.»

Dette innebærer at skolen må ha de lærerressursene som skal til for at undervisningen kan bli pedagogisk forsvarlig. Hva som er pedagogisk forsvarlig må vurderes ut fra om elevene kan få tilstrekkelig tilpasset opplæring ut fra evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats, og således tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette må bedømmes konkret og ut fra skjønn, bl.a. i lys av opplæringens innhold, elevsammensetning, lærerdekning og lærerkompetanse. For øvrig må opplæringen på tilsvarende måte være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Før 2003 fastsatte loven såkalte klassedelings-tall. Dette innebar at det var fastsatt tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike typesituasjoner (som 1. klasse, resten av barnetrinnet, ungdomstrinnet, hvorvidt skolen var fådelt eller fulldelt, og studieretnings- eller yrkesfag i videregående). På grunn av andre krav i loven (bl.a. kravet om tilpasset opplæring), var det

på det tidspunktet klassesdelingstallene ble tatt ut av loven, ingen kommuner som hadde en ressursbruk i grunnskolen som lå så lavt som det som kun ble utløst av klassesdelingstallene. I gjennomsnitt lå landets gjennomsnittlige lærertimetall 70 prosent over dette nivået, jfr. Ot.prp. nr. 67 (2002-2003).

Da klassesdelingstallene ble tatt ut av loven fattet Stortinget i tillegg et plenumsvedtak, om at de tidligere klassesdelingstallene skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsene om klassesdelingstall ble opphevet. Denne forutsetningen lå også som et premiss for selve lovbehandlingen, jf. Innst. O. nr. 126 (2002-2003). I lys av Stortingets behandling legger departementet til grunn at dette må få konsekvenser for forståelsen av gjeldende § 8-2 i loven. Dette innebærer at skoleeierne har ansvar for at alle skoler, som et minimum, fortsatt skal tildeles like mange lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassesdelingstallene, men ressursene blir bundet til skolenivå og ikke klasse/gruppenivå. Skoleeierne må uavhengig av dette ivareta kravet i lov og forskrift om at undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlige, jf. opplæringsloven § 8-2.

Når det gjelder andre krav i loven og forskriftene enn § 8-2 (jf. også nevnte § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats) som kan utløse ekstra lærertimer, kan særlig nevnes:

- Spesialundervisning for de elevene som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære (tilpassede) opplæringen, jf. § 5-1.
- Særskilt språkopplæring for språklige minoriteter, jf. § 2-8.
- Tegnspråkopplæring, jf. § 2-6.
- Punktskriftopplæring, jf. § 2-14.
- Målformer i skolen, jf. § 2-5.
- Finskopplæring for elever med kvensk-finsk bakgrunn, jf. § 2-7.
- Opplæring i og på samisk, jf. lovens kapittel 6.
- Lærerdekningen må dessuten være tilstrekkelig for å kunne dekke innholdet i læreplanene og den fastsatte fag- og timefordelingen, jf. skoleeiers ansvar etter § 13-10.

10.3 Høringen

10.3.1 Høringsforslaget

10.3.1.1 Generelt om forslaget

Departementet foreslo lovfesting av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet for lærerdekning

gen i grunnskolen ved den enkelte skole/kommune. Det ble vurdert slik at en nasjonal bestemmelse først innføres på ungdomstrinnet fordi behovet for tiltaket er størst der, og at det vil være mulig å gå videre med barnetrinnet etter å ha opparbeidet seg erfaringer på ungdomstrinnet. I følge forslaget burde en lovfesting av en slik ordning knyttet til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun i ordinær undervisning, dette omtales som gruppestørrelse 2. Særskilte undervisningsformer som spesialundervisning og særskilt språkopplæring for språklige minoriteter skulle holdes utenfor denne gruppestørrelsen. Formålet med forslaget var å sikre at de samlede læreresressursene står i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen sett under ett. Forslaget innebærer at det som er sagt om Stortingets forutsetning om minimum lærerressurser under punktet om gjeldende rett, ville bortfalle.

I høringsnotatet ble det vist til at det i Norge er lite forskningsbasert kunnskap om effekten av økt lærertetthet på læringsresultater, læringsmiljø og for lærernes arbeidsforhold. Det er svært mange faktorer som kan påvirke læringsutbyttet til elevene. Verken i norsk eller internasjonal forskning finner en sterke sammenhenger mellom lærertetthet og læringsresultater, og kunnskapsgrunnlaget er med andre ord usikkert. Forslaget var derfor ett av flere tiltak som skulle bidra til bedre kvalitet i skolen. I høringsnotatet ble det vist til at det for øvrig er usikkert hvilke konsekvenser en bestemmelse om økt lærertetthet vil få bl.a. med hensyn til mer sentralisert skolestruktur, utfordringer med rekruttering av kvalifiserte lærere, spesielt i distriktene, samt mulige negative fordelingskonsekvenser ved at gode lærere trekkes bort fra for eksempel faglig svakt presterende skoler til allerede høyt presterende skoler.

Departementet foreslo at reguleringen av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet skulle tas inn som et nytt tredje ledd i opplæringsloven § 8-2 om organisering av elevene. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet stiller, slik det var beskrevet i høringsforslaget, i seg selv ikke krav til den faktiske gruppestørrelsen. Den faktiske gruppestørrelsen (undervisningsgruppene) må imidlertid være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også gjelder i dag for alle trinn i grunnopplæringen. Dersom de lærerressursene som utløses av den foreslåtte ressursnormen ikke blir tilstrekkelige til at de faktiske undervisningsgruppene – ut fra en konkret vurdering av situasjonen ved den enkelte skole – blir pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlige, må lærerressursene, etter forslaget, økes ytterligere.

Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse defineres i denne sammenheng som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. En beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse (forholdstallet) med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/i en kommune.

Forslaget var eksemplifisert med to modeller, en for skolenivå og en for kommunenivå. Forslaget innebar *ikke* en regulering av den enkelte undervisningssituasjon, men en regulering av de totale lærerressursene på den enkelte skole eller i den enkelte kommune. Under hver av de to modellene ble det gitt eksempler på ulike nivåer for en minimumsressurs for de ulike trinnene i grunnskolen (1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn). I høringsnotatet ble det lagt til grunn at lovfesting av minimumsressurs skulle knyttes til gruppestørrelse i ordinær undervisning.

10.3.1.2 Skolenivå (modell 1)

En lovfestet minimumsressurs på skolenivå vil sikre at forholdet mellom elevtimer og lærertimer – dvs. beregnet gruppestørrelse – *på hver enkelt skole* ikke er lavere enn minimumsressursen. Dersom det lovfestes en minimumsressurs på skolenivå, legges det til grunn at behovet for lærerressurser beregnes på skolenivå. Det vil si at beregningen av merbehovet for lærerressurser tar utgangspunkt i behovet på alle skolene som har et lavere ressursnivå enn den nedre grensen, uten at ekstra ressurser på skoler (i samme kommune) som har et ressursnivå som ligger over grensen tas med i beregningen.

10.3.1.3 Kommunenivå (modell 2)

En lovfestet minimumsressurs på kommunenivå vil innebære at skoleeier ikke får plikt til å sørge for en minimumsressurs på den enkelte skole, men derimot en plikt til å sørge for at forholdet mellom elevtimer og lærertimer – dvs. beregnet gruppestørrelse – for kommunens skoler i gjennomsnitt, ikke er lavere enn minimumsressursen. En slik modell vil gi kommunene større fleksibilitet til å prioritere ressurser mellom skoler basert på kjennskap til lokale forhold enn om grensen settes på skolenivå. En lovfestet minimumsressurs på kommunenivå kan innebære at en del kommuner vil ha noen skoler med et ressursnivå som er lavere enn minimumsressursen, og noen

skoler med et ressursnivå som er høyere enn minimumsressursen. Dersom minimumsressursen settes på kommunenivå, legges det til grunn at behovet for lærerressurser beregnes på kommunenivå. Det vil si at beregningen av merbehovet for lærerressurser for en gitt kommune tar utgangspunkt i behovet på alle skolene som har et lavere ressursnivå enn den nedre grensen, men slik at «ekstra» ressurser på skoler i samme kommune som har et ressursnivå som ligger over grensen tas med i beregningen og reduserer det samlede årsverksbehovet.

10.3.1.4 Beregnet gruppestørrelse

Forslaget i høringsnotatet innebærer en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse defineres som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. Dette er det vanligste målet for lærertetthet i grunnskolen og sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvaret for i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Gjennomsnittlig gruppestørrelse kan beregnes med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer, eller kun med utgangspunkt i elev- og lærertimer til ordinær undervisning. Med ordinær undervisning menes alle timer, unntatt timer til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk. Dette omtales også som gruppestørrelse 2.

En beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/i en kommune. Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk er imidlertid individuelle rettigheter som ikke vil kunne defineres som én norm for alle skoler eller kommuner. Fordi elever som mottar spesialundervisning og/eller særskilt norskopplæring ofte får slik opplæring alene eller i egne grupper, vil en beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt kun i ordinære timer i større grad speile den opplevde situasjonen i skolen for elever flest.

I høringen ble det gitt noen eksempler på krav til maksimal gruppestørrelse og hvor mange nye årsverk det ville blitt behov for på landsbasis ved en lovendring med en norm på henholdsvis skole- og kommunenivå. Merkostnadene knyttet til de ulike eksemplene ble også gjengitt. Nedenfor gjengis eksemplene knyttet til ungdomstrinnet.

10.3.1.5 Modell på skolenivå

- Eksempel 1: 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 160 mill. kroner og 249 årsverk
- Eksempel 2: 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 260 mill. kroner og 425 årsverk
- Eksempel 3: 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 440 mill. kroner og 686 årsverk

10.3.1.6 Modell på kommunenivå

- Eksempel 1: 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 50 mill. kroner og 77 årsverk
- Eksempel 2: 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 140 mill. kroner og 231 årsverk
- Eksempel 3: 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 310 mill. kroner 496 årsverk

10.3.1.7 Muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere

En regulering av lærertettheten i skolen etter det opprinnelige forslaget ville medføre et behov for flere lærere i skolen, en utfordring i et relativt stramt arbeidsmarked med behov for arbeidstakere med kompetanse i mange sektorer. I den grad kommunene må tilsette lærere uten godkjent kompetanse for å oppfylle kravene til minsteressurs, vil dette i verste fall kunne redusere kvaliteten på opplæringen for deler av undervisningen. I høringsnotatet ble potensialet for rekruttering av nye lærere vurdert.

Det ble i høringsnotatet påpekt at dersom de lærerressursene som utløses av ressursnormen ikke er tilstrekkelige til at de faktiske undervisningsgruppene – ut fra en konkret vurdering av situasjonen ved den enkelte skole – blir pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlige, må lærerressursene økes ytterligere.

