

## Læringsmiljøsenderets hørings svar på høringsnotatet vedr. forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø).

Det vises til utsendt høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet datert 20. april 2016. Senteret har valgt å fokusere på det som notatet viser til som de viktigste endringene som blir foreslått i det nye kapitlet om skolemiljø. Det oppleves vanskelig å komme med en bastant uttalelse når det gjelder en del av endringene siden det kan være vanskelig å se rekkevidden av dem dersom de blir satt ut i livet. Hørings svaret bærer derfor preg av å være innspill og momenter som beslutningstakerne bør være bevisst på dersom de går for de foreslåtte endringene.

### Ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever

Intensjonen med endringen er god, og dersom den blir etterlevd i praksis, vil det sannsynligvis kunne føre til forbedret praksis når det gjelder å skape trygge og gode skolemiljø.

Bortfallet av enkeltvedtaket foreslås bl.a. på grunn av at erfaringer viser at mange skoler sliter med å fatte gode, og formelt riktige vedtak. Det vil være hensiktsmessig å vurdere nøye om en målrettet kompetanseheving inn mot skolene, kan være fullt så virkningsfullt som å avskaffe ordningen og erstatte den med en ny ordning som også krever innføring av nye rutiner. Senteret har en viss bekymring knyttet til om elevenes rettssikkerhet faktisk kan oppleves å bli svekket ved bortfallet av enkeltvedtak, selv om forslaget påpeker at også den nye ordningen vil ha krav om saksbehandling i samsvar med forvaltningsloven. På en del av punktene som blir beskrevet i høringsnotatet, ligger det til grunn en relativ stor grad av skjønn fra skolens side når aktivitetsplikten skal vurderes. Her ligger det en viss fare i at bortfallet av enkeltvedtaket mer kan bli en ansvarsfraskrivelse, enn en skjerpet aktivitetsplikt. Vurderingen av hvilke brudd på aktivitetsplikten som skal rapporteres oppover i systemet, er et eksempel på dette. En omlegging som foreslått, vil i så fall medføre en omfattende og tydelig implementering for å sikre at den nødvendige holdningsendringen blant en del skoleansatte finner sted.

Senteret erfarer at mange skoler faktisk jobber godt med arbeidet mot mobbing, samt fatter enkeltvedtak i tråd med retningslinjene. Dette kommer gjerne ikke godt nok frem, da det naturlig nok er alle sakene som ikke blir håndtert godt nok som får mest oppmerksomhet. Det er allikevel viktig ved en eventuell lovendring, at skolene som har god innarbeidet praksis blir stimulert til å fortsette å bruke de strukturer og rutiner som har gitt god effekt. Når det nevnes at utarbeidelse av enkeltvedtak ser ut til å eskalere konfliktnivået mellom skole og barn/foresatte, så kan det gjerne være kommunikasjonen og arbeidet rundt vedtaket som er et større problem, enn selve enkeltvedtaket. Utrygghet og manglende kompetanse på skole- og skoleeiernivå, kan være den største utfordringen å ta tak i.

Det er svært positivt dersom en skjerpet aktivitetsplikt kan føre til bedret praksis knyttet til situasjoner hvor ansatte krenker elever. Det må komme tydelig frem at alle ansatte har plikt til å gripe inn dersom en ansatt ved skolen krenker elever, også dersom det skulle være en ansatt ved skolens ledelse. Skoleeier må også være seg bevisst sitt ansvar ved å iverksette egnede tiltak overfor de ansatte, enten de er skoleledere eller andre ansatte ved skolen.

### Ny håndhevingsordning ved brudd på aktivitetsplikten

En ny håndhevingsordning kan sikkert ha flere positive sider. Senteret får mange tilbakemeldinger på at foresatte og elever opplever det som vanskelig å få hjelp i tilfeller hvor de opplever at samarbeidet med skolen har blitt vanskelig, og hvor de ikke opplever at barnets psykososiale miljø er tilfredsstillende. Dersom man klarer å etablere et tilbud i form av en håndhevingsmyndighet hvor terskelen for å komme i kontakt med dem er lav, vil dette kunne bli en forbedring. Det er fint at det presiseres at eleven selv skal ha mulighet til å ta kontakt med håndhevingsmyndigheten, selv om dette gjerne ikke vil være tilfelle ved de fleste sakene. Klagegangen for elever og foresatte oppleves i mange tilfeller lang og utmattende for alle involverte parter. Forslaget legger vekt på at saksgangen skal bli enklere, raskere og tryggere, noe som vil være en stor forbedring. Samtidig vil også den nye ordningen kreve at håndhevingsmyndigheten utreder saken, og dermed også kreve tid til innhenting av informasjon fra blant annet skole. Dersom det ikke settes strenge krav til saksbehandlingsfrister, kan det være vanskelig å se at kriteriene om enklere og raskere håndtering kan innfris.

Det kan være verdt å vurdere om man med like stor effekt kunne sett på mulighetene for en ordning hvor klagemulighet og støtte til mobbeoffer og foresatte var lettere tilgjengelig, samtidig som man beholdt ordningen med enkeltvedtak. Selv om man kan enes om at loven slik den har vært, ikke har virket etter hensikten, kan det være nødvendig å se på alternative innfallsvinkler for at man skal oppnå bedre praksis. Senterets erfaring er at mange skoler og skoleeiere har behov for en kompetanseheving både knyttet til det juridiske, men ikke minst det pedagogiske når det gjelder å forebygge og håndtere mobbing m.m. Et kompetanseløft kombinert med en støtte og veiledning til både barn, foresatte og skole/skoleeier, sammen med en effektiv klageinstans, burde kunne føre til at ordningen med enkeltvedtak også kunne hatt den funksjonen den er ment å ha.

En håndhevingsmyndighet slik den er skissert i lovforslaget, vil bli et lavterskelorgan som trenger en bred kompetanse på mobbing og læringsmiljø. De må kommunisere godt med både barn, foresatte og skole/skoleeier, og ha evne til å ta alles perspektiv. Dette vil kreve en infrastruktur som er tilpasset den nye funksjonen organet skal ha, i tillegg til fagkompetansen. Erfaring tilsier at håndhevingsmyndigheten må beskjefte seg med et tilstrekkelig volum av slike saker, for at kvaliteten og likhetsprinsippet i de ulike sakene ivaretas. Departementet foreslår av ulike grunner å la Fylkesmannen være håndhevingsinstans. Dette vil ivareta prinsippet om nærhet til der hvor beslutningene skal gjøres, samt å se disse sakene i sammenheng med eventuelt annen relevant innsikt de måtte besitte, som f.eks. tilsyn. Prinsippet om nærhet kan på den annen side i enkelte tilfeller være uhensiktsmessig og gjøre en objektiv saksbehandling vanskelig. Uansett hva departementet måtte konkludere med, er senteret opptatt av ivaretagelse både av at fagspesifikk kompetanse og at den blir lett tilgjengelig for mobbeoffer og foresatte er til stede. Det må være en robust håndhevingsmyndighet med god kapasitet og som ikke er avhengig av enkeltpersoner, og hvor det etterstrebes likebehandling uansett hvor i landet problemene oppstår. Senteret ser for seg at det bør tilstrebes å utvikle noen nasjonale faglige standarder, som er felles for både skole, skoleeier, fylkesmann og direktorat. Slike standarder er gjerne mer benyttet innen helsevesenet, og kanskje har utdanningssektoren noe å lære av dem. For at håndhevingsmyndigheten skal være oppdatert på det faglige aspektet, kan det være en fordel at det etableres faste strukturer hvor spissede fagmiljø som f.eks. Læringsmiljøsentret er tilknyttet. Høringsnotatet legger til grunn økonomiske konsekvenser som tilsier økt kapasitet hos Fylkesmennene, men det kan se ut til at forslaget er noe underdimensjonert.

## Hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten

I dagens ordning hvor klagene som går til Fylkesmannen i hovedsak ser på det juridiske rundt om skolens saksbehandling har vært i tråd med forvaltningsloven, har dette i mange tilfeller gitt barnet og foresatte begrenset ny innsikt i hvilke tiltak som bør iverksettes på faglig bakgrunn. Dermed har det vært en fare for at den videre prosessen på skolen får en viss gjentakende form hvor det tar unødvendig lang tid før man får iverksatt nye tiltak. At det nå åpnes for at det kan gis både pålegg om retting, samt pålegg om tiltak som er av konkret art, vil kunne ha en positiv effekt når det gjelder å få korrigert de påklagede forholdene raskere enn tidligere. Det som imidlertid er like viktig, er at det blir iverksatt riktige tiltak basert på faglig innsikt. Pålegg om tiltak krever derfor som tidligere nevnt en svært god faglig spisskompetanse, da noe annet kan være særdeles skadelig for barnet som er involvert. Dette vil kunne bli en utfordring med mindre man får bygget opp en god fagkompetanse i forkant av eventuell innføring av ny lov.

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

I forslaget kommenteres det at omfanget på slike sanksjoner vil være lite, noe som er både ønskelig og kanskje sannsynlig. Senteret har i prinsippet stor tro på at økt faglig og praksisrettet kunnskap til praksisfeltet, er viktigere enn økonomiske sanksjoner. Motivasjonen for å bedre forholdene som påleggene rettes mot, bør være av en helt annen karakter enn økonomiske trusler. Det er samtidig mulig å se at en tvangsmulkt, eller trussel om sådan, kan ha en symbolsk verdi i seg selv i form av å signalisere at brudd på aktivitetsplikten er like kritikkverdig som brudd på andre lover hvor økonomiske sanksjoner allerede eksisterer. Senteret ønsker å poengtere at det er viktig å ikke ha overdreven tro på at dette er virkemiddelet som bør løftes mest frem i debatten om hvordan arbeid mot mobbing bør tas tak i. Forslaget etterlyser innspill fra høringsinstansene hvorvidt det bør lages retningslinjer for størrelsen på mulktene. At dette må baseres på et visst skjønn ut i fra at det må være noe som kommunen opplever nødvendig å følge opp, virker naturlig. Samtidig er det selvsagt et paradoks at mulkten i ytterste konsekvens faktisk ikke lar seg tvangsinndrive. Kanskje bør man også ta i betraktning at å svekke en kommune økonomisk ikke nødvendigvis gjør en skoleeier bedre rustet til å sette inn ressurskrevende tiltak som kan være nødvendig. Det kan også være verdt å se på muligheten for å pålegge skoler/skoleeier veiledning som et alternativ til økonomiske sanksjoner. Dette vil det da være naturlig at håndhevingsmyndigheten er ansvarlig for å påse blir gjennomført.

## Ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø

Enten loven blir endret eller ikke, så viser erfaring at informasjonen om elevenes rettigheter kan bli enda bedre enn i dag. Ved en lovendring, vil informasjonsbehovet øke ytterligere, ikke minst den første perioden etter lovendringen. Dersom det blir en håndhevingsmyndighet med lav terskel som elever og foreldre kan henvende seg til, er det avgjørende at denne blir formidlet gjennom kanaler som elever og foresatte bruker. Skolens hjemmesider og deres informasjonskanaler for øvrig, blir essensielle. Deretter krever det et godt mottaksapparat fra håndhevingsmyndighetens side, slik at det ikke blir vanskelig og byråkratisk å finne frem. Høringsnotatet viser til portaler m.m. som skal utvikles, noe som høres nødvendig ut. Historisk sett har relevant informasjon gjerne vært mest rettet mot foresatte, mens elevene

selv ofte ikke kjenner til de prosedyrer som finnes, og hvilke muligheter de har for å få hjelp. Det bør fokuseres på dette uansett utfall av den planlagte lovendringen.

Stavanger 27.06.16

Tarja Tikkanen  
Senterleder