



Arkivnr: 2016/4303-2
Saksbehandlar: Mari-Kristine Morberg

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for opplæring og helse		07.09.2016

Høyringsvar - endringar i opplæringslova og friskulelova - nytt kapittel om elevane sitt skulemiljø

Samandrag

Djupedalutvalet overleverte NOU 2015:2 «Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø» i mars 2015. I oppfølginga av NOU-rapporten sende Kunnskapsdepartementet 20. april 2016 forslag om endringar i opplæringslova på høyring.

Departementet foreslår å erstatte ordninga med krav om at skulen gjer enkeltvedtak med ei ordning der skulen får ei aktivitetsplikt som består av meir enn den noverande handlingsplikta. Aktivitetsplikta skal bidra til å sikre eit trygt og godt skulemiljø for den enkelte eleven. I forslaget ligg det mellom anna ei skjerpa aktivitetsplikt dersom det er tilsette som krenker elevar.

Vidare foreslår departementet ei ny handhevingsordning. Fylkesmannen kan gripe inn ved brot på aktivitetsplikta gjennom pålegg om retting og pålegg om tiltak, og om nødvendig gi skuleeigar tvangsmulkt. Det nye kapittelet om skulemiljø inneber også andre forslag som til dømes endringar i reglar om ordensreglement og ei plikt for skulane til å informere elevar og føresette om reglane.

Formålet med å endre opplæringslova og friskulelova er å styrke rettstryggleiken til elevane og leggje til rette for at regelverket i auka grad blir oppfylt. Fylkesrådmannen støttar departementet sitt mål om å forenkle regelverket og styrke handhevinga av det. Fylkesrådmannen støtter i all hovudsak forslaga til lovendring som blir fremma, men stiller blant anna spørsmål ved:

- 1) fjerning av krav om enkeltvedtak
- 2) at skuleeigar i mindre grad har ei formell rolle i § 9a-saker

Departementet foreslår å erstatte ordninga med krav om at skulen gjer enkeltvedtak med ei ordning der skulen får ei aktivitetsplikt, og fylkesmannen skal følgje opp etterlevinga av denne. Fylkesrådmannen er samd i at ordninga med enkeltvedtak ikkje har fungert optimalt, men vurderer det slik at å fjerne krav om enkeltvedtak kan svekke rettsvernet til elevane. Viss kravet om enkeltvedtak fell bort, blir det avgjerande at ei dokumentasjonsplikt kjem inn i lova.

Aktivitetsplikta består av fleire delplikter. Ei av dei er «plikt til å varsle». Forslag til ny lovtekst lyder: «Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt eller på andre måtar ikkje har det trygt og godt på skolen, skal snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga om det trengst.»

«Om det trengst» bør etter Fylkesrådmannens vurdering ikkje bli ein del av lovteksten. Det er i dag saker der skuleleiinga burde ha vore varsla, men der dei ikkje blir det, og ei slik formulering kan auke terskelen for å varsle.

Det nye lovforslaget har og ei ny formulering knytt til elevane sin rett til eit godt psykososialt miljø: «Skolen skal setje ein stoppar for krenkingar og syte for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen.» Opplæringslova slår i dag fast at alle elevar skal ha det godt når dei er på skulen. Utgangspunktet i den nye lovteksten må vere at skulen har ei plikt som svarar til eleven sin rett. Som hovudregel bør det difor stå at skulen skal sørge for at eleven får eit godt skulemiljø. Ordet «kan» har moglegheit for å svekke verdien av eleven si subjektive oppfatning av det psykososiale miljøet, noko som det til no har vore lagt sterk vekt på.

Etter § 13-10 i opplæringslova har kommunen/fylkeskommunen/skuleeigar «ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest». Skuleeigar er ansvarleg, men blir ikkje gitt ei eksplisitt rolle i forslaga til nytt kapittel om skulemiljø. Om ein ønskjer å «ansvarleggjere» skuleeigar slik regjeringa presiserer, må skuleeigar få konkrete plikter på dette området.

Høyringsvar blei sendt innanfor fristen, 1. august 2016, med atterhald om endringar etter politisk handsaming.