10.3.1.8 Innføring (trinn og takt)

Dersom det skal innføres en nasjonal bestemmelse om lærertetthet, kan denne enten innføres på hele grunnskolen samtidig, eller etappevis på ulike trinn. Departementet påpekte i høringsnotatet at valg av innføringstakt bl.a. må sees i sammenheng med utviklingen i ufaglærte lærerårsverk og andre gjennomførte tiltak og prosesser, for eksempel plikten til tidlig innsats og tiltak som er foreslått i meldingen til Stortinget om ungdomstrinnet,

Meld. St. 22 (2010 – 2011). Det ble vurdert slik at behovet for en nasjonal bestemmelse om lærertetthet var størst på ungdomstrinnet.

10.3.2 Høringsuttalelsene

Departementet mottok 141 høringsuttalelser med synspunkter på forslaget, herav 94 kommuner. 64 av de 141 høringsinstansene støttet forslaget i en eller annen form, av disse 31 kommuner. Det var 65 høringsinstanser som var i mot forslaget.

Høringsrunden viste at det var svært ulike oppfatninger om de vurderingene og eksemplene som ble gitt. Mange av høringsinstansene var positive til en nasjonal regulering av lærertetthet, mens mange også var kritiske til dette. Og dersom det skulle reguleres, var det delte meninger om hvordan forholdstallet best burde angis.

10.3.2.1 Valg av modell

Høringsnotatet inneholdt to modeller som eksempler. Den ene modellen innebærer en lovfesting av lærertetthet på den enkelte skole (modell 1), mens den andre modellen er en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet i den enkelte kommune (modell 2).

Totalt er det 64 høringsinstanser som støtter forslaget. 42 av disse støtter modell 1 (skolenivå) deriblant *Elevorganisasjonen, FFO, FUG, LO, Norsk lektorlag, Norsk skolelederforbund, Skolenes Landsforbund, Steinerskoleforbundet, Unio, Utdanningsforbundet, YS og flere kommuner*. 17 høringsinstanser støtter modell 2 (kommunenivå), først og fremst er dette kommuner. 5 høringsinstanser støtter forslaget uten å spesifisere hvilken modell de støtter.

Det er 65 høringsinstanser som ikke støtter forslaget, deriblant *KS, NHO og en rekke kommuner*. Av disse 65 er det 48 som sier at dersom en slik bestemmelse innføres, så er modell 2 (kommunenivå) å foretrekke. Dette gjelder *KS og en rekke kommuner*, deriblant *Oslo kommune*. Dersom en tar utgangspunkt i dette, er det et klart flertall for modell 2 (kommunenivå) om en slik bestemmelse skal innføres.

KS er primært negativ til et forslag om statlige bestemmelser om lærertetthet. *KS* peker på at den enkelte kommune må kunne benytte sine ressurser mest mulig målrettet for å bedre læringsresultatene. En statlig bestemmelse vil i stor grad begrense den kommunale handlefriheten på dette området. *KS* sier videre at «[h]vilke tiltak som er viktigst å iverksette og hvordan lærerressurser skal fordeles mellom skoler og på den enkelte skole,

bestemmes best lokalt.» Svært mange kommuner støtter denne uttalelsen. KS og flere kommuner mener at en norm på skolenivå vil innebære størst problemer når det gjelder kommunens mulighet til å videreføre eller etablere kriteriebaserte ressursfordelingssystemer for fordeling av ressurser til skolene. På dette punktet oppfattes kommune-modellen som noe bedre ved at den gir størst handlingsrom når det gjelder å tilpasse ressursfordelingen til lokale behov.

Unio er blant de høringsinstansene som støtter en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. Organisasjonen foretrekker skolemodellen og peker på at hver skole trenger størst mulig forutsigbarhet når det gjelder lærerressurser som grunnlag for planlegging av den pedagogiske aktiviteten. Utdanningsforbundet støtter også forslaget og sier følgende «[r]egler som sikrer en minste lærertetthet handler om at alle skoler må ha rett til en sikkerhet for en minste lærertetthet dersom de skal kunne gi elevene et tilbud om likeverdig opplæring. Vi er enige med departementet i at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd og være med på å rette opp de store forskjellene det er mellom ulike kommuner og ulike skoler når det gjelder lærertetthet».

10.3.2.2 Gruppestørrelse

Departementet ba også særskilt om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt kravet til en minsteressurs bør være rettet mot kommunenivå eller skolenivå, og om synspunkter på hvilken gruppestørrelse som bør fastsettes på de ulike trinnene. Det ble understreket at nivåene som var beskrevet i høringsnotatet kun var eksempler på gruppestørrelse.

Når det gjelder beregning av gruppestørrelse, mener 15 høringsinstanser at en må ta utgangspunkt i gruppestørrelse 2 (gruppestørrelse i ordinær undervisning), mens 2 instanser mener en må ta utgangspunkt i gruppestørrelse 1.

Når det gjelder krav til gruppestørrelse for hvert enkelt trinn (1.-4./5.-7./8.-10.), fordeler høringsinstansene seg slik på de ulike eksemplene (eller noe nærliggende disse eksemplene) på følgende måte (dette gjelder uavhengig av modell):

- Eksempel 1, dvs. 18/20/22: 6 støtter dette
- Eksempel 2, dvs. 16/20/21: 6 støtter dette, deriblant Bærum kommune.
- Eksempel 3, dvs. 15/20/20: 17 støtter dette, deriblant LO, Unio, Norsk lektorlag (maks 20 på ungdomstrinn), Utdanningsforbundet og Norsk skolelederforbund (15 på 1.-4. trinn).

Noen få høringsinstanser foreslår andre størrelser, for eksempel en norm gjennomgående på alle trinn.

10.3.2.3 Muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere

Departementet ønsket også høringsinstansenes vurdering av muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere til å dekke behovet for nye lærerårsverk som vil utløses av forslaget, og hvorvidt muligheten vil påvirkes av hvilken modell som velges. En del har uttrykt bekymring for hvordan man skal kunne rekruttere nok kvalifiserte lærere. KS viser til den eksisterende lærermangelen som forsterkes gjennom nye kompetansekrav for undervisning.

10.3.2.4 Private skoler

Departementet ba også om synspunkter på hvorvidt forslaget skulle gjelde private skoler. Det var få instanser som uttalte seg om dette, men 7 høringsinstanser mener kravet også bør gjelde for private skoler (på skolenivå). Dette er *Kristne friskolers forbund, Steinerskoleforbundet, Norsk lektorlag, FUG og enkelte kommuner*. Kun én høringsinstans, *Ørsta kommune*, går mot et slikt krav.

10.3.2.5 Innføring (trinn og takt)

Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter på rekkefølge for innføring på de ulike trinnene. Det er 35 høringsinstanser som har uttalt seg om dette. Av disse mener 24 høringsinstanser at en bør holde seg til eller starte med ungdomstrinnet. Kun seks høringsinstanser mener en bør holde seg til eller starte med barnetrinnet, mens enkelte mener en bør innføre norm for alle trinn samtidig.

10.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det er viktig at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever. Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å utvikle skolen som en attraktiv arbeidsplass som bidrar til å rekruttere og beholde lærere i yrket. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene.

Høringsuttalelsene viser imidlertid at synspunktene på innføring av en bestemmelse om

lærertetthet og eventuelt valg av modell, er veldig varierte. Departementet viser også til at kunnskapsgrunnlaget er usikkert. Departementet vil derfor skaffe mer erfaring og kunnskap om effekten og konsekvensene av en regulering av økte lærerressurser, før det eventuelt vurderes å innføre en forskrift som regulerer forholdet mellom antall elever og lærere. Det er innført en fireårig tilskuddsordning som et forsøk med styrket lærertetthet i ungdomsskolen fra skoleåret 2013/2014. Tiltaket er rettet mot ungdomsskoler som skoleåret 2011-12 hadde høyere gruppestørrelse enn 20 elever per lærer i ordinær undervisning på ungdomstrinnet og resultat under snittet for landet i grunnskolepoeng. Dette kan også være et grunnlag for eventuelt senere å forskriftsfeste et forholdstall mellom antallet lærere og antallet elever.

For at departementet på et senere tidspunkt skal ha mulighet til å forskriftsfeste et forholdstall mellom lærere og elever, foreslår imidlertid departementet ta inn en hjemmel i opplæringsloven til å gi forskrift om dette.

10.4.1 Regulering av lærertetthet

Det ble presisert i høringen at departementet ville ta endelig stilling til innføring av nasjonal bestemmelse om lærertetthet etter høringen, og at eventuelle modellvalg og normnivå ville bli vurdert som en del av dette. Modelleksemplene som ble sendt på høring var eksempler på hvordan lærertetthet kan reguleres. Høringsinnspillene til forslaget har vist at det er viktige motforestillinger som det må tas hensyn til.

Dette gjelder blant annet utfordringer knyttet til rekruttering av lærere. KS påpeker at departementet i St. meld. 11 (2008-2009) *Læreren. Rollen og utdanningen* ga uttrykk for at det i 2020 vil være et underskudd på minst 1200 lærere. KS mener derfor at forslaget må sees i sammenheng med de nye kompetansereglene for undervisning, og peker på at det verken vil være økonomi eller tilgang på kvalifiserte lærere til å innføre dette samtidig. D e p a r t e m e n t e t vil i den sammenheng vise til at det er potensial for å rekruttere flere lærere til skolen. Sammenliknet med andre yrkesgrupper er for eksempel avgangen fra læreryrket lav, men det er en utfordring å få rekruttert nok lærere. Gode arbeidsvilkår er en viktig faktor både for å tiltrekke og beholde dyktige lærere i skolen. Departementet er av den oppfatning at innføring av en lovfestet minsteressurs kan bidra til å sikre lærerne bedre arbeidsvilkår og tid til den enkelte elev på de skolene som blir berørt. Dette kan trolig også bidra til å rekruttere perso-

ner med lærerutdanning som arbeider i andre sektorer og at flere utsetter pensjonering på disse skolene. Økt status for læreryrket er også av betydning. For å styrke kvaliteten på lærerutdanningen, øke læreryrkets anseelse i samfunnet og videreutvikle lærerprofesjonen har Kunnskapsdepartementet etablert et partnerskap med organisasjonene, GNIST, som er en bred satsing. Partnerskapet GNIST er et femårig samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Studentorganisasjon, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Norsk Skolelederforbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning og Elevorganisasjonen. Partnerskapet har som målsetting å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden. Læreryrket har blitt mer attraktivt for den unge delen av befolkningen. Mens 44 prosent blant unge utdannings-søkende i aldersgruppen 18-25 svarte at læreryrket var lite attraktivt i 2009, var tilsvarende andel 35 prosent i 2012 (signifikant færre, tall fra GNIST Kampanjeundersøkelse). Samtidig har antallet førstevalgsøknader til lærerutdanningene økt med 59,5 prosent, mot en generell økning i søkingen til høyere utdanning på 22,4 prosent fra 2008-2012 (Samordna Opptak pr jan 2013). Økt søking til lærerutdanningene og økt attraktivitet for læreryrket må ses både i sammenheng med satsingen på ny lærerutdanning, bedre tilbud om videreutdanning og rekrutteringskampanjen som har vært gjennomført i samarbeid med partnerne i GNIST.

Høringsinstansene har ulike oppfatninger om hvilken gruppestørrelse som eventuelt bør fastsettes som en maksimumsgrense på hvert enkelt trinn. Departementet vil ta med seg innspillene i et eventuelt arbeid med et forskriftsforslag.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om en slik ordning også burde gjelde for private skoler. Det var få av høringsinstansene som uttalte seg om dette. Etter departementets vurdering tilsier finansieringsordningen av private skoler godkjent etter privatskoleloven, der det gis direkte statstilskudd avhengig av elevtall, at det ikke er samme behov for en tilsvarende forskriftshjemmel for private skoler. Tilskuddet til private grunnskoler beregnes med grunnlag i kostnadene i de kommunale grunnskolene, som rapporteres gjennom KOSTRA. Dette innebærer at høyere lærertetthet og økt ressursbruk i den offentlige skolen vil gjenspeiles i tilskuddet til de private skolene. Departementet mener på denne bakgrunn at det per i dag ikke foreligger forhold som tilsier at det bør innføres en slik forskriftshjemmel også for private skoler.

10.4.2 Nærmere om tilskuddsordningen

Stortinget har i budsjettet for 2013 (jf. Innst.12 S (2012-2013) kap. 226 post 62) bevilget 157 millioner kroner til en fireårig tilskuddsordning som et forsøk med økt lærertetthet på ungdomstrinnet. Tiltaket er målrettet mot ungdomsskoler som skoleåret 2011-12 hadde høyere, beregnet gjennomsnittelig, gruppestørrelse enn 20 elever per lærer i ordinær undervisning på ungdomstrinnet og resultat under snittet for landet i grunnskoleopeng. Midlene er lyst ut og søknadsfristen var 28. februar 2013.

Målet med ordningen er å styrke lærertettheten på ungdomstrinnet og på den måten bidra til å gi tilpasset opplæring, en mer praktisk, variert og relevant opplæring, samt å styrke de grunnleggende ferdighetene. Tilskuddsordningen vil kunne gi bedre kunnskapsgrunnlag om effektene av økt lærertetthet. Tiltaket er rettet mot de skolene som trenger det mest.

Gjennom tilskuddsordningen kan kommunene søke om støtte til et visst antall årsverk per skole. Ordningen er altså ikke utformet slik at den følger opp noen av de modellene som ble beskrevet i høringsnotatet. Departementet viser til at modellene i høringsnotatet tjente som eksempler på hvordan en modell for lærertetthet kunne innrettes. Tilskuddsordningen er tilpasset flere vektige synspunkter som kom frem i høringsrunden. Høringsrunden viste at det var svært ulike oppfatninger om de vurderingene og eksemplene som ble gitt. Departementet mener blant annet derfor at det er viktig å få et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til effektene av økt lærertetthet. Tilskuddsordningen skal derfor evalueres.

Det er departementets vurdering at behovet for tiltak knyttet til lærertetthet er størst på ungdomstrinnet. Det store flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om dette, støtter dette utgangspunktet. Tiltaket vil støtte opp under de

øvrige tiltakene på ungdomstrinnet slik som de er lagt fram i stortingsmeldingen om ungdomstrinnet (Meld. St. 22 (2010–2011)). I meldingen til Stortinget står det bl.a. at: «*Forskning viser at variert opplæring som ikke er ensformig og rutinepreget, er positivt for alle elever. Variasjon mellom praktiske, relevante og teoretiske aktiviteter vil derfor kjennetegne en god opplæring.*» Videre pekes det på at det i store elevgrupper kan være en utfordring å få til praktisk tilrettelegging. Med disse begrunnelsene gjelder den vedtatte tilskuddsordningen for ungdomstrinnet.

10.4.3 Samlet vurdering

Departementet mener at det er viktig at det finnes en hjemmel til å vedta eventuelle forskriftsbestemmelser om et forholdstall mellom elever og lærere, slik at et forholdstall kan innføres senere dersom det anses hensiktsmessig.

10.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel til å vedta eventuelle forskriftsbestemmelser om et forholdstall mellom elever og lærer, og at denne hjemmelen tas inn i § 8-3 som i dag står ubenyttet. Forslaget gir departementet hjemmel til å fastsette regler i forskrift om forholdet mellom antall elever og antall lærere i skolen. Dette forholdstallet, en beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse, tar utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer og er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/i en kommune. Denne matematiske størrelsen sier ikke noe om størrelsen på en konkret undervisningsgruppe. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kan variere på ulike grupper av trinn.

11 Forslag om å presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler

11.1 Bakgrunnen for forslaget

Forslaget innebærer at det i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b) presiseres at det med «anerkjent pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Forslaget innebærer videre at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft.

Bakgrunnen for forslaget er at Utdanningsdirektoratet våren 2012 godkjente to videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk (Drammen friskole AS og Trondheim montessoriskole AS). Våren 2011 godkjente Utdanningsdirektoratet en læreplan på grunnlag av montessoripedagogikk ved en eksisterende privat videregående skole godkjent etter privatskoleloven (Heltberg gymnas). Ingen av de godkjente tilbudene er ennå i drift.

Privatskoleloven gir hjemmel for godkjenning av private skoler blant annet på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. Loven åpner for godkjenning av skoler på både grunnskolenivå og videregående nivå. Montessoripedagogikk er imidlertid ikke utprøvd på videregående nivå i Norge, og de rundt femti montessoriskolene som i dag er godkjent og i drift, er alle grunnskoler.

Norsk Montessoriforbund (NMF) har reagert på godkjenningene, og fremholdt i brev til departementet av 25. juni 2012 at det ikke finnes et anerkjent og utprøvd grunnlag for oppstart av videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk i Norge.

Det er søkt om godkjenning av totalt 11 nye videregående skoler med til sammen 3127 elevplasser for oppstart skoleåret 2013/2014. Fem av disse søknadene er fremmet av Akademiet, og gjelder godkjenning av videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk med til sammen 1800 elevplasser. Samtidig med at lovforslaget ble sendt på offentlig høring instruerte departementet Utdanningsdirektoratet om ikke å

ta de fem søknadene under behandling i påvente av Stortingets lovbehandling. Dette fordi Stortingets behandling av lovforslaget vil være avgjørende for om søknadene kan innvilges.

11.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-1 andre ledd fastsetter at en skole for å kunne bli godkjent etter privatskoleloven må drive på ett av følgende grunnlag:

- a) religiøst
- b) anerkjent pedagogisk retning
- c) internasjonalt
- d) særskilt tilrettelagd videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett
- e) norsk grunnskoleopplæring i utlandet
- f) særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemmede
- g) videregående opplæring i små og verneverdige handverksfag.»

Det følger av § 2-1 andre ledd bokstav b) at det er hjemmel for godkjenning av privatskoler på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning på både grunnskolenivå og videregående nivå.

I forarbeidene til bestemmelsen om at skoler som blir drevet på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning kan godkjennes, jf. punkt 8.2.3.3 i Ot.prp. nr. 37 (2005-2006), heter det blant annet:

«Departementet vil presisere at med omgrepet anerkjent er meint at skolens pedagogiske verksemd er utprøvd, relativt utbreidd og utførlig beskriven i faglitteraturen.»

11.3 Høringen

11.3.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget viste departementet til at bare skoler som driver sin virksomhet på et særskilt grunnlag kan godkjennes med rett til statstil-

skudd etter privatskoleloven. Gjeldende privatskolelov avløste friskoleloven av 2003, som ikke inneholdt noe krav om et bestemt godkjenningsgrunnlag. Den nye privatskoleloven av 2007 representerte en politisk kursendring med formål å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen.

Departementet pekte i høringsforslaget på at montessoriskoler på videregående nivå er et nytt fenomen i Norge. I brev fra Norsk Montessoriforbund av 25. juni 2012 vises det til at begrepet «montessoriskole» ikke er beskyttet verken i Norge eller andre land:

«Montessoripedagogikken er utbredt i barnehager og grunnskoler over hele verden, men NMF har ikke kunnet finne at det eksisterer en internasjonal montessoriskole-modell for videregående nivå som er «utprøvd, utførlig beskrevet i litteraturen, velrenommert og relativt utbredt», slik det kreves i [forarbeidene] til privatskoleloven. Vi er heller ikke kjent med at det internasjonalt finnes noe studietilbud I montessoripedagogikk for lærere på videregående nivå.»

Departementet uttalte at montessoripedagogikk på videregående nivå i dag ikke bør anses som en anerkjent pedagogisk retning. Departementet bygget dette på at denne pedagogiske retningen ikke er utprøvd i praksis på videregående nivå, og heller ikke er utførlig beskrevet i faglitteraturen knyttet til dette nivået. Departementet la i denne sammenheng vekt på at et samlet styre i Norsk Montessoriforbund i brev til departementet av 25. juni 2012 uttalte at montessoripedagogikk så langt kun er utviklet for barnehage og grunnskole:

«Styret i NMF mener at hvis det skal være mulig å utvikle montessoripedagogikken til et faglig-pedagogisk alternativ for videregående skole på en kvalitativt god måte, så vil dette være et stort og omfattende arbeid som blant annet vil innebære skriving av ny faglitteratur, lærerutdanning og forsøksvirksomhet. Skulle et slikt arbeid settes i gang, bør det etter vår oppfatning kun skje i et samarbeid med AMI, som etter vårt syn er den fremste internasjonale organisasjonen til å forvalte montessoripedagogikken. NMF har verken ressurser eller kompetanse til å lage en inngående utgreiing om hva som bør kreves av innhold og kvaliteter i skoler som påberoper seg å drive montessoripedagogikk på videregående skoles nivå. Vår

konklusjon er at det per i dag ikke finnes et anerkjent og utprøvd grunnlag for oppstart av montessorivideregående skoler i Norge.»

Som nevnt er det godkjent to videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk, og det ligger flere søknader om godkjenning av nye videregående skoler på dette grunnlaget til behandling i Utdanningsdirektoratet. I høringsforslaget uttalte departementet at det vil forhindre en fremvekst av private videregående skoler på grunnlag av en pedagogisk retning som i dag ikke bør anses som anerkjent på videregående nivå. For å oppnå dette foreslo departementet at presiseringen i forarbeidene til privatskoleloven om at det med «anerkjend pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen, tas inn i lovteksten.

Departementet orienterte i høringsforslaget om at Lovavdelingen i Justisdepartementet på departementets anmodning har vurdert om det vil være i strid med Grunnlovens § 97 ved lov å gripe inn i gitte godkjenninger til drift av privatskoler etter privatskoleloven uten at det gis erstatning for eventuelle økonomiske tap som følge av lovendringen. Fra Lovavdelingens uttalelse av 16. november 2012 ble sitert:

«Vårt syn kan oppsummeres slik: Vurderingen av om Grunnloven § 97 er til hinder for at det gripes inn i gitte tillatelser med virkning fremover i tid, må skje ut fra om lovendringen innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. På tilsvarende måte som i 2005 antar vi at den enkelte i utgangspunktet har et svakt vern mot at det gripes inn på denne måten. Det må like fullt skje en avveining av den enkeltes behov for vern mot statens (lovgivers) behov for handlefrihet. Dette forutsetter at det gjøres klart hvilke hensyn som begrunner innstramningen, særlig overfor gitte tillatelser. Så langt begrunnelsen for lovendringen er generell og i realiteten ikke rettet mot én bestemt pedagogisk retning, antar vi at endringen er uproblematisk. Det gjelder selv om endringen lovteknisk er utformet slik at den er rettet mot muligheten for godkjenning på grunnlag av montessoripedagogikk.»

