



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
Att. Løvaas Elisabeth

Deres referanse 15/1647
Vår referanse 2015/2065-3 630 JKS
Saksbehandler Jon Kristian Sørmo, tlf. 61 26 61 22

Dato 22.06.2015

Høring - Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø - Høringssvar

Innledning og oppsummering.

Fylkesmannen i Oppland viser til brev av 19. mars 2015 der NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø, ble sendt på høring. Fylkesmannen har gitt høringsuttalelse i tråd med utvalgets samlede liste over tiltak i kapittel 1.4, med henvisning til kapittel.

Det er skolene og skoleeierne som i første rekke må sikre at rettighetene til elevene går fra ord til handling. Fylkesmannen i Oppland slutter seg til utvalgets forslag om å styrke skolene og skoleeierens kompetanse på regelverket. Et viktig nasjonalt mål må være å styrke skolene og skoleeierne sin kompetanse i hvordan de skal forebygge at elever blir utsatt for krenkelser. Skolene og skoleeierne må ha tilstrekkelig kunnskap i hvordan de skal avdekke at elever blir utsatt for krenkelser og ikke minst løse saker som oppstår slik at alle elever får oppleve et trygt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Skolens og skoleeierens arbeid med det helhetlige skolemiljøet blir viktig, og skolen må bygge en skolekultur som er inkluderende med rom for den enkelte. Arbeidet må forankres i forskningsbasert kunnskap og i den erfaringsbaserte kunnskapen som den enkelte skolen sitter på. Utvalgets forslag om å utarbeide en nasjonal veileder for håndtering av saker etter kapittel 9a er et viktig steg i riktig retning. Fylkesmannen støtter dette.

Skoleeier har et overordnet ansvar for å sikre alle elever et trygt skolemiljø og skoleeiers ansvar må bli tydeligere. Det kan ikke være rom for tvil om hvem som har det overordnede ansvaret. Fylkesmannen mener at en tydeliggjøring av hvem som har ansvaret sammen med tydeligere rettigheter for elevene vil føre til et sterkere vern for den enkelte.

Det er behov for regler som styrker håndhevelsen av regelverket og som sikrer den enkelte elevens rett til å klage når skolen eller skoleeier ikke evner å ivareta retten til et trygt skolemiljø. Fylkesmannen i Oppland mener at elever og foreldre må få økt kunnskap om mulighetene til å klage. Klageinstansen må kunne se helheten i sakene, ha juridisk- og pedagogisk kompetanse, og kapasitet til å behandle klagen effektivt. Det er avgjørende at klageinstansen har bred kompetanse på opplæringsområdet. Fylkesmannen i Oppland viser til flere forhold som kan styrke dagens ordning med klageinstans hos Fylkesmennene. Vi mener at med de foreslåtte tiltakene vil Fylkesmennene være best egnet til å ivareta den enkelte elevens rettsikkerhet etter kapittel 9a.

Fylkesmannen i Oppland vil også trekke frem betydningen av PP-tjenesten og det er behov for en tydeliggjøring av PP- tjenestens mandat knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Arbeidet med elevens skolemiljø må gjenspeiles i PP-tjenestens lovpålagte oppgaver.

Kapittel 13 – Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Fylkesmannen i Oppland støtter utvalgets forslag til arbeid for å fremme godt skolemiljø. Vi mener det er viktig at dette arbeidet retter seg mot det helhetlige skolemiljøet, og ikke bare er knyttet til forebygging av krenkelser, mobbing mv. Et slikt arbeid vil omfatte hele skolen som organisasjon og skolens kultur, og bør omfatte alle partene i skolesamfunnet. Opplæringslovens formålsbestemmelse bør ligge til grunn for dette arbeidet, og det bør gjenspeiles i en ny generell del av læreplanverket. Vi støtter utvalgets vekt på sosial tilhørighet som en del av inkluderingsbegrepet.

Fylkesmannen i Oppland vil peke på at når utvalget legger vekt på et normkritisk perspektiv, så må ikke dette gjelde kun elevene og lærerne som individer, men også skolen som system og de normer som formidles gjennom arbeid og organisering av skolehverdagen.

Fylkesmannen stiller også spørsmål ved om det vil være riktig å bygge opp egne fagmiljøer med spisskompetanse på krenkelse, mobbing osv. Det er en fare for at dette kan ta oppmerksomheten bort fra det helhetlige forbyggende arbeidet for å fremme et godt skolemiljø.

