

Saksansvarlig

Egil Johannes Hauge

Komite for oppvekst og kultur

08.06.2016

PS 23/16

Innstilling

- Melhus kommune stiller seg generelt sett positive til at det legges opp til et brukervennlig språk.
- Kommunen vil videre bemerke følgende:
 - Det er behov for en klargjøring av begrepet krenking
 - Dokumentasjonsplikt i forbindelse med «aktivitetsplikt» bør gå fram av lovteksten.
 - Det er tvilsomt om innføring av tvangsmulkt vil være et tjenlig virkemiddel
 - Det foreslåtte tiltaket om skolebasert kompetanseutvikling i NOU 2015: 2 «Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø» bør få en meget bred plass i det videre arbeidet. Det bør legges til rette for gode ordninger for kommunene som sikrer dette.
 - Bestemmelsene i ordensreglementet bør ikke flyttes
 -

Behandling i Komite for oppvekst og kultur

08.06.2016

PS 23/16

Forslag fra SV, ved Anne Sørtømme:

Endring av punkt 2, kulepunkt 3:

- Det er ikke ønskelig at tvangsmulkt innføres som virkemiddel.

Ved alternativ votering av punkt 2, kulepunkt 3, mellom Sørtømmes forslag og rådmannens innstilling, ble Sørtømmes forslag vedtatt med 8 mot 3 stemmer.

Rådmannens innstilling, med vedtatt endring i punkt 2, kulepunkt 3, ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

- Melhus kommune stiller seg generelt sett positive til at det legges opp til et brukervennlig språk.
- Kommunen vil videre bemerke følgende:
 - Det er behov for en klargjøring av begrepet krenking
 - Dokumentasjonsplikt i forbindelse med «aktivitetsplikt» bør gå fram av lovteksten.
 - Det er ikke ønskelig at tvangsmulkt innføres som virkemiddel.
 - Det foreslåtte tiltaket om skolebasert kompetanseutvikling i NOU 2015: 2 «Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø» bør få en meget bred plass i det videre arbeidet. Det bør legges til rette for gode ordninger for kommunene som sikrer dette.
 - Bestemmelsene i ordensreglementet bør ikke flyttes

Bakgrunn for saken:

Komite for liv og lære vedtok i PS 23/15 «HØRING - NOU 2015 2 Å HØRE TIL - VIRKEMIDLER FOR ET TRYGT PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ» følgende uttalelse:

- Melhus kommune stiller seg positiv til at arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet forsterkes.
- Det foreslåtte tiltaket om skolebasert kompetanseutvikling støttes og bør en få en meget bred plass i det videre arbeidet. Det bør legges til rette for gode ordninger for kommunene som sikrer dette.
- At barneombudet skal overta fylkesmannens oppgaver, mener vi er uheldig.

Som en oppfølging av NOU'en foreligger det nå et høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet med forslag om nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Det foreslås en ny aktivitetsplikt for skolene. Plikten skal bidra til å sikre et trygt og godt skolemiljø for den enkelte elev. Det er også forslag om en ny håndhevingsordning der fylkesmannen kan gripe inn ved brudd på aktivitetsplikten, og om nødvendig gi skoleeier tvangsmulkt. Forslaget innebærer også enkelte andre forslag, som en plikt for skolene til å informere elever og foreldre om reglene om skolemiljø og endringer i regler om ordensreglement. Det går ikke her videre i detalj om de ulike forslagene, det vises da til følgende nettsted: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/>.

Utredning:

Utvikling og erfaringer fra Melhuskolen

Når det gjelder tilstanden når det gjelder mobbing så ble denne oppsummert slik i « **VURDERING AV GRUNNSKOLEN I MELHUS 2015** »:

«- Melhus kommune har en fin utvikling når det gjelder å få ned mobbetallene. Kommunen er bedre enn de nasjonale målingene for 2015

- Arbeidet med elevenes læringsmiljø generelt bør være en viktig faktor framover med henblikk på en «nullvisjon»
- Kompetanse i avdekking og oppfølging av mobbing bør styrkes videre»

Den fine utviklingen for kommunen kan ha en sammenheng med skolenes systematiske arbeid med skolemiljøet. Skoleeier erfarer at skolene de siste årene har blitt mer strukturerte i sitt arbeid og at kompetansen har økt. Det kommer blant annet til syne gjennom bedre rutiner for avdekking samt at det å bruke enkeltvedtak har blitt et mer naturlig virkemiddel. Rektorene har blitt flinkere til å ta dette i bruk.