Departementet la i høringsforslaget frem forslag om å endre privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b), ved at det inntas at det med «anerkjend pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Det ble videre foreslått at inn-

vilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft.

11.3.2 Synspunkter fra høringsinstansene

Departementet har mottatt uttalelser fra 33 høringsinstanser. 7 av høringsinstansene støtter departementets forslag, mens 10 går mot. 15 høringsinstanser har ikke merknader. Én av instansene støtter deler av forslaget, men går mot andre.

Norsk Montessoriforbund støtter departementets forslag, og presiserer at:

«[...] dersom det i fremtiden skulle bli utviklet et pedagogisk opplegg for montessoripedagogikk på videregående skoles nivå i anerkjente, internasjonale montessorimiljøer, er det vår oppfatning at da bør loven også åpnes for å tilate montessorivideregående skoler i Norge.»

Skolelederforbundet uttaler at det er for en kvalitetssikring av opplæringstilbudet i skolen, og:

«[...] i lys av dette vil vi støtte Kunnskapsdepartementets sitt forslag til ny lovformulering slik den foreligger, for å kunne begrense utbredelsen av videregående skoler som en ikke kan være sikre på holder en høy faglig og pedagogisk standard.»

Utdanningsforbundet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at den sentrale opplæringsarenaen for barn og unge i Norge må være den offentlige fellesskolen, og at adgangen til å starte private skoler med statsstøtte derfor bør være begrenset:

«Vi er enig med departementet i at montessoripedagogikk på videregående nivå i dag ikke er utprøvd og utførlig beskrevet i faglitteraturen og viser i likhet med departementet til at Norsk Montessoriforbund i en uttalelse har pekt på dette og mener at det ikke finnes et anerkjent og utprøvd grunnlag for oppstart av montessoriskoler på videregående nivå.»

Kristne Friskolers Forbund (KFF) har forståelse for at det må være en kvalitetssikring av hva som kan godkjennes som «anerkjent pedagogisk retning», og peker på at utvikling av nye opplegg bør skje i samarbeid med fagmiljøer innen retningen:

«Vi har også forståelse for Norsk Montessoriforbunds bekymring som statsråden sier er en

av grunnene til presiseringen av loven. Hvis loven, slik KD sier, har gitt mulighet til å åpne for godkjenning på feil premisser, må den kunne rettes opp og vi støtter dette.»

På den annen side hevder KFF at departementet i stedet for å trekke tilbake gitte godkjenninger burde ha:

«[...] opprettet sak for å trekke tilbake godkjenningene.»

Blant de høringsinstansene som går mot departementets høringsforslag er *Abelia*, som mener at konsekvensene av forslaget vil bli at dyktige pedagoger og skoler blir hindret i å gi sitt bidrag til å utvikle bedre læringsmiljøer, bedre de faglige resultatene og redusere frafallet i videregående skole. *Abelia* uttaler blant annet:

«Departementets tolkning av konsekvensene av lovforslaget bygger på mangelfullt og feilaktig grunnlag. Videregående Montessoriskoler er utprøvd, utbredt, utførlig beskrevet i faglitteraturen og støttes av AMI – Association Montessori Internationale som ble etablert av Maria Montessori i 1929. Se vedlagt oversikt over 22 videregående Montessoriskoler i åtte forskjellige land, utdrag av faglitteratur og oversikt over relevante lærerutdanninger.»

Videre er *Abelia* av den oppfatning at:

«[...] saksbehandlingsfeil i Kunnskapsdepartementet [førte] til at to av de godkjente skolene ble forhindret i å starte opp høsten 2012.»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) gir i høringen uttrykk for at forslaget om at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft er grunnlovsstridig. NHO ber derfor departementet som minimum stryke denne delen av lovforslaget.

Heltberg gymnas hevder i sin høringsuttalelse at departementets anførsel om at montessoriskoler på videregående nivå er et nytt fenomen i Norge, ikke medfører riktighet:

«Heltberg gymnas har drevet videregående opplæring basert på montessoripedagogikk i en årrekke, og har et godt referansegrunnlag basert på dette.»

I høringsuttalelsen fra Heltberg gymnas heter det også:

«I brev fra Norsk Montessoriforbund er det fremhevet at de «er heller ikke kjent med at det internasjonalt finnes noe studietilbud i montessoripedagogikk for lærere på videregående nivå. Også denne anførselen bygger på et feilaktig faktum. Montessoriskoler på videregående nivå er utbredt og finnes i en rekke land, bl.a. USA, Nederland og Tyskland.»

Heltberg gymnas Drammen as (Drammen friskole as) og *Trondheim montessoriskole as* sier i en felles høringsuttalelse at de har lagt ned betydelige ressurser i arbeidet med skoleetablering, og at departementets høringsforslag derfor vil medføre:

«[...] betydelige og alvorlige konsekvenser for våre skoler dersom lovforslaget skulle bli vedtatt.»

Waterpark Montessori deler ikke Norsk Montessoriforbunds syn på hvem som har kunnskap og kompetanse til å utvikle montessoripedagogikken for videregående skoler, og anfører i sin høringsuttalelse at denne pedagogikken praktiseres og videreutvikles for aldersgruppen 12-18 år både i Norge og internasjonalt:

«[...] I forarbeidene til bestemmelsen i privatskoleloven heter det blant annet «at med omgrepet anerkjent er meint at skolens pedagogiske verksemd er utprøvd, relativt utbreidd og utførleg beskriven i faglitteraturen». Vi mener at arbeid og utvikling som er gjort og som fortsatt gjøres innenfor ungdomsskole og videregående skole. Waterpark Montessori legger også vekt på at aldersgruppene 12-15 år og 15-18 år er samme utviklingsstadium i følge Montessori. Undervisnings- og læringsmetoder og læringsmiljø for disse to aldersgruppene vil derfor være like på de fleste områder. Arbeid og utvikling i Norge og internasjonalt viser at montessoriskolemodell for videregående nivå er «relativt utbredt». Montessoripedagogikken er ikke bare en praktisk-pedagogisk metode for barn opp til 12 år, men en pedagogisk filosofi som kan tilpasses alle aldersgrupper.»

Videre heter det i høringsuttalelsen fra Waterpark Montessori:

«Det finnes i dag ulike oppfatninger og delte meninger om hvordan montessoripedagogikken skal tilpasses ungdomsskole og videregående skole. Organisasjoner som North American Montessori Teachers Association (NAMTA), Montessori Europe, Association Montessori Internationale (AMI) og AMS (American Montessori Society) tilbyr plattformer hvor interesserte kan dele erfaringer innen forskning og utvikling.»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) minner i sin høringsuttalelse om at forbundet var kritisk allerede da § 2-1 andre ledd bokstav b) ble innført i privatskoleloven:

«Vi var særlig skeptisk til at departementet ikke kunne vise hvilken faglig autoritet som skulle avgjøre anerkjentbegrepet. Vårt grundige arbeid den gang, der vi også var i kontakt med ledende pedagogiske miljøer i Norge, konkluderte med at det måtte ligge mer politiske motiver til grunn for måten lovteksten var utformet.»

NFFL er ikke enig med Norsk Montessoriforbund i at det i dag ikke finnes et anerkjent og utprøvd grunnlag for oppstart av norske videregående skoler basert på montessoripedagogikk:

«Vi mener at montessoriskoler finnes internasjonalt på ulike nivåer innen grunnopplæringen.»

Utdanningsdirektoratet har ingen merknader til høringsforslaget, men bemerker i sin uttalelse at:

«[...] departementet i høringsbrevet ikke kommenterer at det i lovforslaget står: «det pedagogiske opplegget er utbreidd» mens det i Ot.prp.nr. 37 (2005- 2006) heter «relativt utbreidd». Vi mener at dette bør kommenteres.»

Etter at høringsfristen gikk ut har Norsk Montessoriforbund sendt et brev til departementet med kopi til Abelia og Heltberg gymnas datert 12. februar 2013. I brevet kommenterer forbundet påstander fremsatt i Abelias høringssvar som etter forbundets syn ikke er riktige. Norsk Montessoriforbund fastholder at montessoripedagogikk ikke er utprøvd og utbredt på videregående nivå, og mener at den oversikt over 22 videregående montessoriskoler som Abelia viser til er misvisende:

«For det første: 22 skoler av de 22 000 montessoriskoler som finnes verden rundt kan ikke sies å være «utbredt» i denne sammenheng. For det andre: Når man ser litt nærmere etter på hjemmesidene til de skolene som Abelia Forum for Friskoler lister opp i sin høringsuttalelse, finner man stor variasjon i hvilket syn skolene har på montessoripedagogikk på videregående nivå, om de da tilkjennevirer noen synspunkter i det hele tatt[.]»

Norsk Montessoriforbund imøtegår videre påstanden om at montessoripedagogikk i dag er utførlig beskrevet i faglitteraturen:

«Montessori selv skrev bare to kapitler direkte om aldersgruppen 12-18 år. Disse er å finne i boken «From Childhood to Adolescence». Her beskriver hun psykologiske trekk ved ungdom i alderen 12-18 år, men beskriver ingen modell for videregående skoles nivå (15-18 år). De andre seks bøkene av Montessori som nevnes i Abelias hørings svar, omhandler pedagogikken generelt og alderen 6-12 spesielt. Boken «The Secret of Childhood» av Maria Montessori omhandler kun pedagogikken for aldersgruppen 3-6 år. De øvrige artiklene det vises til er skrevet av lærere med tilknytning til arbeid med montessoriumskolene i USA (alderstrinnet 12-15 år)».

I brevet presiserer forbundet at det ikke finnes noen trenerutdanning i AMI-regi for lærere som skal undervise i montessoripedagogikk på videregående skoles nivå:

«Ja, det medfører riktighet at Waterpark Montessori nå tilbyr utdanning av montessorilærere for videregående nivå. Waterpark er en frittstående tilbyder som har sitt virke hovedsakelig i Norge, men Waterpark Montessori har ingen forankring i internasjonale, anerkjente montessorior organisasjoner som AMI eller NAMTA».

Norsk Montessoriforbund konkluderer på følgende måte:

«Avslutningsvis vil vi understreke at for Norsk Montessoriforbund er det særdeles viktig å hegne om den montessorifaglige kvaliteten i norske montessoriskoler og montessoribarnehager. Av hensyn til barn, elever og foreldre er det viktig at de som utgir seg for å være en montessorivirksomhet faktisk har et reelt og

anerkjent montessorifaglig innhold. NMFs engasjement i denne saken er for å unngå at det etableres skoletilbud som ikke har en montessorifaglig plattform som verken vi eller internasjonale, anerkjente montessorior organisasjoner kan stille seg bak. Som vi selv har påpekt overfor departementet, så utelukker vi ikke at det etter hvert kan bli utviklet en god skolemodell for montessoripedagogikk på videregående skoles nivå. Vår vurdering er at vi ikke er kommet dit i dag.»

