



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim

Sentralbord: 73 19 90 00, Telefaks 73 19 91 01

Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler

Linda Merete Svanholm

Oppvekst- og utdanningsavdelingen

Innvalgstelefon

73 19 93 59

Vår dato

22.06.2015

Deres dato

19.03.15

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

2015/2392-632.0

Deres ref.

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Høringssvar fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag - NOU 2015:2 Å høre til

Det vises til brev av 19. mars 2015 hvor NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø*, ble sendt på høring.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vil formidle at vårt inntrykk er at utvalget har gjennomført et grundig arbeid med tanke på å vurdere de samlede virkemidlene som skal bidra til å bedre elevenes psykososiale miljø. Vi vil spesielt trekke fram utvalgets presentasjon av kunnskapsgrunnlaget utredningen baseres på og utvalgets vektlegging av behovet for økt kompetanse.

Selv om de aller fleste gjør sitt beste for å hjelpe elever som opplever utfordringer i skolemiljøet, viser det seg at måten saker håndteres på ikke i alle tilfeller fører til at elever får et godt skolemiljø. Dette antar vi skyldes at kunnskap om hva som fungerer ikke er godt nok kjent blant de som leder og utfører arbeidet i praksis. Utvalgets sterke fokus på styrket kompetanse, økt rettssikkerhet, bedret skolekultur og skoleeiers/skoleleders langsiktige og systematiske arbeid for å skape gode skolemiljøer, anser vi for å være et godt bidrag i dette arbeidet.

Gjennom vårt arbeid med NOUen mener vi at svært mange områder og instanser er omtalt og vurdert. Vi synes imidlertid at den viktigste gruppa, skole- og skoleeiere er blitt «borte» i høringa. Vi antar at dette har sammenheng med at det har vært et stort fokus på å bygge støtteapparatet rundt skole- og skoleeier og at skolebasert kompetanseutvikling er den organiseringen som er valgt for å gjennomføre blant annet kompetansehevingen på skole- og skoleeiernivå.

I det følgende har vi kommentert den samlede oversikten over utvalgets forslag til tiltak slik det er gjengitt under punkt 1.6 i utredningen.

Kapittel 12 – Fra menneskerettigheter til praksis

Utvalget gir uttrykk for at FNs barnekonvensjon må implementeres bedre i utdanningssektoren. Utvalget har derfor foreslått en ny § 1-4 hvor det vises til to bestemmelser som sentrale «prinsipp» i konvensjonen.

Fylkesmannen er opptatt av at alle i utdanningssektoren etterlever de rettslige kravene som følger av barnekonvensjonen, og ser at det kan være pedagogisk hensiktsmessig å vise direkte til FNs barnekonvensjon for å sikre bedre implementering og bruk av konvensjonen.

Fylkesmannen er imidlertid av den oppfatning at det vil være mer presist å vise til hele barnekonvensjonen, fremfor å trekke fram enkelte artikler, dersom lovgiver finner det nødvendig eksplisitt å vise til at barnekonvensjonen gjelder for avgjørelser i utdanningssektoren.

Fem utfordringer (12.5.1) – Utfordring 3

Utvalget mener at en av utfordringene i dag er at elever og foreldre ikke involveres godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Det skilles i uttalelsen ikke mellom om dette gjelder arbeidet på individ- eller gruppenivå. Vi antar det vil være behov for å tydeliggjøre dette.

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

Forslaget om å lovfeste nulltoleranse for krenkelser vil kunne bidra til å rydde av veien problematikk knyttet til vurderinger skolen tidligere har gjort for å avklare om eleven har, eller ikke har, et godt psykososialt miljø. Dette, og at det systematiske og forebyggende arbeidet i klasserommet styrkes, vil kunne bidra til å fremme et trygt skolemiljø som forebygger krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Elevenes psykiske helse (13.5.4)

Utvalget kommenterer de utfordringene som oppstår i tilknytning til segregeringen når elever tas ut til undervisning i grupper eller på alternative læringsarenaer i tilknytning til blant annet spesialundervisning. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag kjenner igjen denne beskrivelsen og støtter behovet for å unngå at slik segregering oppstår.