Vi erfarer også at det for enkelte foresatte er viktig å få et skriftlig vedtak om hvilke rettigheter barnet har. Noen opplever dette som betryggende. Det oppfattes som et signal som viser at saken tas på «alvor». På den andre siden har vedtaket en språkdrakt som kan være «tung» med tanke på å få en god kommunikasjon mellom hjemmet og skolen. Dialogen med skolen har da vært sentral med hensyn til å oppnå gode resultater. Det har derfor vært viktig at vedtaket har vært tema for drøfting i en dialog med elev og foresatte.

Erfaringsmessig viser det seg også at noen saker kan være meget komplekse. Det innebærer at selv om man iverksetter tiltak raskt så kan det ligge dypereleggende årsaker til grunn. Det at man tar seg tiden til å sikre at saken er godt nok opplyst er derfor svært viktig. Både med hensyn til å treffe de rette tiltakene og å sikre at de har god effekt på lang sikt.

Vurderinger av utvalgte punkter fra forslaget

Språklig forenkling/ brukervennlighet

- Det vurderes som meget positivt at man søker å forenkle språket i lovforslaget. Dette vil gjøre det lettere å bruke lovteksten samt at man enklere kan kommunisere innholdet i møte med for eksempel hjemmet.
- I denne forbindelsen vil vi foreslå følgende:
 - o Det foreslås at lovtekstens ordlyd klargjør krenkelsesbegrepet, slik at formålet om at begrepet skal oppfattes vidt og omfatter også ord og handlinger som verken er regelmessige eller ondsinnede får høyere rang og vekt enn når dette skal tolkes utfra forarbeidene.

- Det bør også være en forenelig ordlyd mellom § 9 A-2 om hva det er nulltoleranse mot og § 9 A-4 om hvilke tilfeller som utløser undersøkelsesplikt, jf ordlyden « krenkt eller på andre måter ikke har det trygt og godt på skolen».

Aktivitetsplikt - enkeltvedtak

- Dagens lovverk er helt klar på at tilsatte skal varsle skoleledelsen (§ 9a-3) ved mistanke om forhold. I forslaget heter det «om det trengs». Det legges da opp til stor grad av skjønn. Dette vil kunne medføre at man får svært ulik praksis med hensyn til hva som varsles både mellom skoler og innad i den enkelte skole. Et tydelig krav om varsling som i dag vil være en støtte til skolens systematiske arbeid med å følge med på tilstanden i læringsmiljøet. *Det vil være en fordel om kravet til varsling slik det er i dag beholdes.*
- Det vurderes som positivt at man legger opp til plikt til å varsle skoleeier. Dette vil støtte opp under skoleeiers rutiner for å følge opp skolene.
- Som vist over er erfaringene med bruk av enkeltvedtak i læringsmiljøssammenheng mer nyanserte enn det som beskrives i høringsnotatet. Kommunens erfaring er at enkeltvedtak noen ganger kan virke betryggende og klargjørende. Det har også vært et godt «verktøy» når det gjelder etterprøvnbarhet. Vi ser også at dialogen med foresatte og elev knyttet til utarbeidelsen av vedtaket har hatt god effekt. Formkravene til et enkeltvedtak kan på den andre siden virke tungvinte og tidkrevende. Dette kommer særlig fram i saker som åpenbart er enkle å ta tak i, men som samtidig krever høy grad av «omstendelighet» fordi formkravene må følges. Det vil fortsatt være krav om vedtak når skolen selv tar initiativ til tiltak vedrørende en elevs plikter og rettigheter. Dette vil da sannsynligvis være basert på allerede kjente forhold. Derimot vil en anmodning om «aktivitet» fra elev/ foresatt medføre at man må opplyse saken i tilstrekkelig grad. Oppfølging av saker vil gjerne ha to elementer i seg; et element vil være å handle effektivt der og da, det andre vil være å undersøke om en sak har dypereliggende årsaker som krever mer omfattende tiltak. Det vil da være viktig å sikre god nok dokumentasjon fra starten. Selv om dette ligger innforstått i kravet om forsvarlig saksbehandling så vil et eksplisitt krav være med å trygge elevens rettssikkerhet og gi grunnlag for kvaliteten på oppfølging av saker. Det vil også være med å styrke lovtekstens «brukervennlighet». *Det vil være en fordel om kravet til dokumentasjon gikk fram av lovteksten.*
- Medvirkning er erfaringsmessig viktig for alle parter i saker som angår for eksempel krenkelser eller mobbing på en skole. Det vises da blant annet i høringen til at grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn en rett til medvirkning. *Det ville vært en fordel om retten til medvirkning gikk klart fram i lovteksten knyttet til aktivitetsplikten. Dette vil styrke brukervennligheten og også slik sikre elevens rettigheter.*
- Når det i høringen sies at enkeltvedtak ikke har fungert etter sin hensikt så kan dette blant annet ses i sammenheng med mangel på kunnskap og kompetanse. Dette både med hensyn til forebygging og god oppfølging når saker knyttet til læringsmiljøet oppstår. *Det vil si at hvis man skal lykkes med «aktivitetsplikt» bør det legges til rette for en bred skolebasert kompetanseutvikling.*

