



Saksframlegg

Dato: 28.05.2016
Arkivref: 2016/2032-19748/2016 / A00

Saksbehandler: Håkon Kjartan Velde

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Yrkesopplæringsnemnda	
	Hovedsamarbeidsutvalget	
	Administrasjonsutvalget	
	Fylkesutvalget	

HØRING OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN OG FRISKOLELOVEN - NYTT KAPITTEL OM SKOLEMILJØ

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene til lovendringer i opplæringslovens kapittel 9 A om skolemiljø.
2. Aust-Agder fylkeskommune mener at forslaget om å innføre tvangsmulkt bør utredes nærmere. Håndhevingsmyndighetens vedtak om denne typen reaksjonsform bør uansett ikke gjøres samtidig med vedtak om pålegg, men komme på et senere tidspunkt.

2. SAMMENDRAG

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag om nytt kapittel 9 A om skolemiljø i opplæringsloven på høring. Lovforslagene er i stor grad en oppfølging av NOU 2015:2 *Å høre til*.

Departementet foreslår en utvidet overordnet rettighetsbestemmelse. Videre foreslås det en ny, rendyrket aktivitetsplikt for skolene. Plikten skal bidra til å sikre et trygt og godt skolemiljø for den enkelte elev. I tillegg kommer forslag om ny håndhevingsordning der fylkesmannen kan gripe inn ved brudd på aktivitetsplikten, og om nødvendig gi skoleeier tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av aktivitetsplikten.

Fylkesrådmannen oppfatter i hovedsak at forslagene vil bidra til å styrke rettssikkerheten og til å forenkle de forvaltningsmessige sidene. Med unntak av de foreslåtte reglene om tvangsmulkt støtter fylkesrådmannen de foreslåtte lovendringene.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Kunnskapsdepartementet (KD) har den 20. april 2016 sendt forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) og lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskoleloven) på høring.

Endringsforslagene er en oppfølging av NOU 2015:2 *Å høre til* (Djupedal-utvalget). Her var forslagene knyttet til bedre håndtering av krenkelser, mobbing med mer, økt rettsikkerhet ved tydeliggjøring av lovverket og styrket håndheving av brudd på lovverket høyt prioritert.

Forslaget til lovendringer som er relevante for fylkeskommunen handler i hovedsak om nytt kapittel 9 A *Elevane sitt skolemiljø* i opplæringsloven (oppl.). KD vurderer at mange av dagens bestemmelser fungerer godt og disse blir videreført. Samtidig foreslås det endringer i enkelte av bestemmelsene og innføring av nye bestemmelser. Det nye lovkapitlet skal bidra til å styrke elevenes rettssikkerhet og legge til rette for bedre etterlevelse av regelverket.

Høringsfristen er satt til 1. august 2016. Høringsnotatet er tilgjengelig på regjeringens nettsted og kan lastes ned ved bruk av denne lenken; [høring](#). Forslaget til nye lovtekster (s. 83-87 i høringsnotatet) følger som vedlegg til saksframlegget.

3.1 Tidligere vedtak

Fylkesutvalget behandlet høringssaken (PS 15/76) knyttet til NOU 2015:2 *Å høre til* i møte 23. juni 2015. Følgende vedtak ble fattet:

1. Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene til strategier og tiltak fra NOU 2015:2.
2. Aust-Agder fylkeskommune mener at alternativ til Barneombudets foreslåtte rolle knyttet til klager på håndtering av ny aktivitetsplikt, samt alternativ til ny rolle for PP-tjenesten i systemrettet arbeid for psykososialt skolemiljø, bør utredes nærmere.
3. Aust-Agder fylkeskommune mener fylkeskommunen bør overta ansvaret for skolehelsetjenesten ved de vidaregåande skolene.

4. GJENNOMGANG OG VURDERING AV FORSLAGENE TIL LOVENDRINGER

Fylkesrådmannen oppfatter at de viktigste endringene i lovforslaget handler om ny bestemmelse om elevenes individuelle rett til et trygt og godt skolemiljø, aktivitetsplikt til erstatning for dagens handlings- og vedtaksplikt samt diverse endringer om håndheving av regelverket, herunder tvangsmulkt. Dermed er det i hovedsak disse forslagene som er løftet frem i gjennomgangen nedenfor.

I tillegg innebærer lovforslaget diverse andre endringer, herunder forslag som gir føringer for reglene om ordensreglement, og i ett tilfelle reglene for videregående opplæring i bedrift. Disse behandles kort til sist.

Med unntak av den overordnede rettighetsbestemmelsen gjengis ikke forslagene til lovtekster i selve saksframlegget.

4.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø

Den nåværende overordnede rettighetsbestemmelsen (oppl. § 9a-1) er som følger:

«Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.»

Departementet peker på at den overordnede rettighetsbestemmelsen er helt sentral for elevenes rettsikkerhet, og at den dessuten er symboltung. Ikke minst er elevenes individuelle rettigheter i forhold til skolemiljøet avgjørende for skolens plikt til å gripe inn og sikre at elevene ikke blir utsatt for krenkelser.

Den individuelle retten handler både om det fysiske og det psykososiale miljøet, og KD foreslår at dette betegnes som «skolemiljøet». Videre foreslås det å supplere dagens begrep «godt» med uttrykket «trygt og godt». Begrepet «trygt» handler om at eleven ikke skal komme til skade, og at eleven skal oppleve at skolen er et trygt sted å være. Kombinasjonen «trygt og godt» sikrer slik sett elevens vern, parallelt med at retten til et skolemiljø som har en positiv virkning på helse, trivsel og læring opprettholdes. Departementet legger videre til grunn at elevens rett til ikke å bli utsatt for krenkelser er så sentral, at det bør lovfestes uttrykkelig i den overordnede bestemmelsen at skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser.

På bakgrunn av dette er forslaget til ny overordnet rettighetsbestemmelse (ny regel oppl. § 9 A-2) formulert slik:

«Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. Skolane skal ha nulltoleranse mot mobbing, vald, diskriminering, trakassering og anna krenking.»

Fylkesrådmannen er enig i at det er viktig å tydeliggjøre retten til et trygt skolemiljø, og at nulltoleranse mot ulike former for krenkelser fastslås som en del av dette. Følgelig støttes forslaget til ny overordnet rettighetsbestemmelse.

4.2 Aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø

I gjeldende bestemmelse (oppl. § 9a-3) fremgår det hva skolen per i dag skal gjøre for å sikre elever et godt psykososialt skolemiljø. I korthet inntreffer det en handlingsplikt når en ansatt

ved skolen får mistanke om eller kjennskap til at en elev har blitt utsatt for en krenkelse. Dersom en elev eller foreldrene ber om tiltak som gjelder det psykososiale skolemiljøet, skal skolen behandle saken etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Departementet peker på at disse reglene ikke har vært godt nok kjent, at de har vært vanskelige å forstå og at de alt i alt ikke har fungert godt nok.

KD foreslår derfor en bestemmelse om aktivitetsplikt (ny regel oppl. § 9 A-4). Forslaget innebærer at skolen ikke lenger skal å plikt til å fatte enkeltvedtak dersom en elev eller foreldrene etterlyser 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. Denne aktivitetsplikten gjelder alle ansatte ved skolen og har flere sider ved seg:

- Plikt til å *følge med på* om elevene har det trygt og godt på skolen.
- Plikt til å *undersøke*. Dette gjelder både ved mistanke om krenkelser, dersom en elev sier fra om at hun/han opplever seg krenket eller ved annen kunnskap om krenkelser.
- Plikt til å *gripe inn* dersom det er mulig.
- Plikt til å *varsle* skoleledelsen dersom det blir nødvendig.

Ansattes undersøkelser, inngripen og varslinger skal skje raskt. Videre er det tydeliggjort i bestemmelsen at skolen skal sette en stopper for krenkelsene og sørge for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen. Skolen har dermed en plikt til å sette i verk tiltak som har effekt i forhold til elevens individuelle rett om et trygt og godt skolemiljø.

Når det gjelder varsling skal rektor i alvorlige tilfeller melde fra til skoleeier. Dette er nytt. En annen utvidelse av varslingsplikten er at det foreslås å regulere varslingsplikten i forhold til krenkelser fra ansatte ved skolen. Dersom dette handler om en lærer eller annen ansatt, skal rektor varsles. Dersom dette handler om en person i skoleledelsen, skal den ansatte varsle skoleeier direkte.

Departementet har vurdert behovet for en særskilt dokumentasjonsplikt knyttet til skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten. På bakgrunn av det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling, samt at skolene antas å ha en klar egeninteresse av å dokumentere oppfyllelsen av aktivitetsplikten, vurderer KD at det ikke er behov for å lovregulere dette aspektet. Departementet understreker likevel at det forventes at skolene nedtegner og oppbevarer opplysninger i et omfang og på en måte som er egnet til å etterprøve om aktivitetsplikten er oppfylt.

Fylkesrådmannen er enig i at dagens regler, særlig knyttet til kravet om enkeltvedtak, har vært omstendelige, og antakelig ikke virket godt nok. Det nye regelsettet knyttet til aktivitetsplikten vil etter alt å dømme bli enklere å håndtere for de ansatte ved skolene, og trolig også enklere å kommunisere til elever og foresatte. Dette legger til rette for at det krevende arbeidet med å stoppe krenkelser av ulik art kan bli mer effektivt. Dermed støtter fylkesrådmannen lovforslaget om aktivitetsplikten.

4.3 Håndheving av aktivitetsplikten og reaksjoner overfor skoleeier

I dagens ordning fatter skolen enkeltvedtak om tiltak, og elever og foreldre kan klage på enkeltvedtaket skolen har gjort, jf. oppl. § 9a-3. Klagen behandles av fylkesmannen. I saker der eleven og foreldrene får medhold, vil fylkesmannen som regel fatte vedtak med konkrete tiltak. I noen tilfeller vil skolens vedtak bli opphevet, og saken sendes tilbake til skolen for ny

behandling. I likhet med Djupedal-utvalget mener KD at disse reglene ikke har fungert tilfredsstillende.

For å sikre at det settes inn tiltak når eleven ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø, mener departementet at det er behov for en ordning som kan ivareta at elevene effektivt kan få håndhevet skolens aktivitetsplikt i enkeltsaker. Den foreslåtte håndhevingsordningen (ny regel oppl. § 9 A-5) innebærer at elever og foreldre som mener at skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, kan melde saken til håndhevingsmyndigheten. Denne myndigheten undersøker saken og tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Før saker kan meldes til håndhevingsmyndigheten, må eleven og foreldrene ha tatt den opp med skolen.

Når håndhevingsmyndigheten kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, gir bestemmelsen hjemmel til å gi to typer pålegg. Enten pålegg om retting, der tiltak ikke er spesifisert, eller pålegg om tiltak, der tiltakene som sådan er konkretisert. Påleggene gis til skoleeier med en tydelig tidsfrist. Når det gjelder pålegg har fylkeskommunen klagerett på lik linje med eleven og foreldrene.

Mens Djupedal-utvalget foreslo Barneombudet som håndhevingsmyndighet, foreslår departementet at denne myndigheten bør ligge til fylkesmannen. Barneombudet har en særegen rolle som uavhengig ombud, og KD vurderer at denne rollen vil hemmes dersom Barneombudet også skal utføre forvaltningsoppgaver i den ordinære statlige styringslinjen. I tillegg fremheves det at fylkesmannen har lokalkunnskap, ansvar for oppfølging av alle deler av opplæringsloven og at det er en fordel at håndheving og oppfølging ligger i samme system/styringslinje. Som klageinstans for klager på fylkesmannens vedtak om pålegg foreslås Utdanningsdirektoratet.

KD er bekymret for situasjoner der håndhevingsmyndighetens pålegg ikke fører til at skoleeier raskt tar tak og iverksetter tiltak som virker. Derfor foreslår departementet å innføre regler om tvangsmulkt (ny regel oppl. § 9 A-11). Det pekes på at hensikten med denne reaksjonsformen ikke er å straffe, men å drive frem aktivitet. Formålet er dermed å skape et oppfyllelsespress slik at pålegget gjennomføres innen fristen. Tvangsmulkt skal kunne vedtas samtidig som pålegget gis eller senere. Den foreslåtte bestemmelsen gir fylkeskommunen klagerett på vedtak om tvangsmulkt.

Etter fylkesrådmannens vurdering inneholder departementets forslag flere hensiktsmessige grep. For eksempel at elever og foreldre, etter å ha tatt saken opp med skolen, kan melde brudd på aktivitetsplikten til håndhevingsmyndigheten, og at denne tar stilling til om aktivitetsplikten er oppfylt. Av de to vurderte kandidatene til håndhevingsmyndighet støttes dessuten forslaget om at fylkesmannen gis denne rollen.

Forslaget om å innføre regler om tvangsmulkt for tilfeller der pålegg ikke gjennomføres (ny regel oppl. § 9 A-11), finner imidlertid fylkesrådmannen grunn til å stille spørsmål ved. Etter departementets syn er tvangsmulkt det mest målrettede og effektive tiltaket for å oppnå at vedtak etterleveres. Samtidig fremviser verken Djupedal-utvalgets utredning eller høringsnotatet dokumentasjon på at denne reaksjonsformen faktisk virker. Når en i NOU 2016:4 *Ny kommunelov* finner at tvangsmulkt ikke er et godt styringsvirkemiddel, og at denne reaksjonsformen ikke anbefales, mener fylkesrådmannen at en burde utredet dette spørsmålet grundigere.

