



Innst. 369 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 129 L (2012–2013)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Oversikt over forslagene

Regjeringen fremmer i proposisjonen ulike forslag til endringer i opplæringsloven og i privatskoleloven. Forslagene gjelder:

- 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

1.2 Bakgrunn

De fire første forslagene er oppfølging av Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap, som handler om tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. Bakgrunnen for de to neste forslagene er en utredning fra 2011 om rettslige virkemidler for å motvirke mobbing, utført ved Universitetet i Oslo etter oppdrag fra departementet. De andre forslagene er enkeltstående forslag med ulik bakgrunn.

1.3 Plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen før vedtak om spesialundervisning

Regjeringen foreslår å innføre en plikt i § 5-4 for skoler til å vurdere en elevs utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning, jf. Meld. St. 18 (2010–2011). Forslaget går ut på å presisere gjeldende rett og innebærer ingen nye rettigheter eller plikter.

Regjeringen ser det som et mål å snu ressursbruken i spesialundervisning. Det vil ha positive samfunnsøkonomiske konsekvenser og gi bedre ressursutnyttelse dersom flere elever får hjelp og støtte i de første årene i skolen. Hensikten er å søke å unngå at lærevansker forsterker seg utover i utdanningsløpet. Skoleeier skal sørge for et forsvarlig system som sikrer at skolene oppfyllerplikten.

1.4 Erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport

Regjeringen foreslår at halvårsrapportene om spesialundervisning erstattes med én årlig rapport. Skriftlig oversikt og vurdering av elevenes spesialundervisning skal nå gjøres én gang i året i stedet for to. Dette vil frigjøre arbeidstid for den enkelte lærer og dermed for skolen. Det vises til Meld. St. 18 (2010–

2011) og Meld. St. 19 (2009–2010) om tidsbruk i skolen.

Endringen i § 5-5 i opplæringsloven vil også gjelde for private skoler.

1.5 Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan

Regjeringen viser til Meld. St. 18 (2010–2011). Opplæringsloven har i dag ingen uttrykkelige bestemmelser om samarbeid om individuell plan. Regjeringen foreslår en ny § 15-5 om plikt for skolene til å samarbeide om å utarbeide og følge opp tiltak og mål i individuell plan. Dette tydeliggjør skolens ansvar for å delta i et samarbeid. I privatskoleloven foreslås en ny § 3-6a om dette.

Samarbeid ikke vil være aktuelt i alle tilfeller der 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 vanligvis foregår i skolen. Skolen vurderer selv om dens deltakelse er nødvendig ut fra mål i opplæringsloven. Bestemmelsen legger heller ikke bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres.

1.6 Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen

Regjeringen foreslår en presisering av gjeldende rett hva angår bruk av personale i skolen som ikke er tilsatt i undervisningsstilling, og som skal hjelpe til i opplæringen. Disse skal ikke ha ansvaret for opplæringen. Men de kan hjelpe til, forutsatt at de får nødvendig veiledning, og forutsatt at det skjer på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Ny § 10-11 foreslås. I privatskoleloven foreslås en tilsvarende ny § 4-5.

Forslaget innebærer ikke at det innføres nye rettigheter for elevene eller plikter for kommuner, fylkeskommuner eller for private skoler. Bestemmelsen gjelder ikke for personale i skolen som ivaretar oppgaver utenfor opplæringen.

1.7 Erstatningsbestemmelse med delt bevisbyrde for saker om psykososialt miljø

Regjeringen viser til at en skoleeier etter dagens regler har plikt til å sørge for et forsvarlig skolemiljø i tråd med de krav som stilles i blant annet opplæringsloven kapittel 9a. Det vises også til opplæringsloven § 13-10 om plikten for skoleeier til å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Proposisjonens forslag ved-

rørende erstatning innebærer ingen endringer i disse kravene.

Regjeringen foreslår en ny § 9a-8 om erstatning. Her er det lagt inn en henvisning til skadeerstatningsloven kapittel 2. Dette endrer ikke dagens rettstilstand. Det vil bare klarere uttrykke at gjeldende erstatningsregler også skal gjelde på området psykososialt skolemiljø.

