

Hørings svar - endring i opplæringslova og friskolelova - nytt kapittel om elevenes skolemiljø

Vi viser til høringsbrev av 20. april 2016. Fylkesmannen i Sør-Trøndelags helhetsinntrykk er at høringsnotatet er systematisk oppbygd og godt begrunnet. Slik den nye aktivitetsplikten og håndhevingsordningen er beskrevet i høringen, mener vi behovet for å forenkle, tydeliggjøre og bidra til bedre regeletterlevelse, i det hele imøtekommes.

I hørings svaret følger våre tilbakemeldinger i henhold til kapittelinnstillingen som det er lagt opp til i høringsutkastet. Vi vil knytte kommentarer til merknadene til det enkelte kapittel.

Kapittel 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ingen merknader til kapittel 1.

Kapittel 2 Bakgrunnen for lovarbeidet

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ingen merknader til kapittel 2.

Kapittel 3 Retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø

Den overordnede bestemmelsen om elevenes individuelle rett foreslås endret fra *godt fysisk og psykososialt miljø på skolen* til *trygt og godt skolemiljø*. Endringen innebærer ingen endring i den individuelle retten. Dette er en språklig endring for å gjøre bestemmelsen tydeligere og mer brukervennlig.

«Skolemiljø»

«Skolemiljø» omfatter både det fysiske og psykososiale miljøet på skolen. Departementet mener det er nødvendig å presisere dette i lovteksten. Vi støtter dette da det er presisert i merknadene til bestemmelsens § 9 A-2.

Unnlater

Vi drøftet om det nye forslaget, § 9A-2, i for stor grad fokuserer på aktive krenkelser ved formuleringen «Skolene skal ha nulltoleranse mot mobbing, vald, diskriminering, trakassering og anna krenking.»

Selv om det framkommer av merknadene at også unnlater og mer passiv opptreden omfattes av bestemmelsen, mener vi det bør vurderes om dette i tillegg bør tydeliggjøres ved å omtales også i lovteksten.

«Trygt og godt»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter at den foreslåtte formuleringen «trygt og godt», i stedet for «godt». Vi antar at dette vil kunne bidra til å unngå misforståelser og en innskrenkende forståelse av elevenes rettighet.

Kapittel 4 Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt miljø

Departementet fastslår innledningsvis at dagens bestemmelse om hva skolen skal gjøre for å sikre et godt psykososialt miljø, jf. § 9a-3, ikke fungerer godt nok. Det pekes særlig på at ordningen med enkeltvedtak er tidkrevende,

vanskelig å gjennomføre og i enkelte tilfeller konfliktopptrappende. Enkeltvedtak anses ikke å være et egnet virkemiddel i saker om skolemiljø.

Departementet foreslår derfor at det innføres en ny aktivitetsplikt for skolen og at plikten til å fatte enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd ikke videreføres. Forslagene om ny informasjonsplikt og ny håndhevingsordning skal bidra til å ivareta rettssikkerheten til elevene.

Punkt 4.3.1 – omtale av hva som krever enkeltvedtak

Under punkt 4.3.1 framkommer det at noen tiltak fortsatt vil kreve enkeltvedtak. Det nevnes bortvisning og skolebytte som eksempler på dette. Samtidig vises det til enkelte tiltak som ikke vil kreve enkeltvedtak. Her er for eksempel klassebytte ikke omtalt.

Fylkesmannens erfaring fra klagesaksbehandling og tilsyn viser at det generelt sett kan være vanskelig for skolen/skoleleder å identifisere hvilke tiltak som krever enkeltvedtak. Vi mener derfor det vil være nødvendig at grensen for hvilke tiltak som vil kreve enkeltvedtak omtales nærmere. Dette kan for eksempel gjøres i veiledningsmateriell. Denne vurderingen gjelder også for høringsnotatets pkt. 5.3.8 - pålegg om tiltak.

Den nye aktivitetsplikten

Den nye aktivitetsplikten består av delpliktene; følge med, undersøke, gripe inn, varsle skoleledelsen, varsle skoleeier og sette inn tiltak. I høringsnotatet beskrives aktivitetsplikten og de ulike delene av den på en utfyllende måte. Merknadene er imidlertid noe knappere og vi mener derfor det kan være en fare for at disse leses mer «innskrenkende» en hva høringsnotatet legger opp til. Spesielt gjelder dette merknadene til elevens atferd og hendelser som skjer utenfor skolen.

