

Saksframlegg

Høring om endringer i opplæringsloven og friskoleloven –

Nytt kapittel om skolemiljø

Arkivsak.: 16/17223

Forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringssvar til Kunnskapsdepartementet:

1. Trondheim kommune støtter forslaget om ny aktivitetsplikt i saker om elevenes skolemiljø og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever.
2. Trondheim kommune støtter forslaget om ny håndhevingsordning ved brudd på aktivitetsplikten og vil understreke behovet for at Fylkesmannen tilføres kompetanse og ressurser til å utføre arbeidet som en slik ny ordning innebærer.
3. Trondheim kommune støtter forslaget om hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten.
4. Trondheim kommune støtter delvis forslaget om hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av pålegg ved brudd på aktivitetsplikten. Trondheim kommune mener en eventuell tvangsmulkt må forbeholdes de særlige tilfellene. Lovbestemmelsen må formuleres slik at dette fremgår.
5. Trondheim kommune støtter forslaget om ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø.
6. Trondheim kommune støtter forslaget om at kapitlet om skolemiljø også skal gjelde for leksehjelpsordninger, med unntak av reglene om ordensreglement og bortvisning
7. Trondheim kommune støtter forslaget om at bestemmelse om ordensreglement og bortvisning flyttes til nytt kapittel 9a.
8. Trondheim kommune støtter forslag om at straffebestemmelse knyttes til brudd på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt.
9. Trondheim kommune støtter forslag om språklig endring i bestemmelse om erstatningsansvar og bevisbyrde.

Saksutredning:

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet foreslår å erstatte dagens kapittel 9a i opplæringsloven med et nytt kapittel om skolemiljø. Lovforslagene er en oppfølging av NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* og høringsinnspillene til denne. Målet er å styrke elevenes rettsikkerhet og legge til rette for bedre etterlevelse av regelverket.

Trondheim kommune

De viktigste endringene er:

- Ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever
- Ny håndhevingsordning 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 kapitel om skolemiljø

Høringsnotatet ligger tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/>

Høringsfristen er satt til 1. august 2016.

Innledning

Rådmannen presenterer i denne saken forslagene fra departementet. Høringsnotat er på 87 sider.

Departementets forslag og rådmannens vurdering

1. Ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever

Departementet foreslår en ny, rendyrket aktivitetsplikt for skolene. Aktivitetsplikten skal erstatteplikten til å fatte enkeltvedtak i saker om det psykososiale miljøet. Dagens ordning med plikt til å fatte enkeltvedtak med klageadgang til Fylkesmannen tas bort. Forslaget innebærer at rektor får plikt til å varsle skoleeier i alvorlige saker. Det foreslås videre en skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller hvor ansatte krenker elever.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen er enig med departementet når det vises til at regelverket ikke er godt nok kjent, lite tilgjengelig og til dels vanskelig å forstå. Det nasjonale tilsynet med dette fra Fylkesmannen i 2010-11 viste at skoler i Trondheim i all hovedsak gjør riktig saksbehandling i slike saker. Fire av seks skoler som ble undersøkt hadde ingen avvik i tilsynet, et langt bedre resultat enn i andre sammenlignbare kommuner. En god saksbehandling i slike saker, som inneholder utforming av enkeltvedtak etter kravene i forvaltningsloven sikrer elevenes rettsikkerhet, og gjør at tiltak er etterprøvbare. Erfaring viser likevel at prosedyren med enkeltvedtak har viktige svakheter, noe som også påpekes i Djupedalutvalgets NOU. Det største problemet med den eksisterende ordningen er at det i enkelte saker ser ut til at vedtaket i seg selv blir fokus, ikke tiltakene for å skape en bedre situasjon for eleven vedtaket gjelder. Saksbehandlingen i saker som krever rask og omfattende handling blir derfor unødvendig byråkratisk. Det er også gjort erfaringer med at fylkesmannen som klageorgan kan bli opptatt av kvaliteten på vedtaket fremfor kvaliteten på tiltakene som er satt inn.

Målet med de nye reglene som foreslås er å oppnå resultater for elevene. Basert på erfaring fra slike saker i Trondheim og kjennskap til at dette er utfordrende i alle kommuner, støtter rådmannen at ordningen med enkeltvedtak tas bort. Rådmannen ser behov for at den nye ordningen er ryddig og hensiktsmessig for både elever, foreldre og skoleeier. Det er viktig at elevenes rettsikkerhet blir ivaretatt, og rettsikkerheten bør vurderes opp mot at plikt til å fatte enkeltvedtak tas bort.

Det foreslås ikke en særskilt dokumentasjonsplikt knyttet til oppfyllelse av aktivitetsplikten. Samtidig er det et behov for at skolene nedtegner og oppbevarer opplysninger i enkeltsaker som dokumentasjon i tilsynssaker og som ledd i vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt. Rådmannen mener dette er et viktig punkt som bør følges opp av skoleeier.

Skoler i Trondheim kommune skal følge handlingsløype lik den Djupedalutvalget foreslår i læringsmiljø saker. Endringene som regjeringen foreslår bygger på Djupedalutvalgets NOU 2015:2 "Å høre til - virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø". I denne vises det til den

Trondheim kommune

handlingsløypa som skoler i Trondheim bruker som et eksempel på hvordan handlingsplikten kan utformes. Handlingsløypa inneholder fasene mistanke, avdekking, intervensjon og håndtering.

Lovforslaget tar utgangspunkt i at det er elevens subjektive oppfatning som er grunnlagt for vurdering av om eleven er krenket. Det nye er at det åpnes for noen objektive kriterier som setter grenser for elevens opplevelse av om han eller hun ikke har det trygt og godt på skolen. Hvorvidt skoleeier har brutt sin aktivitetsplikt beror på hva man «med rimelighet kan kreve». Rådmannen er enig i forslaget om at det kan oppstilles noen objektive kriterier både for å vurdere om en elev er krenket og for å vurdere om kommunen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Rådmannen savner en nærmere drøftelse på hvilke virkemidler kommunen med rimelighet kan bruke.

I dagens regelverk er det ikke krav om at skoleeier skal varsles dersom en elev blir utsatt for krenkelser. Rådmannen støtter derfor departementets forslag om å lovfeste en plikt for rektor til å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller. Rådmannen er videre enig i at rektor og skoleeier alltid skal varsles i saker hvor ansatt krenker elev.

2. Ny håndhevingsordning ved brudd på aktivitetsplikten

Departementet foreslår en ny håndhevingsordning der Fylkesmannen kan gripe inn ved brudd på aktivitetsplikten. Elever og foreldre skal kunne melde sin sak til Fylkesmannen, og ha rett til å få prøvd om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen støtter forslaget om at Fylkesmannen skal være håndhevingsorgan (melde-/klageinstans) for brudd på aktivitetsplikten. En vesentlig forskjell mellom dagens klageordning og den håndhevingsordningen departementet foreslår er at saken ikke vil komme ferdig forberedt til håndhevingsmyndigheten. I dag vil skoleeier forberede klagesaken og saksdokumentene jf. forvaltningsloven § 33 før saken sendes Fylkesmannen. I den nye håndhevingsordningen vil eleven og foreldre kunne henvende seg direkte til Fylkesmannen som selv må finne fram til fakta i saken. I praksis betyr dette at håndhevingsmyndigheten må innhente opplysninger fra skole og elev/foreldre og sikre at involverte elever blir hørt. For å sikre elevenes rettigheter er det viktig at håndhevingsorganet har høy skolefaglig, barnefaglig og juridisk kompetanse. En utfordring med å flytte all saksbehandling til Fylkesmannen er at det flyttes til et organ lengre unna elevenes læringsmiljø. Det er skolen som er nærmest eleven som best kan vurdere hvilke formålstjenlige tiltak som bør settes inn. Det er videre viktig at skoleeiers mulighet til kontradiksjon før en eventuell klagesak ivaretas i lovteksten.

Djupedalutvalget foreslo opprinnelig at barneombudet skulle være klageorgan i slike saker. I høringsuttalelsen til utvalgets NOU var Trondheim kommune uenig i at Barneombudet skulle være klageorgan. Tanken med et nasjonalt klageorgan var å sikre et organ med tilstrekkelig faglige og juridiske "muskler". Det nye forslaget fra regjeringen betyr at Fylkesmannsembetet må styrkes tilsvarende, men da i alle fylker. Den nye ordningen som foreslås er langt mer krevende, både når det gjelder ressursbruk og kompetanse enn den tidligere ordningen. Rådmannen forutsetter derfor at det følger tilstrekkelig med midler til embetene til å sikre kvalitet i dette arbeidet.

3. Hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten

Lovforslaget innebærer at Fylkesmannen skal følge opp om skolene har brutt aktivitetsplikten gjennom å vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting. Pålegget skal rettes mot skoleeier, men vil kreve aktivitet på skolenivå.