Videre foreslås innført en bestemmelse om delt bevisbyrde. Den skal forstås på samme måte som delt bevisbyrde ellers i norsk rett, hva angår ansvarsgrunnlaget. Den 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.

Bestemmelsen vil gjelde tilsvarende for private skoler.

1.8 Utvidet foreldelsesfrist i straffesaker om psykososialt miljø (mobbing)

Regjeringen foreslår § 9a-7 endret slik at foreldelsesfristen i straffesaker om psykososialt miljø forlenges fra to til fem år. Bakgrunnen for forslaget er den samme som for forslaget foran om erstatning og bevisbyrde, samt en utredning av mai 2011 fra Universitetet i Oslo.

I arbeidet med psykososialt miljø og for å hindre mobbing mener regjeringen at en streng og effektiv straffebestemmelse vil vise alvoret for denne type saker og kunne ha en signaleffekt. Forslaget innebærer et unntak fra hovedprinsippet i norsk rett, som er at foreldelsesfristen skal være knyttet til strafferammen.

Det er sjelden det blir straffesak mot en skoleeier, og proposisjonen legger til grunn at straffesaker på dette området fortsatt bare vil forekomme unntaksvis. En forlengt frist kan i praksis medføre at tilgjengelig dokumentasjon må oppbevares 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.

Endringen vil gjelde tilsvarende for private skoler.

1.9 Hjemmel til å vedta forskrift om felles skolekrets

Regjeringen foreslår opplæringsloven § 8-1 endret slik at kommunene får hjemmel til å etablere felles skolekrets med nabokommuner. Samarbeidsavtaler om dette må inngås av kommunestyrene selv. Det finansielle ansvaret for grunnskoleopplæringen påhviler bostedskommunen uavhengig av hvor en elev får denne opplæringen. En mulighet til å lage felles skolekrets vil derfor ikke påvirke den enkelte kommunes kostnader på dette punktet. Forslaget

innebærer bare at elevers nærskole også kan være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen.

Regjeringen understreker 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. Proposisjonen legger til grunn at skyssutgiftene i liten grad vil endres med bakgrunn i forslaget, og i mange tilfeller kunne organiseres mer hensiktsmessig.

Regjeringen peker på at 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. Forslaget gir bare muligheten til et slikt samarbeid. Det vil være helt opp til den enkelte kommune om en slik mulighet faktisk benyttes.

1.10 Hjemmel til å vedta forskrift om et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere

Regjeringen foreslår en hjemmel i § 8-3 til eventuelt å utarbeide forskrifter om et forholdstall mellom elever og lærer i skolen. Forholdstallet er i så fall tenkt som en beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Denne sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole eller i en kommune. Beregnet snitt kan variere på ulike grupper av trinn. Denne matematiske størrelsen vil ikke si noe om størrelsen på en konkret undervisningsgruppe.

Regjeringen viser til meldingen om ungdomstrinnet, Meld. St. 22 (2010–2011), der det ble varslet et høringsnotat om regulering av lærertetthet. Resultatet er gjengitt i proposisjonens kapittel 10. Videre vises det til den fireårige tilskuddsordningen med økt lærertetthet på ungdomstrinnet, jf. Innst. 12 S (2012–2013) om statsbudsjettet for 2013. Ordningen er tilpasset flere vektige synspunkter fra høringsrunden.

Regjeringen mener det er viktig å få et godt kunnskapsgrunnlag knyttet til virkningene av økt lærertetthet, og viser til at disse forsøkene skal evalueres. Forslaget om en hjemmel gjør at et forholdstall kan innføres senere dersom det anses hensiktsmessig.

1.11 Presisere begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler

Regjeringen foreslår en presisering i privatskoleloven § 2-1 som angår de videregående skolene som er godkjent etter privatskoleloven på grunnlag av montessoripedagogikk, men som ikke har startet opp når lovforslaget trer i kraft. Etter forslaget vil disse skolene ikke kunne starte opp. Lovforslaget vil ikke ha konsekvenser for andre allerede godkjente privatskoler.

