



Fylkesmannen i Vestfold

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 - Dep

0032 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Rune Gulbrandsen
33 37 24 19

Deres referanse:

Vår referanse:
2016/2507
Arkivnr: 630

Vår dato:
20.06.2016

Høringssvar - endringer i opplæringsloven og friskoleloven - nytt kapittel om skolemiljø

Det vises til Kunnskapsdepartementet høringsnotat datert 20.04.2016, om forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven knyttet til nytt kapittel om skolemiljø.

I høringsnotat foreslås blant annet:

- ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever
- ny håndhevingsordning 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

Fylkesmannen i Vestfold har valgt å uttale seg om følgende:

Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø

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 det. Det foreslås i stedet å styrke skolens plikt til å følge med på hvordan eleven har det og til å sette inn tiltak for å stanse krenkelsen, og for å sikre at eleven har det trygt og godt på skolen.

Fylkesmannen i Vestfold støttet ikke Djupedalutvalgets forslag i forrige høringsrunde om å fjerne vedtaksplikten, jf. oppl. § 9a-3 tredje ledd. Vi mente at enkeltvedtaket ivaretar sentrale rettsikkerhetsgarantier som er med på å styrke elevens rettslige vern på området.

Departementet foreslår nå en aktivitetsplikt som tydeliggjør skolens ansvar. Aktivitetsplikten består av følgende delplikter:

- plikt til å følge med
- plikt til å undersøke
- plikt til å varsle skoleledelsen
- plikt til å varsle skoleeier

- plikt til å sette inn tiltak

Fylkesmannen i Vestfold støtter departementets syn om at hurtige og målrettede tiltak som stanser krenkelser og sikrer et trygt og godt psykososialt skolemiljø, er det viktigste for elevene i saker som omhandler skolemiljø. Det er viktigere at skolen prioriterer å etablere gode tiltak framfor å bruke mye tid og ressurser på formkravene for enkeltvedtak. Når saker ikke har blitt løst tidligere, tror ikke vi det skyldes ordningen med enkeltvedtak, men at det henger sammen med manglende kunnskap om hvilke tiltak som virker, og ulike holdninger og kompetanse blant ansatte i skolen. Fylkesmannen vurderer allikevel at den nye aktivitetsplikten gir gode presiseringer for innholdet i dagens lovbestemmelse, jf. § 9a-3 andre ledd, og vil være til hjelp for skolens arbeid med å oppfylle elevens rett om et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Fylkesmannen mener at rettighetene som utledes av dagens ordning med enkeltvedtak, kan oppveies av departementets tydeliggjøring av skolens plikter knyttet til aktivitetsplikten.

En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten

Djupedalutvalget pekte i sin utredning på svakheter med dagens klageordning, og departementet har i dette høringsnotatet konkludert med at dagens ordning ikke fungerer godt nok.

Fylkesmannen i Vestfold støtter departementets forslag om en håndhevingsordning som skal sikre elevens rett dersom skolen «svikter». De fleste skolemiljøsaker løses på en utmerket måte ute i kommunene, men som klage og tilsynsinstans har vi lang erfaring med at det er behov for et sikkerhetsnett for at eleven skal ha et reelt rettsvern. Vi ser at dagens ordning har klare mangler først og fremst knyttet til tidsperspektivet, og ønsker derfor en håndhevingordning som kan sikre en rask og enkel saksbehandling.

Forslaget til ny håndhevingsordning innebærer at en håndhevingsmyndighet skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt. Med bakgrunn i at vedtaksplikten bortfaller, blir denne vurderingen slik Fylkesmannen ser det, svært viktig for å ivareta elevens rett. Fylkesmannen støtter departementets forslag om at håndhevingsmyndigheten får hjemmel til å gi pålegg om retting og pålegg om tiltak til skoleeier dersom skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt. Denne ordningen vil sikre at det skjer en endring i elevens skolehverdag. Ut i fra høringsnotatet fremstår det som om det kun er pålegg om tiltak, og ikke pålegg om retting, som betraktes som et enkeltvedtak. Fylkesmannen støtter ikke dette forslaget. I følge departementet er pålegg om retting ikke noe enkeltvedtak, fordi det ikke gir noen ny plikt for skolen, eller elever og foreldre. Et pålegg om retting av et ulovlig forhold vil innebære en plikt til endring. Fylkesmannen vurderer at selv om vedtaksorganet mener at det bare handler om å oppfylle loven, vil den som blir forpliktet kunne være uenig i de faktiske forhold, og om det trengs en endring. Det er derfor naturlig å betrakte både pålegg om retting, og pålegg om tiltak, som enkeltvedtak.

Hvem skal være håndhevingsmyndighet?

Djupedalutvalget foreslo at Barneombudet burde være håndhevingsmyndighet i skolemiljøsaker, og ikke Fylkesmannen slik det fungerer etter dagens ordning.

For at håndhevingsmyndigheten skal bidra til at den foreslåtte håndhevingsordningen skal fungere, har departementet kommet fram til gitte kriterier som håndhevingsmyndigheten skal oppfylle. De må være brukerorienterte ved å være barnevennlig og ivareta barns beste, og sørge for en sikker rettsprosess gjennom å oppfylle forvaltningsrettslige prinsipper og regler. Fylkesmannen slutter seg til disse kriteriene.

Etter en helhetsvurdering av hvilke eksisterende organer, og eventuelt nye organer, som i størst mulig grad kan oppfylle kriteriene overfor, har departementet kommet fram til at Fylkesmannen bør være håndhevingsmyndighet i skolemiljøsaker. Fylkesmannen i Vestfold støtter denne avgjørelsen av følgende grunner:

Vi mener at en nasjonal håndhevingsmyndighet bør være lokalt forankret for å kunne oppfylle målene med ordningen, som er rask, trygg og enkel saksbehandling. Lokal tilstedeværelse og lokal kunnskap vil kunne påvirke saksbehandlingstiden positivt. Fylkesmannen har gjennom sin funksjon knyttet til tilsyn, klagesaksbehandling og veiledning på alle områder innenfor opplæringsloven, opparbeidet en betydelig kunnskap om lokale forhold helt ned til skolenivå, som vil være et fortrinn i behandlingen av skolemiljøsaker. Ved brudd på aktivitetsplikten vil det også være lettere å følge opp sakene, og sikre at det faktisk skjer en endring til det bedre for eleven.

Fylkesmannen er flerfaglig bemannet, og har både juridisk, kommunal, skolefaglig og barnefaglig kompetanse. Det vil ta lang tid å bygge opp tilsvarende kompetanse hos et organ som ligger utenfor det etablerte forvaltningssystemet. Fylkesmannen har i tillegg lang erfaring med klage- og tilsynssaker knyttet til skolemiljø. Vi har også gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med kommunene som omhandlet elevenes psykososiale skolemiljø, og besitter derfor mye erfaring og kunnskap på det aktuelle området.

Fylkesmannen i Vestfold understreket i sitt høringssvar til Djupedalutvalget, at klagesaker på dette området sjelden handler om bare skolemiljø. Det er ofte sammensatte forhold som berører flere forhold ved elevens opplærings situasjon. Vi har erfaring med at sakene kan omhandle skolemiljø, skyss, nærscole og spesialundervisning på en gang. For at disse sakene skal behandles på en helhetlig og effektiv måte, mener vi at håndhevingsoppgaven må utføres av en og samme håndhevingsmyndighet.

Hovedmodellen i Norge er at myndighetsutøvelse og statlig kontroll og oppfølging av kommuner og fylkeskommune ligger i en styringslinje. Det gjelder generelt og i opplæringssektoren. Fylkesmannen mener at å overprøve om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt etter opplæringsloven er en forvaltningsoppgave, og følgelig bør ivaretas innenfor det etablerte systemet for oppfølging og ansvar.

Fylkesmannen deler departementets syn på at dagens ordning ikke har fungert godt nok. Vi mener allikevel at gjennom de endringer som foreslås knyttet til håndhevingsmyndighetens rolle, vil fylkesmannen kunne bekle denne rollen på en god måte. Det blir utfordrende å skulle være tilnærmet 1. linjeinstans i skolemiljøsaker, noe som fraviker fra vår ordinære rolle. Vi stiller oss positive til å endre vår rolle fordi vi ser at det trengs en håndhevingsmyndighet som kan være mer utadrettet, og som på et tidligere tidspunkt kan sikre at elevene får nødvendige tiltak for å få oppfylt retten til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

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

Fylkesmannen i Vestfold støtter ikke departementets forslag om å benytte tvangsmulkt ved brudd på aktivitetsplikten.

Med vennlig hilsen

Fylkesmannen i Vestfold
Erling Lae

Kari Evensen
Utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.