



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Dykkar ref.:

Vår dato: 29.07.2016
Vår ref.: 2016/5284
Arkivnr.: 630

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Høringsfråsegn - nye reglar om skolemiljø

Vi viser til høringsnotat av 20.04.16 der Kunnskapsdepartementet sine forslag til endringar i reglane for elevane sitt skolemiljø blir sende på høyring. Synspunkta og merknadene våre til forslaget følger stort sett inndelinga i høringsnotatet.

Innleiingsvis vil Fylkesmannen i Rogaland understreke at vi støttar departementet sitt mål om å forenkle regelverket og styrkje handhevinga av det. Skoleeigar sitt ansvar for å sikre at kvar skole har forsvarleg kompetanse og ressursar, må likevel liggje i botnen. Det er på kvar skole og i kvar klasse barn og unge skal inkluderast og oppleve at dei høyrer til og kjenner seg trygge. Derfor er også skolen nærast til å vurdere og ta seg av skolemiljøsaker. Vi vil elles peike på at kompetanse og kompetanseutvikling på dette området må ha ein tydeleg haldningsdimensjon. Læraren sin relasjonskompetanse og arbeidet med klasseleiing og klassemiljø er det mest sentrale i førebygging på dette området.

Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Fylkesmannen i Rogaland er samd i forslaget om å gi eleven rett til eit *trygt og godt* skolemiljø. Denne formuleringa vil truleg femne så vidt at alle tilfelle der det er behov for å setje inn tiltak for å betre skolemiljøet til eleven, blir fanga opp.

Skolen si aktivitetsplikt

Etter gjeldande reglar har skolen ei handleplikt etter opplæringslova § 9a-3 andre ledd og ei vedtaksplikt etter opplæringslova § 9a-3 tredje ledd. Djupedal-utvalet rådde til å behalde handleplikta (med ei klargjering av innhaldet), men ville fjerne vedtaksplikta og erstatte henne med ei plikt for skolen til å utarbeide ein skriftleg plan. Det vart vist til at det tok for lang tid og var for arbeidskrevjande og vanskeleg for skolen å fatte enkeltvedtak, i tillegg til at det vart for mykje fokus på formalia i staden for å løyse saka for eleven. Departementet går ikkje inn for ein skriftleg plan, men foreslår ei aktivitetsplikt for skolen. Aktivitetsplikta svarar i det store og heile til dagens handleplikt etter § 9a-3 andre ledd, bortsett frå at skolen får ei såkalla utvida aktivitetsplikt i dei

tilfella der det blir påstått at tilsette har krenka elevar. Departementet viser igjen til at enkeltvedtak tar for lang tid for skolen å utarbeide, og at det er for vanskeleg og arbeidskrevjande. Departementet erkjenner at enkeltvedtak er viktig for å sikre rettstryggleiken til elevane, men vel i staden å leggje ansvaret for å fatte vedtak til handhevingsorganet. Dermed er det handhevingsorganet som får ansvaret for å opplyse og utgreie saka.

Fylkesmannen er samd i at for mange saker tar for lang tid å løyse i dag. Samstundes er det frå Fylkesmannen i Rogaland sin synsstad vanskeleg å sjå at det er skolen si vedtaksplikt som er det største hinderet for å løyse sakene raskare. Om ein ser på malen for vedtak som Utdanningsdirektoratet har utarbeidd til bruk for skolen på dette området, er det mest arbeidskrevjande for skolen å gi eit greitt oversyn over dei faktiske tilhøva i saka (bakgrunnen for saka, kva undersøkingar som er gjorde og kva desse har vist) og nemne og kort grunngi dei tiltaka skolen vil setje i verk som skal sikre eleven eit godt psykososialt miljø framover. Elles ligg resten i malen.

Når det no blir valt å gå bort frå at skolen skal fatte vedtak, meiner Fylkesmannen i Rogaland at det er nødvendig med eit tydelegare og meir presist krav til skolen si dokumentasjonsplikt enn det som går fram av forslaget frå departementet. Ei slik dokumentasjonsplikt er viktig for å sikre rettstryggleiken til eleven og for å få ei raskare saksbehandling. Etter vårt syn bør dokumentasjonsplikta konkretiserast og presiserast i lovteksten. Når handhevingsorganet skal opplyse saka, er ein avhengig av å få informasjon frå skolen om kva skolen har gjort av undersøkingar, kva desse har vist, kva tiltak som er sette i verk, og skolen sine vurderingar knytte til dette. Når skolen ikkje skal fatte enkeltvedtak, blir det etter vårt syn for usikkert å satse på at skolen sørgjer for nødvendig dokumentasjon ut frå eigeninteresse eller fordi dei kjenner til kva ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp som gjeld. Dersom skolen forsømer dokumentasjon om det som her er nemnd, vil det gjere arbeidet til handhevingsorganet vanskelegare og meir tidkrevjande. Det vil innebere at ein ikkje når målsettinga om rask og trygg handheving av eleven sine rettar.

Fylkesmannen i Rogaland meiner også det kan vere problematisk når forslaget til ny § 9A-4 seier at skolen skal syte for at eleven «kan ha» det trygt og godt på skolen. Vi er samde i at det er rett å gå bort frå ei vurdering av aktivitetsplikta på grunnlag av eleven si subjektive oppleving åleine, og i staden gjere vurderinga meir objektiv. Etter Fylkesmannen si vurdering er det likevel for uklart kva som ligg i eit kriterium som *kan ha* (det trygt og godt på skolen). Sjølve retten inneber at kvar elev skal ha det trygt og godt på skolen, og skolen si plikt bør svare til eleven sin rett. Departementet bør vurdere formuleringa og klargjere kva som skal vere tilstrekkeleg for at skolen har oppfylt aktivitetsplikta si.

Fylkesmannen i Rogaland støttar framlegget om eigne reglar for tilfelle der tilsette krenkjer ein elev.

Til slutt i pkt 4.3.5 i høyringsnotatet tar departementet opp krenkingar som skjer utanfor skolen. Fylkesmannen er samd med departementet sine vurderingar her.

Handhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikta

Målet med innføring av eit handhevingsorgan er å sikre enklare, raskare og tryggare handheving av eleven sin rett til eit trygt og godt psykososialt miljø, og det blir rådd til at Fylkesmannen får denne oppgåva. Handhevingsorganet sitt oppdrag skal vere *å ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt på en forsvarlig måte* (s.34). Dette er ikkje ordinær klagebehandling eller tilsyn, og det er skolen som konkret må løyse saka på skolen. Fylkesmannen ser at det kan vere behov for å innføre ei ordning der ein handhevingsinstans utanfor skolen grip raskare inn i prosessen på skolen enn det som ligg i gjeldande klageordning. Fylkesmannen i Rogaland meiner likevel at det i departementet sitt forslag berre eit stykke på veg er gjort greie for kva oppgåver handhevingsordninga konkret inneber. Det er peika på at målet er ei ordning som er meir *barnevennlig, lettere tilgjengelig og enklere å forstå enn i dag*, og at Fylkesmannen som handhevingsmynde må vere *forberedt på og rustet til å ta i mot henvendelser direkte fra elever, også elever som går på de laveste trinnene, i denne typen saker*. Departementet understrekar også at oppgåva inneber ansvar for å rettleie og vareta dei som tar kontakt. Etter det vi kan sjå, gir denne oppgåva både kompetansemessige og kommunikasjonsmessige utfordringar for å sikre at «døra er open» hos Fylkesmannen. Dette kjem vi nærare tilbake til nedanfor. Det vil sjølvsagt vere handhevingorganet som har det overordna ansvaret for saksutgreiing, men samstundes må ein ta omsyn til store geografiske avstandar og at det i mange tilfelle er tryggast og mest praktisk at skolen gjer naudsynnte undersøkingar, sjølvsagt i samråd med handhevingsorganet. Det er uklart om departementet ser føre seg eit handhevingsorgan som skal fungere som ei «utrykkingseining», ein instans som når det blir meldt inn ei sak, skal «rykke ut» til skolen med ein gong. Både på bakgrunn av dette og på bakgrunn av manglande dokumentasjonsplikt (jf. merknader ovanfor), meiner vi det er behov for å avklare rollefordelinga mellom skolen og handhevingsorganet tydeleg. Plikter for dei to instansane må konkretiserast meir enn det som ligg i forslaget. Krava til skolen bør takast inn i lovteksten.

I følgje framlegget til § 9a-5 skal Fylkesmannen som handhevingsorgan, ta stilling til om skolen har brote aktivitetsplikta. Fylkesmannen i Rogaland meiner at det for å få ei tryggare ordning, også må takast stilling til om eleven sin rett til eit trygt og godt skolemiljø er oppfylt, og om skolen sine tiltak er relevante og tilstrekkelege for å oppfylle retten.

Når det gjeld handhevingsorganet sine avgjerder, meiner Fylkesmannen i Rogaland at det vil vere enklast om ein seier rett fram at alle avgjerder om skolen si aktivitetsplikt skal vere enkeltvedtak. Då vil reglane i forvaltningslova gjelde direkte, både for konklusjonen om aktivitetsplikta er oppfylt eller ikkje, for pålegg om retting eller tiltak, og for vedtak om tvangsmulkt. Så er det vanskeleg å sjå at det skal vere behov for å gi kommunane klagerett på vedtak frå Fylkesmannen. I klagesaker etter forvaltningslova blir kommunen ikkje rekna som part i saka og har som hovudregel ikkje klagerett. Når Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og gir pålegg etter kommunelova § 60d, vil kommunen derimot bli rekna som part og ha klagerett. Dette skiljet er naturleg sidan ein i dei første tilfella har fokus på om den einskilde private part har fått oppfylt retten sin, medan ein i tilsynssaker normalt har mest fokus på kommunen sine plikter og det sjeldan er ein tydeleg privat motpart. Etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering er sakene etter opplæringslova kapittel 9a mest å likne med vanlege klagesaker etter forvaltningslova, og ikkje tilsynssaker. Til dømes kan Fylkesmannen opne eige tilsyn mot skolen/kommunen på grunnlag av konkrete klagesaker etter kapittel 9a. På bakgrunn av dette kan ikkje Fylkesmannen sjå at det er grunnlag for at kommunen

skal kunne klage på vedtak frå handhevingsorganet. Tvert i mot vil dette kunne forseinke løysinga av saka vesentleg, både fordi klagebehandlinga tar tid, men også fordi klageretten til kommunen kan gjere kommunen/skolen mindre motivert til å løyse saka så lenge dei har ein klage til behandling. I tillegg vil ein klagerett for kommunen kunne markere ein motsetnad mellom to likestilte partar, i staden for å fokusere på nettopp det ujamne styrkeforholdet som ligg i at klagerett er gitt den private svakare part, medan plikta til å sikre eleven eit trygt og godt skulemiljø einsidig ligg på den sterkare offentlege «parten».

Fylkesmannen er elles samd med departementet i den klageordninga som foreslått for dei som har meldt saka. Etter vår meining bør Utdanningsdirektoratet kunne prøve alle sider av saka.

Reaksjonar mot skuleeigarar

Fylkesmannen i Rogaland er samd med departementet i at det kan vere tenleg å innføre heimel til å gi kommunen tvangsmulkt som eit pressmiddel i enkelte saker som er fastlåste. Etter vårt syn må det utarbeidast sentrale retningslinjer for storleiken på mulkta for å sikre at nivået blir nokolunde likt over heile landet. Det må også klargjerast kor lenge mulkta skal gå: Inneber formuleringa «så lenge det ulovlege tilhøvet varer» at mulkta går til tiltak blir sette i verk, eller til tiltaka verkar, altså til eleven sin rett til eit trygt og godt miljø er oppfylt? Slike sanksjonar er noko heilt nytt innanfor opplæringssektoren. Omsyna til rettstryggleik og lik behandling bør derfor særleg sikrast. Vi har merkt oss at Flåte-utvalet i framlegget til ny kommunelov markerer motstand mot bruk av tvangsmulkt som styringsmiddel mot kommunane. Vi trur likevel at dette er eit verkemiddel som bør prøvast i dei mest fastlåste sakene. Det bør så evaluerast etter ei tid om det er eit tenleg verkemiddel i slike saker.

Andre endringar i kapittelet om elevane sitt skulemiljø

Framlegget til ny § 9a-3 har tittelen *Systematisk arbeid*, og ansvaret blir no plassert hos rektor. Fylkesmannen i Rogaland støttar dette. Elles gjer departementet berre framlegg om språklege endringar og forenkling av lovteksten. Etter vårt skjønn inneber kravet om systematisk arbeid både i gjeldande og ny regel eit krav til skolen om god førebygging og god internkontroll, og vi meiner at begge desse omgrepa må nemnast særskilt i den nye regelen. Som nemnt innleiingsvis, er læraren sin relasjonskompetanse og arbeidet med klasseleiing og klassemiljø det mest sentrale i førebygging på dette området, og både rektor og skoleeigar må prioritere tiltak for å sikre forsvarleg kompetanse og kompetanseutvikling knytt til kvar enkelt elev sitt skulemiljø. Også anna lovverk har eigne reglar om plikt til førebygging, t.d. helse- og omsorgstenestelova § 9-4. Elles har vi merkt oss at Flåte-utvalet i framlegget til ny kommunelov rår til at alle internkontrollkrav til kommunane i ulike særlover blir samla i kommunelova. Fylkesmannen i Rogaland ser fordelane med dette, men samstundes er det vårt syn at det på nokre område må vere særskilde krav om internkontroll for å sikre dei som er særleg sårbare. Både barn i barnehage og barn og unge i grunnsopplæringa må etter vårt syn framleis sikrast gjennom eigne reglar om internkontroll i barnehagelova (det har vi foreslått i anna høyring) og i opplæringslova.

Så meiner vi at dei endringane som blir foreslått om skolen si plikt til å informere elevar og foreldre om rettar etter kap. 9a, ikkje går langt nok. I dag har skolen ei plikt til å informere foreldra (men ikkje elevane) generelt om elevane sine rettar etter opplæringslova med forskrifter. Departementet foreslår å innføre ei spesifisert informasjonsplikt knytt til reglane i kapittel 9a. Fylkesmannen i

Rogaland meiner det er bra, men langt frå nok. Av alle rettar i opplæringslova er nok rettane etter kapittel 9a det skolane brukar mest tid på å informere om, sjølv om dei ofte ikkje informerer godt nok. Etter Fylkesmannen si meining vil det ikkje vere klart og presist nok når departementet overlét til skolane sjølve å velje form, innhald, tidspunkt og frekvens for denne informasjonen. Når Djupedalutvalet også klart har slått fast at rettane til elevane på dette området (og klageordninga) er for lite kjende, meiner Fylkesmannen i Rogaland at forventningane og krava til skolen må sikrast betre gjennom meir konkretiserte og presise reglar for informasjonsplikta.