Presiseringen går ut på at «anerkjent pedagogisk retning» forstås som at det pedagogiske opplegget er

utprøvd, relativt utbredt og utførlig beskrevet i faglitteraturen. I en overgangsbestemmelse bortfaller innvilgede godkjenninger av videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk straks. Forslaget er nærmere omtalt i proposisjonens kapittel 11.

(Kapittel 11 er ikke behandlet i innstillingen, jf. komitémerknader nedenfor.)

1.12 Ikrafttredelse

En teknisk endring av § 13 trer i kraft straks. For øvrig tar regjeringen sikte på at endringene skal tre i kraft 1. august 2013.

(Foreslått endring i privatskoleloven § 2-1 med tilhørende ikrafttredelse i III blir ikke behandlet i innstillingen, jf. omtale av kapittel 11 i komitémerknader nedenfor.)

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tor Bremer, Svein Gjelseth, Stine Renate Håheim, Lotte Grepp Knutsen, Karin Yrvin og lederen Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Mette Hanekamhaug, Tord Lien og Bente Thorsen, fra Høyre, Elisabeth Aspaker, Svein Harberg og Henning Warloe, fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi Sørensen, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, og fra Venstre, Trine Svei Grande, viser til proposisjonen.

Komiteen viser til at de endringsforslagene i proposisjonen i det vesentlige gjelder oppfølging av saker som tidligere er behandlet i Stortinget og/eller presiseringer av gjeldende rett.

Komiteen slutter seg til de forslagene til endringer i opplæringsloven som er omtalt i kapitlene 3-4 og 7-9 i proposisjonen.

Komiteen slutter seg videre til forslagene om motsvarende endringer i privatskoleloven ved ny § 3-6a (om skolens plikt til å delta i arbeidet med individuell plan) og ny § 4-5 (som gjelder alle som bistår i opplæringen uten selv å være ansatt i undervisningsstilling), omtalt i kapittel 5 og 6 i proposisjonen.

Hva angår tilslutning til øvrige forslag til lovendringer i proposisjonen, vises til de respektive partienes standpunkter under kapittel 10 og til komiteens omtale av kapittel 11 (ikke behandlet) nedenfor.

Kap. 3 og 4 – spesialundervisning

Vedtak om spesialundervisning

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er viktig å legge til

rette for en mer skolenær PP-tjeneste og ser dette som en nøkkelfaktor for bedre å kunne avdekke lærevarianter og andre problemer hos elevene som hemmer læringsutbyttet. Tilgang på slik spesialpedagogisk kompetanse er ofte en forutsetning for tidlig innsats og riktig innsats. PP-tjenesten vil med sin spesialkompetanse kunne gi viktig støtte og veiledning både til lærere og elever og forebygge at problemene får vokse seg større. Målet må være at flere elever kan få hjelp innenfor rammen av klassen og av kvalifiserte lærere. Disse medlemmer minner om at disse partier i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om spesialundervisning «Læring og fellesskap» høsten 2011 foreslo forsøk med desentralisert myndighet til skoleleder og lærer, for raskere å kunne sette inn ekstra tiltak for elever som hadde behov for det. Målet er å frigjøre tid i PP-tjenesten fra sakkyndige utredninger til veiledning og tett oppfølging i skolen der eleven og læreren er.

Disse medlemmer vil påpeke at professor Thomas Nordahl gjennom sin forskning bl.a. har avdekket at kvaliteten på spesialundervisningen er sterkt varierende, at bruken av assistenter er utstrakt og at læringsutbyttet fra spesialundervisning ofte er magert. Med bakgrunn i dette vil disse medlemmer støtte at skolen får en plikt til å vurdere hvordan en elevs utbytte av opplæringen kan bedres før vedtak om spesialundervisning. En konsekvens av denne endringen må være at skolen rustes kompetansemessig til å løse oppgaven. Det er behov for kompetanseheving hos dagens lærere og skoleledere og for å rekruttere flere spesialpedagoger til norsk skole. Disse medlemmer er opptatt av at elever med stort hjelpebehov må møte godt kvalifiserte lærere.