Arbeidet for å fremme et godt skolemiljø vil også dreie seg mye om å styrke elevene i sosial og personlig utvikling. Dette er en svært viktig del av skolens «mandat» som kommer fram gjennom formålet med opplæringa og bør være tydelig i en ny generell del av læreplanverket. Fylkesmannen i Oppland er usikker på om det vil være formålstjenlig å beskrive dette som en egen «grunnleggende kompetanse».

Skolens samarbeid med foreldrene er svært viktig for å lykkes godt i alt arbeidet på skolen. Fylkesmann i Oppland mener at utvalget legger for liten vekt på skolens ansvar for at dette samarbeidet styrkes, også på områder som ikke angår digital mobbing og trakassering utenom skoletiden.

Fylkesmannen i Oppland er positiv til å opprettholde de krav som Utdanningsdirektoratet stiller til programmer som får statsstøtte. Vi støtter utvalgets forslag når det gjelder programmene.

Kapittel 14 – Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen.

Utvalgets forslag i kapittel 14 er at:

«Det utarbeides en veileder om håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som bygger på kunnskap om hva som virker, og den nye aktivitetsplikten som foreslås i kapittel 15.»

Fylkesmannen i Oppland er positiv til at det skal utarbeides en veileder for behandling av saker etter kapittel 9a. Vår erfaring er at skoler og kommuner etterlyser en slik veileder som kan gi dem en type «oppskrift» på hvordan slike saker kan behandles på best mulig måte. Det er viktig å sette skolene i stand til å ta hånd om disse sakene. Det er viktig at veilederen blir et nyttig arbeidsverktøy for skolene.

Fylkesmannen i Oppland er positiv til at forskningsbasert kunnskap bør anvendes, men vi kunne ønske oss en utdyping av hva som ligger i begrepet «forskningsbasert kunnskap». Vi mener at erfaringsbasert kunnskap som skolene besitter også er en viktig faktor. Kanskje er det like viktig at denne systemiseres slik at den kan danne grunnlaget for læring og ny praksis.

At det i ny lov legges inn noen kriterier skolene skal se etter/gjøre i behandlingen av saker etter kapittel 9a er en vesentlig endring fra dagens lovverk. Det er helt nødvendig og veldig bra.

I kapittel 14 foreslår utvalget også at det i § 9A-7 presiseres at elever ikke skal bli krenket i sammenheng med virksomheten. FMOP mener at lovgiver bør bli mer tydelig på disse pliktene, og hva som ligger i dem. Skolene må ikke pålegges mer arbeid enn de er i stand til å utføre, eller gå ut over sin rolle. Elever/foreldre har rett til et privatliv. Samtidig er vi enige i at det er utrolig viktig med et godt skole-hjem samarbeid i disse sakene, og at skoleledelsen, lærere og foreldre drar dette sammen – i samme retning.

Et annet forslag utvalget kommer med i kapittel 14 er en skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller ansatte krenker elever, jf. ny § 9A-8. Dette er hendelser som ikke skal forekomme, men vår erfaring er at dette oppleves som et problem for flere elever/foreldre i kapittel 9a-saker. Vi mener derfor at det er viktig å ta tak i dette og støtter utvalgets forslag.

Fylkesmannen i Oppland støtter forslaget om at det bør inngås et samarbeid med Datatilsynet om å utarbeide en veileder for å heve skoleeiers kompetanse på behandling av personopplysninger.

Kapittel 15 – Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a.

Fylkesmannen støtter utvalgets vurderinger om nødvendigheten av forenkling ved å innføre aktivitetsplikten i stede for handlingsplikten og vedtaksplikten.

Fylkesmannen er enig med utvalget i behovet for regelverksendringer for å sikre at alle elever får et trygt skolemiljø. Utvalget trekker frem flere forhold i dagens regelverk som viser utfordringene med å sikre rettighetene. Men, uavhengig av endringer i regelverket vil skoleeieres og skoleledernes regelverkskompetanse være sentral. Skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø etter kapittel 9a har vært tema i Felles nasjonalt tilsyn i 2010-2013. Fylkesmannen mener å ha avdekket gjennom tilsynene og i klagesaksbehandlingen at manglende regelverkskompetanse hos skoleeierne og skolelederne er en utfordring. Fylkesmennene har i embetsoppdraget et veiledningsoppdrag, og veiledning om reglene knyttet til saksbehandling har vært et prioritert oppdrag de siste årene. Utvalget trekker frem Universitet i Oslo sin undersøkelse i 2010 av klagesaker hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmennene mener å se de samme hovedtrekkene som undersøkelsen viser, og vi mener at arbeidet må prioriteres ytterligere i tiden fremover. Økt regelverkskompetanse er avgjørende for rettssikkerheten til elevene.