Forslag til vedtak

Utval for Helse og opplæring støttar forslaga om endringar i opplæringslova og friskulelova med dei merknader som kjem fram av høyringsvaret.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

1. Høringsnotat - skulemiljø 20042016 (L)(1036001)

Fylkesrådmannen, 03.08.2016

Høyrings svar- endringar i opplæringslova og friskulelova - nytt kapittel om elevane sitt skulemiljø

Hordaland fylkeskommune viser til høyringsbrev datert 20. april 2016. Dette høyrings svaret vert gitt med atterhald om politisk handsaming i september 2016.

Formålet ved å endre opplæringslova og friskulelova er å styrke rettstryggleiken til elevane og leggje til rette for at regelverket i auka grad blir oppfylt. Fylkeskommunen støttar departementet sitt mål om å forenkle regelverket og styrke handhevinga av det. Hordaland fylkeskommune er i det heile einige i lovendingane som blir fremma. Dei språklege presiseringane, der delar av rettleiinga blir tatt inn i lovteksten, er ein positiv del av dette.

Det er likevel nokre utfordringar og problemstillingar i det nye lovforslaget. Fylkesrådmannen ønskjer å trekke fram to høve vi stiller spørsmål ved:

- 1) å fjerne krav om enkeltvedtak
- 2) at skuleeigar i mindre grad har ei formell rolle i 9a-saker

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. Hordaland fylkeskommune er samd i at ordninga med enkeltvedtak ikkje har fungert optimalt. Når saker ikkje vert løyste, trur vi det ikkje berre skuldast kravet om enkeltvedtak. Like mykje meiner vi det heng saman med manglande kunnskap om kva tiltak som verkar. Kunnskapsdepartementet ved Utdanningsdirektoratet bør utarbeide ei rettleiing (slik Djupedalutvalet tilrådde) som ikkje berre byggjer på den nye aktivitetsplikta, men som også har forslag til ulike tiltak med dokumentert effekt.

Å fjerne enkeltvedtak kan svekke rettsvernet til elevane. Viss kravet om enkeltvedtak fell bort, blir det avgjerande at ei plikt til å dokumentere kjem inn i lova. Det må vere tydeleg kva og i kva omfang ein skal dokumentere.

Det kan vere uheldig om skuleeigar si rolle blir for utydeleg. Skuleeigar skal vere ansvarleg, men blir ikkje gitt ei eksplisitt rolle. Om ein ønskjer å «ansvarleggjere» skuleeigar slik regjeringa presiserer, må skuleeigar få formelle plikter utover det som ligg i § 13-10. Det kan blant anna gjerast gjennom å pålegge skuleeigarane å utarbeide felles retningslinjer for korleis skulane og skuleeigar skal følgje opp saker der elevane ikkje opplever eit godt og trygt skulemiljø.

I det følgjande kommenterer Hordaland fylkeskommune høyringsnotatet kapittel for kapittel frå kapittel 3.

3 Retten til eit trygt og godt skulemiljø

Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å nytte både «*godt*» og «*trygt*» om skulemiljøet. Det kan vere eit fordel å skrive «*godt*» før «*trygt*» slik at det ikkje blir oppfatta innsnevrande. Vi ser også positivt på å inkludere «nulltoleranse mot mobbing».

4 Skulen si aktivitetsplikt for å sikre eit trygt og godt psykososialt skulemiljø

Aktivitetsplikta er samansett av fleire delplikter

Hordaland fylkeskommune meiner det er bra at delplikta i aktivitetsplikta blir tydelegare enn tidlegare. Dette gjeld særleg plikta til å følgje med, og ei tydeleggjering av kven aktivitetsplikta omfattar. Hordaland fylkeskommune meiner at det ikkje er sikkert at det er ei god løysing å gå vekk frå kravet om enkeltvedtak. Elevane sin rettstryggleik kan bli svekka. På den eine sida er det viktigast at eleven

får det bra på skulen og at skulen gjer det han skal med situasjonen. Det kan vere slik at kravet om enkeltvedtak i ein del tilfelle seinkar prosessen, og det er ikkje bra verken for eleven eller for skulen.

På den andre sida har skulane langt på veg tileigna seg kunnskap om når og korleis ein fattar enkeltvedtak. Det kan vere uheldig å endre dette. I og med at det framleis er situasjonar der det vil vere naudsynt å fatte enkeltvedtak, til dømes når tiltaka endrar pliktene eller rettane til ein elev, kan det by på utfordringar å identifisere kva tiltak som krev enkeltvedtak og kva som ikkje gjer det.

Ei mogleg løysing er at krav om enkeltvedtak blir ein del av aktivitetsplikta. Viss ein går vekk frå enkeltvedtak, må ein stille krav til ei dokumentasjonsplikt for skulane, slik Djupedalutvalet foreslo i «Å høre til». Ikkje lovfesta forvaltningsrettslege prinsipp er ikkje alltid like godt kjent på skulane. Det bør heller ikkje vere tvil om kva slags dokumentasjon som må vere på plass, verken for skulane eller for skuleeigar. Det vil vidare vere ein stor fordel når handhevingsmyndigheita skal greie ut saker, at dokumentasjon allereie er på plass. Slik får handhevingsmyndigheita gjort jobben sin effektivt.

Plikt til å undersøke

Hordaland fylkeskommune støttar at denne plikta vert vidareført. Fylkeskommunen støttar at plikta vert utløynt ved mistanke om eller kjennskap til at eleven ikkje har det godt og trygt på skulen.

Plikt til å gripe inn

Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å fjerne ordet «nødvendig» i lovteksten.

Plikt til å varsle

Hordaland fylkeskommune er uroa for at dersom formuleringa «om det trengst» blir tatt inn i lovteksten, vil dette auke terskelen for når tilsette varslar skuleleiinga. Det er i dag saker der skuleleiinga burde ha vore varsla, men der dei ikkje blir det. «Om det trengst» bør ikkje bli ein del av lovteksten.

Hordaland fylkeskommune støttar at skulane skal varsle skuleeigar i «alvorlege tilfelle». Det er naudsynt for skuleeigar å få kjennskap til sakene for å vite kva slags kompetanse skulane har og treng. Dette vil gjelde i enda større grad om det blir slik at klager vil gå direkte til Fylkesmannen.

Departementet bør også vurdere om skulane skal varsle skuleeigar i tilfelle med (digital) mobbing på tvers av skular, då desse sakene kan vere krevjande for skulane å handsame.

Hordaland fylkeskommune meiner vidare at det bør vere ei plikt til å varsle føresette i aktuelle saker (barn under 18 år).

Plikt til å sette inn tiltak

Hordaland fylkeskommune er samd i at tiltak må bli sett inn heilt til eleven har det godt og trygt på skulen. Skulen har ei plikt til å sette inn tiltak på eige initiativ og ikkje berre om ein elev eller føresette ber om det.

Når er skulen si aktivitetsplikt oppfylt

Hordaland fylkeskommune meiner at alle elevane skal ha det godt når dei er på skulen. Utgangspunktet i lovteksten må vere at skulen har ei plikt som svarar til eleven sin rett. Som hovudregel bør det difor stå at skulen skal sørge for at eleven «får» eit godt skulemiljø, ikkje berre at dei «kan» ha det godt. Ordet «kan» kan opne for å svekke verdien av eleven si subjektive oppfatning av det psykososiale miljøet, som det til no har vore lagt sterk vekt på. Det vil vere uheldig.

Aktivitetsplikt der tilsette krenkar elevar

Hordaland fylkeskommune støttar ei lovfesting av aktivitetsplikta der tilsette krenkar elevar. Aktivitetsplikta etter nytt kapittel 9A gjeld absolutt i dei tilfella der tilsette krenkar elevar. Dette er krevjande saker for skulane å handtere. Ei tydeleg støtte i lova vil vere ein tryggleik for leiinga og andre tilsette i slike saker. Det kan likevel bli eit problem at terskelen for å melde frå om saker til skuleeigar vil bli heva av ei slik plikt. Departementet bør vurdere om det kan vere nyttig å legge til «i

alvorlege saker» i lovteksten, slik at den lyder «*rektor skal varsle skuleeigar i alvorlege saker*». Alvorlege saker vil seie saker som er av alvorleg karakter (vald, mobbing) eller som har gått føre seg over tid, medan til dømes enkelttilfelle av krenkande ordbruk må bli handtert ved skulen.