Årlig rapport om spesialundervisning

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til at Norsk Forbund for Utviklingshemmede på komiteens høring om Meld. St. 20 (2012–2013) uttalte seg kritisk til å fjerne halvårsrapportene for elever med utviklingshemming. Dette er elever som ofte er fritatt for karakterer, nasjonale prøver og andre prøver, noe som gjør det vanskelig å måle faglig fremgang og avgjøre om det er behov for ekstra oppfølging av disse elevene. Disse medlemmer har merket seg Norsk Forbund for Utviklingshemmedes innvendinger mot at det bare skal rapporteres en gang årlig for denne elevgruppen, og mener departementet må vurdere om det finnes alternative måter for å sikre god kommunikasjon mellom skole og hjem, og slik at foreldre til elever med utviklingshemming oftere kan holdes informert om elevens læringsutbytte.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen i proposisjonen endelig følger opp den tidligere vars-

lede endringen vedrørende kravet om skriftlig vurdering for elever som får spesialundervisning, slik at det blir krav om én skriftlig rapportering i året i stedet for to fra og med 1. august 2013. Forslaget er en oppfølging av henholdsvis Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap, som igjen er en oppfølging av NOU 2009:18 Rett til læring. Disse medlemmer merker seg videre at det i proposisjonen fremgår at forslaget «må ses i sammenheng med Meld. St. 19 (2009–2010) om tidsbruk i skolen». Disse medlemmer vil bemerke at det således har tatt relativt lang tid fra dette forslaget ble lansert til det får virkning i skolen.

Disse medlemmer har også merket seg Utdanningsforbundets leder som til Aftenposten.no 10. april 2013 uttalte seg om forslaget på følgende måte:

«Dette er et skritt i riktig retning, og vil bety at en del kontaktlærere får litt mindre papirarbeid. Men noen omveltning i skolen vil det ikke gi.»

Disse medlemmer deler denne vurderingen, og vil understreke at på dette området er det et behov for en reell omveltning i skolen.

Disse medlemmer viser til regjeringens oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport, jf. Meld. St. 19 (2009–2010). Disse medlemmer viser til at et av hovedankepunktene disse medlemmer hadde mot regjeringens oppfølging av rapporten, var den manglende finansieringen av tiltakene utvalget foreslo. Disse medlemmer viser bl.a. til følgende merknad i Innst. 219 S (2010–2011):

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Tidsbrukutvalgets rapport inneholder en rekke anbefalinger til både sentralt og lokalt nivå (stat og skoleeier/skoleleder). Regjeringens oppfølging av rapporten – Meld. St. 19 (2009–2010) – innebærer imidlertid kun en oppfordring til lokalt nivå (skoleeier og skoleledere) om at anbefalingene fra utvalgets rapport skal følges. Etter disse medlemmers mening er dette for defensivt. Dersom man virkelig skal lykkes med å redusere tidstyveriet i skolen, er det nødvendig å i større grad legge til rette for at skoleeiere og skoleledere faktisk kan gjennomføre tiltakene det anbefales at de skal gjennomføre. I de aller fleste tilfeller vil dette innebære et behov for utvidede økonomiske ressurser. Disse medlemmer vil understreke at hovedutfordringen i forhold til tidstyvene i skolen – slik disse medlemmer ser det – ikke primært ligger på lokalt nivå, men at staten har et hovedansvar i denne sammenheng.

Disse medlemmer merker seg i denne forbindelse at meldingen foreskriver at '[g]jennomføring og omfang av de foreslåtte tiltakene som er omtalt i meldingen, vil bli tilpasset de årlige budsjettforslagene og Stortingets behandling av disse'.

Disse medlemmer vil minne om at en rekke av anbefalingene til skoleeier/skoleleder innebærer økte kostnader, og at meldingen således burde innebære

en større grad av forpliktelse fra statens side når det gjelder en mulig realisering av disse anbefalingene.

For disse medlemmer er det åpenbart, gitt kommunenes rolle som skoleeier, og derigjennom finansieringsansvar for grunnskolen, at dersom disse tiltakene skal realiseres, så må det stilles forpliktende finansiering fra statens side. Meldingen er også svært tydelig med hensyn til å plassere hovedansvaret for god utnyttelse av tidsbruken på skoleeier og skolene selv, mens det gis få forpliktende signaler om hvordan statlige myndigheter skal legge til rette for nettopp dette. Disse medlemmer mener dette er en generell svakhet ved meldingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

‘Stortinget ber regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en konkret finansiell opptrappingsplan for de tiltakene som anføres å kreve 'vesentlige offentlige bevilgninger' i Tidsbrukutvalgets rapport’.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre etterlyser fortsatt en slik finansiell opptrappingsplan. Disse medlemmer viser videre til forslagene fremmet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 20 (2012–2013), om henholdsvis å opprette et partssammensatt «regleråd» – som skal etterprøve konsekvenser av nye regler og endringer i eksisterende regler i skolesammenheng, med sikte på å redusere byråkratiet og frigjøre mer tid til lærernes kjernefunksjoner i skolen, samt å fastsette et konkret måltall – 25 pst. – for reduksjon i antall byråkratiserende statlige rundskriv, forskrifter mv. i skolesammenheng.

Kap. 7 – psykososialt miljø

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil påpeke at mobbing kan få svært alvorlige konsekvenser for den som rammes og ser det som et skritt i riktig retning når regjeringen foreslår å innskjerpe skoleeiers plikt og ansvar for et forsvarlig skolemiljø.

Den nye paragrafen i opplæringsloven om erstatning og bestemmelsen om delt bevisbyrde i mobbesaker innebærer en styrking av offerets rettslige stilling. Disse medlemmer mener disse tiltakene er nødvendige av hensyn til de mange mobbeofrene i norsk skole og for å høyne bevisstheten om viktigheten av å forebygge mobbing. Nasjonale mobbemanifester har satt mobbing på dagsorden, men det er en realitet at systematikken i arbeidet mot mobbing lokalt, fortsatt kan bli langt bedre.

Disse medlemmer vil sterkt understreke betydningen av at innsatsen mot mobbing må forankres hos skoleledelsen ved den enkelte skole – og slik at det mobbeforebyggende arbeidet blir en naturlig del av skolens virksomhet. Samtidig må alle skoleei-

ere bidra til at det etableres prosedyrer for oppfølging av mobbesaker og forsikre seg om at skolene er kjent med og kan anvende disse. Alle elever har krav på en trygg og mobbefri skolegang. Disse medlemmer mener derfor at forekomst av mobbing og bekjempelse av mobbing må være et sentralt punkt i den årlige tilstandsrapporten norske kommuner er pålagt å utarbeide.

Kap. 10 – lærertetthet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, ønsker å innføre en forskriftshjemmel som foreslått i proposisjonens kapittel 10.

Komiteen medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til forslaget om å innføre en forskriftshjemmel for en norm for lærertetthet. I Prop. 1 S (2012–2013) skrev Kunnskapsdepartementet:

«For å styrkje lærertettleiken på ungdomstrinnet og på den måten bidra til å gi tilpassa opplæring, ei meir praktisk, variert og relevant opplæring, samt å styrke dei grunnleggjande dugleikane, foreslår regjeringa å løyve 157 mill. kroner til ei fireårig tilskottsordning som eit forsøk med auka lærertettleik på ungdomstrinnet. Kommunar som skoleåret 2011-2012 har skolar med ein gjennomsnittleg gruppestorleik på over 20 elevar per lærar på ungdomstrinnet og grunnskolepoeng under snittet for landet kan søke om midlar til formålet. Den fireårige tilskottsordninga skal nyttast til å hauste erfaring og kunnskap om effekten av auka lærarressursar.»

Disse medlemmer mener det på denne bakgrunn var en tydelig forutsetning at dette forsøket skulle gjennomføres og evalueres før man tok stilling til behovet og effekten av en norm for lærertetthet.

Dernest vil disse medlemmer vise til departementets egen omtale av forslaget i Prop. 129 L (2012–2013):

«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.»

Disse medlemmer ser derfor ingen grunn til å innføre en hjemmel for en norm for lærertetthet på det nåværende tidspunkt.