Med tanke på utvalgets beskrivelse av segregeringsutfordringer innenfor spesialundervisning, vil vi bemerke at arbeid/tiltak som iverksettes i forbindelse med elevers psykiske helse, heller ikke må føre til at elever segregeres (jf. forslaget «*Mestrende barn*»). Det bør derfor vurderes om det er riktig å håndtere dette utenfor/på siden av fellesskapet ved bruk av programmer, framfor at arbeid/tiltak organiseres innenfor den ordinære opplæringa og foregår innenfor klassefellesskapet. Dette vil fordre stor kjennskap til arbeid med tiltak som har forebyggende effekt, til lærerens ferdigheter som klasseleder og lærerens relasjonskompetanse.

Programmer for det forebyggende arbeidet med psykososialt skolemiljø og atferd i skolen (pkt 13.8)

Det kan se ut til at forslagene knyttet til bruk av programmer mot mobbing ikke fullstendig tar inn over seg den krevende inkluderingsprosessen i etterkant av at mobbing er avdekket og stoppet. Erfaringsmessig ser vi gjennom klagesaksbehandling og i tilsyn at skolene har forholdsvis god kompetanse på å avdekke og stoppe mobbing, men i mindre grad «*verktøy*» for å ivareta og gjøre de gode/riktige grepene i inkluderingsfasen etter at mobbing er avdekket og stoppet.

Det bør, i forbindelse med den planlagte kompetansehevingen på området, også tas høyde for behovet for økt kompetanse i fasen som oppstår etter at mobbing er avdekket og stoppet. Dette for å sikre at eleven i etterkant av situasjoner med krenkelser skal oppleve å være inkludert.

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

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter forslaget til en kunnskapsbasert veileder for håndtering av krenkelser. Fylkesmannen mener likevel en slik veileder ikke må føre til at det forebyggende arbeidet som skal motvirke at krenkelser skjer nedprioriteres. Fylkesmannen mener derfor at det kan være behov for å tydeliggjøre det forebyggende arbeidet i større grad ved for eksempel å gjennomføre «ikke-anonyme» og andre systematiske observasjoner for å kunne se/oppdage krenkelser, mobbing, trakassering, og diskriminering på et så tidlig tidspunkt som mulig.

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

Ved at ordensreglementet flyttes til kapittel 9a, kan det trolig bidra til å tydeliggjøre viktigheten av ordensreglementet i skolens arbeid for å skape et godt psykososialt miljø. Ulempen kan være at ordensreglementet blir oppfattet for snevert og som et mål for å forhindre uønsket atferd eller å gi hjemmel for straff. Ordensreglementet blir da ikke en «ressurs» med tanke på skolens totale samfunnsoppdrag.

Fylkesmannen ser at virkeområdet for ordensreglementet i det nye lovforslaget utvides til også å gjelde utenom skoletid. Dette vil innebære at skolen gjennom sitt ordensreglement kan sanksjonere med ulike reaksjoner overfor elever på forhold som har skjedd i elevens fritid. Fylkesmannen ser at hendelser knyttet til elevenes fritid, både i sosiale medier og på andre arenaer, kan virke inn på elevenes skolehverdag.

Fylkesmannen er uenig med utvalget i forslaget som gir skolen myndighet til å kunne reagere på forhold som skjer på elevens fritid. Etter Fylkesmannens oppfatning, har skolen myndighet til å reagere på atferd og hendelser på skolen og i skoletiden. Utenom dette er det foreldrene som har ansvaret, eventuelt andre myndigheter, for eksempel politiet, som skal sikre at elever følger samfunnets normer/regler. Fylkesmannen mener dette skillet bør opprettholdes.

I forbindelse med *nulltoleranse*, har utvalget uttalt;

"Det at norske skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør, slik utvalget ser det, være en selvfølge. Nulltoleranse handler om at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering ikke aksepteres i norsk skole, og at det skal slås ned på alle tilløp til dette."

Fylkesmannen er enig i dette synspunktet. Det konkrete lovforslaget knyttet til dette standpunktet må imidlertid ses i sammenheng med lov om ytringsfrihet, jf. Grl. § 100 og EMK art. 10. Ytringsfriheten gjelder også i skolen.

Barn kan oppleve at enkelte ytringer/politiske/religiøse standpunkt kan krenke deres verdighet. Fylkesmannen kan ikke se at lovforslaget er vurdert opp mot bestemmelsene som skal sikre ytringsfrihet.

Forbud mot gjengjeldelse mot foreldre/barn som melder/klager

Utvalget foreslår å lovfeste et forbud mot gjengjeldelse overfor elever eller foreldre som melder fra om at eleven er krenket.

Fylkesmannen er enig i at det ikke under noen omstendighet skal forekomme gjengjeldelser fra skolens side mot elev/foresatte. Fylkesmannen mener imidlertid at en slik lovfesting vil kunne påvirke skole-hjem samarbeidet, ved mistenkeliggjøring av skolen.

Kapittel 16 – Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter behovet for å styrke håndhevingen av brudd på kapittel 9a. Det er i dagens ordning, slik vi ser det, flere og sammensatte årsaker til at håndhevingen ikke har vært god nok med det resultat at relativt få klager har nådd klageinstansen. Noen av disse årsakene antar vi kan være knyttet til foreldre og elevers kjennskap til sine rettigheter og klagesystemet, at skolene i for stor grad venter og ser an situasjonen før de griper inn, manglende kompetanse som medfører at melding blir belastende for eleven og skolens sterke tillit til og bruken av mobbeprogrammer.

Gjennom dagens enkeltvedtak er skolen rettslig bundet til å gjennomføre tiltak som er egnet til å gjenopprette elevens psykososiale miljø. Enkeltvedtaket sikrer også elevens forvaltningsrettslige rettigheter.

Utvalgets forslag, uttrykt gjennom aktivitetsplikten, vil representere en forenkling av prosessen og redusert tidsbruk fra henvendelse/avdekking av krenkelse, til tiltak for å gjenopprette elevens psykososiale miljø, er iverksatt. Terskelen som tidligere var der i forbindelse med igangsetting av tiltak på bakgrunn av enkeltvedtak, vil som følge av dette reduseres.

Sammenhengen mellom § 9A-7 tredje ledd bokstav c, § 9A-7 siste ledd og sanksjoner

I henhold til utvalgets forslag til § 9A-7 tredje ledd bokstav c, skal det «om nødvendig» utarbeides skriftlig plan med tiltak for at eleven skal få et trygt psykososialt miljø. Etter siste ledd har skoleeier ansvar for å dokumentere hva skolen har gjort for å stoppe krenkelsene.

Kravet til hvilke opplysninger og til hvilken informasjon som skal skriftliggjøres og dokumenteres framstår noe uklart. Dette vil være utfordrende med tanke på at skoleeier vil kunne bli møtt med sanksjoner.

Vårt hovedinntrykk fra tilsyn og klagesaker er at skolene retter seg etter våre pålegg og vedtak. Dersom skoleeier og skoleleder har vanskeligheter med å etterkomme påleggene, har dette som regel sammenheng med manglende kompetanse og dermed behov for kompetanseheving/veiledning på området. Likevel kan vi, i tilfeller hvor skoleeier/skoleleder ikke har *vilje* til å opprette et godt psykososialt miljø for eleven, se at sanksjoner vil kunne være et effektivt virkemiddel.

Barneombudets rolle

Barneombudet, som barn og unges talsperson i forbindelse med barns rettigheter, står sterkt og har en viktig rolle med blant annet å se til at barnekonvensjonen følges. Barneombudets rolle er uavhengig ved at det selv

bestemmer hva det skal arbeide med og hvilke meninger det skal ha. Fylkesmannen mener denne rollen er viktig for at Barneombudet skal kunne tale barnets sak på best mulig måte.

Forslaget om å flytte vedtakskompetansen fra skoleeier til Barneombudet, vil medføre at Barneombudet får en myndighetsrolle. Myndighetsrollen innebærer at man må ivareta interessene til flere parter, herunder både skoleeier og eleven som opplever krenkelser. Myndighetsrollen harmonerer derfor dårlig med Barneombudets uttalte uavhengige rolle slik det er i dag.

Det vil videre kunne oppstå konflikt knyttet til Barneombudets rolle som *barn og unges talsperson*, når de skal ha et objektivt syn i saker overfor skoleeier som myndighet, og også skal kunne opptre som prosessfullmektig på vegne av elev/foresatte i en rettslig prosess mot skoleeier. Fylkesmannen stiller derfor spørsmål ved hvem som skal tale skolens/skoleeiers sak i saker Barneombudet skal behandle, når Barneombudet taler barnets sak.

Spørsmål vi stiller oss i denne sammenhengen er:

- Hvordan harmonerer Barneombudets mandat med de rollene ombudet er tillagt i forslaget?
- Hvordan vil Barneombudets tidligere håndtering, ut fra sitt mandat, kunne innvirke/påvirke skoleeiers/skoleleders tiltro til ombudets objektivitet?
- Barneombudet har tidligere vært et lavterskeltilbud som mange elever og foreldre har henvendt seg direkte til. Hva vil skje når elevene/barna nå «mister» ombudet sitt?

