

Høring om endringer i opplæringsloven og friskoleloven - Nytt kapittel om Skolemiljø

Fra Arendal kommune

Det vises til høringsbrev av 20.04.2016.

Opplæringsloven gir elevene rett til et trygt og god skolemiljø. For Arendal kommune er det viktig at det ansvaret opplæringsloven § 13-10 legger på kommuner og fylkeskommuner for å oppfylle de rettighetene opplæringslovverket gir elever, også blir tydeliggjort i et endret kapittel 9A i opplæringsloven.

Arendal kommune støtter regjeringen i at et regelverk alene ikke løser samfunnets utfordringer med mobbing i skolen og dårlig skolemiljø.

Et regelverk som tydeliggjør ansvar og plikter er imidlertid viktig for at flest mulig barn og unge skal ha gode skoledager.

Arendal kommune støtter intensjonen i Kunnskapsdepartementets forslag og flere av forslagene.

1. Håndhevingsorgan (§ 9A-5)

Arendal kommune støtter forslaget om at fylkesmannen skal være håndhevingsorgan (melde-/klageinstans) for brudd på aktivitetsplikten.

I høringsnotatet vurderes det om man i valg av håndhevingsorgan skal vektlegge om dette bør ligge på siden av eller være en del av det etablerte statlige systemet for oppfølging av grunnopplæringen og om det skal være ett nasjonalt og sentralt plassert organ, eller om det bør være en mer lokal og desentralisert plassering. Departementet legger tre kriterier til grunn for sine vurderinger:

- håndhevingsmyndigheten må være brukerorientert
- sørge for rettssikker prosess
- sikre elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

For Arendal kommune er det viktig at håndhevingsordningen er en del av det etablerte systemet ikke bare for oppfølging av hele grunnopplæringen, men for oppfølgingen av kommunesektoren generelt. Fylkesmannen har en rolle i forhold til hele opplæringsloven. Mobbesaker er ofte komplekse og kan henge sammen med andre deler av elevers rettigheter i opplæringsloven, som for eksempel skyss, skolebytte eller spesialundervisning. Fylkesmannen vil ha kompetanse og myndighet til å se sakene i sammenheng både når det gjelder opplæringsloven og annet relevant lovverk, på en måte som et organ som bare har ansvar for å håndheve ett kapittel i opplæringsloven ikke vil ha formell mulighet til å gjøre. Det at fylkesmannen er klage- og tilsynsorgan på andre områder, gir en lokal tilstedeværelse og helhetlig kunnskap om kommunen som Arendal kommune mener er en viktig faktor som taler for at håndhevingen av kommunesektorens aktivitetsplikt legges til fylkesmannen. Ordninger med ulike klageordninger/håndhevingsorganer på ulike tjenesteområder og i tillegg innenfor det enkelte lovverk, blir fort uoversiktlig for kommunen og er dermed heller ikke tjenlig for de barn og unge hvis rettigheter kommunene og skal ivareta.

Vi støtter at Barneombudets rolle som et uavhengig ombud som skal ivareta barns interesser på et overordnet nivå, styrkes. Vi mener at barneombudet bør være et lavterskeltilbud til elever og foreldre, som kan ivareta deres interesser og bistå dem i forhold til skoleeier, med å fremme saker til fylkesmannen, med å fremme krav om oppreisning for domstoler, samt også hvor det er hensiktsmessig, inngi anmeldelser for straffbare forhold. Dette vil bidra til at barneombudet får en entydig rolle som fullmektig for eleven, og en forhindrer en

sammenblanding av roller og mulig rollekonflikt dersom barneombudet i tillegg til å være ombud for barn og unge også skal være forvaltningsorgan og ha en domstolliknende funksjon.