Disse medlemmer vil påpeke at ubalanse mellom avgangen av lærere fra skolen og tilgangen på nye lærere er bekymringsfull. Skolen har i dag om lag 9 000 lærere som mangler formell utdanning. En lærernorm vil forverre dette bildet ytterligere og medføre flere ufaglærte i norsk skole om ikke interessen for læreryrket tar seg betraktelig opp de nærmeste årene. Disse medlemmer kan ikke se at regjeringen har iverksatt nødvendige tiltak for å løse norsk skoles største utfordring, å skaffe nok kvalifiserte lærere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil understreke at å innføre en norm for lærertetthet når Norge står overfor en betydelig lærermangel, gir lite mening. Potensielt vil dette kunne medføre at andelen ufaglærte lærere i norsk skole øker. Det er en særdeles uønsket utvikling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre finner det forunderlig at departementet vil innføre en forskriftshjemmel før forsøket som skulle ligge til grunn, i det hele tatt er igangsatt og nødvendig kunnskapsinnhenting er utført. Forskriftshjemmelen er også merkelig i lys av at eksisterende forskning sår sterk tvil om effekten av en norm for lærertetthet. I tillegg har det i departementets høring om forslaget kommet vektige argumenter som taler mot innføring av en norm for lærertetthet. Departementets forslag redegjør ikke for hvordan en slik norm vil virke inn på den eksisterende lærermangelen, og hvordan man skal sørge for å rekruttere nok kompetente lærere til å fylle stillingene som eventuelt utløses av en slik norm.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter forslaget om å innføre en forskriftshjemmel for en norm for lærertetthet. Dette medlem vil imidlertid påpeke at regjeringen de siste årene gjennomgående har prioritert feil gjennom å bruke milliarder på flere undervisningstimer for de aller minste i stede for å satse på lærerne. Dette medlem vil ha en ny kurs i skolepolitikken hvor det i stedet for flere timer satses på flere og enda bedre lærere, en bedre ungdomsskole og kamp mot frafallet i videregående.

Dette medlem viser videre til Innst. 12 S (2012–2013) hvor dette medlem støttet bevilgningen til økt lærertetthet, men var kritisk til hvordan regjeringen har valgt å legge opp det nye tilskuddet:

«Dette medlem viser til at utvalgskriteriene for kommuner som kan søke om tilskudd er statistikk fra ett skoleår. Dette medlem er enig med Kommunenes Sentralforbund (KS) som på høringen uttalte at det

hadde vært ønskelig med mer solide grunnlagstall, for eksempel et snitt for fem år, slik at utvalget ikke blir for tilfeldig. Ved kun å ta utgangspunkt i ett skoleår, kan man risikere å få med skoler som det ene året tilfredsstiller kriteriene, men der dette er en tilfeldig variasjon for dette ene året og ikke et trekk ved skolen. Dette medlem er også kritisk til at regjeringen med sin innretning i realiteten belønner skoler og kommuner som ikke har prioritert elever og skole, på bekostning av de som har gjort det motsatte. Dette medlem mener det er et grunnleggende faktum at skoleeierne vet best hvilke av deres skoler som har størst utfordringer og hvor det er behov for økte ressurser. Dette medlem stiller seg undrende til at regjeringen velger å ikke konsultere skoleeierne når ressursene skal fordeles, og mener at dette undergraver det lokale selvstyret og kommunenes rolle som skoleeier.»

Komiteens medlem fra Venstre vil understreke at mange nok gode lærere i klasserommet er en viktig forutsetning for elevenes læringsutbytte. Selv om lærertettheten i seg selv ofte ikke er avgjørende for elevenes læringsutbytte, så vil økte lærerressurser etter dette medlems mening gi mulighet for mer variert og tilpasset undervisning. Med flere kompetente lærere vil skolen bedre kunne følge opp hver enkelt elev og gi en variert og reelt tilpasset opplæring. Dette medlem deler derfor regjeringens intensjon om økt lærertetthet i grunnskolen. Dette medlem viser også til at økt lærertetthet er ønsket av mange elever, foreldre og lærere, og har forståelse for dette.