Mye ansvar for håndteringen og ivaretagelsen av regelverket etter kapittel 9a er i dag lagt på skolenivå. Skoleeierne har gjennom opplæringsloven § 13-10 et overordnet ansvar. Men, dette er ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjort i dagens regelverk. Fylkesmannen i Oppland har gode erfaringer med å kontakte skoleeiere når vi får henvendelser fra familier og elever om at skoler ikke ivaretar retten etter kapittel 9a. Henvendelser til skoleeiere har ført til raskere og tettere oppfølging av saker. Fylkesmannen støtter derfor utvalget, og mener at skoleeierens ansvar for elevenes skolemiljø må gjøres tydelig i kapittel 9a slik at det ikke kan oppstå tvil om hvem som har det overordnede ansvaret.

Utvalget tar til ordet for å tydeliggjøre elevens rett. En tydeliggjøring kan bidra til økt regelverksforståelse hos de som skal forvalte regelverket. Videre vil en tydeliggjøring av elevens rett gjøre det lettere for elevene å gjøre seg kjent med rettighetene de faktisk har etter loven. Utvalget foreslår å legge til begrepene «trygt» og «sosial tilhørsløse» i § 9a-1, og Fylkesmannen mener også at det vil være enklere å avgjøre innholdet i de rettslige standardene i disse begrepene enn begrepet «godt» som er brukt i dag.

Utvalget mener videre at ny § 9A-1 må tydeliggjøre at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn i vurderingen av retten, og de foreslår til nytt første ledd at prinsippet om at «elevens

subjektive opplevelse» er avgjørende for om eleven er krenket eller ikke. Fylkesmannen er enig i at elevens subjektive opplevelse skal inngå i vurderingen. Verken skoleeier, skoleledelsen eller ansatte skal kunne si at eleven må tåle eller akseptere krenkelser. Fylkesmannen har erfart i klagesaksbehandling og i forbindelse med veiledning at betydningen av at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn, skaper usikkerhet hos de som skal praktisere og håndheve regelverket. Dette gjelder særlig knyttet til vurderingen av hvilke tiltak som er egnede og tilstrekkelige. Tiltakene skal sikre at elevens subjektive opplevelse blir i samsvar med retten etter opplæringsloven § 9a-1, men tiltakene må rettes mot de forholdene/ omstendigheten som forårsaker at eleven har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt.

Fylkesmannen har sett i klagesaker at utdanningssektoren er usikker i sin forståelse av selve begrepet «elevens subjektive opplevelse». Fylkesmannen mener det også er nødvendig å søke å finne mer objektive og konstaterbare grunner for at eleven har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt. Dette betyr imidlertid ikke at elevens subjektive opplevelse skal trekkes i tvil på noen som helst måte. Det er et skille som ikke kommer tydelig nok frem i dag at skolen må bygge på faglige vurderinger av hvilke tiltak som er egnet og tilstrekkelig for å stoppe krenkelser.

Fylkesmannen er skeptisk til å løfte frem elevens subjektive opplevelse i et eget ledd i bestemmelsen. Det må i så fall gis en grundigere redegjørelse i forarbeidene knyttet til hvilke vurderinger som skal legges til grunn i avgjørelsen av hvilke tiltak som skal iverksettes. Et annet forhold som er utfordrende er de tilfellene at skoleeier/skoleleder har iverksatt egnede, tilstrekkelige og lovlige tiltak, men hvor eleven allikevel har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt. Det er tilfeller der fylkesmennene har konkludert med at skolen har sikret elevens rettighet etter kapittel 9a selv om eleven allikevel har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke svarer til kravet i loven. Dette gjelder få tilfeller. Fylkesmannen mener det bør presiseres at den subjektive opplevelsen ikke kan sette absolutt stengsel for at klageinstansen kan komme til å konkludere med at retten etter kapittel 9a er oppfylt, selv om eleven har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt.

Utvalget tar til ordet for at begrepet «nulltoleranse» blir lagt til i ny § 9A-1 andre ledd. De viser til at flere organisasjoner har problematisert at skolene ikke praktiserer dette. I Felles nasjonalt tilsyn 2010-2013 var det kontrollspørsmål som dreide seg om skolene hadde drøftet seg frem til en felles forståelse av innholdet i krenkende ord eller handlinger. Erfaringene fra tilsynene var at de fleste skolene viste til at de hadde nulltoleranse, og at dette ble praktisert. I tilsynet var det ikke tilstrekkelig at skolene viste til nulltoleranse, men det ble i tillegg stilt krav om at skolene var presise på det nærmere innholdet i begrepet. Fylkesmannen er enig med utvalget i at alle skal ha nulltoleranse for ord eller handlinger som krenker noens verdighet eller integritet. Utvalget skriver at nulltoleranse er et grunnprinsipp som også gjelder i dag jf. opplæringsloven § 9a-1. Erfaringene fra tilsynene avdekket at den enkeltes forståelse av innholdet i begrepet «nulltoleranse» er ulikt. Det kan være vanskelig å konkretisere meningsinnholdet i et slikt begrep. Utvalget legger vekt på at begrepene som velges i ny § 9A-1 skal inneholde begreper som har tydelig meningsinnhold og som ikke kan tolkes på ulike måter. Fylkesmannen uttrykker skepsis til at begrepet «nulltoleranse» blir tatt direkte inn i ordlyden til ny bestemmelsen, og mener heller at et slikt begrep skulle ha vært uttrykt i f. eks formålsbestemmelsen i opplæringsloven.

Fylkesmannen i Oppland vil fremheve viktigheten av skoleeiers og skoleleders forebyggende arbeid hvor elever og foreldre er inkludert. Utvalget redegjør for det forebyggende arbeidet i kapittel 15.9 gjennom å vise til det systematiske HMS- arbeidet og kravet til internkontroll. Fylkesmannen støtter utvalgets forslag om tydeligere krav til det systematiske HMS- arbeidet og internkontrollen.

Utvalget foreslår å innføre en ny aktivitetsplikt som erstatter dagens handlingsplikt og vedtaksplikt. Fylkesmannen mener at forutsetningen ligger i utvalgets drøftelse i kapittel 15.12.4 om et eventuelt krav til enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Utvalget stiller spørsmål om skolenes oppfyllelse av elevens rett til et godt psykososialt miljø etter kapittel 9a faktisk er myndighetsutøvelse eller ikke. Slik Fylkesmannen leser høringen konkluderer utvalget med at

håndtering av krenkelser er en lovpålagt plikt, og at håndteringen faller innunder den offentlige tjenesteytelsen. Fylkesmannen i Oppland er enig i utvalgets vurderinger og mener at denne samsvarer med linjen som Høyesterett trakk i den såkalte Kristiansand-dommen. Erfaringene fra tilsyn og klagesaksbehandling tilsier at utdanningssektoren har utfordringer med å håndtere og forholde seg til dagens skille mellom en handlingsplikt og en vedtaksplikt. I flere sammenhenger har det blitt diskutert hvilken «terskel» skolene skal legge til grunn for når handsplikten og/ eller vedtaksplikten skal inntre. Fylkesmannen mener at dagens regel er krevende å håndtere for utdanningssektoren. De aller fleste tiltakene som iverksettes for å gjenopprette situasjonen er trolig ikke så inngripende for rettigheter eller plikter at en plikt til å skrive enkeltvedtak utløses etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Fylkesmannen mener at opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd, som etablerer kravet til vedtaksplikten, ikke bør videreføres. Fylkesmannen er enig i at det kan reises spørsmål til om enkeltvedtaksformen er egnet til å løse saker etter kapittel 9a, og at enkeltvedtaksformen i noen tilfeller kan vanskeliggjøre prosessen. Det er en svakhet i dagens regelverk at enkeltvedtaksformen er hjemlet som et spor som skal følges i håndteringen av kap. 9a-saker. Enkeltvedtaksformen kan virke formalistisk og skremmende for familier som ber om at skolen sikrer elevens rett til et godt og trygt skolemiljø.

Fylkesmannen i Oppland støtter utvalgets beskrivelse av hvordan innholdet i ny aktivitetsplikt skal være.

Kapitel 16 – Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a.

I kapittel 16 behandles regler knyttet til håndheving av regelverket. Klage, tilsyn, bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner, straff og erstatning er vurdert.

Utvalget viser til at de har vært i kontakt med flere som har påpekt at dagens klageordning ikke er god nok. Etter gjeldende rett kan elever og foreldre etter § 9a-3 tredje ledd klage på enkeltvedtaket eller på at skolen ikke har fattet enkeltvedtak innen rimelig tid. Myndigheten til å behandle klagesakene er delegert fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmennene etter opplæringsloven § 15-2.

Det blir blant annet pekt på at embetene i sin klagebehandling i stor grad fokuserer på om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er fulgt, og i mindre grad ser på om elevens rett er oppfylt, og om eventuelle tiltak er tilstrekkelige og egnede til å oppfylle retten. Fylkesmennenes fokus på kravene til enkeltvedtakene henger nøye sammen med dagens vedtaksplikt.

Fylkesmannen i Oppland vil nansere bildet ved å vise til Utdanningsdirektoratet sin instruks av 20. juni 2014 om Fylkesmannens behandling av klager etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd. Utdanningsdirektoratet arrangerte flere nasjonale samlinger for saksbehandlere hos fylkesmennene hvor temaene var knyttet til håndteringen av klager etter kapittel 9a. Fylkesmannen i Oppland vil fremheve dette arbeidet, og mener at fylkesmennene sin håndtering av klagesaker er styrket. For det første har Fylkesmannen nå et større fokus på å reparere saksbehandlingsfeil fremfor å konkludere med ugyldige vedtak, og sende saken tilbake til skolen til ny behandling. For det andre har fokuset på tiltakene blitt større.

Fylkesmannen i Oppland har i flere saker vurdert hvordan retten kan oppfylles ved å fastsette egnede og tilstrekkelige tiltak i samarbeid med eleven selv, foreldrene, skolen, og PP- tjenesten. Fylkesmannen har også bedt om månedlige rapporteringer med evaluering av tiltakene for å følge utviklingen i sakene. Utvalget viser til Barneombudet, som mener at det ikke nytter å klage på enkeltvedtak etter kapittel 9a. Videre vises det til at fylkesmennenes klagebehandling ender med stadfesting av skolens vedtak, eller at vedtaket oppheves og sendes tilbake til skolen for ny behandling. Disse vurderingene bygger på Barneombudets omtaler fra 2009 og 2012. Fylkesmannen i Oppland trekker ikke i tvil vurderingene fra 2009 og 2012. Men, Fylkesmannen mener at utvalget

også burde ha vurdert effekten av instruksen og det målrettede arbeidet med å bedre fylkesmennene sin klagebehandling på dette området. Et nytt klageorgan vil også trenge en oppbygningsfase med tanke på å bygge kompetanse.

Fylkesmannen er enig med utvalget i at det er behov for en ny klageordning, og dette henger særlig sammen med de endringene som foreslås i kapittel 15 om aktivitetsplikten. Når det nå foreslås at det ikke skal fattes noen enkeltvedtak ved de enkelte skolene, vil det heller ikke være noe enkeltvedtak å klage på. Klageinstansen vil da heller ikke måtte ta stilling til om kravene i forvaltningsloven er fulgt. Det er viktig å komme frem til en klageordning som ivaretar hensynet til barnets beste, ivaretar kravet til likebehandling og som er kjent og tilgjengelig for elever og foreldre.

Ved en innføring av aktivitetsplikt vil eleven og foreldrene kunne klage på at skolen eller skoleeieren ikke har oppfylt sin lovpålagte plikt som tjenesteyter. Utvalget foreslår at eleven eller foreldrene skal kunne klage til Barneombudet som etter forslaget vil være førsteinstans som skal fatte enkeltvedtak. Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda som foreslås opprettet. Forslaget innebærer at tre ulike instanser kan komme til å måtte sette seg inn i og ta stilling til en enkelt elevs rett til et trygt skolemiljø. Fylkesmannen i Oppland mener at en slik ordning kan føre til at klagesakene tar lang tid.

En annen utfordring med utvalgets sitt forslag er at klageinstansen kan miste perspektivet for helheten i sakene. Fylkesmennene erfarer at svært mange saker etter kapittel 9a også handler om andre omstendigheter i elevens opplærings situasjon. Erfaringene fra klagesaker er at svært få klagesaker kun dreier seg om kapittel 9a. Vi ser av klagesakene at de ofte er knyttet til saker etter opplæringsloven kapittel fem og mulige reaksjoner etter reglene om ordensreglement som er hjemlet i opplæringsloven kapittel to. Elementer fra kapittel 9a- saker kan også inngå i vurderingen i saker om f. eks skolebytte, skoleskyss, og klassebytte. Fylkesmennene skal fortsatt behandle disse sakene. Det vil kunne by på utfordringer for familier som allerede er i en sårbar situasjon å måtte forholde seg til flere forvaltningsorgan som etter utvalgets forslag vil være skolen/ skoleeier, fylkesmennene, Barneombudet og Skolemiljøklagenemnda. Det kan stilles spørsmål til om denne måten å organisere klageinstituttet vil fremstå som særlig barnevennlig.

Det er viktig at klageinstansen er tilgjengelig lokalt for å sikre at klageordningen i realiteten får en lav terskel. Fylkesmennene er tilgjengelige lokalt og har nærhet til både de som klager og til den enkelte skolen og skoleeier. Ved å etablere en nasjonal klageinstans i form av Barneombudet lokalisert i Oslo vil avstanden mellom beslutningstakerne og de som er berørt av vedtaket bli større enn ved at fylkesmennene er klageinstans.

Fylkesmannen i Oppland er enig med utvalget når de viser til at dagens klageordning utfordres med tanke på å sikre likebehandling og spesialisert kompetanse til å behandle saker. Dagens ordning kan være en utfordring for elevens rettsikkerhet. Et lavt antall klagesaker og ulik kompetanse hos de som behandler sakene er utfordrende når det gjelder å sikre en mer ensartet praksis knyttet til disse sakene. Som Fylkesmannen har pekt på ovenfor har det vært jobbet nasjonalt for bedre å ivareta hensynet til likebehandling. Fylkesmannen vil også trekke frem det regionale samarbeidet som er igangsatt for å utveksle erfaringer, diskutere problemstillinger og sikre en mer ensartet forståelse for hvordan 9a-saker skal håndteres. Fylkesmannen mener det er en bevissthet om de utfordringene som dagens klageordning gir med tanke på ensartethet og lik forståelse.

Det er mulig å styrke ytterligere fylkesmennene sin kompetanse og kapasitet på dette området. Utvalget foreslår økte ressurser til Barneombudet i størrelsesorden 15 årsverk. Dette er ressurser som kan brukes til å styrke fylkesmennene sin kompetanse og kapasitet til å håndtere disse sakene.

Utvalget redegjorde i kapittel 15 for sitt syn om kravene til enkeltvedtak i 9a-saker. Barneombudet skal etter utvalgets forslag treffe enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og ombudets vedtak skal kunne påklages til en klageinstans. Utvalget tar til ordet for å videreføre at enkeltvedtak skal være en

del av løsningen av saker etter kapittel 9a. Fylkesmannen mener at en forutsetning for denne ordningen er at manglende etterlevelse av aktivitetsplikten ved skolen er å anse som et brudd på en rettighet, og dermed at kravet til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b blir utløst.

Det er bekymringsfullt når 17 000 elever sier at de ikke har et godt skolemiljø i lys av at tallet på antallet klagesaker hos fylkesmennene ligger på om lag 100 per år nasjonalt. Det kan tyde på at dagens klageordning ikke er så kjent og tilgjengelig som vi skulle ha ønsket. Fylkesmannen mener det er nødvendig å gjøre dagens klageordning bedre kjent for elever og foreldre. Det må være et nasjonalt fokus på å gjøre kjent muligheten til å klage på manglende håndtering av rettigheten etter kap. 9a. Fylkesmannen har merket seg i flere sammenhenger at Barneombudet uttaler at de mottar langt flere henvendelser om skolemiljø enn fylkesmennene. Men, Fylkesmannen i Oppland har ikke erfaringer med å bli kontaktet av Barneombudet eller av familier som har vært i kontakt med Barneombudet. Fylkesmannen mener at Barneombudet bør innta en mer aktiv rolle for å gjøre kjent muligheten for å klage til fylkesmennene, også i de tilfellene hvor enkeltpersoner tar direkte kontakt med Barneombudet.