2. Forslag til håndhevingsordning - skoleeiers rolle (§9A-4 og §9A-5)

Arendal kommune støtter at ordningen med at enkeltvedtak avskaffes fordi reglene ofte har ført til mer fokus på korrekt saksbehandling enn på selve tiltakene mot mobbing og de resultater man ønsker å oppnå. Det sentrale fokuset med nye regler må være å oppnå resultater for elevene og ikke at den formelle saksbehandlingsprosessen er riktig. Enkeltvedtaksinstituttet er en innarbeidet og etablert ordning. Når man tar bort et sett saksbehandlingsregler og erstatter det med et annet, er det for oss viktig at disse fremstår som brukervennlige, forståelige og tillitvekkende for både elever/foreldre og kommunen som skoleeier. Dette gjelder både for den foreslåtte aktivitetsplikten og forslaget til nye saksbehandlingsregler. Etter Arendal kommunes oppfatning oppfyller ikke de foreslåtte reglene de nevnte kriteriene blant annet fordi forslaget skaper uklarhet om rollefordelingen mellom kommune/fylkeskommune og fylkesmannen og dermed også uklarhet om den praktiske gjennomføringen av regelverket, jf. nedenfor og under pkt. 3-5.

Vi foreslår derfor alternative reguleringer og formuleringer til flere av departementets forslag til bestemmelser som vi mener bedre vil realisere de mål og prinsipper som regjeringen har lagt til grunn for sin innsats for et godt læringsmiljø.

Vi vil først understreke at opplæringsloven legger det demokratiske og juridiske ansvaret for å oppfylle de rettigheter elever har, til kommuner og fylkeskommuner, ikke til enkeltskoler. I lovforslaget legges de plikter på den enkelte skole. Arendal kommune mener at dette bryter med intensjonen om å tydeliggjøre skoleeier som ansvarlig. Det er heller ikke i tråd med opplæringsloven § 13-10 eller med den alminnelige ordning der det er kommunen som sådan som blir idømt erstatningsplikt ved manglende tiltak mot mobbing, og ikke enkeltskoler. Det bryter med kommunelovens systematikk om at ansvar, plikter og myndighet legges til kommunen. Dette prinsippet er også videreført i forslaget til ny kommunelov (NOU 2016:4). Lovforslaget fremstår som uryddig, og skoleeier fremstilles som en som skal informeres og som det skal reageres overfor fra håndhevingsorganets side, og som ut over dette ikke gis noen eksplisitt rolle som det formelle pliktsubjektet. Gjeldende kap. 9a er forvirrende fordi det skaper usikkerhet om skoleeiers rolle. Dette dreier seg både om skoler som mener at skoleeier ikke har noen rolle i forhold til kap. 9a og skoleeiere som ikke ser at de har noe ansvar fordi lovteksten ser ut til å legge dette på skolene. Dersom man ønsker å ansvarliggjøre skoleeier, må dette fremgå av lovteksten ved at man følger kommunelovens systematikk og pålegger skoleeier plikter. Dette vil gi en klar melding til skoleeier om at det forventes at de har orden i eget hus, at de må ta aktive grep og at de kan og skal påvirke situasjonen i egen kommune.

Vårt første forslag er derfor at skoleeiers ansvar må skrives inn i flere aktuelle paragrafer og at «skolen» som hovedregel byttes ut med «kommunen og fylkeskommunen». Dette gjelder for eksempel at skoleeier skal sørge for at skolene har nulltoleranse mot mobbing osv, (§9A-2) og at det er skoleeier som skal sørge for at skolene arbeider med skolemiljøet og har ansvar for at det blir gjort (§9A-3).

Vi oppfatter at departementet er opptatt av å gjøre saksgangen enklest mulig for elever og foreldre. Arendal kommune ser ingen motsetning mellom dette og å tydeliggjøre at det er kommuner og fylkeskommuner som er pliktsubjekter og at dette derfor må tydeliggjøres i lovteksten. Snarere tvert imot. Elever og foreldre vil også være tjent med at det fremgår av lovteksten hvem som har ansvar og derfor også plikter.

For å tydeliggjøre kommunens/fylkeskommunens ansvar, foreslår vi at det innledningsvis i § 9A-4 legges inn et ledd om at aktivitetsplikten er rettet mot skoleeier og at det er skoleeier som har ansvar for at skolene oppfyller den.

Det foreslås at skolefritidsordningen (SFO) og leksehjelp også skal omfattes av kapittel 9A.

Det fremgår av opplæringsloven § 13-7, 4 ledd at dersom SFO er knyttet til skoler, skal rektor

til vanlig være leder. Dette innebærer at kommunene har frihet til å organisere SFO uten å knytte den til skoler og til at andre enn rektor er leder også når den er knyttet til skoler. For oss understreker dette viktigheten av at ansvar og plikter i lovteksten plasseres hos kommunen.

3. Reaksjonsformer overfor skoleeier - oppfølging av at skolen har brutt aktivitetsplikten (§9A-5).

Lovforslaget innebærer at fylkesmannen skal følge opp om skolene har brutt aktivitetsplikten gjennom å vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting (§ 9A-5). Videre skal fylkesmannen kunne fastsette tvangsmulkt for å sikre at skoleeier etterkommer pålegg om retting eller pålegg om tiltak.

Departementet foreslår at elever og foreldre som mener at skolen har brutt aktivitetsplikten, etter å ha tatt saken opp med skolen, også muntlig, kan melde saken direkte til fylkesmannen. Slik loven beskriver den videre saksbehandlingen, er skoleeier ikke en del av den videre saksgangen etter at eleven eller foreldre har tatt opp saken med skolen. Dersom fylkesmannen kommer til at skolen har brutt aktivitetsplikten, kan fylkesmannen vedta pålegg om tiltak og pålegg om retting. Det fremkommer ikke i lovteksten om påleggene er rettet mot skole eller skoleeier.

Arendal kommune har forståelse for at man ønsker en saksgang som fremstår som enkel å bruke for elever og foreldre. Vi er imidlertid bekymret for at en tilsynelatende enkel inngang til fylkesmannen, kan medføre uklarhet i den videre saksgangen. Dette svekker kommunens ansvar for å følge opp henvendelser fra elever og foreldre, og det skaper uklare ansvarslinjer mellom skoleeier og fylkesmannen. Arendal kommune frykter at denne uklarheten vil gå ut over eleven og svekke arbeidet for å bedre den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet. Vi foreslår at skoleeier tydeliggjøres i lovteksten og at kommunene pålegges en plikt til å utarbeide retningslinjer for hvordan skolene og skoleeier skal følge opp saker der elever og foreldre mener skoleeier har brutt aktivitetsplikten.

Disse retningslinjene bør presisere skolens og skoleeiers plikter i forhold til § 9A-4. Retningslinjene må presisere hvilke rutiner skoleeier skal følge når elever og foreldre mener at skoleeier har brutt aktivitetsplikten. Det vil klargjøre kommunens ansvar, gi skoleeier et insitament til å etablere gode ordninger og gi elever og foreldre en klar beskrivelse av hvordan de skal håndtere misnøye med skolens og skoleeiers oppfølging. Det vil også i større grad klargjøre fylkesmannens rolle og ansvarfordelingen mellom kommunen og fylkesmannen. Det vil innebære et forsøk på å finne en løsning på et lavest mulig nivå som alle parter normalt vil være tjent med. Det vil gi fylkesmannen et bedre grunnlag for å treffe sin avgjørelse og eventuelt gi nærmere pålegg. Det antas at fylkesmannen i praksis uansett i de fleste tilfellene må forholde seg til kommunen for å få et godt grunnlag for å kunne fatte vedtak i saken.

Å klargjøre i loven kommunens ansvar og plikter når elever og foreldre mener at disse ikke har oppfylt aktivitetsplikten, vil neppe medføre forsinkelser i saksgangen og heller ikke svekke elevens rettssikkerhet. Det vil derimot gi grunnlag for en bedre oppfølging av den enkelte elev. En fordel med en slik bestemmelse er at dersom plikten til å fastsette retningslinjer legges til kommunen, vil det involvere det politiske nivået i kommunen. En regel i § 9 A-5, 1. ledd, som omfatter ovennevnte vurderinger, kan for eksempel formuleres slik:

«Dersom en elev eller foreldre til en elev mener skolen har brutt aktivitetsplikten etter § 9 A-4, skal eleven eller foreldra ta saken opp med skolen. Kommunen/Fylkeskommunen skal fastsette et reglement for hvordan elever og foreldre skal ta opp saken med skolen og hvordan kommunen/fylkeskommunen skal følge opp henvendelsen. Dersom kommunen ikke følger reglementet og ikke iverksetter tiltak uten ugrunnet opphold, kan de melde saken til fylkesmannen».