Dette medlem kan imidlertid ikke støtte en forskriftshjemmel for en eventuell fremtidig norm for lærertetthet – som attpåtil er høyst uklar – på nåværende tidspunkt. Dette medlem viser til ovenstående merknad om at ordningen med tilskudd for økt lærertetthet er lansert som et tidsavgrenset forsøk, og forholder seg til dette til forsøket er gjennomført og evaluert.

Dette medlem viser for øvrig til følgende merknad i Innst. 12 S (2012–2013), som blant annet omhandler Venstres holdning til innretningen på prøveprosjektet:

«Komiteens medlem fra Venstre støtter regjeringen i synet på at det er behov for økt lærertetthet på ungdomstrinnet, samt bevilgningen til dette tiltaket på 157 mill. kroner i statsbudsjettet for 2013. Dette medlem er imidlertid kritisk til innretningen av ordningen. Gjennom en 100 pst. statlig finansiering av lærerstillinger i bestemte skoler i bestemte kommuner belønner i realiteten regjeringen skoler og kommuner som ikke har prioritert elever og skole, men andre tiltak, på bekostning av kommuner som har gjort det motsatte. Dette medlem mener at det ville være langt bedre å innrette ordningen slik at den innebærer statlig tilbud om 50 pst. finansiering av lærerstillinger i kommuner med lav lærertetthet. En slik innretning vil ha flere fordeler i forhold til regjeringens opplegg; den vil utløse og være insentiv til lokal prioritering, den vil gi større fleksibilitet innenfor den enkelte kommune og de bevilgede midlene vil

strekke dobbelt så langt. En slik innretning vil dermed være bedre enn den foreslåtte, sett i forhold til det dette medlem oppfatter også er regjeringens intensjon – nemlig generelt økt lærertetthet på ungdomstrinnet. Dette medlem viser til at også KS uttrykte seg kritisk til innretningen av ordningen under høringen om statsbudsjettet 2013.

Dette medlem viser til finansinnstillingen hvor det på denne bakgrunn ble fremmet forslag om å endre innretningen av tilskuddsordningen slik at det gis et tilbud om 50 pst. finansiering av lærerstillinger i kommuner med lav lærertetthet.»

Kap. 11 – ikke behandlet

Komiteen viser til forslag til endring i privatskoleloven § 2-1 som innebærer bortfall av innvilgede godkjenninger av å tilby videregående opplæring på grunnlag av montessoripedagogikk. Forslaget er omtalt i kapittel 11 i proposisjonen.

Komiteen finner ikke å kunne gi kapittel 11 i proposisjonen en forsvarlig behandling før Stortinget går fra hverandre før sommeren 2013. Komiteen har således ikke realitetsbehandlet proposisjonens forslag om endring av privatskoleloven under dette kapitlet.

Komiteen går derfor inn for at forslaget til lovendring på dette punkt ikke blir tatt opp til votering i Stortinget.

Proposisjonens forslag til endring av privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav b) er dermed ikke tatt med i komiteens utkast til vedtak. På samme måte er forslaget om ikrafttredelse i andre ledd under romertall III ikke ført opp i komiteens utkast til vedtak nedenfor.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i opplæringslova og privatskolelova
(spesialundervisning m.m.)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa blir det gjort følgende endringer:

§ 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 opplæringstil-*

bodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbyte før det blir gjort sakkunnig 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 endringar 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, og*
- 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 skoleskyssen 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. Forholdstalet 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 lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning 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 leggjast 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 undervisningstilting 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 undervisningstilting 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 resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4.

Kapittel 15 overskriften skal lyde:

Kapittel 15 Bruk av forvaltningslova. Opplysningsplikt m.m.

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 følgande endringar:

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 undervisningstilting 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 undervisningstilting skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.

III

Loven blir satt i kraft på det tidspunkt Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft på ulike tidspunkt.

Endringen i opplæringslova § 13-10 andre ledd andre punktum trer i kraft straks.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 28. mai 2013

Marianne Aasen

leder og ordfører