Barneombudet – ny myndighetsrolle

Fylkesmannen mener det, med kjennskap til området gjennom klagesaksbehandling, kan være utfordringer knyttet til at Barneombudet får en myndighetsrolle innenfor ett enkelt kapittel i opplæringsloven. Vår erfaring fra klagebehandlingen viser at saker innenfor kapittel 9a er sammensatte og ofte framstår som langt mer enn rene krenkelses-/mobbesaker. Eksempelvis inngår svært ofte problemstillinger innenfor spesialundervisning i disse sakene. Kompleksiteten krever dermed inngående kjennskap til, og ofte tverrfaglig samarbeid, for best mulig å ivareta klagers ulike interesser i en og samme sak.

Den byråkratiske saksgangen i håndteringen av disse sammensatte sakene kan dermed bli utfordrende for den som klager. Dersom en sak vedrørende spesialundervisning, som også inneholder elementer som kan rubriseres under det nye foreslåtte kapittel 9A i opplæringsloven, kommer inn til Fylkesmannen vil det oppstå spørsmål om hvordan disse skal behandles og håndteres. Dersom Fylkesmannen skal oversende det som gjelder kapittel 9A til Barneombudet, vil det skape en krevende saksgang samt at det vil bli utfordrende å håndtere reglene om taushetsplikt ved en eventuell oversendelse av saken.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ser at det er behov for at det tas stilling til hvordan komplekse/sammensatte saker på dette området skal håndteres dersom myndighet etter kapittel 9a flyttes.

Fylkesmannens kjennskap og nærhet til kommune og fylkeskommune

Fylkesmannen har god kjennskap til skoleeiere og skoleledere gjennom tett oppfølging av kommunene og fylkeskommunen i ulike sammenhenger. Kontakten gir førstehåndskunnskap som er svært nyttig med tanke på behandling av klagesaker generelt, men også for klagesaker i tilknytning til kapittel 9a. Denne kompetansen er bygd opp over flere år. Vi opplever at kommunene og fylkeskommunen har tillit til at Fylkesmannen håndterer disse opplysningene på en slik måte at det bidrar til løsning i saken, økt kompetanse og økt regeletterlevelsen på sikt.

Ved at ny førsteinstans skal overføre ikke sensitive opplysninger i saker fra kommuner og skoler til Fylkesmannen, vil Fylkesmannen ikke lenger få «førstehånds» informasjon. Dette vil på sikt svekke Fylkesmannens kjennskap til kommunene og vil kunne føre til at veiledning og kompetanseheving vil kunne bli mindre målrettet enn i dag, jf. Fylkesmannens rolle i å følge opp kommuner som over tid har hatt vedvarende høye mobbetall (Bedre læringsmiljø / Læringsmiljø-prosjektet).

Fylkesmannen behandler et lite antall klagesaker

Fylkesmannen er, slik krav til rapportering nå er, kun bedt om å rapportere på saker hvor Fylkesmannen er klageinstans. Det vil si at alle skriftlige henvendelser/beklagelser direkte til Fylkesmannen, telefonhenvendelser fra foresatte, skoleeiere, skoleledere, elever etc. ikke inngår i det rapporterte antall klagesaker. Dersom slike henvendelser hadde inngått i registreringssystemet ville antallet saker knyttet til opplæringsloven kapittel 9a blitt langt høyere i Fylkesmannens statistikk.

Når Fylkesmannen mottar direkte henvendelser, er det likevel slik at sakene «behandles». Den som har henvendt seg tilskrives/samtaler med for å få svar på sine spørsmål, informasjon om saksgang og forklart barnets rettigheter. I tillegg blir skoleeier kontaktet, både for å bekrefte/avkrefte kjennskap til saken, men også for å sikre at skoleeier tar tak i og behandler saken. Det proaktive arbeidet Fylkesmannens utfører på dette tidspunktet har vist seg å ha god effekt. Trolig bidrar dette arbeidet til at saker blir løst så tidlig som mulig på lavest mulig nivå. Etter vår vurdering er det helt avgjørende å ha en effektiv behandling ved slike henvendelser, både for å begrense skadene, men også for raskest mulig å bidra til at eleven elevens rett til et godt psykososialt miljø gjenopprettes.

Dagens organisering bidrar til at antall klagesaker holdes på et relativt lavt nivå. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har fått tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet på at denne måten å organisere arbeidet på ses på som svært positiv.