Rådmannens vurdering:

En av utfordringene med dagens ordning er at Fylkesmannen i liten grad følger opp om vedtak som fattes faktisk blir fulgt opp av skoleeier. Det er derfor positivt at det legges opp til at Fylkesmannen skal følge opp sakene også i en tid etter at saken er ferdig utredet og skoleeier har fått et pålegg om å iverksette tiltak.

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

Departementet foreslår å lovfeste hjemmel for tvangsmulkt i saker der Fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om pålegg om retting eller tiltak som er en del av håndhevingen av skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker. Departementet mener det er behov for et pressmiddel for å sikre at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylles.

Rådmannens vurdering:

Opplæringsloven har i dag ingen hjemmel for administrative sanksjoner for brudd på reglene i kapittel 9a. Rådmannen mener en eventuell tvangsmulkt må forbeholdes de særlige tilfellene. Bestemmelsen må formuleres slik at dette fremgår. Det krever en nærmere vurdering av både bakgrunnen for at pålegg ikke er satt i verk, vurderingen av påleggets karakter, samt alvorlighetsgraden i den enkelte sak.

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

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

Rådmannens vurdering:

Skolen er i dag ikke pålagt å gi informasjon om reglene knyttet til elevens skolemiljø, men skolen har en generell plikt til å informere foreldre om rettigheter etter opplæringsloven. I og med at skolene ikke lengre skal fatte enkeltvedtak hvor informasjon om rett til å klage vil fremgå, støtter rådmannen forslaget om en lovbestemt plikt til å informere elever og foreldre om rettigheter i nytt kapittel 9a.

At elever og foresatte kjenner sine rettigheter etter kapittel 9a er helt avgjørende for at saker meldes før omfanget blir stort. Saker som meldes raskt får færre negative konsekvenser for den som er utsatt og er enklere å løse enn de sakene som pågår over lang tid.

Rådmannen erfarer at de fleste skoler i Trondheim orienterer til foresatte om rettigheter etter kapittel 9a, men vi ser også at det er skoler som ikke gjør det. En lovfesting vil bidra til at skoleeier i enda sterkere grad kan legge vekt på dette opp mot skolene.

6. Kapittel 9a skal gjelde for leksehjelpsordninger

Departementet foreslår at kapittel 9a også skal gjelde for elever som deltar på leksehjelpsordninger, med unntak av reglene om bortvisning og ordensreglement.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen er enig i at elever som deltar i leksehjelpsordning bør ha et like godt vern om sitt miljø som de har i opplæringen eller i SFO. Rådmannen støtter forslaget.

Trondheim kommune

7. Bestemmelse om ordensreglement og bortvisning flyttes til nytt kapittel 9a

Departementet har vurdert hvor i loven reglene om ordensreglement og bortvisning bør stå. Departementet foreslår at disse flyttes inn i nytt kapittel 9a med bakgrunn i at ordensreglementet er en av de viktigste verktøyene skolen kan benytte i sitt arbeid med elevenes skolemiljø.

Rådmannen støtter forslaget som vil kunne gjøre at det kommunale ordensreglementet i større grad enn i dag oppleves som det det er; en del av skolens lovgrunnlag.

8. Straffansvar

I dag gjelder bestemmelsen om straffansvar for hele kapittel 9a. I denne ligger muligheten for at den som uaktsomt eller forsettelig bryter kravene i kapittel 9a kan straffes med bøter eller fengsel i opptil tre måneder. Departementet foreslår at straffeansvaret kun knyttes til brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø og til skolens aktivitetsplikt.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen ser at det er uheldig at det i dagens lov ikke er foretatt en konkretisering av hvilke bestemmelser man kan straffes for å bryte. Denne delen av lovverket er aldri brukt i praksis, noe som kan ha å gjøre med den manglende presiseringen. Rådmannen støtter forslaget.

9. Erstatningsansvar og bevisbyrde

Skoleeier kan bli erstatningsansvarlig for sine ansattes handlinger eller unnlaterer etter skadeerstatningsloven kapittel 2. Opplæringsloven fastsetter at bevisbyrden i saker om elevenes psykososiale skolemiljø skal være delt. Departementet foreslår språklige endringer i bestemmelsen om erstatningsansvar og bevisbyrde slik at lovteksten forenkles.

Rådmannen støtter forslaget.

Rådmannen i Trondheim, 13.06.2016

Gunn Annlaug Røstad
kommunaldirektør

Renate Lyng Sneisen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift