



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Telemark NOU 2015:2 Å høre til

Fylkesmannen i Telemark har gjennomgått Å høre til og avgir følgende høringsuttalelse:

1: Sentrale prinsipper i barnekonvensjonen lovfestes i oppl kap 1 og 9a

Forslaget støttes.

2: Endringer ordensreglene

Forslaget støttes med følgende kommentarer:

2.1 Regulering av ordensreglene flyttes til kap 9a

I praksis henger ordensreglene tematisk naturlig sammen med kap 9a.

Innhold i og håndtering av ordensreglene er nært knyttet til elevenes rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Ordensreglene hjemler bl.a. mulige reaksjoner på relasjonelle konflikter mellom elevene og mellom elevene og skolen. Ved å flytte bestemmelsene om ordensregler til kap 9a, samles det meste av regelverket som regulerer de mellommenneskelige forholdene i ett kapittel.

2.2 Hjemmel for forbud mot digitale krenkelser

Den digitale hverdagen har forandret seg. Elevene er stort sett fulldigitaliserte, og mye av kommunikasjonen foregår digitalt og utenfor skolen. Det er nødvendig å gi skolene hjemmel for å gripe inn i saker som slår inn i skolehverdagen. Ordlyden «i samband med verksemda på skolen» kan forstås som en smal eller vid adgang for skolene til å gripe inn. Slik utvalget ordlegger seg, oppfatter vi at skolens adgang er vid. Vi støtter en slik forståelse.

3: Aktivitetsplikt med lovfestede krav om hvordan skoler skal behandle krenkelsers av elevene

Forslaget støttes med følgende kommentarer:

3.1 Enkeltvedtaket

Skolene skal ikke lenger fatte enkeltvedtak. Vår erfaring fra tilsyn viser at enkeltvedtaksformen er krevende for skolene. Usikkerhetene kan medføre at skolene bruker energi og ressurser på å få fram enkeltvedtaket heller enn å konsentrere seg om hva som skal til for å løse saken. Når enkeltvedtaket tas bort, kan skolene sette kreftene inn på å finne løsningene.

3.2 Aktivitetsplikten

For å håndtere det gjenopprettende arbeidet, innføres i stedet en aktivitetsplikt der loven gir helt konkrete bestemmelser om hvordan saken skal følges opp. For det første har vi tro på modellen som er valgt slik den beskrives i § 9A-7, 2a-d. For det andre er det klokt å ha med konkrete plikter om saksgangen. Det gir skolene tydelig informasjon om hvordan slike saker skal håndteres. Skolene kan starte arbeidet med løsninger umiddelbart.

3.3 Varsling

Tilsattes varslingsansvar videreføres. Erfaringene fra våre tilsyn er at varsling er et risikoområde. De tilsatte og skoleledelsen har ofte ikke rett forståelse av hva varsling innebærer. For å sikre at varsling skjer, og at det skjer så snart som mulig, mener Fylkesmannen at dette bør gjøres enda tydeligere i lovteksten.

4: Nulltoleranse for personale som krenker

Forslaget støttes.

5: Utredning av behovet for tvangshjemmel i grunnopplæringen

Forslaget støttes med følgende kommentarer:

Bruk av tvang i skolen er et uavklart rettsområde. Usikkerheten i sektoren er stor. Vi ser jevnlig eksempler på utslag av denne usikkerheten.

De siste årene har det vært flere runder på hvordan tvang i skolen kan håndteres og hvilket regelverk som gjelder. Nå er tiden inne for å få avklart det rettslige grunnlaget for bruk av tvang.

6: Klageordningen

6.1 Endring av dagens klageordning

I den nye klageordningen er mangelfull oppfølging av krenkelsers og at det ikke er iverksatt tilstrekkelige og egnede tiltak gjenstand for klage. Forslaget støttes.

Utvalget foreslår at Barneombudet (heretter BO) blir førsteinstans for enkeltvedtaket. Det er en svakhet at det ikke er vurdert om Fylkesmannen kan ha denne rollen.

Oppgaven er å sikre at elevene et trygt psykososialt skolemiljø. BO bør være førsteinstans hvis det er sterk grunn til å tro at plassering av oppgaven hos BO fører til en lavere terskel, raskere håndtering, styrking av barneperspektivet og større grad av likeverdig behandling. Fylkesmannen i Telemark ser imidlertid både fordeler og ulemper med BO som klageinstans.

6.2 Barneombudets myndighet, ansvar og oppgaver

6.2.1 Tilgjengelighet:

Terskelen for å kontakte BO er erfaringsmessig lav, det taler for en økt tilgjengelighet. Med en nasjonal førsteinstans lokalisert der BO pr. dato holder til, vil avstanden til distriktene og de mest fjerntliggende landsdelene bli stor. Skal BO være tilgjengelig for hele landet, bør det derfor regionaliseres til f. eks. fire regionskontor.

BO er godt kjent for barn i Norge og har høy legitimitet. Høy tilgjengelighet er basert på hvordan BO håndterer rollen de har i dag. Etter hvert som BO behandler saker, vil noen elever og deres foresatte naturlig nok oppleve at BO fatter vedtak som ikke ivaretar deres interesser slik de ønsker. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om lav terskel vil stå seg over tid.

6.2.2 Barnesensitivitet:

BO har erfaring med å tale barnets sak, det taler for at kravet om barnesensitivitet er oppfylt.

6.2.3 Rask behandling:

Vi er mer usikre på om sakene kan behandles raskt innenfor de rammene utvalget trekker opp. BO må ha kapasitet til å behandle alle landets saker. Med en nasjonal barneombudsmyndighet plassert ett sted i landet, vil avstandene bli store og det må påregnes mye ressurser til reising. Alternativt kan barneombudsmyndigheten regionaliseres med påfølgende høyere ressursbruk til samordning og administrasjon. Hensikten med å legge oppgaven til BO er også å senke terskelen for klage. Hvis det slår til, er det grunn til å tro at antalls saker øker. Det er tvilsomt om 15 mill kr vil holde til å bygge opp den nye barneombudsmyndigheten.

6.2.4 Andre utfordringer for BO:

BO's rolle er å være et korrektiv til forvaltningen. Som klageinstans blir ombudet en del av forvaltningen. I den nye rollen vil BO ikke lenger kunne se barnets behov isolert. BO må bl.a. gjøre avveininger av barnets situasjon og behov sett opp mot skolens forpliktelser. Vi må forvente at BO i noen saker vil fatte vedtak som går mot elevens og foresattes ønsker. Det kan føre til at BO svekkes som barnets ombud som utelukkende kan tale barns sak og korrigere forvaltningens praksis.

I sakene skal barnet høres. Fylkesmannens erfaring er at det ofte ikke er ivare tatt fra skolens side. Som førsteinstans vil vi tro at BO må høre barnet i et stort antall saker. Det kan bli utfordrende for BO å komme fra en nasjonal instans til et lokalt miljø og ha den nødvendige legitimitet som er nødvendig for å høre barnet.

BO som førsteinstans må håndtere sakene innenfor den konteksten barnet er en del av. Det krever kjennskap til skolene og lokalmiljøet. Det kan bli utfordrende for BO som nasjonal myndighet å ha denne kontekstforståelsen.

6.2.5 Andre kommentarer til BO som førsteinstans:

Vår erfaring er at svært mange 9a-saker henger sammen med andre forhold, bl.a. spesialundervisning og bytte av skole. Det kan bli vanskelig for BO å håndtere disse sakene uten å ha kunnskap om og erfaring med andre deler av opplæringsloven. Hvis en velger å la BO være førsteinstans må det vurderes nøye hvordan denne utfordringen skal løses.

Utformingen av forvaltningens praksis er en løpende prosess der regelverket ligger i bunnen og forvaltningens håndtering av regelverket påvirker utviklingen. Hvis BO blir førsteinstans, vil BO stå for forvaltningsutviklingen på dette området. Samtidig har departement og direktorat ikke instruksjonsmyndighet over BO og kan derfor ikke gripe direkte inn hvis det blir behov for det. Det må vurderes hvordan en vil håndtere en slik situasjon.

Fylkesmannen møter og samarbeider med skoleeier på mange arenaer. Det bygger tillit. Denne tilliten er et godt fundament for å håndtere så krevende saker som saker om elevenes skolemiljø.

I løpet av noen år vil antall fylkesmannsembeter trolig reduseres. Det vil gi større fagmiljøer og flere saker pr. embete. Disse embetene må da styrkes med juridisk kompetanse og kompetanse om hva som skal til for å sikre at elevene har et godt skolemiljø. Før beslutning om førsteinstans tas, bør det etter vårt syn også vurderes om Fylkesmannen kan være førsteinstans.

7: Tilsyn

Forslaget om flere hendelsesbaserte tilsyn støttes.

Vi er bekymret for at Fylkesmannens ansvar for veiledning og tilsyn svekkes ved at den nye klageordningen ikke involverer Fylkesmannen. Vår erfaring er at vi får mye informasjon gjennom klagesakene. Denne informasjonen er vesentlig for vårt veiledningsarbeid og for risikovurdering ved tilsyn. Selv om BO skal informere Fylkesmannen om behov for tilsyn, tror vi ikke at det vil gi oss like god informasjon som i dag.

8: Sanksjoner

Forslaget støttes.

9: Lovlighetsgebyr

Lovlighetsgebyr er en ny tanke i sektoren. Bruken av slike gebyrer bør utredes grundig før beslutning tas.

10: PPT's rolle

Forslaget støttes med følgende kommentarer:

En utvidelse av PPT's mandat krever at PPT har kompetanse til å løse oppgaven. Det må derfor forutsettes at PPT får kompetanse om psyko-sosiale forhold og organisasjonsutvikling. Vi tror ikke 300 stillinger på landsbasis er nok til å sette PPT i stand til å løse en utvidet oppgave.

11: Lovfesting av skolemiljøutvalg i private skoler

Forslaget støttes.

12: Utvalgets prioritering av tiltak

Forslaget støttes.

Med hilsen

Arne Malme
Assisterende Fylkesmann

Solrun Nistad Fleischer
Utdanningsdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift