



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 24/13789-13
Saksbehandler Anette Meling

Utvalg	Møtedato
Ungdomsrådet 2024 - 2025	02.12.2024
Oppvekst- og utdanningsutvalget 2023 - 2027	03.12.2024
Kommunestyret 2023 - 2027	11.12.2024
Flerkulturelt utvalg 2023 - 2027	02.12.2024

Revidering av forskrift om felles ordensreglement for Grimstad-skolen

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Kommunestyret vedtar forslag til ny Forskrift om skoleregler og skoledemokrati for Grimstad kommune. Forskriften trer i kraft ved kunngjøring i Norsk Lovtidend.

Vedlegg

Uttalelse til høring - skoleregler
Høringsbrev knyttet til utarbeidelse av nye skoleregler for Grimstadskolen
SV_ Skoleregler
Høringssvar på Forskrift om skoleregler og skoledemokrati i Grimstadskolen
Høringsuttalelse fra SU ved Fevik skole
Høringssvar FAU ved Holviga Barneskole
Høringsinnspill
Høringssvar
Forskrift om skoleregler Høringsuttalelse fra Landvik skole
Høringsuttalelse fra elevrådet ved Fevik skole
Ny felles forskrift om skoleregler for Grimstad-skolen
Forskrift om felles ordensreglement for Grimstadskolen - 2018

Sammendrag

Kommunedirektøren legger i denne saken frem en revidering av Grimstad kommunes felles ordensreglement for de kommunale grunnskolene. På grunn av ny opplæringslov, er den nå utformet som en forskrift som skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, den omtales nå som *forskrift om skoleregler*, og den inkluderer regler om skoledemokrati.

Innholdsmessig er det ikke foretatt mange endringer, men det er gjort språklige og strukturelle justeringer. Det er også gjort et forsøk på å utarbeide en forskrift som kan virke over en viss tidsperiode, selv om den teknologiske utviklingen skulle innebære nye enheter som kan påvirke skolemiljøet til elevene.

Det har kommet inn relativt få høringsinnspill til saken, selv om den er sendt ut til alle parter som kan ha interesse av å mene noe om saken. De innspillene som er kommet inn, bærer imidlertid preg av å være positive. Dette innbefatter ikke minst bestemmelsen om at Grimstad-skolen skal være mobilfri.

Fakta

I forbindelse med ny opplæringslov, er det behov for å revidere gjeldende forskrift om felles ordensreglement for Grimstadskolen. I § 10-7 er det noen nye krav som skal oppfylles:

- a) Endring av navn. Ordensreglement skal nå betegnes som «skoleregler»
- b) Skolereglene skal utformes som en forskrift og kunngjøres i Norsk Lovtidend
- c) Forskriften skal også omhandle regler om skoledemokrati
- d) Fordi ny opplæringslov har nye lovhenvvisninger, må dokumentet oppdateres

I tillegg er det behov å gjøre justeringer i forbindelse med ny teknologi og nye utfordringer med hensyn til blant annet røyking (vape).

Fordi Grimstad kommune allerede har utarbeidet forskrift om ordensreglement, blir den nye forskriften kun en revidering som vil erstatte den som har vært gjeldende siden 01.03.2018.

Om formålet med skoleregler

Formålet med skolereglene er å bidra til å gi elevene et trygt og godt skolemiljø. Skolereglene skal derfor bidra til god trivsel, respekt og medansvar.

I Norge har barn og unge en plikt til grunnskoleopplæring, og en rett til offentlig grunnskoleopplæring. Opplæringsplikten innebærer at barn og unge ikke kan velge bort grunnskoleopplæringen, for eksempel ved å jobbe i stedet. Retten og plikten innebærer derfor at skolen får en sentral plass i elevenes liv, og at de må forholde seg til et opplæringsfellesskap, herunder at de må forholde seg til samværsreglene i dette fellesskapet.

Om myndighetsutøvelse

Når formålet med reaksjoner på elevatferd skal være å sanksjonere/refse/straffe, vil dette være myndighetsutøvelse. Dette fordi det er et inngrep i elevens rettsforhold. Det er for eksempel myndighetsutøvelse når en lærer beslaglegger en mobiltelefon fordi eleven tar bilder av en medelev i dusjen, eller pålegger en elev å være igjen på skolen etter skoletid for å vaske bort taggingen sin.

Myndighetsutøvelse som beskrevet over, må ha hjemmel i lov. Dette innebærer at skolene ikke kan påføre elever slike reaksjoner uten at det er nedfelt i forskriften. Sanksjoner/refselse/straff som ikke står i forskriften, kan ikke benyttes. For at reaksjonene skal stå i forhold til den konkrete handlingen, må derfor skolereglene ha et spekter av ulike reaksjoner.

Om saksbehandlingen

Begrepet «forskrift» er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav C som «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller ubestemt krets av personer.*»

Forskrifter kan ha stor betydning for dem som blir berørt. Det er bakgrunnen for at det i forvaltningsloven er gitt et eget kapittel om saksbehandlingsregler for utarbeidelse av forskrifter. Det er en utredningsplikt, plikt til forhåndsvarsel (høring) og krav til hvordan en forskrift skal være

utformet. Det er også gitt regler om kunngjøring. For øvrig har Justisdepartementet gitt ut veilederen *Forskriftsarbeid for kommuner*, som gir en praktisk veiledning i forberedelse og utforming av kommunale forskrifter. Videre har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en retningslinje i forbindelse med ny opplæringslov med tanke på utarbeidelse av lokale forskrifter.

Høring handler om at dem som vil bli berørt av forskriften skal få en mulighet til å komme med sine synspunkter og at saken dermed blir så godt opplyst som mulig. I forbindelse med gjeldende sak, ble utkast til nye skoleregler sendt ut på høring til både elevrådene, foreldrerådene (FAU), skolemiljøutvalgene (SMU), ansatte i Grimstad-skolen, Utdanningsforbundet og Fagforbundet. I tillegg ble høringsbrev og utkast til ny forskrift publisert på kommunens hjemmeside med invitasjon til innbyggerne om å komme med sine synspunkter.

Kommunen har mottatt ni innspill/kommentarer til saken. Hovedsakelig er det fra noen elevråd og FAU, samt fra skolens ledelse. Alle høringsuttalelser vedlegges saken.

Arbeidet med revidering har blitt ledet av kommunedirektørens stab for oppvekst. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av rektor på Grimstad ungdomsskole, rektor på Landvik skole i tillegg til to representanter fra Stab oppvekst. En av kommunens jurister har bistått i forbindelse med de lovtekniske sider ved arbeidet, samt at spørsmål knyttet til mobiltelefoner og bruk av ny teknologi er drøftet med digitaliseringsrådgiver for oppvekst.

Om innholdet

I dette avsnittet presenteres de hovedområder det er blitt arbeidet særlig med i forskriften.

Språk

Forskriften har i all hovedsak samme innhold som det gjeldende ordensreglementet. Noen språklige endringer er gjort for å gjøre reglene tydeligere og mer konkrete for elevene, noe som også bidrar til at det blir mer avklart når elevenes rettigheter er brutt, når det kan tas i bruk reaksjoner og hvilke reaksjoner som bør settes inn i de ulike situasjonene (ut fra prinsippet om forholdsmessighet).

Skoleveien

Når det gjelder virkeområdet i forskriften § 2, inkluderes det at skolereglene også gjelder på skoleveien. Av lovens forarbeider (NOU 2019:23, kapittel 22) fremgår det at reglementet også kan bli gjeldende for forhold utenfor skoletiden og skolens område dersom forholdet, for eksempel en handling, har direkte sammenheng med skolegangen.

De nevnte forarbeidene utdyper temaet på følgende måte:

«Skolereglenes funksjon er å regulere forhold som er relevante for skolesamfunnet. Det innebærer at reglene må gjelde for skolens virksomhet i vid forstand. Det avgjørende spørsmålet er om forholdet som reguleres av skolereglene, har nær sammenheng med skolens mulighet til å gjennomføre skoledriften i samsvar med lover og forskrifter.»

Selv om kjerneområdet for skolereglene er i skoletiden, mener lovgiver at skolereglene også bør gjelde for elevers atferd utenfor skolen og utenfor skoletiden dersom atferden er relevant for skolemiljøet eller elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever. Helt konkret kan vi si at en elev kan oppleve å få brutt sin rett til et trygt og godt skolemiljø når mobbingen skjer på skoleveien.

Om forbudet mot å bruke eller ha tilgjengelig privat mobiltelefon eller annen teknologi

Mobilforbudet er videreført fra det gjeldende felles ordensreglement for Grimstad-skolen. Formuleringen i § 7h er blitt drøftet i arbeidsgruppen og med digitaliseringsrådgiver for å prøve å sikre at bestemmelsen kan være dekkende over en lenger tidsperiode selv om det utvikles nye enheter/teknologi som barn og unge tar i bruk. Skolene har gitt tilbakemelding om at det gjeldende ordensreglement raskt ble utdatert.

Om oppbevaring av private mobiltelefoner

Arbeidsgruppen har hatt dialog med kommunens jurist knyttet til i hvilken grad skolene kan pålegge elevene å for eksempel benytte såkalte mobilhotell eller at mobiltelefonene skal ligge avslått i sekken. Ved å innta en bestemmelse i forskriften som tillater skolene å utforme lokale regler om oppbevaring, sikres det hjemmel i lov. Det er bakgrunnen for ordlyden i § 7 tredje ledd.

Om rusmidler og røyking

Det er en fare for at problemstillingen med at skolereglene fort kan bli utdatert, også kan gjøre seg gjeldende med hensyn til røyking og narkotikabruk. I § 7d har kommunedirektøren likevel valgt å være konkret når det gjelder hva som er forbudt (røyk, vape og snus). Dette fordi skolene har gitt tilbakemelding om at denne atferden er økende på ungdomsskolene. For narkotikabruk er det derimot ikke gjort en uttømmende opprønsing.

Om råd og utvalg

Den nye opplæringsloven har opphevet kravet til hvordan skoledemokratiet skal organiseres. Samtidig har de inntatt et krav om at kommunene i forskrift om skoleregler, må fastsette den konkrete organiseringen som skal gjelde lokalt. I forslag til ny forskrift om skoleregler og skoledemokrati § 13 tredje ledd, har det gamle SU og SMU blitt sammenslått til ett utvalg – og som har fått betegnelsen «Medvirkningsutvalget» (MUV). Virkeområdet til MUV er tenkt å være det samme som de to utvalgene det skal erstatte.

Tilbakemeldinger etter forhåndsvarsel (høring)

Det er kommet inn ni høringsinnspill til saken. Dette var færre enn forventet, men har kanskje sammenheng med at nye skoleregler kun er en revidering og at det er lite faktiske endringer fra det gjeldende ordensreglementet utover å tilpasse dokumentet til ny opplæringslov. Likevel hadde det vært ønskelig at alle elevrådene hadde uttalt seg.

Hovedinntrykket fra de innsendte høringsinnspillene, er at både elever, foreldre og ansatte er positive til reglementet. Tilbakemeldinger kan oppsummeres slik:

Om mobilforbudet

Elevene på 6. trinn på Jappa skole mener at mobilforbudet er bra. Det gjør at de slipper å bekymre seg for at noen tar bilder av dem uten lov, og de slipper digital mobbing i skoletiden.

Elevrådet på Fevik skole mener at mobilforbud vil være med å hindre mobbing og krenkelser i skoletiden. Samtidig opplyser de om at det også er mye som skjer på fritiden. De mener at skolen må ha mer fokus på opplæring i nett- og mobilvett.

Elevene ved Grimstad ungdomsskole er positive til mobilforbud, og opplyser at det har vært positivt med ordningen om mobilhotell. Det har vært med å gi elevene færre forstyrrelser i undervisningen og det fremmer læring, samt at det styrker skolemiljøet og forhindrer mobbing og andre krenkelser.

FAU ved Landvik skole er positive til mobilfri skole, og de støtter bestemmelsen om at skolene kan ha autonomi når det gjelder valg av oppbevaring. Videre mener de at forslaget om inndragning av gjenstander er en rimelig reaksjon ved regelbrudd.

SU ved Fevik skole støtter forslaget om mobilforbud. De mener at det både vil gi færre forstyrrelser i undervisningen og vil fremme læring. Videre mener de at det vil styrke skolemiljøet og forhindre mobbing og andre krenkelser.

Om råd og utvalg

Elevrådet ved Fevik skole støtter sammenslåing av SU og SMU til et Medvirkningsutvalg (MUV).

Ledergruppa ved Grimstad ungdomsskole støtter også denne sammenslåingen, og opplyser at de allerede har et slikt godt fungerende arbeidsutvalg.

Samarbeidsutvalget (SU) ved Fevik skole er i utgangspunktet også positiv til denne sammenslåingen, men mener at det er uklart hva som er intensjonen og oppdraget til Medvirkningsutvalget. De mener at det er viktig at dette spesifiseres.

Om bruk av anmerkning som reaksjonsform

Grimstad ungdomsskole (elevrådet og ledergruppa) forslår å fjerne anmerkning som reaksjonsform i forskriften. Dette begrunnes blant annet med at begrepet er gammelt og kanskje utgått på dato og er noe som ikke forekommer i opplæringsloven. Ved Grimstad ungdomsskole brukes heller muntlig/skriftlig melding/registrering. De ser ikke på slik dokumentasjon som straff, men gjentatt dokumentasjon om brudd på skoleregler skriver de kan føre til straff/sanksjon som nedsatt karakter i orden eller oppførsel.

Om øvrige kommentarer

Noen innspill omhandler viktige tiltak og aktiviteter som bør settes inn knyttet til for eksempel å sikre elevene et godt psykososialt skolemiljø. Her kan vi nevne FAU ved Holviga barneskole som mener at skolen bør sikre at alle ansatte har samme forståelse av hva som er akseptert når det gjelder for eksempel å være hyggelig og høflig eller hva som er krenkende.

Vurderinger

Om mobilforbudet

Kommunedirektøren er svært glad for at alle høringsinnspillene støtter mobilforbudet i forskriften fordi det kan bidra til å gi færre forstyrrelser i opplæringen og dermed fremme læring, samt at det kan styrke skolemiljøet og redusere eller forhindre mobbing og andre krenkelser.

Kommunedirektøren mener også at det er et viktig signal at barn og unge selv ønsker et forbud, og at dette ønsket bør lyttes til.

Om ny teknologi

Utviklingen av nye enheter og ny teknologi skjer raskere enn før, og elever langt ned i barneskolen eier og tar gjerne i bruk det som til enhver tid kommer på markedet. Skolene våre oppfordrer foreldre/foresatte til å ikke la barna ta med verdisaker på skolen, men erfarer at det er vanskelig å la spesielt mobiltelefonen bli hjemme. Konsekvensen har blitt at flere skoler nå investerer i mobilhotell til oppbevaring, og utarbeider regler for det. Det har vært viktig for kommunedirektøren å støtte skolene i sin håndtering, og har derfor utformet en ordlyd i § 7 tredje ledd som gir skolene den nødvendige hjemmelen til å praktisere oppbevaring.

Om bruk av anmerkninger

Både elevrådet og ledelsen ved Grimstad ungdomsskole foreslår som nevnt å fjerne anmerkning som reaksjonsform i forskriften. Ingen andre i høringsrunden har foreslått å fjerne muligheten til å benytte anmerkninger ved brudd på skolereglene; verken elever, foresatte eller ansatte ved skolene. Anmerkning er også noe som benyttes ved flere skoler.

Når formålet med anmerkninger er reaksjon/refselse, må tiltaket stå i forskriften hvis det skal kunne benyttes. Kommunedirektøren foreslår ikke å fjerne skolenes mulighet for å gi anmerkninger når det kun er en skole som tar til orde for det. Fortsatt mener kommunedirektøren at det kan inngå i spekteret av flere reaksjonsformer for skolene, men at anmerkning som reaksjonsform benyttes der det vurderes som hensiktsmessig og hvor det bidrar til å oppfylle formålet i forskriften. Skolene står uansett fritt til om de ønsker å benytte anmerkninger som en reaksjonsform.

I høringssvar fra Grimstad ungdomsskole beskriver skolen at de har en praksis hvor de dokumenterer uønsket atferd, men at dette ikke har som formål å refse i form av å gi anmerkning. Det handler først og fremst om å kunne sette karakter i orden og oppførsel. Dette er slik kommunedirektøren ser det, helt i orden, men slik nedtegnelse/dokumentasjon kan ikke være en erstatning for anmerkning når formålet er å gi eleven en refselse. I NOU 1995:18:299 presiseres det at karaktersetting handler om pedagogfaglige forhold, og må skilles fra reaksjoner hvor formålet er refselse – og som må inkluderes i forskriften.

Om råd og utvalg

Opplæringslovens oppmyking av krav til hvilke råd og utvalg som skolene skal ha, innebærer en mulighet til å gjøre en vurdering lokalt i den enkelte kommune. Demokratiutøvelse og demokratiopplæring skal imidlertid fortsatt ivaretas. Kommunen har erfart at noen råd og utvalg er mer aktive enn andre, og at det kanskje er noe tilfeldig om en sak om for eksempel skolemiljøet meldes opp og behandles i samarbeidsutvalget (SU) eller skolemiljøutvalget (SMU). Arbeidsgruppen kom derfor til at det kunne være hensiktsmessig å slå sammen disse utvalgene til et medvirkningsutvalg og dermed skape mer oversikt og bidra til mer aktivitet. Her er det hentet inspirasjon fra Grimstad ungdomsskole som har etablert den såkalte «Medvirkningsgruppa.» Medvirkningsutvalget (MUV) skal ivareta saker som tidligere lå til SU og SMU. Det var særlig nyttig for saken at SU ved Fevik skole kommenterte at dette burde tydeliggjøres. Fordi det ikke er ønskelig å gjøre forskriften for omfangsrik tekstmessig, vil beskrivelser av hva de ulike råd og utvalg skal jobbe med, ikke inngå i selve forskriften. Det planlegges imidlertid å publisere en tekst på kommunens hjemmeside som beskriver dette nærmere.

Vurderinger av øvrige innspill

Noen av høringsinnspillene anbefaler at viktige tiltak og aktiviteter på skolen, som for eksempel å sikre elevene er godt psykososialt skolemiljø og fokus på nett- og mobilvett, bør inngå i forskriften. Kommunedirektøren er helt enig i at dette er en viktige oppgaver for skolen, men er kommet til at det mer handler om *etterlevelse* av skolereglene, og derfor ikke passer å ta inn i selve forskriften. Opplæringsloven kapittel 12 om elevenes skolemiljø, samt overordnet del av læreplanen, regulerer dessuten skolenes plikt til å jobbe både fremmende, forebyggende og systemrettet. Arbeidet som skolen skal utføre for å sikre et trygt og godt skolemiljø, er derfor uansett regulert i selve loven.

Konklusjon

Kommunedirektøren legger i denne saken frem en revidering av Grimstad kommunes felles ordensreglement for de kommunale grunnskolene. På grunn av ny opplæringslov, er den nå utformet som en forskrift som skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, den omtales nå som *forskrift om skoleregler*, og den inkluderer regler om skoledemokrati.

Innholdsmessig er det ikke foretatt mange endringer, men det er gjort språklige og strukturelle justeringer. Det er også gjort et forsøk på å utarbeide en forskrift som kan virke over en viss tidsperiode, selv om den teknologiske utviklingen skulle innebære nye enheter som kan påvirke skolemiljøet til elevene.

Det har kommet inn relativt få høringsinnspill til saken, selv om den er sendt ut til alle parter som kan ha interesse av å mene noe om saken. De innspillene som er kommet inn, bærer imidlertid preg av å være positive. Dette innbefatter ikke minst bestemmelsen om at Grimstad-skolen skal være mobilfri.