



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Johan Sverre Rivertz, 5557 2262

Vår dato
07.06.2016
Dykkar dato
20.04.2016

Vår referanse
2016/5441 631.0
Dykkar referanse

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høyringsssvar – endringar i opplæringslova og friskulelova – nytt kapittel om elevanes skulemiljø.

1 Innleiing

Fylkesmannen viser til høyringsbrev av 20. april 2016.

Fylkesmannen i Hordaland finn at høyringsnotatet har ein tydeleg grunntone. Skulen skal sørge for at negativ åtferd vert stansa, og at elevane sin rett til eit godt skulemiljø vert oppfylt. Fylkesmannen støttar departementet sitt mål om å forenkle regelverket, og styrke handhevinga av det.

I vurderinga vår av forslaget har vi valt å ta utgangspunkt i departementet sin målsetjingar om at endringane skal gjere det enklare enn etter gjeldande regelverk, og sikre ei rask og trygg handheving. Vi har òg freista å sjå om den foreslegne ordninga er enkelt og klårt forklart i lov og høyringsnotat.

2 Generelt om den foreslegne hovudendringa – flytting av vedtaksmynde frå skulen til Fylkesmannen

Departementet foreslår å erstatte ordninga med at skulen gjer enkeltvedtak, med ei ordning der skulen får ei aktivitetsplikt og Fylkesmannen skal følgje opp etterlevinga av denne. Det vert vist til at skulane bruker mykje tid og ressursar på å ta stilling til når dei skal gjere enkeltvedtak og på å utforme vedtaka riktig.

Fylkesmannen i Hordaland er samd i at ordninga med enkeltvedtak ikkje har fungert optimalt. Når saker ikkje vert løyste, trur vi det ikkje berre skuldast ordninga med enkeltvedtak. Like mykje meiner vi det heng saman med manglande kunnskap om kva tiltak som verkar, og ulike haldningar og motivasjon blant tilsette i skulen.

Når ordninga med enkeltvedtak vert foreslått fjerna, må det vere fordi det må erstattast med ei betre ordning. Departementet har sagt at ordninga må bli så enkel, rask og trygg som mogleg. Elevane har rett til eit godt skulemiljø. Målet må då vere at brot på denne retten vert stansa raskt og effektivt. Dessutan må alle elevar og foreldre få vite kva dei kan forvente av skulen når dei blir krenka eller på anna måte opplever å ikkje ha eit godt skulemiljø.

Føresegnene om enkeltvedtak skulle sikre at skulen tok tak i saka, og forplikte seg til å gjennomføre dei tiltaka vedtaket nemner. Enkeltvedtaket sikrar òg at eleven eller foreldra kunne få vurdert saka av ein uheldig instans. Det er viktig at ei ny ordning sikrar at problema vert teken hand om, og at høvet til å "klage" til ein uavhengig instans vert like god som før.

Enkeltvedtaka sikra at skulen dokumenterte kva som vart gjort. Det har gjort det mogleg for overordna mynde å vurdere om tiltaka var tilstrekkeleg eigna. I framlegget til nye lovføresetnader er dokumentasjonsplikta mindre tydeleg. Ei ny ordning må sikre at skulen framleis dokumenterer kva han har gjort.

I framlegget til ny § 9 A–5 er Fylkesmannen blitt ny førsteinstans for vedtak. Skuleeigar blir part med klagerett. Dermed vil eleven og skulen i større grad kunne oppleve å vere motpartar enn etter noverande ordning og reglar. Fylkesmannen i Hordaland ser det som ei ulempe med forslaget. Skulen skal stå på eleven si side, og ikkje ha noko eigeninteresse i saker som gjeld skulemiljøet. Det blir difor uheldig når høyringsutkastet på s. 55 snakkar om saker som blir avgjort i skuleeigar sin *disfavør*.

Fylkesmannen i Hordaland er samd med departementet i at skulemiljøsaker først og fremst skal handterast «på skulen og av skulen». Det er på skulen tryggleiken og det gode skulemiljøet skal skapast. Det er skulen som er nærast til å vurdere korleis eleven har det og kva tiltak som må til for at eleven skal ha eit godt skulemiljø. Som departementet peiker på, er det viktig at skuleeigar syter for at skulen har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar.

3 Retten til eit godt og trygt skulemiljø – framlegg til ny § 9 A–2

I framlegget til nytt kapittel 9 A skal skulemiljøet vere «trygt og godt», medan noverande § 9a–1 berre brukar ordet «godt». Fylkesmannen i Hordaland støttar framlegget om å behalde adjektivet «godt» om skulemiljøet. Vi er samd med departementet i at ordet «trygt» aleine kan oppfattast snevrare enn «godt». Til dømes kan mange elevar vere einsame og føle seg utanfor på skulen, utan at ein ville sagt at dei var utrygge. Samstundes kan det vere viktig å få fram at elevane har ein rett til eit trygt skulemiljø, jf. noverande § 9a–3 fyrste ledd.

Hovudvekt på «godt»

Departementet har løyst dette ved å nytte begge orda – «trygt og godt». I daglegttale vert omgrepet «trygt og godt» gjerne nytta som eit munnhell, som då oftast som eit uttrykk for at noko er trygt. For å unngå ei innsnevra forståing av retten, kunne «godt» med føremon vore nemnt fyrst, sidan det ordet femnar vidare enn trygt. Det er uansett rettslege standardar som må tolkast i praksis, og orda «god/godt» nyttast mykje som rettsleg standard elles i lovverket.

Eit alternativ kan vere at loven nyttar eit ord – godt – som hovudomgrep, og så til dømes legg til ei setning som seier at *«det psykososiale skulemiljøet er godt når eleven opplever tryggleik, sosial tilhøyrigheit og vern om sin personlege integritet, og er fritt for krenkingar»*.

4 Skulen si aktivitetsplikt – framlegg til ny § 9 A–4

4.1 Innhaldet i aktivitetsplikta

Forslaget utdjuvar og presiserer pliktene til personalet og skulen når det gjeld noverande § 9a–3. Departementet foreslår mellom anna at personalet si plikt til å følgje med vert uttrykkeleg presisert i lovteksten. Fylkesmannen i Hordaland støttar denne presiseringa. Dersom

retten til eit godt skulemiljø skal bli oppfylt, må dei tilsette sjå kvar enkelt elev, og ta på alvor alle signal om at noko er gale. Vi er òg einig i at skuleleiinga berre skal varslast «om det trengst». Det er viktig at ikkje meldeplikta blir så omfattande at viktig informasjon druknar i mengda. Fylkesmannen i Hordaland støttar òg den tydelege plikta til å «setje ein stoppar for krenkingar».

Fylkesmannen i Hordaland er usikker på korleis framlegget om at skulen skal «syte for at eleven *kan ha* det trygt og godt på skolen» (vår utheving) vil bli oppfatta. Orda «*kan ha*» er ein heller uklar rettsleg standard som opnar for mange spørsmål. Kva skal til for at denne eleven *kan ha* det trygt og godt? Kor går grensa for kva skulen må gjere? Dersom ein elev blir møtt med at «no har skulen gjort det den kan for deg», vil ein lett kunne oppleve at skulen legg ansvaret over på eleven. Generelt sett vil det vere eit uheldig signal, og stå i motstrid til det departementet elles seier om eit skjerpa ansvar for å ivareta særskilt sårbare elevar.

Slik vi forstår høyringsnotatet, ønskjer departementet å ta et atterhald om at skulen har oppfylt plikta si der han har gjort det som eleven og foreldra rimelegvis kan forvente, sjølv om eleven og/eller foreldra likevel ikkje er nøgde.

Fylkesmannen i Hordaland er langt på veg samd i det. I klagesaksbehandlinga vår ser vi ofte at skulen og heimen er usamde om eleven har det godt eller ikkje. Ofte vil begge vise til utsegner frå eleven sjølv. Spørsmålet blir då kven som "eig" sanninga om korleis eleven har det. Vi kan likevel ikkje sjå at usemje mellom skule og heim om korleis eleven faktisk har det, skulle tilseie at lova må ha et atterhald om eleven «*kan ha*» det bra på skulen. Slik usemje kan avhjelpast ved å få nokon utanfrå til å observere og snakke med barnet, som t.d. PPT. Det er då mogleg å komme til at eleven *har* det godt på skulen, sjølv om foreldra ikkje er nøgde.

Vi har òg hatt saker der foreldra har forventningar og krav som kan oppfattast som urimelege eller urealistiske. Døme på det kan vere at dei meiner ein annan elev eller ein tilsett må flyttast for at barnet deira skal få eit trygt og godt skulemiljø. Slike saker kan ofte låse seg og lett ende opp i ein konflikt mellom heim og skule. Slike konflikhtar gagnar ikkje eleven, og omsynet til barnets beste taler for at slike saker får ei slutt. Men konflikten kan gjerne skuldast at skulen ikkje avdekka eller tok tak i saka tidleg nok, eller at foreldra opplevde at dei ikkje vart tekne på alvor. Skulen skal her vere den profesjonelle part og ikkje ta utanforliggjande omsyn, men det vil likevel kunne skje. Då er det viktig at "vanskelege" foreldre ikkje blir brukt som argument for å "gi opp" eleven.

Vi er òg samde i at den subjektive oppfatninga av kva som er krenkjande ikkje alltid kan følgjast fullt ut. Elevane kan ikkje og bør ikkje vernast mot alt som kan opplevast som krenkjande. Som Barneombodet har peika på, må elevar til dømes måtte tole utfordrande og ubehagelege diskusjonar i undervisninga. Sterk oppleving av identifikasjon med ein part i ei historisk eller aktuell konflikt, sterk ærekjensle og sterke moralske standardar vil kunne gjere at ein lettare opplever noko som krenkjande. Vi ser likevel dette som eit meir teoretisk problem.

Skulen kan ikkje til ein kvar tid ha kontroll over årsaker til at ein elev ikkje har det godt på skulen. Eleven kan slite med meir personlege problem som påverkar korleis eleven har det generelt. Skulen kan heller ikkje garantere at eleven ikkje vil utsetjast for krenkingar. Det er likevel ikkje gitt at eit «*kan ha*»-atterhald vil gjere det lettare å løyse slike saker. Her er jo

nettopp problemet at eleven, i alle fall i ein periode, kanskje *ikkje kan* ha det godt på skulen, eller andre stader.

I alle høve kan ikkje målet for skulen vere noko mindre enn at alle elevane skal ha det godt medan dei er på skulen. Utgangspunktet i lovteksten må vere at skulen har ei plikt som svarar til elevane sin rett. Som hovudregelen bør det difor stå at skulen skal syte for at eleven «får» eit godt skulemiljø, ikkje berre at dei «kan ha» det godt. Det kan likevel føyast til eit atterhald om kva som vil vere mogleg for skulen.

4.2 Saker om psykososialt skulemiljø kan vere komplekse

Erfaringa vår er at saker om psykososialt skulemiljø kan vere komplekse. Det vil dei vere også i fortsettinga, uansett kor mykje vi forenkler regelverket. Det er det viktig å vere medviten om.

Nokre elevar kan ha utfordringar med eigen åtferd som gjer at dei kan veksle mellom å bli plaga og vere ein som plagar andre, gjerne samstundes. I nokre saker handlar det ikkje berre om elevane, men om konflikhtar mellom vaksne i eit lokalmiljø.

Høyringa tek opp ei viktig utfordring, nemleg krenkingar som skjer utanfor skulen. Digital mobbing som skjer på fritida kan gjere det vanskeleg å løyse problema på skulen. I høyringsnotatet seier departementet at personalet si undersøkingsplikt gjeld her òg. Fylkesmannen i Hordaland er samd i at det avgjerande ikkje er kva tid og korleis eleven vert utsett for krenkingar, men korleis ei hending påverkar eleven og hans eller hennar skulemiljø. Vi er òg samde i at sjølv om skulen ikkje rår over elevane si fritid, kan dei likevel *medverke* til å stanse eller forhindre slike krenkingar.

4.3 Når tilsette krenkjer elevar

Fylkesmannen i Hordaland støtter forslaget om eigne føresegner for dei tilfella der ein tilsett krenkjer ein elev. Det er viktig å understreke at aktivitetsplikta i høgste grad gjeld her òg.

Skuleeigar må ikkje alltid varslast

Vi meiner det er uheldig at rektor alltid skal varsle skuleeigaren når nokon har meldt frå om at dei har mistanke eller veit om at ein tilsett krenker ein elev. Det vil vere naturleg at skuleeigar vil bli varsla når det er tale om alvorlege krenkingar, slik som t.d. vald og andre fysiske overgrep eller mobbing. Men tilsette kan òg krenke elevar på andre måtar. Det skjer dessverre at tilsette nyttar ironi, sarkasme eller andre sårande utsegner overfor elevar. Uansett korleis det er meint, vil det vere uakseptabelt og eit brot på eleven sin rett til eit godt skulemiljø. Det er viktig at leiinga reagerer på slik åtferd, og at den tilsette blir beden om å justere åtferda si. Det kan derimot spørjast om det vil vere ein god regel at skuleeigar alltid skal ha melding i slike saker. Ei slik føresegn kan i verste fall føre til at terskelen for å melde frå om krenkingar blir for høg, ved at kollegaer let vere å varsle der det ikkje er tale om dei mest alvorlege krenkingane. Soleies kan forslaget om å varsle skuleeigar kunne ha motsett verknad av det som lovgjevar har ønskt.

Friskular – dersom dagleg leiar vert skulda for krenkingar

For friskular er styret skulen sitt øvste organ. Dersom det er dagleg leiar som vert skulda for krenkingar, vil det vere ei utfordring at dagleg leiar etter friskulelova har møterett i styremøte.

Sjølv om det er opplagt, bør det kanskje nemnast at daglig leiar ikkje bør vere til stades når ei slik sak vert behandla.

4.4 Spørsmålet om dokumentasjonsplikt

Departementet ser ikkje behovet for ei særskilt plikt til å dokumentere kva skulen gjer for å sikre elevane sin rett til eit godt skulemiljø, men seier likevel at skulen bør kunne dokumentere at dei oppfyller aktivitetsplikta. Departementet viser her til det generelle kravet om forsvarleg saksbehandling, og til at skulen vil ha ei eigeninteresse av å dokumentere kva dei har gjort og vurdert i ei enkeltsak.

Tydeleg dokumentasjonsplikt for skulen

Fylkesmannen i Hordaland meiner det kan bli noko uklart for skulane. Ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp er ikkje alltid like godt kjente på skulane. Det kan difor vere eit pedagogisk poeng å anten lovfeste eller forskriftsfeste dokumentasjonsplikta. Samstundes må ikkje dokumentasjonskravet ta fokus frå handling. Dersom lovgjevar vel å ikkje lovfeste noka dokumentasjonsplikt, må det likevel informerast slik at skuleeigar ikkje er i tvil om kva som bør dokumenterast. Det kan med fordel gjerast klårare enn det er gjort i høyringsbrevet.

5 Handhevingsordning – framlegget til ny § 9 A–5

5.1 Val av handhevingsorgan

Departementet foreslår at Fylkesmannen skal vere handhevingsorgan i saker som gjeld det psykososiale skulemiljøet. Fylkesmannen i Hordaland støttar det.

Det er skulen som i praksis skal sørge for at eleven har eit godt skulemiljø. Dersom vedtaksmyndet vert flytta frå skulen, aukar avstanden mellom eleven og dei som skal gjere vedtak. Ei regional handhevingsmynde vil likevel vere nærare eleven enn ei sentralisert ei.

Fylkesmannen er ein uavhengig statleg instans, men har samstundes god kjennskap til dei ulike skulane og skuleeigarane.

Eit anna moment er at mange saker om det psykososiale skulemiljøet ikkje er «reine» 9a saker. Likeeins vil det psykososiale skulemiljøet ofte vere eit moment i andre typar saker. For å sikre at det blir tatt omsyn til heilskapen, er det ein fordel om skulemiljøsaker vert behandla av Fylkesmannen.

Det vil òg vere ein fordel at handhevingsorganet er det same organet som skal ta stilling til om det er nødvendig å føre tilsyn med skulane eller skuleeigar.