Det er videre en svakhet ved departementets forslag at skoleeiers mulighet til kontradiksjon før en eventuell klagesak heller ikke er ivarettatt. Et nytt tredje ledd i § 9A-5 som ivaretar det formålet, kan for eksempel formuleres slik:

«Fylkesmannen avgjør om kommunen/fylkeskommunen har behandlet saken i samsvar med § 9 A-4. Før fylkesmannen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges kommunen/fylkeskommunen til uttalelse.».

Nevnte bestemmelser vil synliggjøre at det er kommunen som skoleeier som er ansvarlig, og krav om fastsettelse av reglement vil gi kommunene et insitament for ytterligere å iverksette tiltak for et bedre miljø for den enkelte elev. Det forhold at kommunen får uttale seg før fylkesmannens treffer sin avgjørelse, gir også grunnlag for et mer treffsikkert vedtak til beste for den eleven det gjelder.

4. Klage og klageorgan

Regjeringen har foreslått at Utdanningsdirektoratet skal være klageinstans over fylkesmannens vedtak uten at det er gitt en lovmessig forankring. Arendal støtter ikke regjeringens forslag. Arendal kommune foreslår at det etableres en skoleklagenemnd som klageinstans i hovedtrekk i samsvar med Djupedalutvalgets forslag. Denne skoleklagenemnda må settes sammen slik at også kommunene er representert i nemnda, sammen med fagkyndig og rettslig kompetanse. Det vil etter vår oppfatning gi en mer uavhengig og reell klagebehandling, hvor også fylkesmannens behandling vil bli undergitt en reell klagebehandling enten klagen kommer fra elev eller fra kommunen, for eksempel i forhold til vedtak om tvangsmulkt.

5. Reaksjoner - Tvangsmulkt

Arendal kommune har forståelse for at det i særlige tilfeller, hvor skoleeier ikke følger opp sine plikter etter loven, har sin berettigelse å reagere med en tvangsmulkt. Dette må imidlertid forbeholdes de særlige tilfeller hvor kommunen i vesentlig grad tilsidesetter sine plikter som fastsatt av fylkesmannen/klageorgan.

Prinsipielt har det å gi et forvaltningsorgan myndighet til å ilegge et annet forvaltningsorgan en tvangsmulkt sine klare prinsipielle betenkeligheter. Betaling av tvangsmulkt vil kunne gå på bekostning av bruk av midler til andre behov i kommunen, for eksempel til å etablere fagkompetanse til å arbeide med elevenes psykososiale miljø. En tvangsmulkt vil også kunne undergrave et samarbeid mellom forvaltningsorganene hvor fokus blir tvangsmulkten i stedet for et samarbeid om hva som er egnede og riktige tiltak til beste for eleven. Bruk av tvangsmulkt vil kunne få et mer symbolsk preg for å markere handling enn et reelt konstruktivt bidrag til å legge til rette forholdene for den enkelte elev. Lovgivers svekkelse av kommunens ansvar og stilling for å følge opp saker der eleven og foreldre mener at kommunen har brutt sin aktivitetsplikt, øker betenkelighetene ved å innføre en tvangsmulkt. En eventuell tvangsmulkt må derfor etter Arendal kommunes oppfatning forbeholdes de særlige tilfellene. Det må foreligge et vesentlig brudd på de plikter kommunen er pålagt av fylkesmannen og det bør kreves en nærmere vurdering av både bakgrunnen for at pålegg ikke er satt i verk og alvorlighetsgraden i mobbesaken. Arendal kommune vil derfor foreslå slik ny bestemmelse i § 9 A-11, 1. ledd:

«For å sikre gjennomføring av pålegg etter § 9 A-5 tredje ledd, kan fylkesmannen og klageinstansen i særlige tilfeller fastsette tvangsmulkt for skoleeier hvor skoleeier i vesentlig grad har tilsidesatt sine plikter etter vedtak fastsatt av fylkesmannen eller klageorganet.».

6. Oppfylt aktivitetsplikt. Subjektiv opplevelse

Departementet skriver i høringsnotatet kap. 4.3.9 at skolens undersøkelse skal avdekke om en elev er utsatt for krenkelser eller av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. I høringsnotatet står det at elevens egen opplevelse imidlertid ikke vil være *«avgjørende for skolens vurdering av om eleven faktisk er utsatt for krenkelse eller ikke kan ha det trygt og godt på skolen, og det derfor skal settes inn tiltak.»*

Det heter videre at det som er avgjørende for om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, er at *«alle forhold knyttet til elevens skolehverdag, objektivt sett, er slik at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.»*. Det uttales på s 9 at det for vurderingen av om eleven er krenket er *«avgjørende om hendelsen kan oppleves som plagsomme eller krenkende for eleven»*. Skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt når den har gjort alt som med rimelighet kan kreves av den i form av tiltak og tilrettelegging.

Vi oppfatter derfor lovforslaget slik at det fortsatt er elevens subjektive oppfatning som er utgangspunktet for vurderingen av om eleven er krenket, men at det også finnes noen objektive kriterier som setter grenser for elevens subjektive 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», jf s 75 i høringsnotatet. Arendal kommune 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. Vi savner en nærmere drøftelse om hvilke virkemidler kommunen med rimelighet kan bruke. Dette dreier seg for eksempel om at dersom aktivitetsplikten legges på skolen, har ikke skolen instruksjonsmyndighet overfor andre kommunale tjenester, som for eksempel PPT.

7. Annet

Arendal kommune har ingen merknader til forslaget om å endre opplæringsloven § 3-8 slik at fylkeskommuner ikke lenger kan vedta tap av rett til videregående opplæring.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arendal kommune mener at de administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget til nytt kap. 9A, ikke må undervurderes. Kommunen må etablere nye saksbehandlingsrutiner, herunder opplæring i et nytt regelverk. Loven legger en plikt på skoler som i prinsippet burde ligget/ligger på skoleeier. Uklarhet om roller vil i en implementeringsfase medføre mye arbeid for den enkelte skole og skoleeier.

Vi vil også påpeke behovet for å sette fylkesmennene i stand til å være håndhevingsorgan. Dette dreier seg både om kompetanse og ikke minst kapasitet. Når elevers subjektive opplevelser av skolemiljøet og skolens aktivitet for å bedre dette skal legges til grunn for å melde saken til fylkesmannen, må det i en implementeringsfase regnes med større kapasitetsbehov hos fylkesmannen.

9. Oppsummering

Arendal kommune støtter forslaget om at fylkesmannen blir håndhevingsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner.

Vi støtter forslaget om at Barneombudets rolle som et uavhengig ombud som skal ivareta barns og unges interesser på et overordnet nivå, styrkes. En sammenblanding av roller som ombud, forvaltningsorgan og en eventuell domstolliknende funksjon, vil svekke rollen som fullmektig for barn og unge.

For Arendal kommune er det viktig at lovteksten endres slik at det blir entydig at det er kommuner og fylkeskommuner som har det juridiske og økonomiske ansvaret for å oppfylle de rettighetene elevene gis etter opplæringsloven. Kommuner og fylkeskommuner må fremstå som pliktsubjekter slik at deres ansvar både som skoleeier og arbeidsgiver tydeliggjøres. Dette gjelder både i § 9A-2 og § 9A-3.

Vi foreslår at det innledningsvis i § 9A-4 føyes til et ledd som tydeliggjør at aktivitetsplikten er rettet mot skoleeier og at det er skoleeiers ansvar å sørge for at skolene oppfyller den.

Arendal kommune foreslår at kommuner og fylkeskommuner pålegges en plikt til å fastsette et reglement for hvordan henvendelser om brudd på aktivitetsplikten skal behandles og at kommunen uten utgrunnet opphold skal følge opp slike henvendelser.

Skoleeiers mulighet til kontradiksjon før en eventuell klagesak må ivaretas i lovteksten. Arendal kommune foreslår at det opprettes en særskilt klagenemnd istedenfor at departementet/Utdanningsdirektoratet gjøres til klageorgan.

En eventuell tvangsmulkt må forbeholdes de særlige tilfellene, og loven må formuleres slik at dette framgår. Det krever en nærmere vurdering av både bakgrunnen for at pålegg ikke er satt i verk, vurderingen av påleggets karakter, samt også alvorlighetsgraden i mobbesaken.

Vedtak i Arendal formannskap 30.6.2016 :

Arendal formannskap støtter i hovedsak rådmannens vurderinger i saken med følgende presisering:

Aktivitetsplikten bør legges til skolenivå.

Kap. 9a bør inneholde en henvisning til kommunens ansvar etter paragraf 13-10.