Fellestrekk i klagesaker

Fylkesmannen ser at det kan være krevende å kunne se fellestrekk mellom klagesaker på bakgrunn av at hvert embete utvikler egen praksis på området. Dette kan gi en uheldig effekt ved at det blir variasjoner i Fylkesmannens klagebehandling av «like» saker. Utdanningsdirektoratets «Instruks – Fylkesmannens behandling av klager etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd» 19.06.14, samlinger i regi av Utdanningsdirektoratet på området og Fylkesmannens regionsamlinger om temaet, bidrar imidlertid til mer ensartet

praksis og mulighet for å se fellestrekk. Instruksen har ikke vært i bruk i mer enn ett år, og det er vanskelig å peke på effekten den eventuelt har gitt.

Sammenhengen mellom nærhet og hensynet til barnets beste/at barnet skal bli hørt

I behandling av klagesaker innenfor kapittel 9a skal hensynet til barnets beste være i fokus. Et viktig moment i behandling av klager etter kapittel 9a, er at barnet skal bli hørt. Dette skjer i dag ved at Fylkesmannen gjennomfører samtale med barnet enten ved å reise ut, eller ved at barnet kommer til oss. Fylkesmannens fysiske nærhet har den fordel at slike samtaler kan organiseres og gjennomføres i løpet av kort tid. Slik vi ser det, er det også en styrke for klagebehandlingen at Fylkesmannen ikke må begrense samtaler med barnet til kun å gjelde i «alvorlige» saker.

Kapittel 17 – Skoleeiers styring og støtte

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter forslaget om å endre PPTs mandat og styrkingen av PPT med overføringer av stillinger. Erfaringer fra tidligere overføringer av stillinger, viser imidlertid at det er behov for tiltak fra statlig side for å sikre at PPT i praksis blir styrket. Erfaring viser at enkelte kommuner velger å redusere den kommunale innsatsen tilsvarende det statlige bidraget. Det bør derfor følges opp at styrkingen ikke fører til at den kommunale innsatsen reduseres tilsvarende styrkingen utvalget legger opp til.

Kapittel 18 – Styrket samarbeid med andre - et bedre støttesystem

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter behovet for en grundig gjennomgang av det statlige støttesystemet, slik at deres bidrag i enkeltsaker som gjelder elevers skolemiljø blir tydeliggjort. Mange skolemiljø saker er sammensatte og krever særlig kompetanse for å bli løst. Vår erfaring gjennom tilsyn og klagebehandling tilsier at skolene og kommunene har behov for et støtteapparat som er lett tilgjengelig. Vi støtter også at den enkelte kommune, f.eks. gjennom et krav om forebyggings- og handlingsplaner, gjennomgår sitt interne samarbeid i saker som gjelder elevers psykososiale miljø. Slike saker har ofte forgreninger inn i andre av elevens arenaer og psykisk helse inngår ofte som en tilleggsfaktor.

Mange frivillige organisasjoner arbeider allerede ut ifra eget initiativ med holdninger og forebygging av krenkelser. De foreslåtte tiltakene mener vi vil kunne bidra til at dette skjer mer systematisk, og i *alle* frivillige organisasjoner.

Kapittel 19 – Å styrke kompetansen

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter at håndtering av krenkelser inngår i lærer- og rektorutdanningene. Det å styrke kompetansen hos de som skal håndtere dette i praksis vil være et sentralt virkemiddel for å komme nærmere målet (nullvisjonen). Det er behov for at ordinær situasjon blir at skolemiljø saker håndteres på en god måte og at elever opplever å være en del av et godt psykososialt miljø.

Kapittel 20 – Forskning

Ved at Læringsmiljøsentret får ansvaret for oppfølging av Elevundersøkelsen vil forskningsmiljøet som arbeider med elevers læringsmiljø styrkes. Dette ser Fylkesmannen på som positivt. Det forutsettes likevel at andre sentrale aktører gis nødvendig tilgang til dataene som i dag.

Kapittel 21 – Inkluderende skole – en ny statlig satsing

Fylkesmannen synes det er positivt at den nye statlige satsingen på Inkluderende skole i perioden 2016-2023 skal være forskningsbasert.

Kompetanseutvikling på skolenivå er svært viktig i arbeidet med å utvikle en inkluderende skole. Fylkesmannen synes i den forbindelse det er positivt at det nasjonale rammeverket for kompetanseutvikling, som skal utarbeides av Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret, er skolebasert.

Med hilsen

Mari Mogstad
ass. fylkesmann

Linda Merete Svanholm
rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.