5 Ei handhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikta

Korleis skal saka bli meldt til handhevingsmyndigheita?

Det er viktig og riktig at det ikkje er krav til korleis elevar og føresette skal melde sakene til handhevingsmyndigheita, og at det heller ikkje er strenge krav til dokumentasjon.

Forslag til første ledd i § 9A-5 lyder «*Dersom ein elev eller foreldra til ein elev meiner at skolen har brote aktivitetsplikta etter § 9A-4, og saka er teken opp med skolen, kan dei melde saka til 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: «*om eleven eller foreldra har tatt opp med skolen at eleven ikkje har eit godt psykososialt skolemiljø, og meiner at skolen ikkje har gjort nok for å sikre dette, kan dei melde saka til fylkesmannen.*»

Andre ledd lyder vidare: «*[...] Dersom saka ikkje har vore teken opp med skolen, skal fylkesmannen avvise ho.*» Hordaland fylkeskommune ønskjer å endre lovtekstforslaget slik at forslaget seier «*Dersom saka ikkje har vore tatt opp med skolen, skal fylkesmannen vise eleven eller foreldra til skolen.*» Eleven og foreldra som er i ein sårbar situasjon, kan oppleve eit avvisingsvedtak som vanskeleg. Vidare kan eit avvisingsvedtak, med ein mogleg klagerunde, føre til unødig tap av tid. Det vil heller ikkje vere i tråd med at ordninga skal bli mindre byråkratisk.

Kva krav skal gjelde for handhevingsmyndigheita si sakshandsaming?

Hordaland fylkeskommune støttar at grunnlova § 104 blir tatt inn i opplæringslova og at barn skal bli høyrde. Handhevingsmyndigheita skal sørge for at involverte barn/elevar skal bli høyrde. Dette er ein styrke ved nytt kapittel 9A.

Det er naudsynt for handhevingsmyndigheitene å ha ein lovheimel for å få tilgang til opplysningar frå skulen og skuleeigar. Hordaland fylkeskommune ser at ein slik heimel kan vere riktig for å løyse saka, men meiner at her må det klar rettleiing til for kva type opplysningar handhevingsmyndigheitene kan få tilgang til og kva avgrensingar som gjeld. Gjeld det skulehelsetenesta? Kva informasjon kan ein få om andre elevar som også er innblanda i saka? Informasjonen som blir gitt frå skulen bør vere skriftleg, slik at dei det gjeld kan få innsyn i eigne opplysningar.

Skulen/skuleeigar må vere part i saka, men ordvalet «i skulen sin disfavour» er uheldig, då det er/skal vere i skulen si interesse at eleven har det bra. Det er også naudsynt at skuleeigar får kopi av alle vedtak som blir fatta slik at skuleeigar kan følgje opp skulane på best mogleg måte.

Pålegg om retting og pålegg om tiltak

Aktivitetsplikta tilseier at eleven skal få det betre på skulen etter å ha meldt frå om ei sak. Om skulen ikkje oppfyller si aktivitetsplikt, er det naudsynt at handhevingsmyndigheita får heimel til å gi pålegg om retting og pålegg om tiltak. Det er uklart om desse pålegga blir retta mot skulen eller skuleeigar. Det må bli presisert. Handhevingsorganet kan pålegge skulen ulike tiltak for å sikre ein elev eit godt skulemiljø, men skal ikkje handheve skulen sitt ordensreglement i førsteinstans.

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. Det svært viktig at skulen held fram arbeidet med saka, medan handhevingsmyndigheita utgreier ho.

Kven skal vere handhevingsmyndigheit?

Departementet foreslår at fylkesmannen skal vere handhevingsorgan i saker som gjeld det psykososiale skulemiljøet. Det er skulen som i praksis skal sørge for at eleven har eit godt skulemiljø, og det er skuleeigar som har ansvaret etter § 13-10.

Dersom vedtaksmyndet vert flytta frå skulen, aukar avstanden mellom eleven og dei som skal gjere vedtak. Eit regionalt handhevingsmynde vil likevel vere nærare eleven enn eit sentralisert mynde. 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 type saker. For å sikre at det blir tatt omsyn til heilskapen, er det ein fordel om skulemiljøesaker vert handsama av fylkesmannen. Det vil òg vere ein fordel at handhevingsorganet er det same organet som skal ta stilling til om det er naudsynt å føre tilsyn med skulane og skuleeigar.