5.2 Fylkesmannens rolle etter ei eventuell lovendring

Ordninga som er foreslått, inneber ei vesentleg endring i Fylkesmannen si rolle og arbeidsmåte i desse sakene. Den nye rolla til Fylkesmannen som handhevingsstyresmakt, vil på mange måtar vere lik den rolla Arbeidstilsynet har når det gjeld enkeltsaker om mobbing på arbeidsplassen. Etter arbeidsmiljølova § 2–4 kan ein tilsett varsle om «kritikkverdige forhold». Arbeidstilsynet kan då ta opp saka med arbeidsgjevar, og eventuelt gje pålegg om retting. Føresetnaden er at den tilsette har forsøkt å ta opp saken internt på arbeidsplassen gjennom leiar, tillitsvalde eller verneombod.

5.3 Melding av sak til fylkesmannen

Første ledd i § 9 A–5 er den føresegna elevane og foreldra skal nytte dersom dei opplever at skulen ikkje gjer nok for å sikre eleven sin rett til eit godt psykososialt miljø. Denne er meint å erstatte den noverande klageretten. Denne føresegna bør difor vere særleg klar og forståeleg for elevane og foreldra deira.

Brot på aktivitetsplikta – er det tydeleg for elevar og foreldre når dei kan melde saka til fylkesmannen?

Med utgangspunkt i departementet sin ambisjon om eit meir forståeleg og barnevennleg regelverk, meiner vi at ordlyden her ikkje kommuniserer godt nok. Det er ikkje gitt at elevar og foreldra straks vil forstå ordet aktivitetsplikt, sjølv om det vert vist til § 9 A–4. Ikkje alle elevar og foreldre er vand med lovtekstar, og enda mindre med forarbeid og rettleiingar. Det er difor viktig at sjølve lovteksten gir klarare beskjed om når eleven og foreldra kan bringe saka inn for Fylkesmannen. Sett frå eleven og foreldra sitt synspunkt, er situasjonen at eleven ikkje har det bra på skulen og at skulen ikkje gjer nok(o) for å betre på det. Det bør difor vurderast å endre første ledd slik at det står rett ut at dersom eleven eller foreldra har tatt opp med skulen at eleven ikkje har eit godt psykososialt skulemiljø, og at skulen ikkje har gjort nok for å sikre dette, kan dei melde saka til Fylkesmannen.

5.4 Nærmare om temaet for vurderinga etter utkastet § 9 A–5.

I følge overskrifta handlar § 9 A–5 om oppfølging av at skulen har brote aktivitetsplikta si, og i følge ordlyden skal Fylkesmannen avgjere om «skolen har handsama saka i samsvar med § 9 A-4», og om «skolen har brote plikta etter § 9 A-4».

For lite fokus på om eleven sin rett til eit godt skulemiljø er oppfylt

Fylkesmannen i Hordaland meiner at utkastet her legg for stor vekt på skulen si «aktivitetsplikt». Dermed blir eleven, og eleven sin rett til eit godt psykososialt miljø, mindre synleg. Det er viktig å sjå på kva skulen gjer, men målet for aktiviteten er likevel det viktigaste: at eleven skal få eit godt og trygt skulemiljø. Det bør difor komme fram at Fylkesmannen si vurdering ikkje berre skal vere knytt til om skulen har gjort det han skal når det gjeld krava i § 9 A–4, men òg til om eleven sin rett til eit godt psykososialt miljø er oppfylt, og om skulen har gjort nok til å sikre denne. Vi vil minne om at då regjeringa la fram framlegget til kapittel 9a i 2002, endra Stortinget § 9a–1 frå å vere ei pliktføresegn for skulen til å gje elevane ein individuell rett.

Når ein rekke plikter i ei lovføresegn skal samanfattast i eit ord, vil det alltid vere ein fare for at dette ordet kan farge tolkinga av sjølve pliktene. Fylkesmannen i Hordaland meiner ordet aktivitetsplikt kan oppfattast snevrare enn det som faktisk er innhaldet i pliktene etter § 9 A–4. I praksis er det ikkje alltid mangel på aktivitet i ei eller anna form som er problemet, men at tiltaka ikkje har vore eigna og/eller tilstrekkelege. Det er viktig at personalet oppfyller plikta til å følge med, undersøke og varsle, men for handhevingsorganet må det avgjerande vere om skulen (1) har gjort noko for å «setje ein stoppar for krenkingar» og sytt for at eleven skal få det trygt og godt på skolen, og (2) at det skulen har gjort har løyst problemet, eller mest truleg kjem til å gjere det. Det er ikkje nok at skulen gjer noko, dersom den gjer feil ting eller ikkje nok. Kvaliteten på tiltaka er difor viktig.

5.5 Fylkesmannen sine avgjerder og høvet til å klage på desse

I utkastet til ny § 9 A–5 skal Fylkesmannen avgjere om skulen har handsama saka i samsvar med § 9 A–4, og Fylkesmannen kan vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting dersom skulen har brote aktivitetsplikta.

Er det klart for elevane og foreldre kva avgjerder dei kan klage på?

Framlegget gir dei som har meldt saka til Fylkesmannen høve til å klage på Fylkesmannen si avgjerd. I merknadane vert det presisert at det gjeld alle avgjerdene etter føresegna. Fylkesmannen i Hordaland meiner det bør vurderast å seie dette tydelegare i sjølve lovteksten, slik at det blir klart for elevane og foreldre kva dei kan klage på. Der skuleeigar får eit pålegg, vil eleven ha rettsleg klageinteresse dersom dei meiner pålegget ikkje går langt nok. Det bør gå fram av merknadane at eleven og/eller foreldre skal ha kopi av påleggsvedtak retta mot skulen, og informasjon om klageretten.

Oppfølging av pålegget

Fylkesmannen støttar forslaget om å gi skuleeigar frist for å oppfylle pålegget. Når skuleeigar skal melde tilbake om pålegget er oppfylt, bør det ikkje berre spørjast om kva som er gjort, men òg om kva effekt dette har hatt på eleven sin situasjon. Samstundes bør eleven og foreldre oppmodast til å kontakte Fylkesmannen på nytt dersom situasjonen ikkje betrar seg.

Skilje mellom pålegg om retting og pålegg om tiltak?

I høyringsnotatet skil departementet mellom pålegg om retting og pålegg om tiltak. Det kan synast som om berre det siste vert rekna som enkeltvedtak. I følgje departementet er pålegg om retting ikkje noko enkeltvedtak, fordi eit slikt vedtak ikkje gir nokon ny plikt for skuleeigar eller elevane eller foreldre.

Fylkesmannen i Hordaland finn det vanskeleg følgje denne argumentasjonen. Andre lover som har føresegner om retting, som t.d. kommunelova, barnehagelova, folkehelselova og plan- og bygningslova, har ikkje noko skilje mellom pålegg om retting og pålegg om tiltak. I alle desse lovane vert pålegg om retting forstått på same måte som i høyringsutkastet, nemlig ei plikt til å bringe det ulovlege forholdet til opphøyr. I alle desse lovene vert pålegg om retting rekna som eit enkeltvedtak. Det er også naturleg. Eit pålegg om retting av eit ulovleg forhold vil innebære ei plikt til endring. Sjølv om vedtaksorganet meiner det berre handlar om å oppfylle lova, vil den som vert forplikta kunne vere usamd i spørsmålet om lova er broten og om det difor trengs ei endring.

Sjølv om klageretten er sikra både for elevane, foreldre og skuleeigar i utkastet, vil utsegner som dette kunne skape unødig utryggleik om kva eit enkeltvedtak er. Orda «rettigheter og plikter» i forvaltningslova har alltid skapt tolkingsspørsmål, og nokon har vore freista til å tolke desse innskrenkande. Med bakgrunn i forarbeida til forvaltningslova må det åtvarast mot ei slik innskrenking av definisjonen for enkeltvedtak.

I merknadane til § 9 A–5 skriv departementet at pålegg retta mot private skuleeigarar er enkeltvedtak. Det må vere riktig, men det kan samstundes forvirre. Fylkesmannen vil her vise til kommunelova § 60 d, som gir kommunen rettar som part i sak om enkeltvedtak der Fylkesmannen gir pålegg om retting av forhold i strid med lovkrav. Sjølv om overskrifta i kommunelova kapittel 10 A er statleg tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen, kan vi ikkje sjå at denne føresegna må avgrensast til dei sakene der Fylkesmannen uttrykkeleg har opna tilsyn med skulen. Handheving og tilsyn har same formål, og som vi har nemnt ovanfor

er det tydelege parallellar mellom dei. Fylkesmannen i Hordaland ser det likevel føremåls-tenleg at § 9 A–5 presiserer at føresegnene om enkeltvedtak i forvaltningslova skal gjelde her. I merknadene kunne det likevel vore vist til at dette allereie følgjar av kommunelova § 60 d.

5.6 Utdanningsdirektoratet som klageinstans

Forslaget til ny § 9 A–5 inneber at Utdanningsdirektoratet blir klageinstans for Fylkesmannen sine avgjerder og vedtak.

Fylkesmannen finn det naturleg at Utdanningsdirektoratet skal kunne prøve alle sider av saka.

5.7 Særleg om tiltak som kan innebere enkeltvedtak overfor andre elevar

Det kan synast som om høyringsnotatet (s. 39) opnar for at Fylkesmannen skal kunne pålegge skulen å bortvise ein elev, eller gjere vedtak om at ein elev ikkje lenger skal få gå på nærskulen.

Fylkesmannen er ikkje disiplinærmynde for elevane

Vi finn det lite tilrådeleg at eit organ utanfor skulen som verken har sett eller snakka med eleven, skal gjere slike inngripande vedtak som fyrsteinstans. Ein elev som skal bortvisast har etter lova rett til å forklare seg direkte for den som tek avgjerda. Vi kan vanskeleg sjå korleis det kan gjerast dersom Fylkesmannen skal gjere vedtak som fyrsteinstans. Å omgå det ved å pålegge skulen å gjere vedtak med eit bestemt innhald, vil etter vår meining gjere klageretten illusorisk, og dessutan gjere Fylkesmannen inhabil i ei eventuell klagesak.

Handhevingsorganet kan gjerne pålegge skulen ulike tiltak for å sikre ein annan elev eit godt skulemiljø, men skal ikkje handheve skulen sitt ordensreglement i fyrsteinstans. Flytting av elev til annan klasse eller skule er derimot ikkje ein disiplinærreaksjon, men her må Fylkesmannen også vere varsam. Det er uansett grenser for kva tiltak eit handhevingsorgan kan påleggje ein skule. Dersom det er ein tilsett som har krenkja ein elev, kan ikkje Fylkesmannen gje pålegg om at denne personen skal seiast opp eller flyttast på.

5.8 Forholdet til kommunelova § 60 d

I utkast til ny § 9 A–5 får Fylkesmannen heimel til å vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting. Samstundes seier kommunelova § 60 d at kommunen eller fylkeskommunen skal få ein rimeleg frist til å rette forholdet før det vert gitt pålegg. Etter opplæringslova § 14–1 gjeld kommunelova når Fylkesmannen fører tilsyn. Handhevingsordninga som er foreslått, har på mange måtar meir til felles med tilsynssaker enn med klagesaker. Fylkesmannen går inn i ein situasjon, undersøker om skulen har oppfylt krava i lova, og gir eventuelle pålegg om retting. Slik Fylkesmannen i Hordaland tolkar kommunelova, er kommunelova § 60 d ikkje avgrensa til pålegg der fylkesmannen formelt sett har "opna" tilsyn. Fylkesmannen kan ikkje sjå at høvet til kommunelova § 60 d er drøfta i høyringsnotatet. Dersom det ikkje vert presisert at kommunelova § 60 d ikkje skal gjelde fullt ut her, vil det kunne innebere ei svekka handhevingsordning. Når Fylkesmannen i dag skal ta stilling til om ei melding om lovbrøt skal tolkast som ei klage eller ei oppmoding om å føre tilsyn, må vi alltid ha for auge at myndet vårt som klageinstans her rekk vidare enn som tilsynsmynde, nettopp som følgje av kommunelova § 60 d.

Kravet om at saka må ha vore tatt opp med skulen og spørsmålet om avvising

I andre ledd i forslaget til ny § 9 A–5 står det at Fylkesmannen skal avvise saka om ho ikkje har vore teken opp med skulen. Det kan vere eit godt signal som kan hindre for mykje pågang av saker som ikkje har vore tatt opp med skulen. Formelt sett vil det òg vere korrekt rettsleg.

Fylkesmannen i Hordaland har likevel nokre motførestillingar når det gjeld praktisering av ei slik avvisingsføresegn. Eleven og foreldra vil gjerne vere i ein særleg sårbar situasjon. Det rettslege omgrepet avvising vil då kunne oppfattast som unødig brutalt. Fylkesmannen vil heller foreslå ein lovtekst som seier at dersom saka ikkje har vore tatt opp med skulen, skal Fylkesmannen vise eleven eller foreldra til skulen som rette instans. Eit avvisingsvedtak med ein mogleg klagerunde vil føre til unødig tap av tid. Det vil heller ikkje vere heilt i tråd med at ordninga skal bli mindre byråkratisk.

6 Systemretta arbeid – § 9 A–3

Fylkesmannen i Hordaland støttar framlegget om å slå saman nogjeldande § 9a–3 fyrste ledd og 9a–4, og at språket kan forenklast.

Ordet internkontroll må nemnast i lovteksten

I framlegget til ny § 9 A–3 er ordet «internkontroll» teke ut av paragrafoverskrifta.

Fylkesmannen i Hordaland meiner det bør gå fram av anten paragrafoverskrifta eller i sjølve lovteksten, eller eventuelt i merknadane, at dette er ei føresegn om internkontroll/HMS.

Noverande § 9a–4 nyttar ordet internkontroll i paragrafoverskrifta. Rett nok står ordet i parentes, men årsaka til dette var mest pedagogisk. Lovteksten skulle bruke meir forståeleg og beskrivande ord. Det har likevel vore klart at § 9a–4 om systematisk skulemiljøarbeid er ei føresegn om HMT/HMS/internkontroll, jf. val av orda «helsa, miljøet og tryggleiken». Føresegna skulle harmonere med internkontrollføresegna i forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular. Dessutan var kapittel 9a meint å vere elevane si arbeidsmiljølov, og skulle gi elevane eit minst like godt vern som dei vaksne har etter arbeidsmiljølova. Eit aktivt HMS-arbeid og gode internkontrollrutinar er då ein sjølvfølge. Det er naturleg at arbeidet med elevanes sitt skulemiljø vert lagt opp på same måte som anna HMS-arbeid.

Internkontrollomgrepet har òg gjort det naturleg å ta utgangspunkt i definisjonane og krava i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskrifta) ved tolkinga av noverande § 9a–4, sjølv om denne forskrifta ikkje er direkte heimla i opplæringslova. Vi viser her mellom anna til departementet sin rettleiar kapittel 9a, og til Utdanningsdirektoratet sin instruks for tilsyn med kapittel 9a. Her har direktoratet tatt utgangspunkt i internkontrollforskrifta når dei har gjort greie for korleis skulemiljøarbeidet må dokumenterast skriftleg. Det har vore ein viktig føresetnad for å føre tilsyn med skulemiljøarbeidet. For å sikre at denne tolkinga kan halde fram, bør ordet internkontroll nemnast, helst i lovteksten, men uansett i merknadane.

7 Elevdeltaking i arbeidet med skulemiljøet – § 9 A–7

Framlegget vidarefører dagens føresegn om elevanes representantar kan møte i skulen sitt arbeidsmiljøutval, sjå § 9 A–7.

Avvikling av ordning med elevmøterett i arbeidsmiljøutvalet

Fylkesmannen meiner lovgjevar bør nytte høvet til å endre denne føresegna. I praksis vart denne ordninga overflødig då lovgjevar innførte obligatoriske skulemiljøutval i 2005. Skulemiljøutvala har eit klart mandat til å arbeide for elevane sitt skulemiljø, og har brukarfleirtal. Det enklaste for elevane vil vere å halde seg til eit organ. Det bør vere skulemiljøutvalet. Skulemiljøutvalet er elevane sitt arbeidsmiljøutval. Utan å ha undersøkt dette nærmare, vil vi tru at ordninga med møterett i arbeidsmiljøutvalet er lite kjent og lite brukt i praksis. Det er òg eit moment at arbeidsmiljøutvalet er heimla i arbeidsmiljølova, og fyrst og fremst skal sikra dei tilsette sitt miljø.

Resten av føresegnene i § 9 A–7 bør bli ståande som i forslaget.