Pkt. 4.3.8 – Plikt til å sette inn tiltak

At personalet sin plikt til å følge med blir tydelig uttrykt i lovteksten støttes. Skal retten til et godt skolemiljø oppfylles er det avgjørende at uheldig utvikling i et elevmiljø oppdages så tidlig som mulig og at det som oppdages blir håndtert profesjonelt og så raskt som mulig for å få stoppet krenkelsene.

I høringen framgår videre:

«Etter departementets vurdering vil aktivitetsplikten være oppfylt når skolen har gjort alt eleven og foreldrene med rimelighet kan forvente av skolen i form av tiltak og tilrettelegging for at eleven skal kunne ha det trygt og godt i sitt skolemiljø.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at teksten i dette utdraget, for å unngå at det oppstår situasjoner hvor elev/foreldre får urealistiske eller for store forventninger til at de kan «bestemme» hvilke tiltak skolen skal sette inn, bør tydeliggjøres. I behandling av skolemiljø saker har vi den siste tiden erfart at foreldre, som eneste tiltak, ber om at utøver (elev/lærer) tas ut/fjernes fra skolemiljøet. Vi er usikre på om en slik formulering i verste fall kan bidra til å forsterke denne utviklingen. Vi mener derfor at punktet bør formuleres på en slik måte at elev/foreldre ikke får urealistiske forventninger til hvilke tiltak skolen

kan iverksette, og i hvor stor grad deres forventninger til tiltakene skal være bestemmende for hvilke tiltak skolen setter inn.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener også det tydelig bør framgå at de tiltakene som iverksettes må evalueres. I denne evalueringen bør det framgå om tiltaket, i den konkrete situasjonen, er egnet og tilstrekkelig for å trygge eleven.

Pkt. 4.3.9 – oppfylt aktivitetsplikt selv om elev/foreldre ikke er fornøyd
I høringen framgår:

«Departementet vil likevel understreke at det vil kunne være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Det avgjørende er om alle forhold knyttet til elevens skolehverdag, objektivt sett, er slik at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.»

Grensen for når aktivitetsplikten er oppfylt

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter at det i gitte tilfeller, vil kunne være riktig å konkludere med at aktivitetsplikten er oppfylt selv om den subjektive opplevelsen hos eleven/foreldre ikke fullt ut er ivaretatt. I formuleringen, «*aktivitetsplikten er oppfylt selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet*» mener vi likevel at det kan være en fare for at skolens tiltaksrekke kan avsluttes for tidlig. Ved å sikre at den generelle kompetansen på området øker og gjennom nærmere beskrivelser med eksempler i veiledninger vil vi anta at dette skal kunne ivaretas.

En elevs opplevelse av en krenkelse

Eksemplene i høringsnotatet knytter dette opp mot at «*En elevs opplevelse av en krenkelse kan for eksempel ikke hindre læreren i å følge læreplanen, eller være til hinder for diskusjoner i klassen som kan være utfordrende eller ubehagelige.*»

Slik vi oppfatter dette, i og med at elevens subjektive opplevelse skal tillegges vekt, kan dette bidra til å sette grunnlaget for opplæringa, læreplanen, opp mot elevenes opplevelse av arbeidet med og i fag. Dette mener vi vil kunne slå uheldig ut. Her vil vi derfor foreslå at eksempler endres, eventuelt at flere eksempler benyttes i tillegg slik at dette ikke kun ses opp mot opplæringssituasjonen.

Om ordlyden, «kan ha» i ny § 9 A-4

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at formuleringen, «... *sørge for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen*», kan være noe utydelig og ikke, i tilstrekkelig grad, være egnet til å ivareta spesielt sårbare elever. Dersom oppfattelsen av «*kan ha*» medfører diskusjoner, vil det åpne for ulik praksis/holdning til hva som anses som godt nok. Vi antar at skolens syn på hva som anses som godt nok ikke i alle tilfeller harmonerer med hva eleven anser som godt nok. Det vil derfor, i ytterste konsekvens, være en fare for at ansvaret forskyves fra skolen og over til eleven i gitte tilfeller.

Pkt 4.3.10 – dokumentasjon

I pkt. 4.3.10 heter det at skolen *bør* dokumentere at de oppfyller aktivitetsplikten. Tidligere synliggjorde enkeltvedtakene tiltakene skolen hadde iverksatt og var sånn sett viktig dokumentasjon både for foresatte, elever og i

Fylkesmannens klagebehandling. Det er viktig at den nye ordningen bidrar til å sikre at skolene fortsatt dokumenterer arbeidet de gjør slik at det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling fortsatt oppfylles.

I det nye lovforslaget framgår ikke dokumentasjonskravet like tydelig som tidligere. Slik vi ser det, er det derfor uvisst hvordan endringen vil påvirke dokumentasjonsarbeidet på skolene. Når noe av hensikten med endringen er at det eksisterende systemet skal forenkles, er det viktig å følge opp dette slik at skolene ikke opplever usikkerhet i tilknytning til hva og hvordan de skal dokumentere at de utfører aktivitetsplikten sin.

Vi mener det, for å unngå usikkerhet, er behov for at kravet til hvordan skolene dokumenterer at aktivitetsplikten er overholdt tydeliggjøres. Utydelighet på dette området kan medføre at skoleeier/skoleledere blir i tvil om hva som bør dokumenteres. Utfallet av denne tvilen vil kunne slå begge veier, altså at mer eller mindre enn tidligere dokumenteres. Trolig vil også en tydeliggjøring på dette området forenkle håndhevingsmyndighetens arbeid i de sakene det skal vurderes om aktivitetsplikten er overholdt.

Pkt. 4.3.11 – Aktivitetsplikt der ansatte krenker elever

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter departementets forslag om at det bør innføres en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev. Vi antar at dette ikke bare gjelder ansatte ved skolen, men alle som oppholder seg på skolen (renholdere, vaktmestere, skolehelsetjenesten, ledere av SFO, skoleklubber etc.)

Kapittel 5 En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

Djupedal-utvalget om dagens klageordning:

- Er ikke barnevennlig nok og for lite tilgjengelig
- Skolehverdagen endres ikke for eleven selv om det gis medhold i klagesaken
- Utmattende klageprosess som i verste fall er konfliktopptrappende

Departementets konklusjon: Dagens ordning fungerer ikke godt nok; det er en risiko for at sakene ikke løses til beste for elevene.

Håndhevingsorgan

Det foreslås i høringen at Fylkesmannen skal være håndhevingsorgan i saker som omhandler elevenes psykososiale miljø. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter dette forslaget på bakgrunn av vår kjennskap til kommuner og skoler, og fordi saker som omhandler en elevs psykososiale miljø i mange tilfeller inneholder flere momenter enn det som direkte er knyttet til elevens skolemiljø.

Fylkesmannen som «sikkerhetsnett»

Vi støtter høringsnotatets uttalelse om at disse sakene først og fremst skal håndteres av skolen og at Fylkesmannen hovedsakelig skal være et sikkerhetsnett dersom skolen svikter. Det er viktig at denne holdningen signaliseres tydelig til både elever, skole og foreldre.

Hvem kan melde sak

Vi støtter videre forslaget om hvem som skal kunne melde sak til håndhevingsmyndigheten, jf. pkt. 5.3.3 og 9 A-5 første ledd, side 75 i merknadene.

Sensitive opplysninger ved melding

Vedrørende punkt 5.3.4 om hvordan saken skal meldes til håndhevingsmyndigheten, ønsker vi å få fram at det er viktig å ivareta at sensitive personopplysninger ikke skal formidles per e-post, uten at denne for eksempel er kryptert. Dette kan i disse sakene for eksempel gjelde opplysninger om helseforhold eller forhold som gjelder eleven/elevene som utfører krenkelsene, jf. 9 A-5 første ledd og side 75 i merknadene.

Saken skal være tatt opp med skolen

Det er et vilkår for å få behandlet saken hos håndhevingsmyndigheten at saken er tatt opp med skolen, jf. pkt. 5.3.5. I motsatt fall skal saken avvises, jf. forslaget § 9A-5 andre ledd. Det stilles ikke formkrav til hvordan saken skal være tatt opp med skolen. Det er tilstrekkelig at eleven og foreldrene sannsynliggjør at saken er tatt opp. Vi har forståelse for at det bør være en lav terskel for å ta opp slike saker med skolen, men dette vil kunne vanskeliggjøre en forsvarlig begrunnelse for avvisningsvedtaket.

Sikre at involverte elever blir hørt

Under pkt. 5.3.6 omtales at håndhevingsmyndigheten må sikre at involverte elever blir hørt. Det heter at det er viktig at både det barnet som har meldt inn saken og andre barn som er berørt av saksforholdene eller håndhevingsmyndighetens saksbehandling og beslutning, ivaretas.

Slik dette nå er uttrykt, vil vi trekke fram noen områder vi ser at dette vil kunne bli krevende å ivareta. Dette gjelder for eksempel i saker som omfatter hele eller deler av klassemiljø, men også saker hvor elev(er) ikke selv opplever å være en del av saken.

Barnets beste bør alltid legges til grunn om barnet skal høres i en sak eller ikke. En viktig problemstilling blir da om det alltid er til barnets beste at det høres, jf. eksemplene over men også i saker hvor utgangspunktet for klagen er knyttet til foreldrenes opplevelse og kommunikasjon med skolen, mer enn utfordringer eleven har i sitt skolemiljø, jf. 9 A-5 andre ledd siste punktum. Vi foreslår at en denne helhetsvurderingen trekkes inn i merknadene til lovforslaget jf. side 76 i høringsforslaget.

Videre anser vi at dette kravet må ses opp mot at disse sakene i utgangspunktet gjelder forholdet mellom skolen og den eleven som har meldt saken.

Pkt. 5.3.8 Oppfølging av at skolen har brote aktivitetsplikta si

I § 9 A-5 tredje ledd, står det "kan fylkesmannen vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting". På side 39 i høringen, står det «skal myndigheten som hovedregel ilegge skoleeier pålegg om retting, eller pålegg om tiltak». Betyr «kan» at dette er knyttet til myndigheten Fylkesmannen har, om ikke står dette i motsetning til det som skrives i høringsteksten. Vi påpeker her bruken/ betydningsforskjellen som kan oppstå ved bruken av ordene kan og skal.

Utkastet legger stor vekt på skolens aktivitetsplikt og mindre vekt på om elevens rett til et godt skolemiljø er oppfylt. I Fylkesmannens vurdering, må det slik vi ser det, ikke bare legges vekt på om skolen har gjort det de skal, men også om det skolen har gjort faktisk har bidratt til å sikre elevens rettigheter.

Pkt. 5.3.10 – Håndhevingsmyndighet, tilgjengelighet

Under vurderingen av hvem som skal være håndhevingsmyndighet, legger departementet blant annet til grunn for vurderingen at Fylkesmannen er desentralisert. Ett av de uttalte målene for den nye ordningen er at den skal være enkel, dette innebærer blant annet bedre tilgjengelighet.

Fylkesmannens/håndhevingsmyndighetens fagkompetanse

Vi støtter det som står i merknadene side 76, avsnitt 2 – Fylkesmannens vurdering vil være av faglig karakter basert på forskningsbasert kunnskap. Det er denne sammenheng viktig at det bygges videre på den kompetansen som fylkesmennene har bygd opp over tid i forbindelse med veiledning og behandling av klagesaker.

Pkt. 5.3.11 - Klagerett

Det foreslås at den som har meldt inn saken, skal ha klagerett på alle Fylkesmannens avgjørelser. Dette gjelder også avgjørelsen om aktivitetsplikten er oppfylt, selv om denne konklusjonen i seg selv ikke er et enkeltvedtak. Det kan, slik merknaden nå er utformet, se ut som om kommunen/fylkeskommunen ikke kan klage når Fylkesmannen konkluderer med at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt skal imidlertid Fylkesmannen komme med pålegg om retting eller pålegg om tiltak jf. s 77 første avsnitt i høringen.

Partsrettigheter og adressat for Fylkesmannens avgjørelse

Videre reiser vi spørsmål ved om hvem som er adressat for Fylkesmannens avgjørelse. Er dette melder (den som har meldt saken) eller kommunen/fylkeskommune/privat skoleeier? Vi reiser i tillegg spørsmål om den som har meldt saken også skal ha andre partsrettigheter, eller bare klagerett. Vi mener det er viktig at det avklares hvem som har partsrettigheter og hvordan disse underrettes.

Pkt. 5.3.12 - Utdanningsdirektoratets behandling av saken

Det er i høringsnotatet særlig bedt om at vi vurderer grensene for Utdanningsdirektoratets prøvingsrett som klageinstans; bare prøve lovforståelse og saksbehandling, eller også realiteten i saken.

Direktoratet trekker selv fram hensynet til tidsforløpet og at det å unngå at saker sendes fram og tilbake er argumenter for at de også skal kunne prøve realiteten i sakene. På den andre siden anser de at hensynet til at realiteten i saken bør vurderes og besluttes nærmest mulig elevene og skolene. Det taler for at direktoratet bare skal ha anledning til å prøve lovforståelse og saksbehandling. Dersom hensynet til eleven skal veie tyngst vil det trolig være naturlig at direktoratet også skal kunne ta stilling til realiteten i saken. Vi ser ikke at det er noen grunn til å avvike fra forvaltningslovens bestemmelser om klageinstansens myndighet til å gå inn og prøve alle sider ved en sak. Det vil i seg selv ha betydning for direktoratet som overordnet fagorgan på dette området.

Navn på håndhevingsordningen

Det oppfordres videre til at vi kommer med forslag på navn på håndhevingsordningen, et navn som «snakker med» elevene. Ordningen vil slik det nå er lagt opp, være en del av Fylkesmannen. Selv om Fylkesmannen

kanskje ikke er godt kjent per i dag, mener vi det bør vurderes å bruke ressurser på å gjøre Fylkesmannen mer kjent i stedet for å finne opp et nytt navn, som i verste fall kan bli misvisende eller skape større forvirring.

Kapittel 6: Reaksjoner overfor skoleeiere

Forslaget om å innføre sanksjoner kommer på bakgrunn av at det i enkelttilfeller har vist seg å ta uholdbart lang tid før skoleeier eller skolen har gjort noe for å rette på elevens skolehverdag. Dette har fått alvorlige følger for eleven. Djupedalutvalget foreslo derfor å innføre ulike reaksjoner og sanksjoner.

Departementet foreslår lovfestet 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.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enig i at det er uakseptabelt dersom skoleeiere ikke følger opp og tar sitt ansvar når en sak er avgjort. Likevel mener vi ikke at tvangsmulkt i seg selv er et godt tiltak. I utgangspunktet mener vi at det er viktigere å fokusere på bidraget Fylkesmannen kan gi i samarbeid med kommunene i den enkelte sak, men også for å øke kommunens kompetanse på området. I og med at forslaget er utformet som en «kan-bestemmelse» gir ordningen en fleksibilitet som gir Fylkesmannen en mulighet til å vurdere om tvangsmulkt vil være riktig virkemiddel fra sak til sak. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter forslaget om tvangsmulkt, så lenge tvangsmulkt skal være en siste løsning overfor de kommunene som ikke er «villige» til å følge opp og ta sitt ansvar når en sak er avgjort.

Kapittel 7: Andre endringer i kapitlet om elevenes skolemiljø

Departementet foreslår å gjøre endringer i; virkeområde for kapitlet, regelen om systematisk arbeid, informasjonsplikt, rett til å uttale seg, ordensreglement og bortvisning, straffeansvar, erstatningsansvar og bevisbyrde. Departementet foreslår at det lovfestes en plikt til å informere elever og foreldre om rettighetene i nytt kapittel 9A, at FAU holdes informert om hva som er viktig for skolemiljøet, at bestemmelsene om ordensreglement og tiltak ved brudd på ordensreglementet flyttes til kapittel 9A, at straffebestemmelsen knyttes til brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er positiv til at reglene om ordensreglement er flyttet til nytt kapittel 9A. Veilederen bør muligens beskrive en minimumsløsning for hvordan informasjonsplikten til skolen bør/skal oppfylles.

Kapittel 8: Økonomiske og administrative konsekvenser

Direktoratet skriver at det vil være behov for at instruksjer, veiledninger og informasjonsmateriell oppdateres slik at de er i samsvar med de foreslåtte endringene i regelverket. Dette er ikke en ny situasjon eller oppgave for den statlige utdanningsadministrasjonen, og må løses innenfor eksisterende budsjetter. Etter departementets oppfatning vil klarere hjemler for pålegg og den nye hjemmelen for tvangsmulkt føre til en mer effektiv håndheving av skolens aktivitetsplikt, noe som vil føre til at elevens rett til å ha det trygt og godt på skolen blir bedre ivarettatt.

Når det gjelder behov for ressurser, vil vi anta at det tar noe tid før vi kjenner omfanget av hva endringene vil medføre for fylkesmannsembetet. Vi antar at det

vil være behov for å kunne gi tilbakemelding på hvor store ressurser som kreves og at justeringer kan foretas dersom det viser seg at behovet er større enn tiltenkt. Erfaringsmessig er skolemiljøsaker ressurskrevende og de vil også kreve rask håndtering og dermed forskyve andre oppdrag. Sett opp mot omfanget dette arbeidet har per i dag og en forventet økning i antall saker som følge av utvidelsen av håndhevingsrollen, vil vi anta at den foreslåtte ressursen ikke vil være tilstrekkelig hvis den fordeles likt mellom embetene. Fordeling må foretas ut fra kriterier som blant annet sikrer at ulikheter i befolknings-/elevtall hensyntas.

Kapittel 9: Merknader til lovforslaget

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har ingen merknader til kapittel 9.

Kapittel 10: Lovforslag

§ 9A-5 Tredje ledd, her står det «kan fylkesmannen vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting». På side 39 i høringen, står det «skal myndigheten som hovedregel ilegge skoleeier pålegg om retting, eller pålegg om tiltak».