



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Dykkar ref.:

Vår dato: 19.06.2015
Vår ref.: 2015/4142
Arkivnr.:

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Høyringsfråsegn frå Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen viser til e-post datert 19.03.15 der *NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø* blir sendt på høyring.

Fylkesmannen i Rogaland vil gi honnør til utvalet for eit grundig arbeid som har resultert i ei omfattande utgreiing. Det sentrale for utvalet sitt arbeid har vore å medverke til at kvar einskild elev i det norske skulesystemet får eit trygt psykososialt miljø i skulekvardagen, og utvalet har foreslått ei rekkje gode og relevante tiltak som dei meiner vil vere med på å sikre dette.

Fylkesmannen i Rogaland vil på det sterkaste støtte forslaga om tiltak for å styrkje skulane og skuleeigarane sin kompetanse om regelverket og om arbeid med det psykososiale miljøet. Utvalet sine forslag vil innebere omfattande ressursbruk både i tid og pengar, men det er vårt syn at slik satsing over tid er naudsynt for å nå dei måla som ligg til grunn for utvalet sitt arbeid.

Samstundes er det viktig å vurdere om regelverk og forvaltning er innretta på mest mogleg tenleg vis. Utvalet kjem med mange forslag til endringar her som inneber gode og nødvendige presiseringar, og som samlar reglane i ein meir oversiktleg lovtekst. Rettstryggleiken til elevane er avhengig av at skulen kjenner pliktene sine, har evne og vilje til å følgje dei opp, og til å reagere raskt og rett når det trengst.

I høyringsbrevet blir det oppmoda til å ordne merknader etter oversynet over samla tiltak i punkt 1.6. i utgreiinga, og Fylkesmannen i Rogaland har slike merknader:

Kapittel 15 og 16

Vedtaksplikt eller skriftleg plan

Slik lovverket er i dag, har skulane ei «handlingsplikt» etter § 9a-3 andre ledd, og ei «vedtaksplikt» etter § 9a-3 tredje ledd. Framlegget til ny § 9A-7 inneheld dei momenta som «handlingsplikta» i dagens § 9a-3 andre ledd inneheld, men i staden for vedtaksplikta i dagens § 9a-3 tredje ledd, blir det foreslått å innføre ei plikt for skulen til «om nødvendig utarbeide en skriftlig plan med tiltak». Utvalet meiner det har blitt for vanskeleg for skulane å fatte enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd. Samstundes er det ein grunntanke i utgreiinga at ein vil styrkje elevane sin rettstryggleik.

I framlegg til ny § 9A-7 er det rekna opp konkret kva skulen må gjere når dei får melding om eller mistanke om krenking av ein elev. For Fylkesmannen i Rogaland er det vanskeleg å sjå at det

arbeidet skulen må gjere i følgje dette framlegget, er annleis enn det skulen må gjere i dag. Saka må sjølvstendig først forsvarleg utgreiast, slik som i dag. Så skal skulen lage ein skriftleg plan som inneheld dei tiltaka ein set inn. I dette må ein gjere dei same vurderingane som ein gjer i enkeltvedtaka i dag, til dømes om kva som er eigna og tilstrekkelege tiltak for å trygge eleven mot krenkingar.

Etter ny § 9A-7 skal skulen utarbeide ein skriftleg plan med tiltak når det er «nødvendig» eller når eleven eller foreldra ber om tiltak. Utvalet kritiserer noverande § 9a-3 fordi dei meiner «terskelen» for å fatte vedtak er vanskeleg å handtere for skulane. Fylkesmannen i Rogaland kan ikkje sjå at utvalet sitt forslag verken vil gjere dette lettare å handtere for skulane, eller styrkje rettstryggleiken for elevane, snarare tvert i mot: Når utvalet legg opp til at ein skriftleg plan skal utarbeidast «om nødvendig», vil dette kunne vere ei formulering som det vil vere råd å «gøyme» seg bak for skulen – «vi såg det ikkje som nødvendig å utarbeide nokon skriftleg plan». I tillegg vil Fylkesmannen i Rogaland peike på at vi, både som klageinstans og gjennom tilsyn med skulane sitt arbeid med elevane sitt psykososiale miljø, har sett at det har vore ei positiv utvikling når det gjeld skulane si evne til å fatte enkeltvedtak når elev eller foreldre ber om tiltak.

Utvalet foreslår i ny § 9A-10 at Barneombodet skal gjere enkeltvedtak etter forvaltningslova. Når utvalet i forslaget til ny § 9A-7 foreslår ei løysing der skulen skal utarbeide «skriftleg plan» i staden for å fatte enkeltvedtak, inneber dette at tiltaka i den skriftlege planen ikkje er juridisk bindande slik dei i dag vil vere i eit enkeltvedtak frå skulen. Det vil tiltaka først bli når Barneombodet fattar vedtak dersom elev eller foreldre klagar den skriftlege planen/skulen sitt arbeid inn til Barneombodet. Så langt Fylkesmannen i Rogaland kan sjå, vil dette innebere ei svekking av rettstryggleiken til eleven, samstundes som skulen heller ikkje blir «spart» for arbeid med saksbehandlinga. Etter Fylkesmannen i Rogaland si meining kan det innebere at skulane/kommunen vil få mindre eigarskap og ansvar for vedtaket når dette kjem frå ein instans utanfrå, i staden for at dei får ansvar for å fatte vedtaket sjølv i første omgang.

Utvalet meiner vedtaksplikta, slik ho i dag fungerer, gjer at skulane og eventuelt klageorganet har for mykje fokus på formalia knytt til saksbehandlinga, i staden for å vurdere om eleven sin rett er oppfylt, og om tiltaka er eigna og tilstrekkelege til å oppfylle retten. Fylkesmannen i Rogaland kjenner ikkje att dette biletet. I staden vil vi minne om at enkeltvedtak er den forma forvaltningslova legg opp til at offentlege organ må nytte når dei fattar avgjerd som er bindande for rettar eller plikter mellom det offentlege og borgarane. Dette gjer alle offentlege organ dagleg, og det gjer skulane på alle områda elles innanfor opplæringslova, anten det gjeld skuleskyss, skuleplassering, spesialundervisning, osb. Det er vanskeleg å sjå at skulen skal vere friteken frå dei rettstryggleiksgarantiane som forvaltningslova gir (til dømes utgreiingsplikt etter forvaltningslova § 17 eller grunngjeving etter §§ 24 og 25) nettopp på eit område som er så viktig som elevane sin rett til eit trygt og godt skulemiljø. Diskusjonane om ei avgjerd må fattast som eit enkeltvedtak eller ikkje, gjeld oftast avgjerder som er så uviktige at det ikkje er behov for å gi parten dei rettstryggleiksgarantiane som ligg i forvaltningslova. Etter Fylkesmannen si vurdering vil utvalet sitt forslag om at skulane/kommunane ikkje lenger skal fatte enkeltvedtak der elevar/føresette ber om tiltak knytte til det psykososiale miljøet, innebere ei svekking av den rettstryggleiken elevane har i forvaltningslova. Sjølv om Barneombodet i neste omgang skal fatte vedtak dersom eleven eller føresette klagar på skulen, vil dette kunne innebere unødvendig spel av tid og manglande ansvarleggjering på skule- og kommunenivå.

Fylkesmannen i Rogaland vil peike på at utvalet sin argumentasjon omkring retten til eit trygt skulemiljø som tenesteyting i motsetning til utøving av offentlig mynd, er uklar. På den eine sida skal ikkje retten til eit trygt skulemiljø føre med seg krav om enkeltvedtak i skulen. Samtidig skal retten i neste omgang sjåast på som ein individuell rett når saka kjem til Barneombodet. Vi ser det som ein fordel at forholdet til forvaltningslova og eventuelle avvik frå denne med særskilde reglar

for saksbehandlinga, blir gjort tydelegare. Vår oppfatning er at retten til å krevje tiltak som skal tryggje skulemiljøet, må bli sett på som ein individuell rett også overfor skule og kommune.

Etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering vil rettstryggleiken for eleven blir best ivaretatt dersom det framleis blir fatta enkeltvedtak på skulen.

Om klageordninga

Utvalet foreslår i ny § 9A-10 at «elevar og foreldre kan klage til Barneombodet». Forslaget om at Barneombodet skal vere klageinstans inneber, etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering, ei endring av Barneombodet si rolle. Barneombodet er barna sin talsmann, både overfor det offentlege og private. Elevane sitt psykososiale miljø i skulen er eitt av dei områda Barneombodet er sterkt engasjert i. Barneombodet rettar søkjelyset både på regelverket og på korleis forvaltinga handhever dette. Kva vil det gjere med den uavhengige rolla som Barneombodet har som barna sin talsmann dersom Barneombodet skal fatte enkeltvedtak etter ny § 9A-10 med dei objektivitets- og nøytralitetsskrav dette inneber? Fylkesmannen meiner at framlegget frå utvalet er ufullstendig på dette området. Det burde vore grundigare vurdert kva følgjer det kan få for rolle og «image» å gjere Barneombodet til eit forvaltningsorgan som fattar vedtak i saker som gjeld elevar sitt psykososiale skulemiljø. I tillegg er det slik at svært mange saker som gjeld elevar sitt psykososiale skulemiljø, også handlar om forhold som spesialundervisning, skuleskyss, skuleplassering, m.m. Alle desse sakene skal framleis behandlast av Fylkesmannen. Ein kan merke seg at i Sverige, der utvalet hentar dei fleste av løysingane frå, er klagebehandlinga ikkje lagd til Barnombudsmannen, men til eit nyoppretta Barn- og elevombud som ein del av Skolinspektionen. I Sverige har ein altså vald å behalde tilsyn og klagebehandling innanfor same organ, slik at den svenske Barnombudsmannen, som tilsvarende det norske Barneombudet, kan behalde ei rolle som advokat for barna.

Utvalet legg til grunn at dagens klageordning er lite kjent av føresette og elevar, og brukar som eit argument for å leggje klagebehandlinga til Barneombodet at dette er meir kjent av elevar og føresette. Barneombodet opplyser sjølv at dei i 2014 mottok «ca. 400 saker og henvendelser», og dei meiner at dette er fleire saker enn fylkesmannsembeta mottok til saman. Fylkesmannen i Rogaland meiner det ikkje er grunnlag for å trekkje ein slik konklusjon. Utvalet opplyser på s. 246 at talet på klagesaker hos Fylkesmennene sidan 2011 har vore ca. 100 per år nasjonalt. I 2013 var talet 126 på landsbasis, og i Utdanningsdirektoratet si oppsummering av årsrapportane frå fylkesmennene går det fram at talet for 2014 var 134. Her må ein hugse på at dette er saker som først har vore gjennom behandling i skulen og kommunen, og deretter klagebehandla hos Fylkesmannen. Fylkesmannen i Rogaland vil derfor peike på at talet på foreldre/føresette som tar kontakt med Fylkesmannen om saker som gjeld elevar sitt psykososiale miljø, er høgare enn det som utvalet legg til grunn for sitt arbeid. Berre til no i år har Fylkesmannen i Rogaland registrert 15 slike «henvendelser» som kunne ha blitt registrert i talmaterialet utvalet legg til grunn. Tar ein utgangspunkt i at fylkesmannsembeta samla får dobbelt så mange «henvendelser» som klagesaker i tillegg til dei klagesakene som faktisk blir behandla, vil det innebære at fylkesmennene får like mange saker og «henvendelsar» som Barneombodet. Fylkesmannen i Rogaland meiner utvalet på dette punktet ikkje har analysert talmaterialet godt nok når dei brukar dette som eit viktig argument for å leggje klagebehandlinga til Barneombodet. Fylkesmannen i Rogaland vil halde fram at fylkesmennene gjennom oppgåvene knytte til informasjon og rettleiing, klagebehandling og tilsyn, har opparbeidd god kompetanse om arbeidet med elevane sitt psykososiale miljø.

Utvalet foreslår i ny § 9A-11 at «Kongen skal oppnemne ei særskild klagenemnd for å behandle klagar på vedtaka til Barneombodet etter § 9A-10». Det går ikkje fram av lovforslaget om skulen/skuleeigar har klagerett på Barneombodet sitt vedtak. Dette er ikkje tilstrekkeleg utgreidd frå utvalet si side.

Om samanhengen mellom tilsyn og klagebehandling

Utvalet si utgreiing inneber at Fylkesmannen framleis skal vere tilsynsmynde i saker som gjeld elevane sitt psykososiale miljø. Fylkesmannen i Rogaland meiner at det er uheldig å dele

klagebehandlninga og tilsynsverksemda slik utvalet foreslår. Tilsyn skal gjerast med utgangspunkt i risikovurdering, og kjennskapen til klagesaker, til behandlninga av sakene og til dei vurderingane skolen og kommunen gjer i samband med slike saker, utgjer ein vesentleg del av grunnlaget for ei forsvarleg risikovurdering. Etter vårt syn inneber ei deling at det blir svært krevjande å sikre nødvendig informasjons- og erfaringsdeling mellom Barneombodet og Fylkesmannen. Sjølv om utvalet peikar på kor nødvendig det vil vere med tett samarbeid, vil til dømes reglar om teieplikt kunne leggje hindringar i vegen for kommunikasjonsutvekslinga. Dessutan vil alltid informasjonsstraumen flyte lettare innanfor same organet enn mellom to ulike organ. I merknader til § 9A-10(5) heiter det at «Utdanningsdirektoratet vil ikke bli informert om taushetsbelagt informasjon, men få kjennskap til at ombudet har fått inn saker innenfor deres område som er alvorlige eller gjentatte, og som de bør kjenne til for sin områdeovervåkning.» Fylkesmannen vil i alle tilfelle som tilsynsmynde kunne krevje innsyn i skolen sine saksdokument etter kommunelova sine reglar. Vi meiner regelverket bør leggje til rette for god utveksling av informasjon i desse sakene dersom Barneombodet og fylkesmannsembeta skal inneha dei roller utvalet har foreslått, med tanke på best mogleg opplysning av tilsynssaker.

Fylkesmannen fører i nokre tilfelle risikobaserte tilsyn på bakgrunn av situasjonen for enkeltelevar. Det kan føre med seg utfordringar dersom Barneombodet kjem inn etter at Fylkesmannen alt har behandla saka som tilsynssak. Her meiner vi det er behov for avklaring av roller og oppgåver.

Om sanksjonar

Utvalet foreslår at det bør vere heimel for å «ilegge administrative sanksjoner og reaksjoner i forbindelse med både tilsyn og klagesaker knyttet til kapittel 9a». Utvalet foreslår også at det «bør også lovfestes en ordning med oppreisning for ikke-økonomisk tap på grunn av skoleeierens mangelfulle oppfølging». Fylkesmannen i Rogaland vil peike på at heimel for sanksjonar også kan innførast dersom det blir konkludert med at Fylkesmannen framleis skal ha rolla som klageinstans.

Kapittel 20 Forsking

Det går fram av NOU-en at «det arbeidet som må gjøres med skolens psykososiale miljø, må være forskningsbasert». Det går vidare fram at «utvalget har i sitt arbeid merket seg at det er forsket lite på enkelte områder som har stor betydning for skolens arbeid med det psykososiale miljøet». Fylkesmannen i Rogaland vil i denne samanhengen peike på det grunnleggjande og viktige arbeidet som blir gjort i barnehagane, og at det er behov for forskning som kan sjå på samanhengen mellom barn sitt psykososiale miljø i barnehagane og elevane sitt psykososiale miljø i skulen. Elles vil vi også nemne at det etter vårt syn også bør vere reglar i barnehagelova om eit trygt psykososialt miljø, jf, framlegg i NOU 2012:1 Til barnas beste - ny lovgivning for barnehagene.

Kapittel 21 Inkluderande skule – ei ny statleg satsing

Utvalet skisserer i kapittel 21 innretninga på og innhaldet i ei ny statleg satsing for eit trygt psykososialt miljø. Det går fram at sentrale innsatsområde i denne satsinga er «skolebasert kompetanseutvikling med lærende nettverk, målrettede tiltak for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer og forebygging, håndtering og oppfølging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, involvering av elever og foreldre, og økt regelverkskompetanse og – etterlevelse». Fylkesmannen i Rogaland si oppfatning er at dette er sentrale og viktige område i arbeidet med å sikre elevane eit trygt psykososialt miljø. Fylkesmannen i Rogaland vil også understreke, slik også utvalet gjer, at for å ha kapasitet til ei slik storskalasatsing retta mot desse innsatsområda, må det statlege og det kommunale støttesystemet styrkast og ansvars- og oppgåvefordelinga tydeleggjerast. Vi vil særleg peike på at PP-tenesta må bli sett i stand til å bli ein sentral aktør i saker som gjeld elevane sitt psykososiale miljø, jf. utvalet sitt forslag i kapittel 17 om at PP-tenesta sitt mandat blir foreslått endra slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling blir knytt til opplæringa og det psykososiale miljøet til alle elevar, og ikkje berre til elevar med særlege behov. Fylkesmannen i Rogaland vil i tillegg understreke at den statlege satsinga på ein inkluderande skule også må omfatte skuleeigarnivået.

Med helsing

Magnhild Meltveit Kleppa
fylkesmann

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Saksbehandlar: Hjalmar Arnø
Saksbehandlar telefon: 51568741
E-post: hjalmar.arno@fylkesmannen.no