Reaksjoner overfor skoleeier - håndhevingsordning

- I utgangspunktet bør det være unødvendig å innføre tvangsmulkt som et virkemiddel. Selv om hensikten rent formelt ikke er å straffe men å framtvinge en handling, så vil en tvangsmulkt allikevel ha i seg en form for «mulig» straff, eller «trussel» om straff som det omtales i høringen. Det er videre ikke slik at det er automatikk i at en tvangsmulkt har den ønskede effekten sett over tid. I ot prop nr 97 2005 -2006 står blant annet følgende: *«Departementet meiner elles at det er grunn til å tru at det ikkje først og fremst er trugsmålet om sanksjonar frå tilsyna som hindrar kommunane i å bryte lova. Litt enkelt kan ein seie at bruk av ulike tvangsmiddel kan ha ein effekt dersom brot på lovgivinga er tilsikta og ikkje kjem av manglande evne eller ressursar til å oppfylle lovkrava.»* Det er lite trolig at manglende oppfølgende av et pålegg om retting eller tiltak er tilsiktet. Det er mer nærliggende å se dette i sammenheng med mangel på kompetanse eller evne. Det vil da være viktig å ha et godt tillitsforhold mellom for eksempel fylkesmannen og kommunen. Det vil gjøre det mulig for håndhevingsmyndigheten å kunne ivareta både veilederrollen og tilsynsrollen. Bruk av tvangsmulkt vil kunne vanskeliggjøre dialogen. Over tid vil pålegg og tett oppfølging

sannsynligvis ha en bedre langsiktig effekt med tanke på å øke kvaliteten på oppfølgingen av saker knyttet til læringsmiljøet.

For øvrig antas det også at en tvangsmulkt fungerer best der årsakssammenhengene «enkle». Det kan derimot være vanskelig å definere hva som vil være rettslig standard når det gjelder «et trygt og godt miljø». Dette kan være saker som krever omfattende tiltak og være svært sammensatte.

Det er tvilsomt om tvangsmulkt over tid vil være et egnet virkemiddel.

- Hvis tvangsmulkt innføres så antas det at sakene vil variere så vidt mye i kompleksitet og årsakssammenheng at størrelsen bør vurderes i det enkelte tilfelle.

Ordensreglementet

- Flyttingen av bestemmelsene om ordensreglementet til kapittel 9a kan kanskje bidra til viktigheten av arbeidet med ordensreglementet som en del av arbeidet med skolemiljøet. På den andre siden kan dette være med å snevre inn bruken av ordensreglementet. Reglementet har en sentral posisjon med tanke på hele skolens oppdrag ikke kun miljøet.
- Det ses ikke som hensiktsmessig at bestemmelsene om ordensreglementet og følgelig tiltak ved brudd på disse flyttes.

Rådmannens vurdering og konklusjon:

Selv om lovteksten endres er det avgjørende om dette vil medføre endring i praksis og at dette sammen med andre virkemidler igjen vil være med å gi et bedre skolemiljø for alle. Slikt sett må lovforslaget ses i sammenheng med den totale kompetansen skolen har når det gjelder å sikre et godt læringsmiljø. Det tas derfor som en forutsetning for å lykkes at man som det ble foreslått i «NOU 2015 2 Å HØRE TIL - VIRKEMIDLER FOR ET TRYGT PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ» legger stor vekt på skolebasert kompetanseutvikling. Dette innebærer at det bør settes av midler til kompetanseutvikling innenfor arbeidet med læringsmiljøet generelt.

Vedlegg:

1. Høringsnotat – Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/>

Andre dokumenter som ikke er vedlagt saken:

1. Komite for liv og lære 27.5.2015 PS 23/15 «HØRING - NOU 2015 2 Å HØRE TIL - VIRKEMIDLER FOR ET TRYGT PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ»
2. Komite for liv og lære PS 17/16 VURDERING AV GRUNNSKOLEN I MELHUS 2015
3. Opplæringsloven med forskrifter