Andre merknader

Ressursbehov

Departementet legg til grunn at endringa i rolla til Fylkesmannen som handhevingsorgan bør utløyse tilleggsressursar som svarar til ei ekstra stilling i gjennomsnitt for kvart embete. Fylkesmannen i Rogaland meiner dette ikkje vil vere nok. Som departementet held fram, er det grunn til å rekne med at det vil kome fleire saker til Fylkesmannen enn det gjer med dagens regelverk. Ambisjonsnivået for den nye handhevingsordninga er høgt, og inneber etter det vi kan sjå, utfordringar både når det gjeld kapasitet og kompetanse. Vi må no ha tilsette som kan samtale med barn i emosjonelt krevjande situasjonar, og som departementet peikar på i høyringsutkastet, både kan vareta og rettleie dei som tar kontakt. Fleire tilsette hos Fylkesmannen har tidlegare arbeid i barnehage eller skole. Men dei er rekrutterte inn fordi dei har evne til og interesse for forvaltning, ikkje fordi dei er særleg kompetente i dialog med barn. Vi må såleis ha noko rom for kompetanseutviklingstiltak. Dei best eigna medarbeidarane må likevel rekrutterast utanfrå i nye stillingar. Oppgåva som handhevingsorgan inneber nye og tidkrevjande arbeidsmåtar der vi både må ha ei slags vaktordning for å sikre at vi er lett tilgjengelege i og utanfor arbeidstid, og vi må vere budde på å «rykkje ut» til skolar på kort varsel. Slik «utrykning» bør ha to medarbeidarar for å sikre forsvarleg informasjonsinnhenting og vurdering. Det er uråd å vite kor stor saksmengda blir før ordninga har virka ei tid, men med talet på barn og unge i Rogaland og dei erfaringane vi har til no, vil vi tru at tre nye årsverk er eit realistisk behov.

Tvang og makt – regulering i opplæringslova

I vedlegg til ei pressemelding om regjeringa sine nye tiltak mot mobbing 18. april i år, blir det uttalt at regjeringa vil *utrede praksis omkring det rettslige grunnlaget for bruk av tvang og makt i skolen*. Fylkesmannen i Rogaland vil oppmode om at det blir nøye vurdert om bruk av tvang bør regulerast i opplæringslova. Etter vår vurdering er utfordringane når det gjeld bruk av tvang i skolen meir knytte til manglande kompetanse hos personalet enn til manglande heimlar i lovverket, men nettopp manglande regulering i opplæringslova gjer at det ikkje blir fokusert på kompetansebehov her i det heile. Situasjonar krev ofte at det må gripast inn for å hindre skade både overfor «vanlege» elevar og overfor barn og unge med særlege behov. Gjennom klagesaker og tilsyn og også ved kontakt med sektoren generelt, har Fylkesmannen erfart at kompetanse til å førebyggje og handtere slike situasjonar er svært mangelfull. Manglande kompetanse fører ofte til at tiltak blir vesentleg meir inngripande enn nødvendig, i nokre tilfelle så inngripande at sjølve tiltaket faktisk skadar barnet. Vi ser også i mange tilfelle at mangelfull kompetanse inneber bruk av tiltak som medfører at eleven sine rettar etter kap 9A i opplæringslova ikkje blir ivaretatt.

Reglane om bruk av tvang og makt i helse- og omsorgstenestelova vart i si tid tekne inn med eit overordna føremål om å redusere bruken av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemma.

Fylkesmannen i Rogaland meiner det no er viktig å regulere dette i skole (og også i barnehage) med same føremålet: Å redusere bruken av tvang i skolen. Dei ansvarlege og dei tilsette i skolen har minimal kjennskap til dei grensene som naudverjereglane i straffelova set, og dei kjenner svært lite til reglane i kap. 9 i helse- og omsorgstenestelova. I tillegg har Kunnskapsdepartementet si fortolking når det gjeld bruken av reglane i dette kapittelet i skolen, verka som ein «døropnar» nokre stader, slik at bruken av tvang aukar (jf. formulering i pkt. 2.6 i rettleiar om barn og unge med habiliteringsbehov og i pkt. 4.2.3 i rundskriv IS-10/2015 frå Helsedirektoratet). Fylkesmannen i Rogaland vil oppmode om at departementet regulerer bruk av tvang i skolen i opplæringslova, med eit todelt føremål: å redusere bruken av tvang i skolen og å sikre forsvarleg kompetanse til å vurdere både når tvang likevel må til og korleis slike situasjonar kan handterast med minst mogleg inngripande tiltak.

— Med helsing

Magnhild Meltveit Kleppa
fylkesmann

Sølvi Ona Gjøl
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Saksbehandlar: Sølvi Ona Gjøl
Saksbehandlar telefon: 51 56 87 26
E-post: solvi.ona.gjol@fylkesmannen.no