



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Fylkesmannen i Buskeruds høringsvar - endringer i opplæringsloven og friskoleloven - nytt kapittel om skolemiljø

Innledning og generelle kommentarer

Fylkesmannen i Buskerud ønsker i likhet med departementet at skolemiljøsaker skal håndteres så enkelt, raskt og trygt som mulig. Fylkesmannen ser det som positivt at elevenes skolemiljø er et klart politisk satsingsområde, og at det blir sett på hvordan man kan gjøre regelverket bedre for elevene. Fylkesmannen er enig i at det er svakheter i dagens system som gjør det nødvendig med en gjennomgang.

Fylkesmannen ser det som positivt at språket i kapittelet forenkles og gjøres mer forståelig. Fylkesmannen slutter seg til de språklige endringene.

Fylkesmannen støtter forslaget om at skolemiljøsaker fortsatt skal ligge til fylkesmannen, nå som håndhevingsorgan. Fylkesmannsembetene har den påkrevde lokalkunnskapen til eget fylke, og har bygget opp god kjennskap til fylkets kommuner og fylkeskommunen. Videre er det slik at saker om skolemiljø ofte også har en side til andre deler av opplæringsloven, slik som spesialundervisning, skoleplass og skyss. Det er nødvendig med en helhetlig forståelse av regelverket for å kunne forvalte det på en effektiv og god måte. Fylkesmannen er også enig med departementet i at håndhevingsoppgaven ikke bør spres unødig og at Fylkesmannen til en stor grad allerede innehar den kompetansen som trengs for å behandle disse sakene. Fylkesmannen vurderer imidlertid at det vil være nødvendig med kompetanseheving og ekstra ressurser i form av minst ett nytt årsverk for å løse disse sakene i førsteinstans.

Fylkesmannen i Buskerud ser det videre som positivt at barns rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste nevnes som viktige hensyn flere steder i høringen. Fylkesmannen savner likevel en enda tydeligere forankring i Barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 om barns rettigheter, her særlig de andre grunnpilarene om rett til ikke-diskriminering og rett til liv og helse. Fylkesmannen anser at også disse grunnleggende rettighetene er svært viktige når det gjelder rett til utdanning og herunder retten til et trygt og godt skolemiljø.

Forslag om å fjerne vedtaksplikten

Departementet skriver i høringsnotatet at de er enige med Djupedalsutvalget i at ordningen med enkeltvedtak ikke har fungert etter sin hensikt, og viser til at regelverket ikke er godt nok kjent, lite tilgjengelig og til dels vanskelig å forstå. Departementet viser også til at enkeltvedtak kan virke konfliktopptrappende, og at vedtak kan forsinke løsningen av en sak. Departementet mener at skolen kan gå rett på sak og sette inn tiltak dersom de ikke trenger å gå veien om enkeltvedtak.

Slik Fylkesmannen i Buskerud ser det, er det ikke vedtaksplikten i seg selv som har vært problematisk, men kjennskapen til regelverket. Vi ser imidlertid at skolenes og kommunens kjennskap til regelverket og hvordan de skal håndtere saker etter kapittel 9a har blitt bedre etter satsingen med felles nasjonalt tilsyn på området fra 2010 samt gjennom veiledning. Vi opplever at antallet henvendelser har økt, og at forståelsen av regelverket har bedret seg. Slik vi ser det, er ikke hovedutfordringen utformingen av enkeltvedtaket som sådan, men på å komme med tiltak. Denne utfordringen vil ikke minske med å fjerne vedtaksplikten til skolen.

Fylkesmannen i Buskerud er skeptisk til å fjerne den rettssikkerhetsgarantien enkeltvedtaksinstituttet er, og er redd for at den nye ordningen kan svekke elevens rettssikkerhet fremfor å styrke den. Vårt inntrykk er at det at det skal treffes enkeltvedtak i mange saker bidrar til at sakene blir satt inn i et spor, og gjør at elev/foreldre opplever at de blir tatt på alvor. Etter vår oppfatning virker enkeltvedtak i skolemiljøsaker ofte mer konfliktdependente enn -eskalerende. Motsetningsvis er Fylkesmannen bekymret for at en fjerning av vedtaksplikten kan føre til at saker treneres hos skolen, da det ikke lenger er samme krav til skriftlighet.

Slik Fylkesmannen i Buskerud opplever det, kan det i enkelte tilfeller bli et dårlig samarbeidsklima mellom skole og hjem. Fylkesmannen opplever ikke at det er vedtaksplikten som fører til dette, men vi ser mer at problemene kan ha eskalert nettopp på grunn av det dårlige samarbeidsklimaet. Fylkesmannen kan ikke se hvordan dette vil endre seg med å fjerne vedtaksplikten.

Som departementet skriver, vil det i noen tilfeller være nødvendig å treffe vedtak etter forvaltningsloven § 2, selv om vedtaksplikten fjernes. Departementet understreker at det er vedtaksplikten etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd som fjernes. Skolene må likevel treffe vedtak der de tiltak som settes i verk i seg selv er bestemmende for en elevs rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2. Dette er slik det allerede er etter dagens § 9a-3 andre ledd. Departementet skriver: «Skoleeier må sørge for at skolen, og særlig skoleledelsen, har tilstrekkelig kjennskap til forvaltningsloven til å identifisere hvilke tiltak som krever enkeltvedtak, og være i stand til å følge reglene om enkeltvedtak.» Fylkesmannen i Buskerud er enig i at det er viktig at skoleeier gjør skolene i stand til å vite når det skal treffes vedtak, samt ha kompetansen til å treffe vedtakene. Fylkesmannen mener imidlertid at nettopp dette poenget illustrerer hvorfor enkeltvedtaksinstituttet bør beholdes i skolemiljøsaker. Fylkesmannen er av den oppfatning at skoleeiere og skoler bør rustes til å treffe vedtak selv. Fylkesmannen viser til at de tiltak som er satt inn gjennom tilsyn og veiledning har hatt en ønsket effekt i sektor, og at man heller bør vurdere en økning av denne formen for styrking for å øke elevens rettssikkerhet fremfor å fjerne ordningen med enkeltvedtak.

Aktivitetsplikt

Fylkesmannen i Buskerud er enig med departementet i at aktivitetsplikten bør favne vidt, slik at den omfatter alle som oppholder seg regelmessig på skolen både i faste og midlertidige stillinger.

Fylkesmannen i Buskerud slutter seg til forslaget om en aktivitetsplikt som består av flere delplikter. Det er Fylkesmannens oppfatning at det er en pedagogisk god løsning å formulere aktivitetsplikten slik det er gjort i forslaget.

Plikt til å undersøke

Fylkesmannen er enig i at plikten til å følge med på skolemiljøet bør lovfestes.

Departementet foreslår at plikten til å undersøke også skal utløses ved mistanke eller kjennskap til at eleven ikke har det trygt og godt på skolen, ikke bare i de tilfellene der eleven er utsatt for krenkelser. Utvidelsen vil også gjelde der elevens miljø ikke er trygt og godt på grunn av hendelser tilbake i tid eller på grunn av hendelser utenfor skolen. Fylkesmannen i Buskerud slutter seg til dette forslaget.

Fylkesmannen i Buskerud er enig i at undersøkelsesplikten utløses dersom en elev gir uttrykk for at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen er enig i at også elevens atferd kan utløse undersøkelsesplikten. Fylkesmannen synes det er bra at departementet viser til at barn har rett til å bli hørt.

Fylkesmannen i Buskerud ser det som positivt at det fremheves i høringsbrevet at det ikke er avgjørende når en elev utsettes for krenkelser, men hvordan en hendelse påvirker elevens skolemiljø.

Plikt til å gripe inn

Fylkesmannen i Buskerud er enig i at plikten til å gripe inn videreføres.

Plikt til å varsle

Departementet foreslår å videreføre den ansattes plikt til å varsle ledelsen ved skolen dersom en ansatt har mistanke eller kunnskap om at en elev blir krenket, men at dette bare skal gjøres «om det trengs». Departementet understreker at listen skal legges lavt for hva som skal varsles, og at skolen bør fastsette egne rutiner om varsling som del av plikten til systematisk arbeid.

Fylkesmannen i Buskerud er enig i at ikke alle tilfeller må varsles til ledelsen. Fylkesmannen er imidlertid usikker på om det er tilstrekkelig å ha en lovtekst som lar det være opp til den enkelte ansattes skjønn hva som skal varsles til ledelsen. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om det burde tas inn i lovteksten at terskelen for å varsle skal være lav.

Fylkesmannen i Buskerud støtter forslaget om å innføre en plikt til å varsle skoleeier i «alvorlige tilfeller».

Plikt til å sette inn tiltak

Departementet foreslår å lovfeste at aktivitetsplikten innebærer en plikt til å sette inn tiltak som stanser krenkelser og sikrer at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Forslaget innebærer at skolen har en plikt til å sette inn tiltak på eget initiativ og ikke bare dersom en elev eller foreldrene ber om det. Fylkesmannen i Buskerud ser det som positivt at det lovfestes en plikt til å sette inn tiltak.

Skjerpet aktivitetsplikt der en ansatt krenker en elev

Fylkesmannen i Buskerud støtter departementets forslag om en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Fylkesmannen er også enig i at den ansatte skal ha en plikt til å varsle skoleeier direkte dersom det er en i skolens ledelse som krenker en elev.

Informasjonsplikt

Fylkesmannen i Buskerud slutter seg til forslaget om å lovfeste en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9A og muligheten til å melde en sak om brudd på skolens aktivitetsplikt til Fylkesmannen.

Håndhevingsordning

Med den ordningen som er foreslått, vil vedtaksplikten fjernes fra skolene. Det vil åpnes for at elev, foreldre, representant for eleven eller barnevernet kan melde saken til Fylkesmannen som håndhevingsinstans for å få saken realitetsbehandlet. Det er foreslått to vilkår for å få saken realitetsbehandlet hos Fylkesmannen; saken må ha blitt tatt opp med skolen og saken må dreie seg om elevens psykososiale skolemiljø og skolens aktivitetsplikt. Dersom vilkårene for å melde inn en sak er oppfylt, skal Fylkesmannen utrede saken og vurdere om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt eller ikke. Det fremgår av høringsbrevet at *«Skolen skal vurderes på hva de har gjort, eller ikke gjort, for å løse situasjonen, opp mot hva skolen etter en faglig vurdering burde ha gjort for å hjelpe eleven.»*

Fylkesmannens konklusjon om skolens aktivitetsplikt er oppfylt eller ikke, vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 da disse avgjørelsene i seg selv ikke gir nye rettigheter eller plikter ut over det som allerede følger av opplæringsloven. Konklusjonen skal likevel kunne overprøves.

Fylkesmannen i Buskerud viser til våre kommentarer over, under punktet om fjerning av vedtaksplikten. Fylkesmannen kan ikke se hva det vinner saken å fjerne den viktige rettssikkerhetsgarantisten enkeltvedtak er i disse sakene.

Fylkesmannen merker seg at vurderingstemaet etter § 9 A-5 legges tett opp i mot de erstatningsrettslige betraktninger som gjøres i Rt. 2012 side 146. Vi viser for øvrig her til Fylkesmannen i Østfolds hørings svar, der de skriver på dette punktet: *«Vi oppfatter at vurderingstemaet i den foreslåtte § 9 A-5 blir ganske annerledes, ved at man har lagt seg på linje med vurderingstemaet i arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Skadeserstatningsloven § 2-1 er erstatningsrett. Erstatningsretten bygger på ganske andre hensyn og rettspolitiske vurderinger enn de hensyn og rettspolitiske vurderinger som ligger bak reguleringen av elevers rettigheter og plikter i opplæringsloven.»*

Pålegg om retting og pålegg om tiltak

Dersom skolens aktivitetsplikt ikke er oppfylt, kan fylkesmannen gi pålegg om retting eller pålegg om tiltak. Disse påleggene er etter forslaget normalt ikke enkeltvedtak, med mindre de tiltak som pålegges er bestemmende for elevens rettigheter eller plikter. Det fremgår av høringsbrevet at det må vurderes konkret om et tiltak gir nye rettigheter og plikter.

Ett av hovedmålene med endringene er å lage en enklere og mer barnevennlig ordning. Etter Fylkesmannens oppfatning kan det bli forvirrende for foreldre å forstå sine rettigheter med dette forslaget. Det vil også kunne være vanskeligere for skolen å forstå hvorfor det i noen tilfeller kun gis pålegg, mens det i andre tilfeller i tillegg treffes vedtak. Det er Fylkesmannens oppfatning at det bør legges til rette for en mer ensartet behandling av sakene, uavhengig av hvilke tiltak som pålegges.

Ut i fra høringsbrevet, fremstår det som uklart for Fylkesmannen i Buskerud hvordan fortidige forhold skal håndteres. Det fremgår på side 39 i høringsbrevet at det i unntaksvis tilfeller ikke er aktuelt å kreve at skolen gjør noe for å rette opp den faktiske situasjonen.

Departementet nevner som eksempel der eleven har sluttet ved skolen. Betyr dette at saker som meldes inn til Fylkesmannen etter at eleven har sluttet, for eksempel fordi han eller hun ikke har fått hjelp på skolen, ikke skal behandles? Kan Fylkesmannen likevel konkludere med at skolen har brutt aktivitetsplikten?

Klageordning

Det er foreslått at elever og foreldre som har bragt en sak inn for Fylkesmannen kan klage på alle avgjørelser, det vil si avgjørelse om å avvise saken, medhold eller ikke medhold i at skolen har brutt aktivitetsplikten, pålegg om retting og pålegg om tiltak. Skolen/skoleeier kan påklage pålegg om retting og pålegg om tiltak, mens andre foreldre og elever kan påklage pålegg om tiltak dersom de er part eller har rettslig klageinteresse. Det er Utdanningsdirektoratet som er foreslått som klageinstans.

Hva gjelder behandling av klagesakene, viser departementet til at denne skal følge forvaltningslovens regler, slik at klagen skal sendes til Fylkesmannen som skal forberede saken og sende den til Utdanningsdirektoratet som klageinstans dersom Fylkesmannen ikke gir medhold i klagen.

Departementet har særlig bedt om høringsinstansenes innspill til spørsmålet om grensene for Utdanningsdirektoratets prøvingsrett. Fylkesmannen i Buskerud mener at Utdanningsdirektoratet må kunne prøve sakene fullt ut.

Innføring av hjemmel for tvangsmulkt

I de tilfeller der skoleeier ikke oppfylder Fylkesmannens pålegg innen fristen, er det foreslått å innføre hjemmel for tvangsmulkt. Tvangsmulkt skal kunne gis samtidig med pålegget eller senere.

Fylkesmannen i Buskerud støtter forslaget om innføring av tvangsmulkt i de tilfeller der skoleeier ikke oppfylder pålegg. Av hensyn til likebehandling bør det etter vår oppfatning fastsettes en forskrift med nærmere bestemmelser om type mulkt og størrelsen på mulkten.

Det fremgår av forslaget at tvangsmulkt mot kommuner og fylkeskommuner ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, mens tvangsmulkt mot friskoler eller private grunnskoler vil være enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven. Både avgjørelser mot offentlige og private skal imidlertid etter forslaget kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Fylkesmannen viser til at tvangsmulkt er et inngripende tiltak overfor kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen stiller seg derfor undrende til hvorfor dette ikke skal gjøres i vedtaks form. Fylkesmannen viser her til at det kreves enkeltvedtak der barneverntjenesten ilegges tvangsmulkt. Fylkesmannen ser ikke grunn til å skille på praksisen på ulike rettsområder som begge forvaltes av fylkesmannen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger i forslaget til grunn en ressursøkning på gjennomsnittlig ett årsverk per fylkesmannsembete samt midler til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannen i Buskerud er enig med departementet i at det er svært vanskelig å anslå hvor mange saker man kan forvente at blir meldt til Fylkesmannen med den nye ordningen. Fylkesmannen i Buskerud er likevel av den oppfatning at det virker knapt med ett ekstra årsverk til dette arbeidet. Fylkesmannen forutsetter også at hvert embete i det minste må sikres ett nytt årsverk til dette arbeidet, og at

en vurdering av ressursituasjonen vil være del av evalueringen av ordningen. Fylkesmannen viser her til at løsning av denne typen saker i førsteinstans vil kreve tverrfaglighet, og at det ikke er gitt at embetene per i dag innehar all den nødvendige kompetansen. Ressurstildelingen må sette embetene i stand til å løse de endrede oppgavene.

Med hilsen

Anita Rolland F. Fuglesang
Fagsjef

Silje Therese Nyhus

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift