



Høringsuttalelse til forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø)

LIGA ESARK-03-201600938-43

Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet har 20.4.2016 sendt på høring forslag om nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Lovforslagene er en oppfølging av NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* og høringsinnspillene til denne.

Høringsfristen er 1.8.2016.

Departementet foreslår et nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Mange av dagens regler om elevenes skolemiljø fungerer godt, og departementet foreslår å videreføre disse i det nye kapitlet om skolemiljø. I tillegg foreslår departementet nye regler og endringer i eksisterende regler. Språket er omarbeidet i nesten alle bestemmelsene.

Byrådet vil konsentrere sin høringsuttalelse om det som departementet omtaler som de viktigste endringene:

- ny rendyrket aktivitetsplikt for skolene og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever
- ny håndhevsingsordning der fylkesmannen kan gripe inn ved brudd på aktivitetsplikten
- hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten
- hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av pålegg ved brudd på aktivitetsplikten
- ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø

I tillegg foreslår departementet endringer i elevenes rett til et godt skolemiljø. Departementet foreslår også endringer i andre bestemmelser. For eksempel foreslås det endringer i virkeområdet til kapitlet, i reglene om ordensreglement og bortvisning og i reglene om straff og erstatning. Enkelte av lovforslagene har økonomiske konsekvenser, og tidspunkt for ikrafttredelse vil vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

Byrådet støtter i hovedsak forslagene, men har en merknad til bestemmelsen om tvangsmulkt, og mener dette kun må forbeholdes særlige tilfeller.

Fullstendig høringsnotat med vurderinger og tilrådinger kan leses i sin helhet på Kunnskapsdepartementets nettsider: [Høring Endringer i opplæringsloven og friskoleloven - Nytt kapittel om skolemiljø](#)

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7. Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering.

Forretningsutvalget behandlet saken i møtet 3.5.2016 sak 102/16 og fattet følgende vedtak:
Komite for barnehage, skole og idrett innstiller til bystyret som avgir høringsuttalelse med forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven – Nytt kapittel om skolemiljø.

På grunn av tidsfristen er det byrådets innstilling som blir oversendt departementet innen høringsfristen. Bystyrets vedtak vil bli ettersendt.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø) slik det framgår av saksutredningen.

Dato: 21. juni 2016

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Pål Hafstad Thorsen
fung. byrådsleder

Vedlegg:
Høringsnotat - skolemiljø

Saksutredning:

1 Bakgrunn for lovarbeidet

De aller fleste elever i Norge trives på skolen. Likevel er det elever som ikke trives, men opplever mobbing eller andre typer krenkelser i sin skolehverdag.

Djupedalutvalget leverte i mars 2015 sin utredning NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Sammen med innspillene fra høringen til utredningen, avholdte høringskonferanser, forskning og tallmateriale som har kommet i etterkant av utredningen mv. er utredningen et viktig grunnlag for departementets arbeid med å sikre barn og unge et godt læringsmiljø.

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.

2 Ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever

2.1 Bakgrunnen for forslaget

I opplæringsloven § 9a-3 er det fastsatt hva skolen skal gjøre for å sikre elever et godt psykososialt skolemiljø. Denne bestemmelsen har ikke fungert godt nok.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter og uklarheter ved bestemmelsen. Utvalget mente ordningen med enkeltvedtak er tidkrevende og vanskelig å gjennomføre for skolene. Skolene bruker mye tid og ressurser på å ta stilling til når enkeltvedtak skal fattes og på å utforme enkeltvedtakene riktig. Denne tiden kunne de i stedet ha brukt til umiddelbar handling rettet mot en elevs skolemiljø. Utvalget pekte også på at ordningen med enkeltvedtak i skolen kan være konfliktopptrappende, i stedet for å bidra til å stanse krenkelser og gi trygge skolemiljøer. Utvalget foreslo blant annet derfor at skolen ikke lenger skal ha plikt til å fatte enkeltvedtak når elever eller foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Skolens plikt til å avdekke, undersøke og handle burde etter utvalgets syn videreføres og tydeliggjøres.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning også på behovet for å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt for de tilfeller der ansatte ved skolen – lærere eller andre – krenker elever. At ansatte krenker elever er på alle måter helt uakseptabelt. Gode grunner kan tale for å lovfeste at slike tilfeller straks må undersøkes nærmere og varsles.

Med utgangspunkt i forslagene fra Djupedalutvalget og i at regjeringen har som overordnet mål at regelverket skal virke, har departementet vurdert om det er behov for å endre skolens aktivitetsplikt.

Skolens aktivitetsplikt etter § 9a-3 har ofte blitt omtalt som en *handlingsplikt*. I tillegg kommer skolens *vedtaksplikt* etter § 9a-3 tredje ledd. Departementets forslag omtales, på samme vis som forslaget fra Djupedalutvalget, som en *aktivitetsplikt* i stedet for en *handlingsplikt*. Begrepsendringen er ikke i seg selv ment å ha betydning for pliktens innhold. For enkelhets skyld brukes *aktivitetsplikt* i det følgende både om skolens plikt etter dagens regelverk og om departementets forslag.

2.2 Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 9a-3 andre ledd at vilkåret for at aktivitetsplikten skal inntre er at en ansatt ved skolen har fått kjennskap til eller mistanke om at en elev har blitt utsatt for en krenkelse. I denne plikten, og som en del av plikten til å jobbe aktivt og systematisk for å fremme et godt skolemiljø, er det også innfortolket en plikt til å kartlegge og følge med på hvordan elevene har det på skolen. Aktivitetsplikten innebærer at den ansatte skal undersøke saken og varsle skoleledelsen. Dersom det er nødvendig og mulig, skal den ansatte selv gripe inn. Skolen skal sette inn tiltak for å fremme elevenes psykososiale miljø og sikre enkeltelevers rett til et godt psykososialt skolemiljø.

Dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet, skal skolen behandle saken etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Slike enkeltvedtak vil kunne påklages etter forvaltningslovens regler. Videre er det fastsatt i § 9a-3 tredje ledd at saken også skal kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven dersom skolen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken.

Tiltakene som settes inn kan, uavhengig av om det skjer etter en henvendelse fra en elev, foreldrene eller etter skolens eget initiativ, i seg selv kreve enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, for eksempel opplæringsloven §§ 2-10 eller 3-8 om bortvisning og § 8-1 siste ledd om skolebytte.

Tilfeller der ansatte i skolen krenker elever, er ikke særskilt lovregulert i opplæringsloven kapittel 9a. De samme reglene gjelder som når det er elever som står bak krenkelsene.

2.3 Departementets vurdering

Om plikt til å fatte enkeltvedtak

Enkeltvedtak etter forvaltningsloven er et egnet virkemiddel i en lang rekke sakstyper i skolen, for eksempel om spesialundervisning, i saker om bortvisning og om skolebytte. Men i enkeltsaker om skolemiljøet er trygt og godt og om en elev utsettes for krenkelser, er det etter departementets syn annerledes. Her vil i mange tilfeller det beste for eleven være at skolen raskt setter inn tiltak som stanser krenkelser, og som sikrer et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Dette vil være å foretrekke framfor å bruke tid og ressurser på formkravene for enkeltvedtak. Departementet foreslår derfor at skolene ikke lenger skal ha en plikt til å fatte enkeltvedtak når en elev eller foreldrene ber om tiltak knyttet til skolemiljøet.

Departementet foreslår en ny informasjonsplikt (se kapittel 7.3 i høringsnotatet) og en ny håndhevingsordning (kapittel 5 i høringsnotatet) som vil bidra til å ivareta rettsikkerheten til elevene. Etter departementets vurdering veier dette opp for ulempene ved å fjerne dagens regler om enkeltvedtak på skolenivå.

Etter departementets mening er dagens lovbestemmelse, § 9a-3 annet ledd, et godt utgangspunkt for hvordan en ny bestemmelse om aktivitetsplikt bør utformes. Samtidig ser departementet behov for å gjøre enkelte endringer og presiseringer i aktivitetspliktens innhold.

Departementet har vurdert hvor detaljert aktivitetsplikten bør uttrykkes i loven og hva som kan være gjenstand for tolkning og skjønn.

Departementet foreslår en aktivitetsplikt for skolen som består av flere delplikter:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å gripe inn
- Plikt til å varsle skoleledelsen
- Plikt til å varsle skoleeier
- Plikt til å sette inn tiltak

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 krenkelsene 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 et 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.

2.4 Departementets forslag

§ 9 A-4 Aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø

Alle tilsette ved skolen skal følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen.

Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt eller på andre måtar ikkje har det trygt og godt på skolen, skal snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga om det trengst. Om det er mogleg, skal den tilsette sjølv gripe inn. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Dersom ein elev seier frå at han eller ho ikkje har det trygt og godt på skolen, skal saka alltid undersøkjast.

Skolen skal setje ein stoppar for krenkingar og syte for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.

Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein tilsett krenker ein elev, skal straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom ein i leiinga ved skolen står bak åtferda, skal den tilsette som har mistanke om eller kjennskap til krenkinga varsle skoleeigaren direkte.

Undersøking og tiltak etter andre og tredje ledd skal iverksetjast straks.

2.5 Byrådets vurderinger

Byrådet har i tidligere høringsuttalelse til NOU 2015/2 *Å høre til*, som ble behandlet i Komite for oppvekst 8.6.2015 sak 53/15, uttalt at man burde beholde skolens plikt til å gjøre enkeltvedtak i de tilfellene der elev eller forelder henvender seg til skolen. Enkeltvedtak ivaretar elevenes rettssikkerhet samtidig som det dokumenterer skolens tiltak. Byrådet står fast på dette, men mener at regelverket knyttet til enkeltvedtak må gjøres mer tilgjengelig og forståelig for elever og foreldre. Likevel støtter byrådet departementet i at skolemiljøsaker bør håndteres umiddelbart ved å sette inn tiltak, stanse krenkelsene og bidra til et trygt og godt skolemiljø. Elevene skal oppleve et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Byrådet støtter forslaget om ny aktivitetsplikt og at dette innebærer at rektor får plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker. Byrådet ønsker ikke det departementet karakteriserer som «en viss begrensning i de ansattes plikt til å varsle skolens ledelse». Skoleledelsen bør som hovedregel varsles.

Byrådet støtter at skolens plikt til å avdekke, undersøke og handle videreføres og om nødvendig, tydeliggjøres. Vi støtter videre forslaget fra Djupedalutvalget når det påpeker behovet for å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt for de tilfeller der ansatte ved skolen – lærere eller andre – krenker elever. Samtidig er det viktig for oss at systematisk arbeid for å sikre elevenes rettigheter skal ha høy prioritet.

Byrådet vil understreke at systematisk og kontinuerlig arbeid på skolene er en forutsetning for at aktivitetsplikten skal kunne overholdes. I tillegg til gode rutiner på skolen er det også viktig at ansatte har gode kunnskaper om regelverket og kompetanse i forhold til å avdekke krenkelser og iverksette tiltak for å kunne ivareta aktivitetsplikten.

3 Ny håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Elevundersøkelsen for 2015 viste at i overkant av 30 000 elever opplever å bli mobbet i skolen to til tre ganger i måneden eller oftere. Enda flere elever oppgir å bli utsatt for andre krenkelser. Samme år mottok fylkesmannen 184 klager på vedtak etter opplæringsloven § 9a-3.

Etter departementets oppfatning er det lave antallet klagesaker neppe representativt for antallet elever som ikke har det godt på skolen uten at skolen håndterer dette på rett måte. Det finnes både forskning, rapportering og uttalelser til departementet og andre som viser at enkeltelever ikke har et godt psykososialt miljø, men at verken skolene eller dagens klageordning fanger opp alle disse sakene. Departementet antar derfor at det finnes et betydelig mørketall på saker der elever ikke får den hjelpen de trenger fra skolen, men der saken ikke klages inn til fylkesmannen. Dette innebærer at mange elever ikke får sine rettigheter oppfylt i praksis.

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter ved dagens klageordning som gir grunn til bekymring. Utvalget pekte særlig på disse svakhetene:

- Dagens klageordning er ikke barnevennlig nok, og ordningen er for lite tilgjengelig.
- Elever opplever at skolehverdagen deres ikke endres selv om de får medhold i klagesaken.
- Klageprosessen virker utmattende for elever og foreldre. I verste fall bidrar den til å øke konflikten mellom eleven og foreldrene på den ene siden og skolen og skoleeier på den andre siden.

