



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

**FORELØPIG
TILSYNSRAPPORT**

**Elevenes rett til
gratis grunnskoleopplæring
«Gratisprinsippet»**

INDRE FOSEN KOMMUNE

16. desember 2020

Innhold:

1	Innledning.....	2
2	Tema for tilsynet.....	2
	2.1 Kommunen sitt ansvar	2
3	Avgrensning av tilsynet	2
4	Gjennomføring av tilsynet.....	2
	4.1 Rettslig grunnlag for tilsynet.....	2
	4.2 Gangen i tilsynet.....	3
	4.3 Hva er kontrollert i tilsynet.....	3
5	Fylkesmannens observasjoner og vurderinger	4
6	Fylkesmannens konklusjon.....	4
7	Varsel om pålegg.....	5
8	Frist for retting - egenerklæring.....	5
9	Klageadgang.....	5

1 Innledning

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fører Fylkesmannen tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes opplæringsvirksomhet, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skoleeier oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Tilsynsvirksomheten skal bidra til at barn og unge får oppfylt sine rettigheter til en likeverdig opplæring.

Lovregulering er *ett* av statens virkemidler for å styre samfunnet i en ønsket retning. Tilsynet skal kontrollere at lovgivers intensjon realiseres, slik denne er uttrykt i lov eller i medhold av lov. Dersom pliktene ikke overholdes, skal tilsynsmyndigheten pålegge endringer i praksisen hos skoleeier.

2 Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er elevenes rett til gratis grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven (oppl.) av 17. juli 1998 nr. 61, § 2-15 («gratisprinsippet»).

Tilsynet har som formål å undersøke hvorvidt alle turer/ekskursjoner/aktiviteter *i skolens regi* blir finansiert i tråd med gjeldende regelverk.

2.1 Kommunen sitt ansvar

Selv om opplæringsloven legger ansvaret på skoleledelsen og det pedagogiske personalet for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av de kontrollerte reglene, så er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved de kontrollerte skolene etterlever kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenestene og aktivitetene som beskrives i loven. Selv om skolen har det daglige ansvaret for at lovkravene relatert til gratis grunnskoleopplæring blir etterlevd og oppfylt, er det kommunen som er ansvarlig for at elevers rettigheter blir oppfylt og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om endring.

3 Avgrensning av tilsynet

Tilsynsrapporten gir ikke en helhetsvurdering av skoleeier og skolene. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet på det temaet som her er valgt og gjennomført. Tilsynsmetoden er ikke utformet for å vurdere den totale kvaliteten, men avgrenser seg til å vurdere regeletterlevelsen på det oppgitte området. Det er opp til kommunen og skolene å bestemme hvordan opplæringen skal utformes så lenge det er innenfor rammen av lov og forskrift.

4 Gjennomføring av tilsynet

4.1 Rettslig grunnlag for tilsynet

Opplæringslova § 2-15. Rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring

«Elevane har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.»

Lovbestemmelsen slår fast at all offentlig grunnskoleopplæring skal være gratis for elevene. Kommunen kan ikke kreve betaling fra elevene eller foreldrene for verken undervisningsmateriell

eller faglige og sosiale aktiviteter som foregår i skolens regi, og som er en del av grunnskoleopplæringen. Eksempelene som er nevnt i lovbestemmelsen er ikke uttømmende. Forbudet mot å kreve egenbetaling gjelder all virksomhet i forbindelse med opplæringen, også aktiviteter som foregår utenom skoletid når disse aktivitetene er ledd i at skolen gjennomfører grunnskoleopplæringen i samsvar med lov og forskrift. Bestemmelsen regulerer ikke aktiviteter som blir arrangert på skolen og som ikke er en del av grunnskoleopplæringen (dvs. utenfor virksomhetsområdet til opplæringsloven med forskrift). Fylkesmannen viser forøvrig til rundskriv F-14-03 fra Kunnskapsdepartementet.

Opplæringslova § 14-1 Statleg tilsyn

«Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 30 gjeld for denne tilsynsverksemda.

Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i kommunelova §§ 30-3 og 30-4 gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.»

Fylkesmannens konklusjoner kan være omtalt som lovbrudd som vil bli fulgt opp av varsel om pålegg. Pålegg er rettslig bindende krav til skoleeier om å gjøre visse endringer for å gjenopprette lovlig praksis, jf. kommuneloven § 30-4.

4.2 Gangen i tilsynet

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere opplysninger fra en elektronisk spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt til skolefaglig ansvarlig (rådmann/sektorsjef), som videresendte undersøkelsen til sine respektive grunnskoler. Ved skolene ble FAU-leder, rektor, tillitsvalgt og leder av elevrådet bedt om å besvare undersøkelsen.

Gangen i tilsynet er som følger:

1. Varsel om dokumenttilsyn sendt som brev til kommunen 01.10.2020.
2. Frist for kommunen/skolene til å besvare den elektroniske spørringen var 23.10.2020.
3. Alle respondentene, unntatt elevrådsleder ved Åsly skole, besvarte den elektroniske spørringen.
4. Varsel om vedtak og utsending av foreløpig tilsynsrapport senest uke 51.
Foreløpig rapport er et forhåndsvarsel etter fvl. § 16.
5. Frist for tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport settes til 22.01.2021.
6. Endelig tilsynsrapport sendes ut senest i uke 6 i 2021.

4.3 Hva er kontrollert i tilsynet

Forbudet mot å kreve egenbetaling gjelder all virksomhet i forbindelse med opplæringen, også aktiviteter som foregår utenom ordinær skoletid når disse aktivitetene er ledd i at skolen gjennomfører grunnskoleopplæringen i samsvar med lov og forskrift. I dette tilsynet har hovedområdene vært leirskole, andre skoleturer, gaver, dugnader, mm. Hovedområdene er nærmere beskrevet i Fylkesmannens brev datert 01.10.2020.

Opplæringsloven § 2-15 regulerer ikke aktiviteter som ikke er en del av grunnskoleopplæringen, det vil si aktiviteter som faller utenom virkeområdet til opplæringsloven.

5 Fylkesmannens observasjoner og vurderinger

Fylkesmannens observasjoner

Fylkesmannen viser til svar fra kommunen, og fra respondentene ved kommunens grunnskoler. De fleste som besvarte undersøkelsen oppga at det ikke forekommer foreldrebetaling for arrangementer i skolens regi.

I svaret fra tillitsvalgt ved Mælan skole kom det frem at foresatte betaler for kost, losji og aktiviteter, både for elever og lærere, i forbindelse med klassetur i 10. trinn.

I to av svarene fra Testmann Minne skole, hhv. fra rektor og tillitsvalgt, går det frem at det forekommer innkreving av penger dersom dugnadskrav ikke blir oppfylt. FAU-leder ved samme skole oppgir at det forekommer betaling for inngangsbilletter. I tillegg oppgir både FAU-leder og tillitsvalgt at det forekommer betaling for transport til oppmøtested ifbm. skolearrangement.

I svaret fra rektor ved Åsly skole beskrives en årlig tur for elevene på 10. trinn. Finansieringen synes å være tilforlatelig, men følgende formulering brukes om deltakelsen fra foresatte: «Foresatte er med som reiseledere i tillegg til ansatte».

Fylkesmannens vurderinger

Egenbetaling for kost, losji og aktiviteter i forbindelse med klassetur i 10. trinn, slik det fremgår av svar fra Mælan skole, er i strid med bestemmelsene i oppl. § 2-15. Fylkesmannen vurderer derfor denne praksisen for å være i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.

Innkreving av penger, dersom dugnadskrav ikke blir oppfylt, slik det er beskrevet i svar fra Testmann Minne skole, er i strid med bestemmelsene i oppl. § 2-15. Krav om betaling for inngangsbilletter og for transport til oppmøtested ifbm. skolearrangement, slik det er beskrevet i svar fra Testmann Minne skole, er i strid med intensjonene i oppl. § 2-15. Fylkesmannen vurderer derfor denne praksisen for å være i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.

Praksisen som beskrives i forbindelse med den årlige skoleturen for elever ved 10. trinn, ved Åsly skole, synes å være i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring. Det fremgår at foresatte deltar som reiseledere, mens ansatte på sin side mottar lønn etter gjeldende avtaleverk. Dersom foresatte pålegges å delta, er ikke praksis i henhold til gjeldende regelverk. Foresatte vil i de fleste tilfeller være avhengig av å ta seg fri fra jobb for å være med på slike turer. Dersom det skal være med foresatte, må derfor deltakelsen være *reelt frivillig*. Skolen kan altså ikke basere seg på at foresatte deltar på skoleturer som er i skolens regi.

6 Fylkesmannens konklusjon

Indre Fosen kommune sikrer ikke at alle turer/aktiviteter er fullt ut gratis for elevene, jf. Fylkesmannens observasjoner og vurderinger ovenfor.

- At elever/foresatte betaler for kost, losji og aktiviteter, ifbm. klassetur i 10. trinn, er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.
- At det kreves inn penger fra elever/foresatte, når dugnadskrav ikke blir oppfylt, er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.
- At det kreves betaling for inngangsbilletter ifbm. arrangement i skolens regi er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.

- At det kreves betaling for transport til oppmøtested, ifbm. arrangement i skolens regi, er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.
- At foresatte pålegges å være med på skoleturer, er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.

7 Varsel om pålegg

Vi har funnet at Indre Fosen kommune har en praksis som er i strid med opplæringslovens bestemmelser om gratis grunnskoleopplæring.

Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

På bakgrunn av vår vurdering, gir Fylkesmannen følgende varsel om pålegg:

Indre Fosen kommune må endre sin praksis, jf. punkt 6 Fylkesmannens konklusjon, slik at den er i samsvar med bestemmelsene i oppl. § 2-15 samt rundskriv F-14-03. Dette for å sikre at aktiviteter og turer i skolens regi, og som er en del av opplæringen, er gratis for alle elever.

8 Frist for retting - egenerklæring

På bakgrunn av uttalelsen fra kommunen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten. Dersom vi opprettholder vår konklusjon om at tilsynet har avdekket brudd på regelverket, vil vi fatte vedtak om pålegg.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Indre Fosen kommune må gi en skriftlig tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport. Fristen for å sende en slik tilbakemelding til Fylkesmannen settes til 22.01.2021.

9 Klageadgang

Det er ikke klageadgang på foreløpig tilsynsrapport. Klageadgangen gjelder først når den endelige tilsynsrapporten er ferdigstilt. Endelig tilsynsrapport er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet.