



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Atle Teksum, 62 55 14 05

Vår dato
17.06.2015
Arkivnr.
633.0

Vår referanse
2015/2139
Deres referanse

Høringsuttalelse NOU 2015:2 - Å høre til

Innledning

Fylkesmannen i Hedmark viser til brev av 19.03.15 der *NOU 2015:2 - Å høre til* – ble sendt på høring.

I tråd med høringsbrevet har vi i hovedsak organisert vår høringsuttalelse med henvisning til de enkelte kapitler. Til kapitlene 12/15 og 17/18 har vi satt våre uttalelser sammen da vi mener det er hensiktsmessig.

Fylkesmannen i Hedmark ønsker først å kommentere at utvalget har gjort et meget grundig arbeid. Det er ikke vanskelig å enes om at målsettingen er at alle skal *høre til*. Det er heller ikke vanskelig å enes om at vi alltid må se etter nye muligheter for hvordan vi kan nå dette målet. Utvalget har kommet med mange tiltak som de beskriver grundig i NOU 2015:2. Vi vet at det å endre holdninger, kompetanse og arbeidsformer i en hel sektor tar tid. For det enkelte barn som ikke har det godt på skolen er det imidlertid avgjørende at denne tiden ikke brukes som forklaring på manglende positiv utvikling av barnets skolemiljø. Fylkesmannen i Hedmark ser at balansegangen her er komplisert og krevende.

Vi ønsker også å rette søkelyset mot *samhandling*. Det er mange aktører i et barns oppvekst, enten vi ser på den nære kretsen til barnet eller i systemet på kommunalt, regionalt eller nasjonalt nivå. Det er enkelt å enes om målet at alle skal *høre til*. Det er derimot krevende å lykkes med arbeidet *sammen* for å nå dette målet.

Til kapittel 12 – Fra menneskerettigheter til praksis

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

Fylkesmannen i Hedmark støtter utvalgets forslag med å fremheve barnekonvensjonen også i opplæringsloven.

Postadresse:
Postboks 4034
2306 Hamar

Kontoradresse:
Parkgt 36
2317 Hamar

Telefon Statens hus:
Sentralbord: 62 55 10 00

Telefaks:
62 55 10 31

Org.nr.: 974 761 645
Banknr. 7694.05.01675

E-post: fmhepost@fylkesmannen.no

Internett: www.fylkesmannen.no

Fylkesmannen i Hedmark vil trekke frem spørsmålet rundt hvordan dette skal gjøres i praksis. Barnekonvensjonens og utvalgets forslag til ordlyd i ny § 1-4 er prinsipielt og lite egnet til å løse praktiske spørsmål. Hvordan vil klageinstansen høre barnet i saker som gjelder barnet? Noen mener at å la foreldrene uttale seg på barnets vegne er tilstrekkelig. Fylkesmannen er uenig i dette. Fylkesmannen har i klagesaker opplevd behov for å møte barna for å få deres uttalelse, men dette er en oppgave som Fylkesmannen per i dag ikke har kapasitet til å gjennomføre i stor grad.

Fylkesmannen i Hedmark mener at det mest nærliggende er at kommunen/fylkeskommunen, for eksempel ved helsesøster, har ansvaret for å ivareta barnets rett til medvirkning og å bli hørt. Det er behov for en tydeligere plassering av dette ansvaret.

Det er mest naturlig at det er skolen der eleven går som er best i stand til å ivareta disse rettighetene for eleven. Jo større grad av konflikt i en konkret sak, og jo flere instanser som er involvert, jo vanskeligere vil det være å ivareta disse rettighetene. Dette understreker behovet for å øke kompetansen hos skolens ansatte og viktigheten av å jobbe forebyggende.

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

Foreldresamarbeid

Fylkesmannen i Hedmark er enig med utvalget når det gjelder foreldresamarbeid. En viktig forutsetning for å lykkes i å etablere et godt psykososialt miljø er å etablere gode rutiner når det gjelder samarbeid med foreldrene. Foreldre må oppleve å bli tatt på alvor og bli hørt. Vi mener skolen må vise gode rutiner for å:

- informere foreldre om elevenes og foreldrenes rettigheter og plikter etter opplæringslovens og forskrifter
- informere foreldre om skolens planer og rutiner ift. det forebyggende og individrettede arbeidet med skolemiljøet
- gi skolens ansatte nødvendig kunnskap om lovverket slik at de kan ivareta og gi nødvendig informasjon i møte med foreldre
- sette temaet psykososiale skolemiljøet på dagsorden på alle foreldremøter

Vi har gjennom tilsyn fått informasjon om at mange skoler ikke har rutiner for dette.

Vi mener at foreldreundersøkelsen bør gjennomføres årlig.

Elevenes mulighet til å medvirke

Fylkesmannen i Hedmark støtter utvalgets syn knyttet til elevenes medvirkning. Vi har i tilsynet sett at mange skoler ikke inkluderer elever og elevråd på en tilfredsstillende måte.

- elever får ikke informasjon om sine rettigheter
- elevrådet jobber i liten grad med saker som omhandler det psykososiale skolemiljøet
- ved utarbeidelse av skolens planer og rutiner for det psykososiale miljøet medvirker ikke elevene/elevrådet.
- det gis ikke opplæring til elevrådet

Elevmedvirkning kan ses fra minst to ulike perspektiver – først rettighetsperspektivet – som beskrevet over. Det er avgjørende at elevene er klar over sine rettigheter.

Et annet, og viktig, perspektiv er utvikling av den enkelte elevs ansvar for å bidra til et godt psykososialt miljø . I skolen, som i et samfunnet ellers, skal lover og regelverk bidra til å sikre trygge rammer rundt folks liv. Et samfunn er avhengig av å ha ansvarsfulle *borgere* for at samspill mennesker i mellom skal fungere. Dette er nedfelt bl.a. i Opplæringslovens formålsparagraf og må ses i sammenheng med arbeid rundt det å utvikle et godt psykososialt miljø.

Brukerorganer (flere tiltak):

Vi er enig i utvalgets synspunkter. Gjennom tilsyn har vi bl.a sett at:

- skolens råd og utvalg har få møter i året
- råd og utvalg er feil sammensatt
- skolen har ikke et skolemiljøutvalg som fungerer
- temaet psykososiale skolemiljø er ikke tema/ i liten grad tema i møtene
- skolens ledelse gir ikke tilstrekkelig informasjon om dette
- det gis ikke opplæring til skolens råd og utvalg for å skjøtte arbeidet
- opplæringsloven § 9a-6 ikke følges

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

Regulering av ordensreglementet, herunder bortvisning, flyttes til kapittel 9A.

Fylkesmannen i Hedmark støtter dette forslaget og de begrunnelser som kommer fram i kapittel 15. Ordensreglementet er sentralt for skolene når det gjelder å regulere elevenes atferd og muligheter for sanksjoner ved f.eks. mobbing og krenkelser.

Skoleeier gis en lovpålagt plikt til å gi medlemmer i brukerorganene opplæring slik at de kan utføre vervet sitt på en forsvarlig måte

Dette forslaget støtter Fylkesmannen i Hedmark. For å kunne utføre sine verv trenger de som er valgt inn i brukerorganene å få opplæring som gjør dem i stand til å utføre oppgavene. En tilleggs effekt av en slik opplæring vil være at foreldre/foresatte får et bredere grunnlag som også utenfor skolen vil gi barn/unge holdninger og verdier som fører til bedre psykososialt miljø. Det er Fylkesmannen i Hedmarks oppfatning etter å ha lest utredningen at en stor del av problematikken rundt å sikre regelverksetterlevelse og elevenes rettssikkerhet skyldes dårlig kjennskap til regelverket blant de som jobber nærmest elevene. Å lovfeste rett og plikt til opplæring i regelverket antas å være et effektivt virkemiddel for å bekjempe dette problemet generelt.

Det lovfestes et forbud mot gjengjeldelse overfor elever eller foreldre som melder fra om at eleven er krenket

Fylkesmannen i Hedmark støtter dette forslaget og mener at det er en prinsipiell viktig presisering. Det anses også hensiktsmessig rent retts teknisk dersom denne lovbestemmelsen gis samme innhold som tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven, slik at praksis fra dette området kan benyttes i tolkingen av den nye bestemmelsen i opplæringsloven.

Det foreslås en aktivitetsplikt med lovfestede krav til hvordan skoler skal behandle krenkelser av elevene

Fylkesmannen i Hedmark mener dagens ordning med handlingsplikt er god. Etter tilsyn og veiledning er ansatte i skoler nå kjent med denne plikten. Fylkesmannen i Hedmark mener videre fokus og evt. økt fokus på innholdet i dagens lovverk på dette område vil fortsette et allerede godt igangsatt arbeid.

Vi mener at kravet til enkeltvedtak etter forvaltningslovens krav bør videreføres. Et godt utformet enkeltvedtak på dette området inneholder en beskrivelse av tydelige og konkrete tiltak

(aktiviteter) i den enkelte sak. Dagens lovverk er derfor, etter vår mening, tilfredsstillende på dette punktet.

Vår erfaring fra felles nasjonalt tilsyn på forvaltningsområdet 2014-2015, klagesaker på 9a området og den kompetansehevingen Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen har gitt til skoleeier/skolene de siste årene, viser at skoleeier/skolene i Hedmark har en positiv utvikling i forhold til forvaltningskompetanse, jf. det utvalget viser til fra Utdanningsdirektoratets undersøkelse i 2010, som bygger på tall fra 2008-2009, (NOU, s. 249).

Til kapittel 16 - Styrket håndheving av brudd på kap. 9a

Fylkesmannen har god oversikt og kjenner kommunene i fylket godt gjennom veiledning, tilsyn og klagesaker. Vi stiller spørsmål ved om Barneombudet vil ha mulighet til å kunne «komme nær nok» klagerne og kommunene/fylkeskommunen? Fylkesmannen mottar ofte sammensatte klager. Ikke bare «rene» mobbesaker, men at det i samme sak klages over brudd på mange bestemmelser i opplæringsloven.

Vi har et sterkt fokus på sammenheng og helhet. Vi bruker tid sammen med den enkelte kommune på å se nasjonale og lokale tiltak og satsinger i sammenheng med kommunens utfordringer. Vårt kjennskap til den enkelte kommune/fylkeskommune er unik, og det gir oss mulighet til å drive målrettet veiledning. Fylkesmannen i Hedmark mener det vil være feil å trekke de rene mobbesakene ut av sin helhet og overføre disse sakene til Barneombudet.

Fylkesmannen i Hedmark ser utfordringen med at relativt få klagesaker når det gjelder mobbing kan føre til at det ikke blir tilstrekkelig spisskompetanse på feltet. Å foreslå en overføring av klagesakene til Barneombudet på dette grunnlaget blir imidlertid for snevert. Årsakene til mobbing og dårlig skolemiljø, er ofte et resultat av mange ulike sammenhenger. Den helhetlige kunnskapen som Fylkesmannen har, vil også på dette området være en styrke både for klagebehandlingen og forebyggende arbeid.

Vi mener at både kommunen/fylkeskommunen som førsteinstans og Fylkesmannen som klageinstans oppfyller foreldrenes og elevens rettsvern. Vi mener at utfordringen med at klageordningen ikke er gjort godt nok kjent for foreldre/elever, jf. NOU:3, s. 249, ikke bør ligge til grunn for at saksbehandlingen slik den er i dag ikke vurderes som god nok, og foreslås flyttet til barneombudet.

Et godt psykososialt skolemiljø utvikles sammen med foreldrene. Det vil da være unaturlig at foreldre ikke skal klage til egen kommune dersom de opplever at skolen ikke oppfyller kravet til et godt og inkluderende skolemiljø for sitt eget barn.

Det vises til at likebehandling og forutsigbarhet er viktige hensyn som bør tas hensyn til i forbindelse med klageordningen. Fylkesmannens lange saksbehandlingstid er en annen begrunnelse for utvalgets forslag om å flytte klagesaksbehandlingen. Vi prioriterer behandling av saker på dette området for å sikre at et barn får et godt psykososialt miljø på skolen. I store og kompliserte saker må vi hente inn dokumentasjon/informasjon fra både klager og skole/kommune/fylkeskommune. Vi mener at vår kjennskap til og legitimitet i den enkelte kommune/fylkeskommune gjør dette arbeidet effektivt. Utdanningsdirektoratet har nå satt i gang en nasjonal satsning gjennom «Regelverk i praksis». Dette bl.a. for å øke Fylkesmannens kompetanse på området og styrke likebehandling og forutsigbarhet innenfor temaet.

Utvalget stiller spørsmål ved Fylkesmannens habilitet gjennom både å ha en veileder og en forvaltningsrolle i denne type saker. Spørsmålet om forholdet mellom veiledning og habilitet er blitt drøftet i Justisdepartementets lovavdeling i forbindelse med sammenslåing av

Fiskeridirektoratets kontrollverk med Rettledningstjenesten i fiskerinæringen. Lovavdelingen konkluderte med at det ikke er noe særsyn i forvaltningen at samme organ er tillagt både forvaltnings- og kontrolloppgaver i kombinasjon med den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 (Hempel Lindøe et al., 2012, s.143). Rollene som veileder og forvalter er en styrke fordi vi kan ta tak i de svake sidene ved forvaltningen og bruke i vår veiledning og utvikling av kompetansetiltak rettet mot kommunene.

Det vises til det svenske systemet som har en Barn- og elevombud som behandler denne type saker. Vi har i flere omganger samarbeidet med forskere i Sverige (Bengt og Elisabeth Persson), og de har tydelig uttalt at de mener det er en stor styrke at Norge har Fylkesmannsnivået til å iverksette norsk utdanningspolitikk i det enkelte fylke. Länsstyrelsen i Sverige har ikke den samme rollen. I vårt samarbeid med disse forskerne er det temaet *inkludering* som har vært tema, et tema som er avgjørende å lykkes med i arbeidet med et godt psykososialt miljø.

Det er vår vurdering at våre oppgaver og ansvarsområder ikke må splittes og fordeles, men heller styrkes og videreutvikles. Mangel på helhet og sammenheng i forvaltningen kan bidra til at ansvar for rettssikkerhet og trygghet svekkes. Oppsplitting gjør også at det blir mere komplisert og tidkrevende for folk å forholde seg til offentlig forvaltning.

Aktuelle sanksjoner

Fylkesmannen i Hedmark erfarer at alle kommuner/fylkeskommunen arbeider for å oppfylle gjeldende lovverk. Ofte er bakgrunnen for manglende oppfølging svak kompetanse eller lav kapasitet. Med dette som innfallsvinkel stiller Fylkesmannen i Hedmark seg positiv til at det gis mulighet til å gjennomføre sanksjoner. Arbeidet med et godt psykososialt miljø for elever er avgjørende for den enkelte elevs liv, og manglende oppfølging av regelverket bør ikke forekomme. Vi mener at Fylkesmannen bør gi evt. sanksjoner.

Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemda

Fylkesmannen i Hedmark mener, som det fremkommer tidligere i høringsuttalelsen, at dagens regelverk rundt klagemulighet og klagebehandling er godt. Det har skjedd en meget positiv utvikling i kommunene rundt arbeidet på dette området, og vår vurdering er at dagens regelverk når det gjelder klagebehandling bør forbli slik det er i dag for å gi kommunene mulighet til å videreføre utviklingen.

Til kapittel 17 - Skoleeierens styring og støtte

Til kapittel 18 - Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Skoleeiers ansvar

Fylkesmannen i Hedmark støtter at skoleeierens ansvar for å bygge kapasitet i sine skoler må tydeliggjøres, når det gjelder både regelverksetterlevelsen og det forebyggende arbeidet.

Tilstandsrapport

Vi støtter også tiltaket om at tilstandsrapporten til kommunestyret og fylkestinget skal ha en del som omhandler elevens psykososiale miljø, og der den enkelte skoles arbeid evalueres. I tillegg bør alle skolens planer for arbeid med det psykososiale skolemiljøet forelegges kommunestyret eller fylkestinget. Tilstandsrapporten inngår i dag i kommunenes/fylkeskommunenes kvalitetsvurderingssystem. Mange kommuner tar tilstandsrapporten til etterretning, uten å vurdere innholdet og kvaliteten og vedta videre føringer og tiltak. Det bør tydeliggjøres at kommunen/fylkeskommunen i sin behandling av tilstandsrapport og skolens planer at Kommunestyret/Fylkestinget gir mål og føringer tilbake til skolene.

Tilstandsrapporten henter sine tall fra skoleporten. Det har vært et problem at tallene publiseres i skoleporten lenge etter at undersøkelser er gjennomført. Skoleporten inneholder ikke tall fra f.eks. spesialundervisning. Kommunen/fylkeskommunen må selv sette inn dette, noe som må anses som en svakhet i systemet.

Prosjektet «Regelverk i praksis» har pekt på at mange kommuner/fylkeskommuner og skoler mangler analysekompetanse. Fylkesmannen i Hedmark håper det foreslåtte tiltaket om kompetanseheving på dette området kan prioriteres. Kommunens/fylkeskommunens tilstandsrapport har liten verdi uten at analyse foretas.

PP-tjenestens mandat

Vi er positive til forslaget om at PP-tjenestens mandat endres slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale skolemiljøet til alle elever. Vi er også enig i at det bør overføres ressurser fra Statped til skoleeiere for å styrke PP-tjenesten.

SFO

Vi støtter at det foretas en grundig gjennomgang av de faglige støttesystemer som er beskrevet i kapittel 18. Vi støtter at PPT får en utvidet rolle, og at det da gjennomføres en kompetanseheving og kapasitetsutvidelse i denne tjenesten. I dagens system er oppgavene fordelt på flere instanser, som vil bli mer helhetlig bl.a. når PPT, som er nær brukergruppen, får styrket sin rolle på dette området.

Fylkesmannen i Hedmark opplever Utdanningsdirektoratet som aktivt og ansvarlig med klart fokus på sammenheng og helhet i det statlige virkemiddelapparatet. Vi mener at det viktige og påbegynte arbeid rundt dette må fortsette.

Til kapittel 21 – Inkluderende skole – en ny statlig satsing

Fylkesmannen i Hedmark støtter utvalgets forslag om å utvikle en statlig satsing for en inkluderende skole. Dette arbeidet må ses i sammenheng med andre store satsinger i oppvekstsektoren - Ludvigsens-utvalgets arbeid og arbeid med generell del av læreplanen for å nevne noen.

I tillegg må det legges stor vekt på foreldrenes rolle i en slik satsing. Et barn er på skolen 15-20 % av sin våkne tid. Et barns utvikling av holdninger og verdier skjer i stor grad utenfor skolen. Det er bare ved å ha fokus både i og utenfor skoleporten at vi kan lykkes med å skape *respekt for menneskeverdet, nestekjærlighet, likeverdighet og solidaritet* som det bl.a. står i Opplæringslovens formålsparagraf.

Vi støtter utvalgets forslag om å styrke Fylkesmannens rolle i kvalitetsutvikling, noe som vil ha en positiv innvirkning på vårt helhetlige arbeid ut mot skoleeier/skolene i fylket. Dette vil styrke elevenes/foreldrene rettsikkerhet på alle områder og ikke minst innen 9a-området. Det er vår vurdering at dette området ikke kan isoleres, men ses i sammenheng med f.eks. læringsmiljø og vurderingsarbeidet.

Fylkesmannen i Hedmark er enig i at kompetanseheving er et viktig tiltak, sågar mener vi at det er *det* viktigste tiltaket. En styrking av skoleledelsens kompetanse vil være helt avgjørende for å videreutvikle gode skolemiljøer fritt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Skoleledelsen må være en god rollemodell, og ledelsen må gi tydelige signaler om hva som forventes av både elever og lærere. Kompetanse må også bygges opp i skolens fagmiljø gjennom lærerutdanning og etter- og videreutdanning.

Generelt

Alminnelig behandling

Fylkesmannen i Hedmark mener at aktuelle enkelttiltak, som man enes om er gode og som raskt kan sikre bedre skoledager for elever, bør settes i verk. I utredningen tas det også opp viktige og sammensatte utfordringer/problemer som ikke kan ses på isolert og som krever en grundig gjennomgang og kvalitetssikring.

Kommunereformen

Fylkesmannen i Hedmark vil påpeke at mange av de problemstillinger som er beskrevet i utredningen er ment å skulle ivaretas på en bedre måte når større kommuner er etablert. Dette perspektivet må tas med i arbeidet videre med utredningens innhold.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.
Assisterende fylkesmann

Atle Teksum
Underdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.