Departementet anser at det med dagens klagesystem er en risiko for at saker om krenkelser i skolen ikke løses til det beste for elevene. Dagens ordning fungerer etter departementets oppfatning ikke godt nok.

I Statsbudsjettet for 2016 har regjeringen forpliktet seg til både det overordnede målet om at «Regelverket skal virke», og til at «Det skal nytte å si fra». For å oppnå regjeringens mål må det sikres at rettighetene og pliktene i loven oppfylles og håndheves. Elever skal oppleve at rettighetene deres faktisk beskyttes og ivaretas i praksis, ikke bare at de finnes «på papiret». Dette er bakgrunnen for at departementet har gjennomgått dagens regelverk og foreslår flere endringer i dagens klageordning.

3.2 Gjeldende rett

Dagens regel om skolens plikt til å treffe enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd er omtalt i kapittel 4.2. Etter gjeldende rett kan elever og foreldre enten klage på enkeltvedtaket skolen har fattet, eller på at skolen ikke har fattet enkeltvedtak innen rimelig tid. Dette følger av forvaltningslovens regler for klage og opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd siste setning.

Elever og foreldre kan klage på skolens enkeltvedtak til fylkesmannen i det fylket der skolen ligger. Etter loven er det departementet som er klageinstans, jf. opplæringsloven § 15-2, men oppgaven er delegert til fylkesmannen. Det følger av forvaltningsloven §§ 32 og 33 at elever og foreldre skal sende sin klage skriftlig til skolen. Skolen skal da ta stilling til om de vil omgjøre vedtaket. Hvis ikke vedtaket blir omgjort, skal saken forberedes og sendes videre til fylkesmannen. Saken skal sendes til fylkesmannen «så snart saken er tilrettelagt», jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Fylkesmannen skal behandle klagesaken etter forvaltningslovens regler for klagebehandling. Fylkesmannen skal i sin behandling av klagen ta stilling til:

- Om elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø, jf. § 9a-1, er oppfylt eller ikke.
- Om eventuelle tiltak skolen har satt inn er lovlige, egnede og tilstrekkelige til å oppfylle elevens rett.
- Om enkeltvedtaket er fattet i samsvar med lovkravene for enkeltvedtak.

Dersom vilkårene for å klage ikke er oppfylt, kan fylkesmannen avvise saken. Hvis saken realitetsbehandles, får enten den som har klaget (eleven og foreldrene) helt eller delvis medhold eller skolens vedtak stadfestet. Det siste betyr at skolen og skoleeier får medhold. I saker der eleven og foreldrene får medhold, vil fylkesmannen som regel fatte vedtak med konkrete tiltak. Unntaksvis vil skolens vedtak oppheves, og saken sendes tilbake til skolen for ny behandling der. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår endringer i dagens klageordning, dels som en konsekvens av at det også foreslås å oppheve skolens vedtaksplicht 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 (se kapittel 6 i høringsnotatet).
- Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens avgjørelser.

§ 9 A-5 Oppfølging av at skolen har brote aktivitetsplikta si

Dersom ein elev eller foreldra til ein elev meiner at skolen har brote aktivitetsplikta etter § 9 A-4, og saka er teken opp med skolen, kan dei melde saka til fylkesmannen.

Fylkesmannen avgjer om skolen har handsama saka i samsvar med § 9 A-4. Dersom saka ikkje har vore teken opp med skolen, skal fylkesmannen avvise ho. Skolen og skoleeigaren skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som fylkesmannen meiner må til for å greie ut saka. Fylkesmannen skal syte for at involverte elevar blir høyrde.

Kjem fylkesmannen til at skolen har brote plikta etter § 9 A-4, kan fylkesmannen vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av slike pålegg.

Dei som har meldt saka til fylkesmannen, kan klage på avgjerda til fylkesmannen. Kommunar og fylkeskommunar kan klage på pålegg etter tredje ledd. Reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og om klage gjeld for handsaminga av slike saker.

3.4 Byrådets vurderinger

Som nevnt ønsker ikke byrådet å oppheve praksisen med enkeltvedtak, men mener departementets forslag til håndhevingsordning dersom elever eller deres foresatte ikke når frem gjennom kontakt med skolen er

positivt.

Byrådet vil understreke at håndhevingsmyndigheten må ha skolefaglig og barnefaglig kompetanse, samtidig må den ha kompetanse innenfor utdanningsrett, forvaltningsrett og kommunalrett. I likhet med departementet vurderer byrådet derfor at det er Fylkesmannen som best kan være håndhevingsmyndighet, slik at det er fylkesmannen elever og foreldre skal henvende seg til for å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Saker om skolemiljø er ofte komplekse, og byrådet mener det er Fylkesmannen som vil ha best forutsetninger for å behandle sakene på en helhetlig måte. Byrådet har i en tidligere høringsuttalelse uttalt at en ikke anbefaler at det er Barneombudet som skal være håndhevingsmyndighet/klageinstans (i høringsuttalelse til NOU 2015/2 *Å høre til*, som ble behandlet i Komite for oppvekst 8.6.2015 sak 53/15). Det er etter byrådets mening Fylkesmannen som er tettest på kommunene, skolene, elevene og foreldrene med sin skole/barnefaglige kompetanse og det er helt naturlig at Fylkesmannen er håndhevingsmyndighet og best egnet til å vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt.

I tillegg til at denne typen saker selvsagt må få en rettslig forsvarlig behandling, tilsier erfaring at hovedfokus hos håndhevingsmyndigheten må være å utforme pålegg og tiltak som sikrer at eleven får et godt skolemiljø. Vår erfaring tilsier at de sakene der juridiske «spissfindigheter» blir tillagt stor vekt så er det ikke alltid at elevens skolemiljø får hovedfokus i oppfølgingen av de vedtak som blir gjort. Dette gjelder særlig i saker der skole/hjem-samarbeidet ikke fungerer godt nok. Erfaringsmessig er dette saker som ofte går over lang tid, krever mye energi og ikke alltid er egnet til å løses ved hjelp av lovhjemler.

Bergen kommune støtter videre forslaget om at håndhevingsmyndigheten skal kunne gi pålegg om retting og pålegg om tiltak dersom skolene ikke har overholdt aktivitetsplikten. Vi vil særlig vise til det som står i kapittel 5.3.7 i høringsnotatet. «*Dette vil være en faglig vurdering av om skolen har gjort det som med rimelighet kunne forventes ut fra tilgjengelig kunnskap og kravene i regelverket.*» Dette understreker det som er sagt om nødvendigheten av skole/barnefaglig kompetanse hos håndhevingsmyndigheten (Fylkesmannen). Hovedfokus må ligge på at eleven skal få et godt skolemiljø.

Det er positivt at det forslås en klageordning der begge parter i slike saker har klageadgang. Dette vil kunne være med på å sikre lik behandling av skolemiljø saker i hele landet.

4 Hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av pålegg ved brudd på aktivitetsplikten

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er alvorlig at dagens regler om skolemiljø ikke oppfylles fullt ut i skolen. Særlig gjelder det saker med mobbing og andre krenkelser som skolene ikke løser raskt og riktig. Slike saker vokser seg ofte større og mer fastlåste over tid. Selv etter at elever får medhold av fylkesmannen i en klage, kan det gå uholdbart lang tid før skoleeier eller skolen gjør nok for å rette på elevens skolehverdag. Dette har alvorlige følger for elevene det gjelder. Det kan også redusere tilliten til regelverket og håndhevingsssystemet.

Djupedalutvalget foreslo å innføre ulike reaksjoner og sanksjoner, at disse skulle kunne brukes for brudd på alle bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven, og at flere ulike organer skulle kunne bruke dem. I høringen var det delte meninger om forslaget. Flere av høringsinstansene pekte på at lovbrudd i like stor grad kan skyldes manglende kunnskap om regelverket og om hvordan mobbing kan bekjempes og stanses, som at regelverket mangler økonomiske reaksjoner og sanksjoner.

Dette er bakgrunnen for at departementet har vurdert behovet for reaksjoner mot skoleeier for brudd på reglene om skolemiljø, i tillegg til pålegg om retting og pålegg om tiltak som er foreslått tatt inn som en del av håndhevingsordningen.

4.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven har i dag ingen hjemler for administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak for brudd på reglene i kapittel 9a. Når fylkesmannen behandler klager på vedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd, kan de fatte vedtak om konkrete tiltak som en del av sin realitetsbehandling av klagesaken. I dagens kapittel 9a finnes dessuten en hjemmel for straff i § 9a-7.

I tilsyn med kommuner og fylkeskommuner kan fylkesmannen ilegge pålegg om retting etter kommuneloven § 60 d. Det finnes ikke hjemmel for tvangsmulkt eller andre administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak i kommuneloven. I tilsyn med friskoler kan Utdanningsdirektoratet vedta pålegg om retting, tilbakeholdelse av statstilskudd, tilbakebetaling av statstilskudd, tilbaketrekking av skolens godkjenning og karantene, jf. friskoleloven §§ 7-2 a og 7-2 b.

4.3 Departementets forslag

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.

Departementet viser til at Stortinget denne våren vil behandle Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. I denne er det foreslått å ta inn en ny § 51 i forvaltningsloven med fellesregler for tvangsmulkt. Avhengig av utfallet av stortingsbehandlingen av dette forslaget, vil departementet justere ordlyden i forslaget til § 9 A-11, for å unngå unødig duplisering av reglene.

§ 9 A-11 Tvangsmulkt

For å sikre gjennomføringa av pålegg etter § 9 A-5 tredje ledd kan fylkesmannen og klageinstansen fastsette tvangsmulkt for skoleeigaren. Avgjerd om tvangsmulkt kan gjerast samtidig med pålegg etter § 9 A-5 tredje ledd eller seinare.

Ei avgjerd om tvangsmulkt får verknad når skoleeigaren ikkje held fristen for gjennomføring av pålegget, og mulkta går så lenge det ulovlege tilhøvet varer. Ei avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det er uråd å rette seg etter pålegget og den ansvarlege ikkje kan noko for dette.

Kommunen eller fylkeskommunen kan klage på avgjerder om tvangsmulkt. Reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og om klage gjeld for handsaminga av slike saker.

Departementet gir forskrift om kva slags tvangsmulkt som kan nyttast, om kor stor mulkta skal vere, og om at tvangsmulkt kan reduserast eller falle bort.

4.4 Byrådets vurderinger

Å løse uenigheter mellom skole, elev og hjem i saker som omhandler skolemiljø krever samhandling mellom de ulike aktørene. I utgangspunktet har byrådet liten tro på at trussel om sanksjoner kan bidra til positive løsninger. Når det er sagt så aksepterer vi at staten har behov for å iverksette denne typen virkemidler i saker der skoler og skoleeiere ikke innfrir sine plikter. Vi forutsetter da at tvangsmulkt bare blir brukt i saker der det er åpenbart at skoler og skoleeier ikke har oppfylt aktivitetsplikten etter at det er blitt gitt pålegg. Skal man iverksette denne typen virkemidler ønsker byrådet nok en gang å understreke at det da må være Fylkesmannen som er håndhevingsmyndigheten som vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt.

5 Ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø

5.1 Gjeldende rett

I opplæringsloven § 9a-6 er det gitt regler om informasjonsplikt for skolen og uttalerett for skolens organer. Det følger av § 9a-6 første ledd at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet skal holdes løpende orientert om alle forhold, deriblant hendelser, planer og vedtak, som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

Etter dagens kapittel 9a har ikke skolene plikt til å informere elever om reglene i kapittel 9a. Skolen skal imidlertid gi foreldrene til elever i grunnskolen og elever under 18 år i videregående skole, informasjon om elevenes og foreldrenes rettigheter etter loven og forskriften, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 20-4 og 20-3. Dersom skolen fatter enkeltvedtak etter §§ 9a-2 siste ledd eller 9a-3 tredje ledd vil skolen måtte opplyse om retten til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27.

5.2 Departementets forslag

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 aktivtetsplikt 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.

5.3 Byrådets vurderinger

Byrådet gir sin tilslutning til at informasjonsplikten om reglene om skolemiljø blir lovfestet.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved endringer som medfører økt ressursbruk hos skoleeier og skoler forutsetter byrådet at det settes av statlig finansiering.