8 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg – § 9 A–6

Departementet foreslår at skulen får ei lovfesta plikt til å informere elevane og foreldra om rettane i kapittel 9 A og om høvet til å ta saka inn for Fylkesmannen.

Vi er samd i det. Det kanskje største problemet med dei noverande reglane er at dei ikkje er godt nok kjente blant foreldra og elevane. Skulane må ha klåre rutinar for korleis og til kva tid dei gir slik informasjon, jf. kravet i § 9 A–3.

Fylkesmannen støttar òg forslaget om at informasjonsplikta til skulen ikkje skal gjelde ovanfor heile foreldrerådet, men berre for arbeidsutvalet deira.

Ei innsnevring av varslingsplikta?

Varslingsplikta skal i følgje høyringsnotatet ikkje endrast. I framlegget til ny § 9 A–6 andre ledd er innslagspunktet for varslingsplikta likevel formulert annleis enn i nojeldande lov. I dag pliktar skulen å varsle foreldra når skulemiljøet «kan ha *negativ verknad* for helsa til elevane», men i framlegget skal varslingsplikta gjelde når «noko ved skulemiljøet kan *skade* helsa til elevane» (våre uthevingar).

Slik Fylkesmannen ser det, kan det tolkast som ei innsnevring av varslingsplikta. Ordet *skade* vil kunne tolkast snevrare enn *negativ verknad*. Ut frå eit føre-var perspektiv bør difor det sistnemnte omgrepet nyttast.

9 "Nye" føresegner om ordensreglement og tiltak ved brot på dette

Vi har ingen kommentar til at føresegnene om ordensreglement vert tatt inn i kapittel 9 A.

10 Innføring av heimel for tvangsmulkt – § 9 A–11

Departementet har foreslått gi Fylkesmannen og klageinstansen heimel til å gi skuleeigar tvangsmulkt for å sikre gjennomføringa av pålegg. I høyringsnotatet vert det gjort klart at siktemålet ikkje er å gi straff for lovbroten, men å drive fram aktivitet.

Fylkesmannen i Hordaland har ikkje døme på at skuleeigarane i fylket ikkje har følgd våre pålegg, men støttar innføring av ein heimel til å gi tvangsmulkt. Vi har likevel nokre kommentarar til framlegget.

So lenge det ulovlege tilhøve varer – kva er det ulovlege tilhøvet?

Etter framlegget skal mulkta gå så lenge «så lenge det ulovlege tilhøvet varer», og i følgje merknadane vil det seie fram til pålegget blir oppfylt. Det kunne likevel vurderast å gjere det

klårare i sjølve lovteksten. Omgrepet «det ulovlege tilhøvet» kan òg sikte til at eleven sin rett til eit godt og trygt skulemiljø ikkje er oppfylt. Skal tvangsmulkt stoppe når tiltaka vert sett i verk, eller skal den gå heilt dei har verka og eleven har fått oppfylt retten til eit godt og trygt skulemiljø? Dersom berre det første er meininga, bør det gå tydeleg fram.

Atterhald om at det er uråd å rette seg etter pålegget – kva tid er det uråd?

Departementet gjer atterhald om at ei «avgjerd om tvangsmulkt får ikkje verknad dersom det er uråd å rette seg etter pålegget og den ansvarlege ikkje kan noko for dette.» Det synest å ta sikte på særleg to situasjonar, anten at det ikkje lar seg gjere å gi eleven eit godt psykososialt miljø eller at Fylkesmannen har vedtatt tiltak som ikkje lar seg gjennomføre. Det kan opna for vanskelege vurderingar, både om kva som er «uråd» og når den ansvarlege «ikkje kan noko for dette». Til vanleg skal det svært mykje til for å seie at det er uråd å gje eleven eit godt psykososialt miljø. Stortinget har gitt eleven ein rett til eit godt skulemiljø. Som departementet viser til i høyringsnotatet, vil omsynet til økonomi ikkje vere relevant. Ulik tilgang på fagleg kompetanse kan ha noko å seie for evna til å løyse ei komplisert sak, men slik kompetanse kan hentast inn utanfrå. Det er nettopp i slike vanskelege saker at ein kan sjå for seg at vedtak ikkje vert følgt opp, og tvangsmulkt vil kunne vere særleg aktuelt. Rådløyse hjå skulen kan ikkje vere årsak dersom det kan hentast råd hjå andre.

Dersom Fylkesmannen har pålagt skulen tiltak som skuleeigar meiner er uråd å rette seg etter, vil det vere naturleg å avgjere det spørsmålet gjennom å klage på påleggsvedtaket. Dersom klageinstansen stadfestar pålegget, vil klageinstansen truleg òg meine at det er råd å rette seg etter pålegget.

Storleik på tvangsmulkta

I følgje framlegget gir departementet forskrift om kva slags tvangsmulkt som kan nyttast, om kor stor mulkt skal vere, og om at tvangsmulkt kan reduserast eller falle bort. Det vil vere ei føremøn om ei slik forskrift er på plass før ei eventuell lovendring vert sett i kraft. Når storleiken på tvangsmulkt skal fastsettast, kan det vere naturleg å ta utgangspunkt i Arbeids-tilsynet sin praksis i tilsvarende saker.

Avgrensinga til det psykososiale miljøet – kva med det fysiske miljøet

Fylkesmannen i Hordaland har elles merka seg at forslaget til føresegn om tvangsmulkt berre er tenkt å gjelde det psykososiale skulemiljøet, og ikkje det fysiske. Ser ein på den manglande etterlevinga av rettslege krav, kunne det vore aktuelt å vurdere om ein slik tvangsmulktshemmel også burde gjelde det fysiske miljøet som angår borna. Lovbrota er store i begge tilfelle. Begge stader kan årsaka vere manglande evne og vilje. Dersom tvangsmulkt skal verke på motivasjonen, kunne det verkemiddelet vore vurdert også når det gjeld det fysiske skulemiljøet som angår borna.

