



Kunnskapsdepartementet
Att. Løvaas Elisabeth
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Barnehage- og utdanningsavdelingen
Deres ref.: 15/1647
Vår ref.: 2015/2226 632.3 GRE
Vår dato: 19.06.2015

Høring - NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Vi viser til høringsbrev av 19.03.2015 og NOU 2015:2 «Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø». Utvalget har selv definert sju hovedprioriteringer i en ny politikk for å forebygge og hindre mobbing. Fylkesmannen i Østfold har valgt å kommentere seks av områdene som utvalget løfter frem. Kommentarene er strukturert i den rekkefølgen områdene er omtalt innledningsvis i pkt. 1.5.

1. Å legge til rett for en stor statlig satsing på Inkluderende skole

- Fylkesmannen er i utgangspunktet positiv til en slik satsing. Vi ser gjerne at satsingen i enda større grad fokuserer på viktigheten av det forebyggende arbeidet. Når det gjelder hvordan satsingen skal organiseres og forslaget om at det skal etableres et partnerskap, mener vi det er viktig å se på erfaringene fra tidligere partnerskapsarbeid. Et annet forhold vi mener er av betydning for om denne statlige satsingen skal lykkes, er at den sees i sammenheng med hele det statlige støttesystemet, eksempelvis Veilederkorpsene og Statped. Det må også være en tydelig sammenheng med andre strategier og satsinger, herunder ungdomstrinnsatsningen, etter- og videreutdanning av PPT, kompetanse for kvalitet og kompetanse for mangfold. Ikke minst må disse sammenhengene være tydelige for skoleeier, skoleleder og ansatte i skoleverket.

2. Endring av opplæringsloven kapittel 9a

- Fylkesmannen støtter forslaget om synliggjøring av Barnekonvensjonen i opplæringsloven. Videre støtter Fylkesmannen forslaget om at kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll knyttet til elevenes skolemiljø presiseres i loven, herunder at ansvar og roller gjøres tydeligere. Vi stiller derimot spørsmål ved om det er hensiktsmessig å flytte reguleringen av ordensreglementet til kapittel 9a. Dette kan etter vår oppfatning bety en innsnevring av ordensreglementet, bl.a. fordi man tar bort fokus fra at ordensreglementet er grunnlaget for vurdering i orden og i adferd. Det er heller ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom sanksjoner i ordensreglementet og tiltak som settes i verk for å bedre en elevs psykososiale skolemiljø.

Når det gjelder forslag om endringer knyttet til aktivitetsplikten, er vi i utgangspunktet positive til at innholdet i aktivitetsplikten presiseres i lovteksten. Fylkesmannen oppfatter imidlertid at den største forskjellen fra gjeldende og til dels uskrevet rett, er at det ikke lenger skal fattes et enkeltvedtak. Etter Fylkesmannens forståelse skal det kun lages en skriftlig plan med tiltak "om nødvendig". Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål ved om dette er en styrking av elevens rettsikkerhet eller om det i realiteten innebærer en svekkelse av elevens rettsstilling. I dag kan et enkeltvedtak med tilhørende rettsikkerhetsgarantier være en

trygghet, og bidra til å sikre best mulig ivaretagelse av eleven. Fylkesmannen støtter ikke utvalgets forslag om å innskrenke barns rettigheter gjennom opphør av kravet om et enkeltvedtak på et så sentralt område som psykososialt skolemiljø. Forvaltningsloven § 2 definerer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak og stiller der tilhørende krav til saksbehandlingen. En skoles avgjørelse av spørsmål om en elevs rett til et godt psykososialt skolemiljø er oppfylt eller ikke, vil etter definisjonen i § 2 være et enkeltvedtak. Etter Fylkesmannens vurdering går utvalget her inn for å gjøre unntak fra grunnleggende forvaltningsrettslige regler som er ment å sikre en forsvarlig saksbehandling for elever i en sårbar situasjon.

Fylkesmannen støtter utvalgets ønske om at spørsmål knyttet til bruk av tvang i skolen utredes nærmere.

3. Styrket håndheving av opplæringsloven

- Fylkesmannen støtter ikke forslaget om at Barneombudet (BO) gjøres til førsteinstans for klager på saker om psykososialt skolemiljø. Det er flere årsaker til dette. For det første, og som beskrevet over, opplever vi at dette innebærer en innskrenking av elevens rettigheter. For det andre er mange av klagesakene som kommer til Fylkesmannen svært sammensatte. Det er ikke uvanlig at en klage inneholder eksempelvis elementer av psykososialt skolemiljø, skyss, nærskole/-skolebytte, spesialundervisning og karakterfastsetting. Vi ser at arbeidsfordelingen mellom Fylkesmannen og BO i slike saker blir utfordrende. Vi kan ikke se at utvalgets forslag inneholder tiltak som er egnet til å håndtere denne utfordringen. Videre ser vi at grenseoppgangen mellom hendelsesbasert tilsyn drevet av Fylkesmannen og BOs klagesaksbehandling blir uklar med hensyn til oppgaver, roller og ansvar. NOU'en er uklar mht. når Fylkesmannen skal gjennomføre hendelsesbasert tilsyn i en enkeltsak og når BO skal klagesaksbehandle i samme sak. Det er videre uklart hvordan de to instansenes avgjørelser i samme sak skal stå i forhold til hverandre. I dagens praksis er det viktig for Fylkesmannen å se klagesaksbehandling, tilsyn og veiledning/opplysning i sammenheng, slik at vi kan gjøre en forsvarlig vurderingen av hvilke tiltak vi setter i verk i den enkelte sak.

Fylkesmannen foreslår at BO får en tilsvarende stilling og myndighet på alle områder som angår barn som den Sivilombudsmannen (SOM) har i sin kontroll av forvaltningen. Videre foreslår vi at Fylkesmannens arbeid med klager etter kapittel 9A styrkes gjennom eksempelvis bedre rutiner for veiledning, oppdatering, fellesskoleringer i samarbeid med andre embeter, Utdanningsdirektoratet/Kunnskapsdepartementet og utdanningsrettslige fagmiljøer. Vi er heller ikke fremmede for en styrking ved embetene med dedikerte medarbeidere for å ivareta dette arbeidet.

Det anses som positivt at Fylkesmannen får hjemmel til å gi administrative sanksjoner.

Etablering av et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av de juridiske fakultetene er viktig og riktig. Vi mener også det er sentralt at utdanningsrett kommer inn i lærerutdanningen samt i etter- og videreutdanning for lærere.

4. Styrking av skoleeierskapet

- Fylkesmannen støtter mange av tiltakene som forslås i NOU'ens kapittel 17. Dette gjelder eksempelvis endrede krav til innhold i tilstandsrapporten samt revisjon og digitalisering av veilederen om forsvarlig system.

Endring av PPTs mandat og overføring av ressurser fra Statped til PPT vil gjøre kommunene i bedre stand til å imøtekomme kravene om et «mobbefritt skolemiljø». Vi støtter forslaget om at KD utreder behovet for veiledende norm for bemanning i PPT.

5. "Et lag rundt eleven".

- Vi støtter at det skal gjøres en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet. Et uttalt mål bør være at støttesystemene i fellesskap inngår i og stimulerer til samarbeid og samordning på tvers av etater og fagområder.

Når det gjelder forslaget om at alle kommunene må gjennomgå ansvarsfordeling, oppgaver og tiltak i samarbeid, mener Fylkesmannen at målet må være å sikre helhet i det kommunale og det statlige hjelpetilbudet til barn og unge, og gjennom dette ivareta FNs barnekonvensjon. Fylkesmannen savner for øvrig at foreldrene vies mer oppmerksomhet i "laget rundt eleven", da de har en unik rolle i barnets liv.

Fylkesmannen mener videre at både barnets og foreldrenes stemme bør høres når det skal utarbeides forebyggingstiltak og handlingsplaner mot mobbing og krenkelser.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Trond Rønningen e.f.
ass. fylkesmann



Dag Løken
utdanningsdirektør

Saksbehandler: Grete Reitan