Utvalget skriver på side 260 at fylkesmennene sin rollefordeling kan være problematisk. De peker på at fylkesmennenes veilednings- og tilsynsrolle kan gi utfordringer når vi samtidig skal behandle klagesaker etter det samme temaet. Fylkesmennene sin rolle etter kapittel 9a er ikke unik i så måte. Fylkesmennene er gitt mange ulike oppgaver og roller etter opplæringsloven og annet regelverk. Fylkesmennene sin rollefordeling kommer også inn i f.eks arbeidet med det spesialpedagogiske området. Fylkesmannen i Oppland har ikke erfart at våre ulike roller har vanskeliggjort håndteringen av saker verken etter kapittel 9a eller andre kapitler i opplæringsloven. Vi erfarer at fylkesmennene har en høy bevissthet om de ulike rollene og at vi er tydelige på å skille mellom rollene som veilednings-, tilsyns-, og klagemyndighet. Fylkesmannen mener at de ulike rollene snarere er til gjensidig styrke ved utøvelsen av dem. Fylkesmannen merker seg at utvalget på side 264 skriver at det ikke vil være problematisk at Barneombudet både behandler enkeltsaker og har en pådriverrolle. Utvalget mener altså at ulike roller vil være en styrke for Barneombudet mens det for fylkesmennene representerer en utfordring. Fylkesmannen i Oppland kan ikke se hvorfor utvalget vurderer spørsmålet om rollefordeling så ulikt.

Fylkesmannen i Oppland mener det kan være interessant å se på hvordan personers muligheter til å klage på tjenesteytelsen er løst innenfor andre regelverk. I lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) kapittel sju kan en pasient, pårørende eller annen interessert i saker som gjelder kvaliteten på helsehjelpen eller helsepersonellets oppførsel klage til Fylkesmannen. Muligheten for klage er regulert i lovens §§ 7-4 og 7-4a. I slike saker oppretter Fylkesmannen tilsynssak for blant annet å vurdere om behandlingen av pasienten har vært faglig forsvarlig.

Fylkesmannen i Oppland stiller spørsmål til om klageretten etter kapittel 9a kan organiseres etter en lignende modell. Det er mulig å se for seg at fylkesmennene åpner individbasert tilsyn etter mottak av klage eller hvor fylkesmennene på annen måte blir gjort kjent med manglende tjenesteytelse fra skolen og skoleeier. En del familier vegrer seg for å klage, men i stedet velger de å sette søkelys på situasjonen via media eller via andre kanaler. Det er viktig at klageinstansen og klageinstituttet også fanger opp disse sakene. Siden klagen vil handle om manglende tjenesteyting hos skolen og skoleeier, vil fylkesmennene ikke måtte ta stilling til om kravene i forvaltningsloven er fulgt. Når fylkesmennene har opprettet tilsynssak, innhentes informasjon. Dette kan være fra skoleeier, skolen, ansatte i skolen, foreldre og ikke minst fra eleven selv. Etter at informasjonen er innhentet, må sakene vurderes av personer med juridisk kompetanse og skolefaglig kompetanse. Resultatet av fylkesmannens behandling av saken må fremgå av en rapport sammen med et enkeltvedtak hvor fylkesmannen redegjør for undersøkelsene i saken, vurdering av rettigheten og hvor det er en tydelig konklusjon. Fylkesmennene må, som i dag, ha myndighet til å fastsette egnede, tilstrekkelige og

lovlige tiltak. Evaluering av tiltakene vil også stå sentralt. Fylkesmennene sitt vedtak kan eventuelt påklages til Utdanningsdirektoratet eller til Skolemiljøklagenemnda.

Fylkesmannen i Oppland kan ut fra dette ikke se at en flytting av klageinstansen fra fylkesmennene til Barneombudet vil styrke rettssikkerheten for elevene.

Fylkesmannen mener at klageinstansen for fylkesmennenes vedtak må ha tverrfaglig kompetanse hvor både juridisk- og skolefaglig kompetanse er representert.

Tilsyn som virkemiddel for å sikre elevenes psykososiale skolemiljø blir trukket frem. Utvalget mener at fylkesmennene i større grad skal gjennomføre egeninitierte tilsyn basert på risikovurderinger og informasjon om alvorlige hendelser som har skjedd i skolen. Fylkesmannen i Oppland har per i dag en begrenset kapasitet til å gjennomføre slike tilsyn. Det er viktig at fylkesmennene kan øke tilsynskapasiteten i slike saker uavhengig av organiseringen av klageinstituttet. Tilsyn er et viktig og nyttig virkemiddel for å sikre regelverksetterlevelsen i utdanningssektoren. Økt tilsyn kan forebygge at saker oppstår. Å styrke skoleeierne og skolelederne i det daglige arbeidet med kapittel 9a vil trolig bidra til at færre elever i fremtiden vil oppleve å ha et skolemiljø som ikke samsvarer med rettigheten i kapittel 9a.

Fylkesmannen i Oppland støtter utvalgets forslag om å innføre hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner og reaksjoner i forbindelse med tilsyn og klagesaker knyttet til kapittel 9a. Videre støtter vi forslaget om å videreføre bestemmelsen om erstatningsansvar med grunnlag i arbeidsgiveransvaret og bestemmelsen om straffeansvar.

Utvalget skriver også om behovet for å styrke den juridiske kompetansen. Det er lite utdanningsrettslig forskning, og utdanningsrett er heller ikke et valgfag ved de juridiske fakultetene. Fylkesmannen i Oppland støtter behovet for å etablere et utdanningsrettslig fagmiljø.

Fylkesmannen i Oppland mener at ved å styrke fylkesmennene sin kapasitet, gjøre klageinstituttet ytterligere kjent, og ved å sikre juridisk- og pedagogisk kompetanse, vil fylkesmennene være best rustet til å ivareta elevenes rettsikkerhet. Fylkesmannen kan ivareta helheten i sakene og sikre en barnevennlig prosess.

Kapittel 17 – Skoleeiernes styring og støtte.

Kapittel 17 går nærmere inn på skoleeiers ansvar. Det er flere deler av skoleeiernes og skolens støttesystem som har betydning for arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Fylkesmannen støtter utvalgets vurderinger og forslag i kapitlet. Fylkesmannen i Oppland vil særlig trekke frem betydningen av PP- tjenesten. Det er et behov for å tydeliggjøre PP-tjenestens mandat knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Fylkesmannen er enig med utvalget i at arbeidet med elevenes læringsmiljø må gjenspeiles i PP- tjenestens lovpålagte oppgaver. Det er behov for en styrking av PP-tjenestens systemrettede arbeid, og de fylkeskommunale og kommunale tjenestene må styrkes. Fylkesmannen støtter utvalgets forslag om å regulere PP- tjenesten sitt mandat fra opplæringsloven § 5-6 til kapittel 13 om skoleeiers ansvar.

Kapittel 19 – Å Styrke kompetansen.

Fylkesmannen i Oppland har ingen kommentarer til utvalgets forslag knyttet til lærerutdanninga. Det er viktig at lærere har kompetanse i hvordan de skal jobbe for å fremme et godt skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing osv.

Vi støtter utvalget når de foreslår å vri bruken av statlige kompetansemidler over mot skolebasert etterutdanning og utviklingsarbeid. Etterutdanning og skolebasert kompetanseutvikling må ta utgangspunkt i lokale behov og lokale forhold, også når det gjelder å utvikle kompetanse på dette

området. Vi mener allikevel at det er riktig at det gis føringer for mål og innhold i etterutdanningen. F. eks. at klasseledelse bør være et viktig og gjennomgående tema. Bruk av eksisterende mobbeprogram er ikke nødvendigvis egnet til kompetanseutvikling på den enkelte skole eller som etterutdanning.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag knyttet til etter- og videreutdanning for skoleledere.

Kapittel 20 – Forskning.

Fylkesmannen i Oppland støtter utvalgets forslag i kapittel 20. Vi vil spesielt påpeke viktigheten av å bygge opp et fagmiljø for å få mer utdanningsrettslig forskning.

Kapittel 21 – Inkluderende skole – nye statlig satsning.

Fylkesmannen i Oppland støtter utvalgets forslag i kapittel 21. Det er viktig at det legges opp til en langsiktig og systematisk satsing, og at det etableres et forpliktende samarbeid eller partnerskap. Viser også til våre kommentarer til kap. 13, 17, og 19.

Med hilsen

Christl Kvam

Lovise Irene Hansen
underdirektør

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.