Tvangsmulkt forverrar skulens økonomiske situasjon

Dersom dårleg økonomi er ein av årsaka til manglande etterleving, vil ei tvangsmulkt forverre denne og dermed gjere etterlevinga endå vanskelegare. Samstundes vil tvangsmulkt rettast mot skuleeigar, medan det typisk er skulen som har ressursproblemet. Tvangsmulkt mot skuleeigar kan då vere eit insentiv for skuleeigar til å betre skulen si økonomi.

Inndriving

Som departementet peiker på, kan tvangsmulkt ikkje inndrivast med rettslege midlar frå ein offentleg skuleeigar, jf. tvangslova § 55. Frå medieoppslag finst det døme på at skuleeigarar

har nekta å godta krav om tvangsmulkt frå Arbeidstilsynet ved brot på det fysiske miljøet. (<https://www.nrk.no/vestfold/nekter-a-godta-tvangsmulkt-1.273890>)

10 Friskular

Etter friskulelova § 2–4 gjeld kapittel 9a òg for friskulane. Fylkesmannen i Hordaland har nokre merknadar som gjeld desse.

Plikter lagt til rektor

Nokre stadar i utkastet er pliktene lagt til rektor, medan lova i dag mest bruker ordet skuleleiinga. Fylkesmannen i Hordaland vil minne om at friskulelova ikkje har noko rektorkrav, slik som opplæringslova har det. I staden skal skulane ha ein dagleg leiar. På mange friskular er dagleg leiar og rektor same person. Samstundes har nokre friskular både dagleg leiar og ein undergitt rektor, som har ansvaret for det pedagogisk-faglege arbeidet. På slike skolar vil det likevel vere dagleg leiar som har det overordna ansvaret. Det er dagleg leiar som møter i styret, og som t.d. gjer vedtak om bortvisning, sjå §§ 5–1 og 3–9. Bruken av ordet «rektor» i § 9 A–4 i utkastet kan dermed gjere dette noko uklart for nokre friskular.

Pålegg retta mot styret

Det vert foreslått at pålegg om retting og tvangsmulkt skal rettast mot skulens styre, medan pålegg overfor § 2–12-skular kan rettast mot sjølve skulen.

Slik Fylkesmannen i Hordaland ser det, ser ein her på friskulen sitt styre som parallell til kommunen/ fylkeskommunen som skuleeigar. Det blir likevel noko kunstig å skilje mellom styret og skulen. Ein friskule vil alltid vere eitt rettssubjekt, der styret er det øvste organet. Samstundes vil styret ikkje reknast som eit eige organ, men som ein del av skulen. Der andre tilsyn gir pålegg til eit aksjeføretak eller ei stifting, er det rettssubjektet, føretaket eller stiftinga, som vert forplikta. Den føreslegne føresegna kan leie nokon til å tru at eit pålegg må behandlast i styret. Styret i ein friskule har ikkje daglege styremøte. Ei slik misforståing kan føre til mykje tap av tid. Styret i ein friskule har heller ikkje den fagkompetansen som t.d. ein kommune vil ha som skuleeigar. På friskulane må kompetansen finnast på skulen.

Her bør føresegna vere lik for både friskular og private skular etter opplæringslova § 2–12, slik at pålegg i både tilfelle vert retta til skulen.

11 Behovet for informasjon

Fylkesmannen støttar framlegget om å gje skulen ei plikt til å informere elevane og foreldra om rettane etter kapittel 9 A, om høvet til å ta saka inn for Fylkesmannen. Mangelen på slik informasjon kan ha medverka til at dagens lov ikkje har virka slik som lovgjevar hadde tenkt.

Det er viktig at slik informasjon vert gitt generelt, som t.d. ved skulestart og på skulen si heimeside. Samstundes må skulen òg informere eleven og foreldra om desse rettane når dei står overfor ei konkret sak.

Uavhengig av ei slik føresegn, vil det vere viktig at også staten informerer om kva rettar elevane og foreldra har etter kapittel 9 A. Det gjeld særleg retten til å ta saka inn for Fylkesmannen. Nettportalen som Utdanningsdirektoratet har oppretta, vil kunne vere eit viktig tiltak i så måte.

12 Skuleeigars ansvar

Fleire stadar i høyringsnotatet understrekar departementet skuleeigar sitt ansvar. Det er viktig. Fylkesmannen i Hordaland vil særleg peike på departementet si utsegn om at skuleeigar må sørge for at skulen har, eller kan hente inn, tilstrekkeleg kompetanse til å løyse dei situasjonane som oppstår.

13 Ressursbehov

Departementet reknar med at det med den nye handhevingsordninga vil komme fleire saker til Fylkesmannen enn det gjer i dagens system, og vil difor styrkje kompetansen og kapasiteten til Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet. Kor stor saksmengda blir, vil vi ikkje ha oversikt over frå det året lovendringa trer i kraft. Det vil ta noko tid før ordninga er kjent. Først då vil vi kunne sjå eit mønster som kan fungere som grunnlag for kva ressursar som må til for å behandle sakene i tråd med ambisjonane. Ut frå dagens erfaringar meiner vi likevel det nøkternt sett, med det elevtalet vi har i Hordaland, er realistisk at sakshandsaminga vil krevje minst tre nye årsverk.

Med helsing

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Anne K. Hjermann
utdanningsdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.