

Arkivsak-dok. 16/03176-2
Saksbehandler Ingrid Fodstad Larsen

Saksgang
Plan- og økonomiutvalget 2015-2019

Møtedato
09.06.2016

Sak nr.

Svar på høring om endring i opplæringsloven og friskoleloven - skolemiljø

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Hanne Pentz og Wanja Skarphord

Vedlegg:

Ingen vedlegg

Sammendrag:

Regjeringen og departementet har i statsbudsjettet for 2016 forpliktet seg til en målrettet og kunnskapsbasert innsats for godt læringsmiljø og mot mobbing. Forslaget om endringer i regelverket om elevenes skolemiljø er en del av denne innsatsen. Rådmannen er langt på vei enig i anbefalingene fra departementet, men har noen presiseringer og innvendinger til forslaget. Etter rådmannens syn bør skolene fortsatt behandle en sak etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, dersom elev eller foreldrene ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Rådmannen støtter valget av Fylkesmann som klageinstans. Etter rådmannens oppfatning bør det presiseres at før det blir aktuelt å gi en skoleeier tvangsmulkt må Fylkesmannen gå i dialog med skoleeier.

Utredning:

Regjeringen og departementet har i statsbudsjettet for 2016 forpliktet seg til en målrettet og kunnskapsbasert innsats for godt læringsmiljø og mot mobbing. Forslaget om endringer i regelverket om elevenes skolemiljø er en del av denne innsatsen.

Rådmannen anbefaler at Sarpsborg kommune avgir uttalelse som følger nedenfor:

Sarpsborg kommune er positive til departementets forslag om et nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Å styrke elevenes rettsikkerhet og å legge bedre til rette for etterlevelse av regelverket er viktig.

Sarpsborg kommunes kommentarer til enkeltpunkter og tiltaksforslagene i høringsnotatet:

Retten til et trygt og godt skolemiljø

Departementet foreslår en ny bestemmelse om elevenes individuelle rett som gir alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det presiseres i bestemmelsen at skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og annen krenkelse. Forslaget innebærer ikke endringer i elevenes individuelle rett til et godt fysisk og psykososialt miljø etter dagens § 9a-1. Formålet med endringene i lovteksten er å uttrykke elevenes rettighet tydeligere og mer brukervennlig.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til departementets forslag.

Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø

Departementet foreslår en ny bestemmelse om aktivitetsplikt med utgangspunkt i dagens § 9a-3 andre og tredje ledd. Forslaget innebærer at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte

enkeltvedtak dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak. I stedet styrkes skolens plikt til å følge med på hvordan eleven har det og til å sette inn tiltak både for å stanse krenkelser og for å sikre at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

I forslaget til ny aktivitetsplikt foreslås det i tillegg å lovfeste prinsippet om at elevens opplevelse av ikke å ha det trygt og godt på skolen, alltid skal utløse undersøkelsesdelen av aktivitetsplikten.

Forslaget om ny aktivitetsplikt innebærer at rektor får plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker. Det foreslås også en viss begrensning i de ansattes plikt til å varsle skolens ledelse slik at ikke et hvert forhold må varsles. Skoleledelsen skal varsles når det er nødvendig.

Videre foreslår departementet at det i ny lovbestemmelse om aktivitetsplikten fastsettes at skolens aktivitetsplikt varer helt til eleven kan ha det trygt og godt på skolen, ikke bare til krenkelsen er stanset. At en elev kan ha det trygt og godt innebærer at alle forhold rundt elevens skolehverdag objektivt sett ligger til rette for at eleven kan ha det trygt og godt.

Det ligger en klar forutsetning i forslaget til ny aktivitetsplikt at den utløses straks mistanke om eller kjennskap til en krenkelse oppstår, alternativt at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Det foreslås en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Skjerpelsen ligger i at rektor og skoleeier alltid skal varsles i slike tilfeller og at undersøkelser og tiltak straks skal iverksettes.

Sarpsborg kommune gir delvis tilslutning til departementets forslag.

Sarpsborg kommune støtter en skjerpet aktivitetsplikt. Kommunen mener likevel at for å få realitetsbehandlet saken hos håndhevingsmyndigheten (Fylkesmannen), må eleven og foreldrene, i tråd med dagens rett, ha tatt opp saken med skolen og skolen må fatte et enkeltvedtak. Sarpsborg kommune mener dette er viktig da aktivitetsplikten ligger til skolen, og slike saker skal først og fremst håndteres på skolen og av skolen. Sarpsborg kommune presiserer viktigheten av at skolens arbeid må dokumenteres på en effektiv måte som sikrer etterprøvbarhet.

Kommunen ser positivt på at elevens opplevelse av krenking skal utløse undersøkelsesplikten for å kunne ta stilling til om det skal settes inn tiltak, men at elevens opplevelse av hva som er krenkende ikke alltid kan være avgjørende.

En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

Departementet foreslår endringer i dagens klageordning, dels som en konsekvens av at det også foreslås å oppheve skolens vedtaksplikt etter dagens § 9a-3 tredje ledd, og dels for å bøte på svakheter i dagens ordning. Departementet foreslår en håndhevingsordning som er enklere, raskere og tryggere enn dagens system. Elever og foreldrene skal kunne melde sin sak til håndhevingsmyndigheten, og ha rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.

Hovedlinjene i håndhevingsordningen departementet foreslår er:

- *Elevene og foreldrene skal først ta saken opp med skolen og be om hjelp der.*
- *Dersom elevene og foreldrene mener skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, kan de melde saken til fylkesmannen.*
- *Fylkesmannen utreder om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.*
 - *Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningsrettens regler for forsvarlig saksbehandling og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.*
 - *Involverte elever skal bli hørt.*

- Skoleeier og skolen skal legge fram de opplysningene fylkesmannen trenger for å ta stilling til saken.
- Fylkesmannen tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.
 - Dersom fylkesmannen kommer til at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, skal dette følges opp av et pålegg om retting eller tiltak, og det skal settes en frist for å oppfylle pålegget.
 - Fylkesmannen kan knytte tvangsmulkt til påleggene.
- Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens avgjørelser.

Departementet foreslår at håndhevingsordningen for brudd på aktivitetsplikten lovfestes i § 9 A-5.

Departementets forslag om en endret aktivitetsplikt og en egen håndhevingsordning for denne skiller seg fra den vanlige ordningen der skolen fatter enkeltvedtak i førsteinstans som kan påklages til fylkesmannen som klageinstans. For å undersøke om de foreslåtte endringene har den effekten departementet ønsker vil departementet sørge for at regelendringene blir evaluert.

Sarpsborg kommune støtter delvis departementets forslag, men presiserer igjen at det er ønskelig at skolen fatter enkeltvedtak når eleven og foreldrene tar saken opp med skolen og ber om hjelp.

Kommunen støtter departementets forslag om å ta inn i loven at kommuner og fylkeskommuner har klagerett på pålegg om retting og pålegg om tiltak.

Sarpsborg kommune foreslår Læringsmiljøombudet som navn på håndhevingsmyndigheten hos Fylkesmannen.

Reaksjoner overfor skoleeiere

Departementet anser at det er behov for et formelt virkemiddel som kan skape press på skoleeiere for å sikre at pålegg om at enkeltelever kan ha et trygt og godt skolemiljø oppfylles. Departementet foreslår å lovfeste hjemmel for tvangsmulkt i saker der fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om pålegg om retting eller tiltak som en del av håndhevingen av skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker.

Departementet foreslår at en hjemmel for tvangsmulkt tas inn i opplæringsloven § 9 A-11.

Sarpsborg kommune mener det er bra at det investeres i kompetansebygging både om regelverket og om hvordan skoleeiere og skoler konkret skal arbeide for å sikre elever et trygt og godt skolemiljø gjennom forebygging, avdekking og håndtering av mobbing og andre krenkelser.

Sarpsborg kommune understreker at hvis en tvangsmulkt skal være rimelig må det være helt klart og forutsigbart for skoleeier hva som forventes for at pålegget skal oppfylles. Skoleeier må derfor alltid kalles inn til et dialogmøte før et slikt virkemiddel tas i bruk.

Andre endringer i kapitlet om elevenes skolemiljø

Virkeområdet til kapittel 9A

Departementet foreslår at kapitlet om skolemiljø også skal gjelde for elever som deltar på leksehjelpsordninger opprettet etter opplæringsloven, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning.

Systematisk arbeid

Departementet foreslår språklige endringer i bestemmelsen om skolenes systematiske arbeid. Innholdet i dagens bestemmelse videreføres, men lovteksten forenkles.

Departementet foreslår at det står eksplisitt i lovteksten at ansvaret for arbeidet ligger hos rektor.

Informasjonsplikt og rett til å uttale seg

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9 A og muligheten til å melde en sak om brudd på skolens aktivitetsplikt til fylkesmannen.

Departementet foreslår videre at det er foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), ikke foreldrerådet, som skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet.

Dagens § 9a-6 siste ledd foreslås videreført som § 9 A-8 andre ledd, med utelukkende språklige endringer.

Ordensreglement og bortvisning

Departementet foreslår at bestemmelsene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet flyttes til kapittel 9 A. Det fastsettes en bestemmelse i § 9 A-7 om ordensreglement som gjelder både grunnskolen og videregående opplæring (hele grunnopplæringen), og en felles bestemmelse om tiltak ved brudd på ordensreglementet i § 9 A-8. Det foreslås at det presiseres i ny § 9 A-8 at tiltak som kan brukes ved brudd på ordensreglementet, skal være nevnt i ordensreglementet.

Departementet foreslår også en lovendring som sørger for at dersom en elev i videregående opplæring kan vises bort for resten av skoleåret må dette være hjemlet i ordensreglementet. Vilkåret for å vise bort en elev for resten av skoleåret knyttes til særlige alvorlige brudd på ordensreglementet. Det foreslås videre at en elev ikke lenger kan miste retten til videregående opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven § 3-8, § 4-6 og friskoleloven § 3-10.

I tillegg foreslår departementet omstrukturering og språklige endringer i bestemmelsene, men dette endrer ikke på det materielle innholdet.

Straffansvar

Departementet foreslår at straffebestemmelsen knyttes til brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (ny § 9 A-2) og skolens aktivitetsplikt (ny § 9 A-4). Det foreslås dessuten språklige endringer i bestemmelsen.

Erstatningsansvar og bevisbyrde

Departementet foreslår språklige endringer i bestemmelsen om erstatningsansvar og bevisbyrde. Innholdet i dagens bestemmelse videreføres, men lovteksten forenkles.

Sarpsborg kommune stiller seg bak endringene departementet har foreslått om virkeområdet til kapittel 9A, systematisk arbeid, informasjonsplikt og rett til å uttale seg, ordensreglement og bortvisning, straffansvar samt erstatningsansvar og bevisbyrde.

Økonomiske konsekvenser:

Sarpsborg kommune kan ikke se at endringene vil føre til økt ressursbehov for kommunen.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse på forslaget til endringer i opplæringsloven og friskoleloven.