Hordaland fylkeskommune støttar at fylkesmannen er handhevingsmyndigheit. For at fylkesmannen skal kunne utføre oppgåva på ein god måte, er det ein føresetnad at fylkesmannen får tilstrekkeleg ressursar og ei felles nasjonal kompetanseheving. Ordninga må vere like god i alle fylke. Det er òg viktig at Barneombodet blir styrka slik regjeringa har foreslått, slik at ombodet kan støtte opp om arbeidet fylkesmannen gjer.

Hordaland støttar ei plikt til å opplyse om rettar i § 9a. Dette er i dag praksis i dei fleste skular, men det kan vere formålstenleg å lovfeste denne plikta. Regjeringa må sørge for godt informasjonsarbeid rundt ei ny handhevingsordning, slik at ho blir kjend for alle føresette og alle barn og elevar.

Om klagebehandlinga

Hordaland fylkeskommune støttar at Utdanningsdirektoratet blir klageinstans. Dei bør ha full prøvingsrett og kunne ta stilling til realiteten i saka.

6 Reaksjonar overfor skuleeigarar

Departementet har foreslått å 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 lovbrøtet, men å drive fram aktivitet.

Hordaland fylkeskommune støttar departementet sitt forslag. Det bør bli laga retningslinjer om type mulkt og størrelse. Det må også avklarast kva som er det «*ulovlege tilhøvet*».

7 Andre endringar i kapitlet om eleven sitt skulemiljø

Noverande § 9a–4 nyttar ordet internkontroll i paragrafoverskrifta. I forslaget t til ny § 9 A–3 (systematisk arbeid) er ordet «internkontroll» teke ut av paragrafoverskrifta. Ordet «*internkontroll*» bør gå fram av anten paragrafoverskrifta eller i sjølv lovteksten (eller eventuelt i merknadene). Det systematiske arbeidet inneber også internkontroll/HMS.

Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å flytte reglane om ordensreglement og bortvising inn i kapittel 9a.

Vi støttar at fylkeskommunen ikkje kan ta frå ein elev, lærling eller lære kandidat retten til vidaregåande opplæring.

Avsluttande kommentarar

Svak etterleving av regelverket må motarbeidast med ulike tiltak og verkemiddel. Hordaland fylkeskommune er positive til tiltaka regjeringa vil sette i verk for gode læringsmiljø. Eit hovudpoeng her er tid og midlar. Skulane må få tid til å jobbe med klassemiljø og skulemiljø i framtidens skule. Tilsette må ha moglegheit til å tileigne seg kunnskap om korleis ein byggjer gode klassemiljø og kva for tiltak som er førebyggjande, avdekkjande og «gjenoppbyggjande» eigna tiltak. Vidare må ein ha tid til å gjennomføre, følgje opp og evaluere tiltak. Det er viktig at personalet oppfyller plikta til å følgje med, undersøkje og varsle. Det er behov for juridisk kompetanse, både blant skuleleiarar og skuleeigarar, og Hordaland fylkeskommune ser fram til den skulebaserte kompetansehevinga.

Det er viktig at regjeringa også har fokus på vidaregåande opplæring. Her har vi andre «tilleggsproblemstillingar» ein ikkje har i grunnskulen: fleire av elevane er over 18 år og «barnets beste» gjeld ikkje på same måte som for yngre elevar, og lærlingane er særleg utsette for krenkingar og mobbing i lærebedriftene.

Hordaland fylkeskommune saknar ei utdjuping av PPT si rolle i systemsaker og i saker som omhandlar det psykososiale miljøet. Departementet kan nytte dette høvet i arbeidet med nytt kapittel 9A til å endre PP-tenesta sitt mandat i § 5-6. Djupedalutvalet tilrådde at PP-tenesta sitt systemretta arbeid skulle gjelde alle elevar. Eit langsiktig og breitt arbeid med skulen sitt læringsmiljø er det beste tiltaket for å forhindre mobbing og uønskte hendingar.