Fylkesrådmannens finner det verdt å minne om at saker knyttet til det psykososiale skolemiljøet ofte er komplekse. Ofte er det derfor nødvendig å forsøke ulike tiltak før en oppnår ønsket virkning. Denne kompleksiteten er det for så vidt tatt høyde for i selve bestemmelsen, ved at vedtak om tvangsmulkt ikke skal gjelde dersom det ikke er mulig å rette seg etter pålegget (ny regel § oppl. 9 A-11, andre ledd, andre setning). Etter

fylkesrådmannens vurdering bør uansett vedtak om tvangsmulkt ikke kunne gjøres samtidig som pålegg gis, men eventuelt på et senere tidspunkt i saksgangen. Dermed vil håndhevingsmyndigheten få et bedre grunnlag for å fatte vedtak om eventuell tvangsmulkt.

4.4 Andre endringsforslag

Informasjonsplikt om reglene om skolemiljø

Departementet slår fast at informasjon om rettigheter er en forutsetning for å kunne vurdere om de er oppfylt og nødvendig for å kreve at de oppfylles. Gjennom ny regel i oppl. § 9 A-8 foreslås det blant annet at skolen får en plikt til å informere elevene og foreldrene om rettighetene knyttet til skolemiljø og om muligheten til å bringe saker inn for håndhevingsmyndigheten.

Fylkesrådmannen ser positivt på dette forslaget.

Endringer knyttet til ordensreglementet

KD legger til grunn at ordensreglementet er et sentralt redskap i arbeidet med elevenes skolemiljø. Djupedal-utvalget foreslo å flytte reglene om ordensreglement fra oppl. § 3-7 til kapittel 9 A, og departementet har i forslaget landet på samme vurdering (ny regel oppl. § 9 A-9).

Departementet vurderer videre at det bør gå klarere frem av opplæringsloven at det kun er tiltak som er hjemlet i ordensreglementet som kan brukes som refsingstiltak. I forslaget til ny bestemmelse fremgår det derfor at tiltak som kan brukes ved brudd på ordensreglementet skal være nevnt i reglementet.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

Tap av retten til videregående opplæring

Departementet har vurdert hvorvidt regelen om at en elev kan miste retten til videregående opplæring ved brudd på ordensreglementet bør videreføres (oppl. § 3-8). Etter gjeldende rett kan en elev bare miste retten til opplæring i helt spesielle tilfeller. Ikke desto mindre vurderer KD at tap av hele opplæringsretten er et svært inngripende, og uforholdsmessig alvorlig, tiltak. Følgelig foreslås det at fylkeskommunen ikke lenger skal kunne inndra opplæringsretten (ny regel oppl. § 9 A-10). Bestemmelsen om bortvisning for resten av skoleåret opprettholdes.

I og med at fylkeskommunen ifølge forslaget ikke skal kunne vedta tap av opplæringsretten for opplæring i skole, foreslår KD at tilsvarende må gjelde opplæring i bedrift. Dermed foreslås det at den relevante bestemmelsen i opplæringsloven endres, ved at oppl. § 4-6, femte ledd, første setning tas ut.

Fylkesrådmannen har ikke innvendinger mot at fylkeskommunen ikke lenger skal ha hjemmel til å inndra hele opplæringsretten som refsingstiltak. Når det gjelder opplæring i bedrift finner fylkesrådmannen grunn til å peke på at den foreslåtte endringen i tilknytning til oppl. § 4-6, femte ledd åpner for uklarhet rundt hvordan fylkeskommunen generelt skal håndtere heving av kontrakter, eksempelvis hevinger etter lærlingens/lærekandidatens eget initiativ (frivillig heving). Fylkesrådmannen forutsetter her at fylkeskommunen i alle

hevingssituasjoner fortsatt skal gjøre en avregning av hvor mye av ungdomsretten som er brukt og hvor mye som eventuelt gjenstår.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen er opptatt av å styrke elevenes skolemiljø, herunder å forebygge og håndtere situasjoner som handler om mobbing eller andre former for krenkelser. Fylkeskommunen har mål om at ingen elever, lærlinger eller lære kandidater skal oppleve mobbing eller krenkelser, og at eventuelle hendelser skal følges opp konsekvent.

Rettsikkerhet er ett av flere viktige aspekter ved dette arbeidet. Fylkesrådmannens hovedkonklusjon er at de foreslåtte lovendringene vil bidra til å styrke rettsikkerheten. Sett fra et skoleståsted vil dessuten endringene innebære en forenkling. De nye reglene innebærer at fokuset fullt og helt kan handle om å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke på også å fatte enkeltvedtak knyttet til denne. Med unntak av de foreslåtte reglene om tvangsmulkt støtter dermed fylkesrådmannen de foreslåtte lovendringene.

6. TIDLIGERE BEHANDLING

Fylkesrådmannen fremmer saken for yrkesopplæringsnemnda i møte 17. juni 2016 med slikt forslag til vedtak:

Høringssaken tas til etterretning.

Vedlegg:

Høring - lovforslaget i nytt kapittel om skolemiljø