Abelia har i brev til departementet av 4. mars 2013 kommentert Norsk Montessoriforbunds brev av 12. februar 2013. Abelia sammenfatter sitt brev slik:

«Internasjonalt finnes det mange montessorior organisasjoner. Men det er normalt nasjonale myndigheter som godkjenner montessoriskolene, slik som i Norge. Derfor er heller ikke NMF i posisjon til å underkjenne videregående montessoriskoler i andre land.

Gjennom et noe grundigere søk har vi nå utvidet eksempellisten internasjonalt fra 22 til 79 videregående montessoriskoler. Dette viser at forarbeidene til lovforslaget har vært mangelfulle.

Litteraturlisten som vi sendte inn er bl.a. hentet fra AMI/NAMTA sin utdanning – The AMI Montessori Orientation to Adolescent Studies (ages 12-18).

Heltberg Gymnas ble i 1989 godkjent av Kunnskapsdepartementet som et pedagogisk alternativ med utgangspunkt at de skulle «tilrettelegge montessori-pedagogikken også for elever på høyere alderstrinn i utdanningssystemet». Over 20 år etter godkjenner Utdanningsdirektoratet deres læreplan. Det gir derfor en manglende konsekvens i skolepolitikken når det samme Kunnskapsdepartementet nå ønsker å forby opprettelse av videregående Montessoriskoler.

11.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter privatskoleloven er det bare skoler som driver sin virksomhet på et særskilt grunnlag, som en anerkjent pedagogisk retning, som kan godkjennes. Gjeldende lov innebar en politisk kursendring i forhold til friskoleloven av 2003, og førte til at den store veksten i tallet på nye privatskoler som det lå an til da Stoltenberg II-regjeringen overtok i 2005

stoppet opp. Det følger av Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) at det med «anerkjent pedagogisk retning» menes at skolen følger et helhetlig pedagogisk opplegg (en organisering, en metode og tilhørende læreplaner) og at denne pedagogikken er utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. I høringsbrevet foreslo departementet at det presiseres direkte i lovteksten hva som menes med en anerkjent pedagogisk retning.

Utgangspunktet for høringsforslaget fra departementet var at Utdanningsdirektoratet i 2012 godkjente to videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk, mens direktoratet i 2011 godkjente en læreplan på grunnlag av montessoripedagogikk ved en eksisterende videregående skole godkjent etter privatskoleloven. Norsk Montessoriforbund reagerte på disse godkjenningene, og fremholdt i brev til departementet av 25. juni 2012 at det ikke finnes et anerkjent og utprøvd grunnlag for oppstart av videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk i Norge. Norsk Montessoriforbund er tilsluttet Association Montessori Internationale (AMI), som ble stiftet av Maria Montessori selv i 1929 og i dag har rettighetene til hennes skrevne arbeider og læringsmaterieell. I brevet til departementet av 25. juni 2012 viste Norsk Montessoriforbund til at AMI har treningssentre over hele verden hvor de utdanner montessorilærere for aldersgruppene 0-3 år, 3-6 år, 6-12 år og 12-15 år. I følge Norsk Montessoriforbund utdanner AMI ikke montessorilærere for videregående nivå noe sted i verden.

Etter d e p a r t e m e n t e t s syn er det behov for å presisere direkte i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b) at det med «anerkjent pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Dette gjøres for å sikre at alle skoler som godkjennes på dette grunnlaget følger et opplegg som er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Av samme grunn er det etter departementets syn nødvendig at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft; ingen av de innvilgede godkjenningene er i dag tatt i bruk. Departementet understreker at lovforslaget er nøytralt i forhold til ulike pedagogiske retninger, og at dersom det i fremtiden skulle bli utviklet et pedagogisk opplegg for montessoripedagogikk på videregående nivå som er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen, vil slike skoler kunne godkjennes etter privatskoleloven.

Felles for de høringsinstansene som støtter departementets forslag, som *Skolelederforbundet*

og *Utdanningsforbundet*, er vektleggingen av at bare skoler som med sikkerhet kan sies å ligge innenfor en anerkjent pedagogisk retning, bør kunne godkjennes etter privatskoleloven. Også *Kristne Friskolers Forbund* har forståelse for at det må være en kvalitetssikring av hvilke skoler som kan godkjennes på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Flere av de høringsinstansene som går mot lovforslaget, som *Abelia* og *Waterpark Montessori*, er uenige med *Norsk Montessoriforbund* og hevder at videregående montessoriskoler er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen – og støttes av *AMI*. *Heltberg gymnas* sier i sin høringsuttalelse at skolen har drevet videregående opplæring basert på montessoripedagogikk i en årrekke.

D e p a r t e m e n t e t kan ikke slutte seg til argumentene fra blant annet *Abelia* og *Waterpark Montessori* om at videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk i dag er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Disse høringsinstansene uttaler at det i dag finnes montessoriskoler med tilbud på videregående nivå i flere land, samt en del litteratur og lærerutdanning rettet mot videregående nivå innen montessoripedagogikk. I brev til departementet av 12. februar 2013 tilbakeviser Norsk Montessoriforbund flere av disse påstandene, og oppgir at det ikke er korrekt at montessoripedagogikk for videregående nivå er utførlig beskrevet i faglitteraturen. Forbundet uttaler også at det ikke finnes noen trener-utdanning i AMI-regi for lærere som skal undervise i montessoripedagogikk på videregående skoles nivå.

Departementet har merket seg at det er uenighet mellom Norsk Montessoriforbund og *Abelia* om hvilken status og utbredelse montessoripedagogikk på videregående nivå i dag har. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å legge særlig vekt på uttalelsene til Norsk Montessoriforbund, som representerer de 54 montessorigrunnskolene og 36 montessoribarnehagene i Norge. Ut fra en helhetsvurdering fastholder departementet derfor at montessoripedagogikk i dag ikke kan anses som en anerkjent pedagogisk retning på videregående nivå. Departementet har merket seg at *Waterpark Montessori* i sin høringsuttalelse oppgir at det i dag er delte oppfatninger om dette temaet, og at det internasjonalt pågår forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til montessoripedagogikk på videregående nivå. Dette bekrefter etter departementets syn at montessoripedagogikk på videregående nivå i dag ikke kan anses å være tilstrekkelig utprøvd, utbredt og

utførlig beskrevet i faglitteraturen, noe som underbygges ytterligere av Norsk Montessoriforbunds brev til departementet av 12. februar 2013. Norsk Montessoriforbund presiserer i sin høringsuttalelse og i senere brev at dersom det i fremtiden skulle bli utviklet et pedagogisk opplegg for montessoripedagogikk på videregående skoles nivå i anerkjente, internasjonale montessorimiljøer, bør loven åpne for godkjenning av videregående montessoriskoler. Departementet er enig i dette, og viser til høringsbrevet hvor dette ble understreket.

NHO hevder i høringen at forslaget om at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft, er grunnlovsstridig. Departementet er ikke enig i dette, og viser til at Lovavdelingen i Justisdepartementet på anmodning fra departementet vurderte dette spørsmålet før lovforslaget ble sendt på høring, jf. uttalelse av 16. november 2012.

Abelia uttaler i høringen at:

«[...] saksbehandlingsfeil i Kunnskapsdepartementet [førte] til at to av de godkjente skolene ble forhindret i å starte opp høsten 2012.»

Departementet antar at *Abelia* her sikter til at departementet i brev til Utdanningsdirektoratet av 13. juni 2012 ba om at retningslinjene om kompetansekrav til undervisningspersonalet i montessoriskoler (Rundskriv Udir-10-2010) ble gitt følgende tilføyelse:

«Når det gjelder montessoriskoler på videregående nivå, må minimum 50 prosent av undervisningspersonalet på skolen ha spesialkompetanse innen montessoripedagogikk spesielt tilpasset og tilrettelagt undervisning i videregående opplæring.»

Denne presiseringen av rundskrivet hadde sin bakgrunn i at direktoratet hadde godkjent to videregående skoler på grunnlag av montessoripedagogikk. Fordi dette var første gang det ble godkjent montessoriskoler på dette nivået etter gjeldende privatskolelov, var det ikke etablert noen forvaltningspraksis knyttet til godkjenning av kompetansekrav til undervisningspersonalet i slike skoler. Departementets presisering av retningslinjene skyldtes følgelig ikke saksbehandlingsfeil som hevdet av *Abelia*.

Heltberg gymnas uttaler i høringen at skolen i en årrekke har drevet videregående opplæring på

grunnlag av montessoripedagogikk. På samme måte oppgir *Abelia* i sitt brev til departementet av 4. mars 2013 at Heltberg gymnas tidligere har vært godkjent som et pedagogisk alternativ. Til dette vil departementet bemerke at Nye Heltberg Gymnas i 1989 ble godkjent etter gammel privatskolelov som et pedagogisk alternativ. I godkjenningsvedtaket het det at skolen ville «[...] prøve ut alternativer til mer vanlig undervisning i dagens videregående skole.», og det ble i vedtaket vist til at skolen i søknaden blant annet hadde «[...] referert til utenlandske opplegg når det gjelder å tilrettelegge montessoripedagogikken også for elever på høyere alderstrinn i utdanningssystemet». Departementet vil vise til at Heltberg gymnas de senere årene har drevet på grunnlag av Kunnskapsløftets læreplaner, og ikke på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning, jf. Utdanningsdirektoratets vedtak av 1. august 2007 hvor skolen fikk konvertert læreplaner og tilbudsstruktur til Kunnskapsløftet I følge hjemmesiden til Heltberg gymnas driver skolen «inspirert av» denne montessoripedagogikk.

Utdanningsdirektoratet har ingen merknader til høringsforslaget, men ber departementet kommentere det forhold at det i høringsforslaget heter at:

«[...] det pedagogiske opplegget er utbreidd» mens det i Ot.prp. nr. 37 (2005–2006) heter «relativt utbreidd».

Departementet har i høringen foreslått at det inntas i loven at det med «anerkjend pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Det var ikke tilsiktet noen realitetsendring i forhold til den forståelse som kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 37(2005-2006) punkt 8.2.3 når departementet i høringen foreslo å benytte «utbredt» og ikke «relativt utbredt». På bakgrunn av Utdanningsdirektoratets høringsuttalelse, og for å presisere at det ikke er tilsiktet noen endring i forhold til Ot.prp. nr. 37 (2005-2006), foreslår departementet at ordet «relativt» inntas i forslaget til ordlyd i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b).

Departementet foreslår etter dette at det i privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b) presiseres at det med «anerkjend pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Det foreslås videre at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft.

12 Forslag om teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd

Det er oppdaget at det ved en tidligere lovjustering er kommet inn en teknisk feil i andre ledd i opplæringsloven § 13-10 om ansvarsomfang. Opplæringsloven § 13-10 regulerer skoleeiers ansvar for at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter blir fulgt. Det presiseres i første ledd at i dette ansvaret ligger det en plikt til å stille de nødvendige ressursene til disposisjon. Etter andre ledd fremgår det at skoleeier plikter å ha et forsvarlig system for å vurdere om disse kravene blir oppfylt. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd andre punktum at skoleeier også plikter å ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra slike vurderinger og fra nasjonale kvalitetsvurderinger gjennomført av departementet. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd andre punktum viser i den forbindelse til § 14-1 fjerde ledd, mens hjemmelen for statlig informasjonsinnhenting og

evaluering, herunder nasjonale kvalitetsvurderinger, med virkning fra 1. august 2011 er regulert i § 14-4.

Ved en inkurie ble ikke henvisningen i § 13-10 andre ledd oppdatert samtidig som hjemmelen for statlig informasjonsinnhenting og evaluering ble flyttet fra § 14-1 fjerde ledd til § 14-4.

Forslaget til teknisk endring i § 13-10 andre ledd har ikke vært på høring. Forslaget innebærer ingen materiell endring, kun en oppdatering slik at § 13-10 andre ledd henviser til rett bestemmelse, og høring anses således ikke nødvendig.

Departementet foreslår at opplæringsloven § 13-10 andre ledd andre punktum blir endret slik at dette blir rettet opp. Det blir foreslått at henvisningen til § 14-1 fjerde ledd erstattes med en henvisning til § 14-4.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

13.1 Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Forslaget om plikt til å vurdere utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning innebærer ingen nye rettigheter eller plikter. Forslaget går ut på å presisere gjeldende rett.

For stor bruk av spesialundervisning vil kunne gi en dårlig total ressursutnyttelse. Spesialundervisning er først og fremst en sikring for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens ordinære opplæringstilbud. I dag er det flere elever på ungdomsskolen enn på barneskolen som mottar spesialundervisning. Det er et mål å snu ressursbruken i spesialundervisning slik at dette gis som tidlig innsats i de første årstrinnene. Departementet mener at det vil gi positive samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom flere elever får hjelp og støtte i de første årene i skolen, slik at lærevansker ikke forsterker seg utover i utdanningsløpet. Det vil også gi en bedre ressursutnyttelse dersom flere elever gis en god tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet istedenfor spesialundervisning. I tillegg vil det kunne føre til redusert ressursbruk i PP-tjenesten ved færre tilmeldinger. Forslaget vil dermed kunne bidra til å redusere kommunenes ressursbruk knyttet til spesialundervisning. Samtidig vil det øke muligheten for PP-tjenesten til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette bør på sikt kunne redusere kommunens ressursbruk knyttet til spesialundervisning ytterligere.

Endringer i kommuners praksis som en følge av presiseringen av gjeldende rett, vil kunne innebære en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring. Dette innebærer etter departementets syn en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer. Forslaget vil derfor etter departementets vurdering ikke innebære økte økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Forslaget går ut på å presisere gjeldende rett. Departementet legger derfor til grunn at dersom

enkelte kommuner får merutgifter som følge av endringer i praksis, så må dette dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

13.2 Erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport

Forslaget om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport innebærer mindre administrasjon for kommunene og fylkeskommunene fordi skriftlig oversikt og vurdering av elevenes spesialundervisning nå skal gjøres én gang i året i stedet for to. For den enkelte lærer og dermed for skolen vil det ved dette bli frigjort arbeidstid.

Utover dette får ikke forslaget økonomiske konsekvenser.

13.3 Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

Forslaget om å omtale plikten for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan i en ny lovbestemmelse, tydeliggjør skolens ansvar for å delta i et samarbeid slik at tilbudet til barnet og eleven blir best mulig. Lovregulering av samarbeid om individuell plan finnes i dag kun i den lovgivningen som regulerer individuell plan, og da som en plikt for tjenesteyter som har ansvaret for individuell plan til å samarbeide med andre instanser, som for eksempel skolen. En plikt for skolen til å samarbeide med dem er i dag ikke uttrykkelig regulert. I praksis innebærer imidlertid tjenesteyterens plikt til om nødvendig å samarbeide med skolen, at skolen i dag deltar i slikt samarbeid. Tjenesteytere som har ansvar for individuell plan har derfor også tidligere samarbeidet med skolene der tjenestemottaker er elev.

I høringsrunden er det kommet frem at mange allerede praktiserer slikt samarbeid, en del er usikre på gjennomføring og rammer for samarbeid,

mens ingen uttrykkelig sier at dette er noe helt nytt, se foran pkt. 5.4.4. For de skolene som allerede praktiserer et slikt samarbeid, vil presiseringen neppe gi noen administrative konsekvenser. For de skoler som i mindre grad har gjort dette og som vil måtte endre praksis, vil det antakelig kunne medføre noen mindre administrative konsekvenser i form av at noe mer tid vil måtte brukes til slikt samarbeid.

Departementet påpeker at samarbeid ikke vil være aktuelt i alle tilfeller hvor barn og ungdom får utarbeidet en individuell plan. Skolens plikt til å delta er avgrenset til å gjelde når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. 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 arbeidet skal gjelde. Departementet vurderer på denne bakgrunn at forslaget ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

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

Forslaget om bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen, er en presisering av gjeldende rett og innebærer ikke at det innføres nye rettigheter for elevene eller plikter for kommuner, fylkeskommuner eller for private skoler. Departementet legger derfor til grunn at dersom enkelte kommuner, fylkeskommuner eller private skoler får merutgifter som følge av endringer i praksis, så må dette dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

13.5 Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø

Det er foreslått to endringer som gjelder erstatning ved brudd på bestemmelsene i opplæringslovens kap. 9a.

Det ene endringsforslaget går ut på at det i en ny § 9a-8 om erstatning gjøres en henvisning til skadeerstatningslovens kap. 2. Et slikt forslag vil ikke innebære endringer i dagens rettstilstand. Det vil bare klarere uttrykke at gjeldende erstatningsregler også skal gjelde på området for psyko-

sosialt skolemiljø. Et slikt forslag vil derfor ikke gi økte administrative eller økonomiske konsekvenser.

Det andre endringsforslaget gjelder innføring av delt bevisbyrde. Dette innebærer at noe av bevisbyrden legges over på skadevolder i stedet for at den fullt ut skal ligge på skadelidte. For øvrig ligger de alminnelige erstatningsvilkårene fast.

En skoleeier har etter dagens regler plikt til å sørge for et forsvarlig skolemiljø i tråd med de kravene som stilles i blant annet opplæringslovens kap. 9a. Det vises også til opplæringslovens § 13-10 om plikten for skoleeier til å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Forslagene som er fremmet om erstatning innebærer ingen endringer i disse kravene.

Det legges til grunn at forslaget om delt bevisbyrde ikke vil ha særlig betydning for en skoleeiers dokumentasjonsbyrde eller hvor lenge en skoleeier må oppbevare dokumentasjon og andre opplysninger i konkrete saker. Kravene til et forsvarlig system, herunder å innhente nødvendig dokumentasjon for å vurdere om lovens krav til et forsvarlig skolemiljø til enhver tid er oppfylt, ligger fast og har vært nedfelt i loven i mange år. Forslaget om delt bevisbyrde vil i høyden kunne føre til at enkelte skoleeiere blir utfordret til i noen tilfeller å fremvise og ta i bruk dokumentasjon som de allerede i dag er forpliktet til å skaffe til veie og oppbevare. Det understrekes at arkivlovgivningen allerede pålegger skoleeiere plikt til å oppbevare dokumentasjon, blant annet rettighetsdokumentasjon om skoleelever. Forslaget gjør ikke endringer i dette.

Høringsinstansene er spesielt anmodet om å komme med innspill om administrative og økonomiske konsekvenser. Det har imidlertid ikke i høringen fremkommet avgjørende synspunkter på dette punktet. Domstolsadministrasjonen har imidlertid påpekt at det må tas høyde for de økonomiske konsekvensene en gjennomføring av forslaget vil kunne få for særlig førsteinstansdomstolene, herunder et eventuelt fremtidig behov for økonomisk kompensasjon til domstolene som følge av økt sakstifang. Departementet kan være enig i at det kan være grunn til å følge med på hvorvidt lovforslaget gir økt sakstifang.

På bakgrunn av ovennevnte legges til grunn at forslaget ikke vil medføre vesentlige økte administrative eller økonomiske konsekvenser.

13.6 Utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø

Det foreslås ingen endringer i reglene om når en foreldelsesfrist begynner å løpe. Den begynner å løpe fra det tidspunktet da virkningene av en overtreddelse har inntrådt. Dette gjelder også i dag. Det foreslås heller ingen endringer for når en foreldelsesfrist avbrytes. Det skjer normalt når rettergangsskritt tas, i praksis når det tas ut siktelse. Den eneste endringen som foreslås er at foreldelsesfristen forlenges fra to til fem år.

Det er sjelden det blir straffesak mot en skoleeier. Selv om foreldelsesfristen forlenges med tre år i forhold til i dag og gjennom det åpner for utvidet antall saker, legges til grunn at straffesaker på dette området fortsatt bare vil forekomme unntaksvis. En forlenget foreldelsesfrist kan i praksis medføre at tilgjengelig dokumentasjon må oppbevares og tas i bruk i lenger tid enn hva tilfellet er i dag, dvs. i inntil tre år lenger. Forslaget medfører derimot ikke behov for andre former for dokumentasjon enn det som skoleeier allerede i dag har plikt til å skaffe til veie og oppbevare. At samme dokumentasjon må oppbevares noen år lenger, vil ikke føre til økte kostnader eller administrativt arbeid av betydning.

Høringsinstansene har ikke kommet med vesentlige eller avgjørende synspunkter på dette punktet.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil innebære vesentlige økte administrative eller økonomiske konsekvenser.

13.7 Hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets

Det finansielle ansvaret for grunnskoleopplæringen er lagt til bostedskommunene. Dette ansvaret påhviler bostedskommunen uavhengig av hvor en elev får denne opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 18-1. En mulighet til å lage felles skolekrets vil derfor ikke påvirke den enkelte kommunes kostnader på dette punktet.

Dersom to/flere kommuner fastslår at enkeltområder i disse kommunene er omfattet av en felles kommunal skolekrets og derfor skal sokne til samme skole, vil det kunne påvirke skysskostnadene. Hvordan dette slår ut, vil kunne variere fra kommune til kommune.

Enkelte steder vil kostnadene gå ned fordi det blir bestemt at elever i en kommune sokner til en skole som er nærmere enn den alternative nærskolen i bostedskommune. Andre steder vil kostnadene forbli de samme. Det vil også kunne forekomme små økninger, for eksempel fordi det kan være nødvendig å sette opp nye skoleskyssruter. Samtidig vil da gamle skyssruter kunne bli lagt ned, noe som igjen vil gi en innsparing. Fylkeskommunen vil kunne få noe økt arbeidsbelastning knyttet til skyssplanleggingen, men det antas at dette er av mindre betydning sett opp mot at de allerede i dag må planlegge skyss. Mindre økninger i kostnader og i arbeidsmengde er også i dag mulige konsekvenser som følge av endringer i skolestrukturen innad i en kommune. Dette er kostnader som fylkeskommuner og kommuner per i dag må dekke, jf. § 13-4.

Departementet vil understreke at nærskoleprinsippet ligger som en forutsetning for hele forslaget. Formålet er å opprettholde skoler som er i nær tilknytning til der det bor elever i to eller flere kommuner. Trolig vil derfor forslaget i hovedsak innebære kortere eller mer hensiktsmessig gjennomføring av skoleskyss. Departementet legger således til grunn at skyssutgiftene i liten grad vil endres med bakgrunn i dette forslaget og at skyss med dette forslaget i mange tilfelle vil kunne organiseres mer hensiktsmessig slik at utgiftene går ned. Departementet legger til grunn at eventuelle mindre økninger i kostnader vil tilsvare de konsekvenser for skyssordningen som kommuners frihet til å regulere skolestrukturen innad i kommunen ellers kan bringe med seg. Departementet ser derfor ikke at dette forslaget vil medføre økte skysskostnader i en grad som tilsier at dette ikke skal kunne dekkes innenfor ordinære rammer.

Forslaget vil gi kommunene større fleksibilitet i organiseringen av skoletilbudet. Muligheten til å vedta felles skolekretser legger til rette for økt samarbeid mellom kommunene om drift av skoler. For de kommunene som velger å benytte seg av denne mulighet, vil trolig den viktigste begrunnelsen for dette være en mer hensiktsmessig skolestruktur, også kostnadmessig. Med bedre skolestruktur vil forslaget kunne medføre lavere utgifter til skoledrift.

Videre understreker departementet at forslaget i seg selv ikke vil ha konsekvenser. Forslaget gir kun kommunene en mulighet til slikt samarbeid, og det er helt opp til den enkelte kommune hvorvidt en slik mulighet faktisk benyttes.

13.8 Hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere

Forskriftshjemmelen som her foreslås, har i seg selv ingen økonomiske og administrative konsekvenser. I det hjemmelen benyttes til å utarbeide forskrifter om forholdstall mellom lærer og elev, vil dette stille seg annerledes. Økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell forskriftsregulering av et forholdstall mellom lærer og elever må derfor beskrives i høringsnotatet knyttet til et eventuelt slikt forslag til forskrift.

13.9 Presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler

De videregående skolene som er godkjent etter privatskoleloven på grunnlag av montessoripedagogikk, men som ikke har startet opp når lovforslaget trer i kraft, vil bli rammet av den foreslåtte lovendringen. Skolene vil ikke kunne starte opp, og vil derfor heller ikke motta statstilskudd. Lov-

forslaget vil ikke ha konsekvenser for andre allerede godkjente privatskoler.

Ved oppstart av nye godkjente privatskoler inkluderes elevene ved disse skolene i trekk- og korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler i inntektssystemet. Dette for at staten og fylkeskommuner ikke skal ha en gevinst eller et tap avhengig av om de har elever i private skoler. Forslaget om å presisere at «anerkjent pedagogisk retning» forstås som at det pedagogiske opplegget er utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen, samt at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk skal bortfalle når loven trer i kraft, vil derfor ikke ha økonomiske konsekvenser verken for staten eller fylkeskommunene.

13.10 Teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd

De foreslåtte lovendringene vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

14 Merknader til lovforslagene

14.1 Endringer i opplæringsloven

Til § 5-4 første ledd, nytt tredje punktum

Tredje punktum presiserer den plikten skolene har til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Denne vurderingen, og eventuelt utprøvingen, skal skje før skolen sender tilmelding til PP-tjenesten og ber om en sakkyndig vurdering. Plikten til å prøve ut gjelder ikke de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. Plikten endrer ikke på foreldrenes rett til å kunne kreve sakkyndig vurdering, se omtale av dette i punkt 3.4.3.

Det er ikke krav om å innhente samtykke fra elev eller foreldre før skolen gjør denne vurderingen og prøver ut tiltak innenfor rammene av ordinær opplæring. Det presiseres at skolene må innhente samtykke fra elev eller foreldre før saken tilmeldes PP-tjenesten.

Plikten til å vurdere og prøve ut legges til skolen. Det er den enkelte lokale skole og elevens lærere som har forutsetninger for å vurdere om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skoleeier skal sørge for et forsvarlig system som sikrer at skolene oppfyller den lovpålagte plikten, jf. loven § 13-10.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 3.

Til § 5-5 andre ledd

Andre ledd første punktum er endret slik at det er krav om én skriftlig rapportering i året i stedet for hvert halvår. I nytt *andre punktum* er det presisert at grunnlaget for vurderingen av elevens utvikling er målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan. Presiseringen i andre punktum innebærer ikke endring av gjeldende rett, men er kun ment som en understreking av det som allerede følger av dagens regelverk.

Bestemmelsen om skriftlig rapportering gjelder også for barn under opplæringspliktig alder

med rett til spesialpedagogisk hjelp så langt den passer, jf. opplæringsloven § 5-7.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 4.

Til § 8-1 nytt andre ledd

Med nytt *andre ledd* får kommunene hjemmel til å fastsette forskrifter om felles skolekrets mellom to eller flere nabokommuner. Nabokommune skal forstås som at kommunene grenser til hverandre. Kommunene kan imidlertid ligge i hvert sitt fylke. Alle kommuner i samarbeidet må vedta likelydende forskriftsbestemmelser. Det er presisert at fastsettelse av forskrifter må skje innenfor rammene av nærskoleprinsippet, med unntak av at en skole lokalisert i en annen kommune kan være nærskole også for elever i de andre samarbeidskommunene.

Etter *andre ledd fjerde punktum* må kommunene regulere samarbeidet i en avtale. Avtalen må være skriftlig og minst inneholde bestemmelser som regulerer de forhold som fremgår av bokstav a til e. I andre ledd femte punktum sies at myndigheten til å inngå slik avtale og foreta endringer av denne er lagt til kommunestyret selv. Dette innebærer at myndigheten ikke kan delegeres til andre folkevalgte organer eller nedover i kommuneadministrasjonen. Kommunestyret i hver av kommunene må selv vedta at slik avtale skal inngås og ta stilling til innholdet i avtalen. Tilsvarende gjelder eventuelle endringer. De deltagende kommunene må være enige om slike endringer.

Bokstav a krever at avtalen *må* inneholde en tydelig angivelse av hvilke kommuner som inngår i skolesamarbeidet og hvilken av kommunene som har hovedansvaret for å drifte skolen det aktuelle samarbeidet gjelder. Avtalen *bør* også inneholde bestemmelser om ansvaret for den daglige oppfølgingen av eleven. Avtalen *bør* inneholde bestemmelser om skolekommunens plikt til å bidra ved forberedelser av enkeltvedtak som må fattes av bostedskommunen.

Bokstav b krever at det *må* fremgå av avtalen hvordan det økonomiske oppgjøret skal skje. Bostedskommunen har fortsatt det økonomiske

ansvaret for grunnskoleopplæringen. Ansvar for kostnader til skyss ligger også fast. Det *må* likevel avtales hvordan betaling, utlegg og refusjon skal skje i praksis. Det *bør* avtales hvordan dekning av eventuelle tilkjente sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 skal skje.

Bokstav c sikrer at partene tar stilling til avtalens varighet på inngåelsestidspunkt. Dette er viktig av hensyn til forutberegnelighet for partene i samarbeidet, men ikke minst for elever og foresatte som bor i samarbeidsområdet. Det er likevel slik at den enkelte kommune på et senere tidspunkt kan velge å gå ut av samarbeidet, det kan for eksempel være aktuelt ved valg av nytt kommunestyre.

Bokstav d krever at regler for slik uttreden skal fremgå av avtalen. Reguleringen av dette må være slik utformet at den tar hensyn til behovet for forutberegnelighet.

Bokstav e sikrer at andre krav som etter lov må avtales også fremgår av den skriftlige avtalen. Det vil for øvrig være hensiktsmessig å avtale plassering av arkivansvaret etter arkivloven § 6 for dokumentasjon som oppstår knyttet til denne type samarbeid.

Også endringer i avtalen må skje skriftlig.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 9.

Til ny § 8-3

Med denne bestemmelsen får departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om lærertetthet. Slike forskrifter skal angi forholdstallet mellom lærer og elever.

Forholdstallet, beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse, tar utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer og er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/i en kommune. Denne matematiske størrelsen sier ikke noe om størrelsen på en undervisningsgruppe. En undervisningsgruppe kan være større eller mindre enn dette, avhengig av hvorvidt det er innenfor forsvarlighetskravet jf. § 8-2 første ledd.

Beregnet gruppestørrelse kan variere på ulike trinn.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 10.

Til nytt tredje ledd i § 9a-7

Tredje ledd endrer dagens foreldelsesfrist på to år til fem år i saker som gjelder psykososialt skolemiljø. Henvisningen til straffelovens bestemmel-

ser er gjort fordi det er i straffeloven, ikke i opplæringsloven, at bestemmelsene om strafferettslig foreldelse finnes. Foreldelsesfristens lengde vil gjennom forslaget representere et unntak fra straffelovens § 67 som angir ulike foreldelsesfrister knyttet til ulike alternativer for strafferamme.

Det understrekes at det ikke er gjort andre endringer enn foreldelsesfristens lengde. Både fristens utgangspunkt og dens avbrudd skal reguleres som før, jfr. straffelovens kap. 6.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 8.

Til ny § 9a-8

Første ledd henviser til skadeerstatningslovens kap. 2. Bestemmelsene i skadeerstatningslovens kap. 2 gis anvendelse på området for psykososialt skolemiljø. Dette innebærer ingen realitetsendring fordi bestemmelsene vil ha anvendelse også i dag, jfr. blant annet dom av Høyesterett, se punkt 7.2.1 ovenfor.

Det understrekes at skadeerstatningsloven i sin helhet som generell lov gjelder for mange samfunnsområder, herunder skolesektoren. Men det er kun dens kapittel 2 som innlemmes i opplæringsloven gjennom en uttrykkelig henvisning til skadeerstatningsloven. Det gjøres blant annet for å gjøre tydelig at ansvarsbestemmelsene der gjelder for skolesektoren og for å knytte disse nært sammen med reglene om delt bevisbyrde.

Annet ledd inneholder en bestemmelse om delt bevisbyrde tilsvarende bestemmelser om delt bevisbyrde inntatt ellers i norsk lovgivning. Den er riktignok i sin ordlyd formulert noe enklere, men den skal forstås på samme måte som andre bestemmelser om delt bevisbyrde i norsk rett. Disse er nevnt i punkt 7.2.3 ovenfor.

At det skal «foreligge» visse omstendigheter indikerer at opplysninger o.lign. ikke nødvendigvis må fremskaffes av skadelidte selv, men at slike opplysninger må finnes i saken.

Den skadelidtes påstand må styrkes av omstendigheter som «gir grunn til å tro» at det foreligger nettopp forhold som påstanden angir. Men påstanden behøver ikke være støttet av beviser i form av dokumentasjon eller vitneførsel. Dette angir en lempeligere standard enn det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt som ellers vil gjelde i bevisføringen i en erstatningssak. Begrepet «gi grunn til å tro» er nærmere omtalt under punkt 7.3.1 ovenfor. Skadevolderen må deretter sannsynliggjøre – med sannsynlighetsovervekt – at vedkommende likevel ikke er å bebreide.

Det presiseres at forslaget om delt bevisbyrde bare gjelder det erstatningsvilkåret som gjelder ansvarsgrunnlaget. For de andre erstatningsvilkårene – økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng – foreslås ikke endringer i bevisbyrde-reglene. Det foreslås ikke innført noen ny sank-sjon for brudd på reglene om psykososialt skole-miljø, heller ikke endringer i erstatningsansvarets omfang.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 7.

Til gjeldende §§ 9a-8 og 9a-9

Gjeldende §§ 9a-8 om skolefritidsordning og 9a-9 om forskrifter blir henholdsvis ny §§ 9a-9 og 9a-10. I disse bestemmelsene skjer ingen realitetsendringer. De får kun nye paragrafnumre.

Til ny § 10-11

Bestemmelsen gjelder kun de tilfeller personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal hjelpe undervisningspersonalet i opplæringen, både i ordinær opplæring og spesialundervisning. Bestemmelsen gjelder ikke for personale i skolen som ivaretar oppgaver utenfor opplæringen.

Første punktum presiserer at det er en betingelse at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling får nødvendig veiledning dersom de skal bistå undervisningspersonalet i opplæringen. Hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra vedkommendes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta. Det er skolen som i det enkelte tilfellet vurderer hva som er nødvendig veiledning. Bestemmelsen omfatter alle som hjelper til i opplæringen og som ikke er ansatt i undervisningsstilling, både ufaglærte assistenter, barne- og ungdomsarbeidere med fagbrev fra videregående opplæring eller fagpersoner med høyere utdanning.

Andre punktum stiller krav om at bruk av hjelp i opplæringen bare kan skje dersom eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Hva som er forsvarlig utbytte må avgjøres etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Det nå blant annet tas hensyn til på hvilken måte slik hjelp gis og i hvilket omfang. Etter *tredje punktum* framgår det at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling ikke skal ha ansvar for opplæringen. Dette innebærer at det er en forutsetning at arbeidet med å hjelpe til i opplæringen utføres under ansvar av undervisningspersonale.

Til § 13-10 andre ledd andre punktum

I andre ledd andre punktum erstattes henvisningen til § 14-1 fjerde ledd med en henvisning til § 14-4 fordi henvisningen ved en inkurie ikke ble rettet opp i en tidligere lovjustering. Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 12.

Til ny § 15-5

Bestemmelsen er ny og fastslår at skolen skal delta i arbeidet med individuell plan. Bestemmelsen legger ikke bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres eller hvilke personer som skal samarbeide eller være koordinator. Lovforslaget er en presisering av gjeldende rett.

Plikten til å utarbeide individuell plan fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, barnevernloven § 3-2a og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15. Skolen har ikke plikt til å utarbeide en individuell plan for elevene. Skolens plikt innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ansatte i skolen har rollen som koordinator for individuell plan.

Skolens plikt til å delta i samarbeidet er avgrenset til å gjelde når det anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i samarbeid om alle typer individuelle planer. 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 arbeidet skal gjelde. Skolen vurderer selv om skolens deltakelse i arbeidet er nødvendig ut i fra mål i opplæringsloven.

Bestemmelsen pålegger ikke PP-tjenesten en lovhjemlet plikt til å delta i arbeidet med individuell plan.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 5.

14.2 Endringer i privatskoleloven

Til § 2-1 andre ledd bokstav b)

I privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b) inn-tas at det med «anerkjent pedagogisk retning» forstås at det pedagogiske opplegget er utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. Overgangsbestemmelsen i del III innebærer at innvilgede godkjenninger av å tilby videregående

opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk bortfaller når loven trer i kraft.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 11.

Til ny § 3-6a

Bestemmelsen er ny og fastslår at skolen skal delta i arbeidet med individuell plan. Bestemmelsen legger ikke bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres eller hvilke personer som skal samarbeide eller være koordinator. Lovforslaget er en presisering av gjeldende rett.

Plikten til å utarbeide individuell plan fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, barnevernloven § 3-2a og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15. Skolen har ikke plikt til å utarbeide en individuell plan for elevene. Skolens plikt innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ansatte i skolen har rollen som koordinator for individuell plan.

Skolens plikt til å delta i samarbeidet er avgrenset til å gjelde når det anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i samarbeid om alle typer individuelle planer. 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 arbeidet skal gjelde. Skolen vurderer selv om skolens deltakelse i arbeidet er nødvendig ut i fra mål i opplæringsloven.

Bestemmelsen pålegger ikke PP-tjenesten en lovhjemlet plikt til å delta i arbeidet med individuell plan.

Departementet viser til nærmere omtale i kapittel 5.

Til ny § 4-5

Bestemmelsen gjelder kun de tilfeller personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling skal

hjelpe undervisningspersonalet i opplæringen, både i ordinær opplæring og spesialundervisning. Bestemmelsen gjelder ikke for personale i skolen som ivaretar oppgaver utenfor opplæringen.

Første punktum presiserer at det er en betingelse at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling får nødvendig veiledning dersom de skal bistå undervisningspersonalet i opplæringen. Hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra vedkommendes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring og hvilke oppgaver den ansatte uten formell lærerkompetanse skal ivareta. Det er skolen som i det enkelte tilfellet vurderer hva som er nødvendig veiledning. Bestemmelsen omfatter alle som hjelper til i opplæringen og som ikke er ansatt i undervisningsstilling, både ufaglærte assistenter, barne- og ungdomsarbeidere med fagbrev fra videregående opplæring eller fagpersoner med høyere utdanning.

Andre punktum stiller krav om at bruk av hjelp i opplæringen bare kan skje dersom eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Hva som er forsvarlig utbytte må avgjøres etter en konkret og skjønnsmessig vurdering. Det nå blant annet tas hensyn til på hvilken måte slik hjelp gis og i hvilket omfang. Etter *tredje punktum* framgår det at personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling ikke skal ha ansvar for opplæringen. Dette innebærer at det er en forutsetning at arbeidet med å hjelpe til i opplæringen utføres under ansvar av undervisningspersonale.

14.3 Ikraftsetting

Merknader til romertall III om ikraftsetting:

Forslaget om å presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler, og forslaget om teknisk endring i opplæringsloven § 13-10 andre ledd skal tre i kraft straks. Når ovennevnte endring i privatskoleloven trer i kraft, bortfaller innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk.

De øvrige forslagene tar departementet sikte på at skal tre i kraft 1. august 2013.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa blir det gjort følgande endringar:

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. *Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sak-kunnig vurdering.*

§ 5-5 andre ledd skal lyde:

Skolen skal *ein gong i året* utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. *Utviklinga til eleven skal vurderast ut i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan.* Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

§ 8-1 skal lyde:

§ 8-1 *Skolen*

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

To eller fleire kommunar kan avtale at område i ein kommune soknar til ein skole i nabokommunen. Elles gjeld retten etter første ledd første punktum. Kommunane må gi likelydande forskrift om kva for område i kommunane som soknar til denne skolen. Kommunane skal opprette ein skriftleg samarbeidsavtale. Kommunestyret vedtar sjølv avtalen og end-

ringar i denne. Samarbeidsavtalen skal minst innehalde fråsegn om:

- a) *opprekning av avtalepartane og kva kommune som skal drifte skolen som dei gitte områda soknar til*
- b) *det økonomiske oppgjeret mellom kommunane, som kostnadar til skyssordning*
- c) *varigheita på avtalen*
- d) *reglar for å tre ut av og avvikle samarbeidet,*
- e) *anna som etter lov krev avtale.*

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skole-skyssen blir uforsvarelg lang.

Ny § 8-3 skal lyde:

§ 8-3 *Forholdstal mellom talet på lærarar og talet på elevar*

Departementet kan fastsette nærmare forskrifter om forholdstal mellom talet på lærarar og talet på elevar per skole eller per kommune. Forholdstallet kan variere på ulike trinn.

§ 9a-7 nytt tredje ledd skal lyde:

Fristen for forelding er fem år for brot på reglar i dette kapitlet som gjeld psykososialt skolemiljø. Elles gjeld reglane i straffelova om opphør av straff ved forelding.

Ny § 9a-8 skal lyde:

§ 9a-8 *Erstatningsansvar og bevisbyrde*

Reglane i skadebotlova kapittel 2 gjeld for saker om psykososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.

Hvis det i saker etter første ledd ligg føre tilhøve som gir grunn til å tro at skoleeigar ikkje har følgd opp reglane i eller i medhald av opplæringslova kapittel 9a om psykososialt skolemiljø, skal dette leg-

gjast til grunn med mindre skoleeigaren gjer noko anna truleg.

Nåværende §§ 9a-8 og 9a-9 blir nye §§ 9a-9 og 9a-10.

Ny § 10-11 skal lyde:

§10-11 *Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringa*

Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling etter § 10-1 eller § 10-6 kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven får forsvarleg utbytte av opplæringa. Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.

§ 13-10 andre ledd andre punktum skal lyde:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4.

Kapittel 15 overskriften skal lyde:

**Kapittel 15 Bruk av forvaltningslova.
Opplæringsplikt mm**

Ny § 15-5 skal lyde:

§ 15-5 *Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan*

Skolen skal, når det er nødvendig for å ivareta elevanes behov for eit heilskapleg, koordinert og individuelt tilpassa tenestetilbod, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan heimla etter anna lov og forskrift.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskott blir det gjort følgende endringer:

§ 2-1 andre ledd bokstav b skal lyde:

b) *anerkjend pedagogisk retning, ved at det pedagogiske opplegget er utprøvd, relativt utbreidd og utførleg beskriven i faglitteraturen.*

Ny § 3-6a skal lyde:

§ 3-6a *Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan*

Skolen skal, når det er nødvendig for å ivareta elevanes behov for eit heilskapleg, koordinert og individuelt tilpassa tenestetilbod, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan heimla etter anna lov og forskrift.

Ny § 4-5 skal lyde:

§ 4-5 *Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringa*

Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling etter § 4-2 kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven får forsvarleg utbytte av opplæringa. Personale som ikkje er tilsett i undervisningstilling skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.

III

Loven blir satt i kraft på det tidspunkt Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i verk på ulike tidspunkt.

Endringen i privatkolelovens § 2-1 andre ledd bokstav b trer i kraft straks. Fra samme tid bortfaller innvilgede godkjenninger av å tilby vidaregåande opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk.

Endringen i opplæringslovens § 13-10 andre ledd andre punktum trer i kraft straks.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 04/2013

