



Kunnskapsdepartementet

	<i>Vår dato</i>	<i>Vår referanse</i>
	13.07.2016	2016/2940
<i>Saksbehandler, innvalgstelefon</i>	<i>Arkivnr.</i>	<i>Deres referanse</i>
Anne Cathrine Holth, 62 55 14 05	008	

Høringsuttalelse - forslag til endring i opplæringsloven og friskoleloven

Vi viser til brev av 20.04.2016 fra Kunnskapsdepartementet om høring om endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Høringsnotatet inneholder forslag til nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven.

Hvordan kan godt lovverk virke til det beste for barns skolegang? Hvordan kan jus, pedagogikk, kloke handlinger og gode holdninger sammen bidra til at flere barn og unge får det godt på skolen?

Vi ønsker å starte med en historie:

Historien om Emma

Emma (som vi kaller henne) har akkurat avsluttet 1. klasse på videregående skole, dvs at hun avsluttet 10. klasse for ett år siden. Emma har alltid vært beskjeden og stille, og hun har aldri vært en del av jentegjengen i klassen. Hun har bodd i fosterhjem deler av oppveksten, men nå bor hun sammen med foreldrene sine. Hun får karakterer midt på treet, men hun er redd for at de andre jentene ikke synes hun er flink nok i fag. Hun opplever ikke selv at hun blir mobbet, men hun følte seg ensom og utenfor gjennom hele grunnskolen. Hun grudde seg enormt til å starte på videregående sist høst.

Første skoledag på videregående skole kom, og Emma sto bakerst i skolegården, alene. Hun havnet i klasse med mange av de jentene hun hadde gått med gjennom hele grunnskolen, men også noen nye. Allerede i det første friminuttet var det ei jente som spurte Emma om de to skulle spise sammen i kantina. Emma takket ja og smilte. Ingen hadde spurt henne om det før. Emma og Anna (som jenta het) ble gode venninner. Anna var ei populær jente, noe som førte til at Emma også ble en del av en større vennegjeng. Hun fikk aksept for den hun var, hun ble ikke utstengt pga foreldre med tidligere rusproblemer eller karakterer midt på treet.

På det første foreldremøtet på videregående skole møtte foreldrene til Emma opp. De satt alene ved et bord helt til foreldrene til Anna kom. Disse satt seg ned og pratet og

var hyggelige. Dette var nytt for foreldrene til Emma som alltid hadde sittet alene i slike møter.

Denne historien, som beskriver en virkelighet som mange, mange vil kjenne seg igjen i, viser en brutal sannhet. Denne virkeligheten vil ikke endres ved at man bytter ut ord i lovverket eller ved at Fylkesmannen blir klageinstans. Denne virkeligheten vil bare endres dersom flere gjør som foreldrene til Anna, dvs inkluderer alle og lærer barna sine at dette er den eneste adferden som er akseptabel. Heldigvis for Emma så startet Anna i hennes klasse på videregående skole. Dersom ikke det hadde skjedd ville Emma for eksempel ha grudd seg til russetiden gjennom hele videregående. Hun ville ikke ha blitt invitert med på russebuss/rusebil, hun ville ha vært ekskludert fra dette fellesskapet. Hun ville kanskje ha sluttet på skolen, hvorfor skulle hun utsette seg for å være der? Hun ville imidlertid ikke oppleve at hun ble mobbet. Lovverket ville ikke ha ført til en bedre skolehverdag for Emma.

Fylkesmannen i Hedmark er selvsagt fornøyd med at lovverk forbedres og forenkles. Vi er imidlertid bekymret for at man tror at dette vil endre en virkelighet som er brutal og på mange måter egoistisk.

Barn og unge og deres familier bryr seg ikke om det er Fylkesmannen eller barneombudet som er førsteinstans i klagesaker. De bryr seg om hvorvidt barnet deres er en del av fellesskapet, er inkludert og akseptert. Hvis alle vi som er en del av barns oppvekst også kunne få de til å ta ansvar for at alle gjør som Anna, så vil alle få det så godt som Emma til slutt fikk det. Det er dette det *egentlig* må handle om hvis vi skal gi barn bedre oppvekst.

I hele perioden etter at Djupedalsutvalget foreslo å flytte klagebehandlingen til barneombudet - så har det bekymret oss at det viktigste innholdet i diskusjonen er utelatt – hvordan kan vi *sammen* bidra til at alle opplever en skolegang som Emma til slutt fikk.

I det videre her vil vi omtale de detaljene i lovforslaget som vi mener det er riktig å kommentere. Vi håper imidlertid Kunnskapsdepartementet ser våre uttalelser om detaljene i sammenheng med den helhetlige og beskrevne virkeligheten.

Fylkesmannen i Hedmark støtter departementets mål om en forenkling av regelverket på dette området og en styrking av håndhevingen av disse reglene. Det er etter vår erfaring et behov for enklere og mer effektive regler for kunne gi elevene et bedre skolemiljø.

Fylkesmannen er opptatt av at styrkingen av de juridiske rettighetene for elevene i nytt kapittel 9A må ses i sammenheng med andre tiltak/arbeid som settes i gang med bakgrunn i NOU 2015:2 «Å høre til» fra Djupedalsutvalget. Det dreier seg bl.a. om mer målrettet innsats for tryggere psykososiale skolemiljø og forebygging/ håndtering av krenkelser m.v. Det er helt avgjørende at denne sammenhengen er tydelig og virkningsfull. Bare da vil flere elever få en bedre skolehverdag.

Retten til et trygt og godt miljø (nye §§ 9A-1 og 9A-2)

Kunnskapsdepartementet foreslår en egen bestemmelse om virkeområdet for kapitlet i opplæringsloven § 9A-1. I tillegg til at kapitlet gjelder elever i grunnskolen og i den videregående skolen er det tatt med at det skal gjelde for elever som deltar i leksehjelpordninger og skolefritidsordninger etter opplæringsloven. Etter Fylkesmannens vurdering er det en viktig presisering, da skolen også har ansvaret og tilsynet med elevene når de deltar her.

Hedmark er et fylke med store avstander og hvor mange elever tar bussen til og fra skolen. Hva med aktivitetsplikten for skolen på skolevegen/bussturen? Vi er opptatt av at elevenes skolemiljø også ivaretas i den tiden som brukes til og fra skolen.

I høringsnotatet skriver Kunnskapsdepartementet at elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt miljø fortsatt bør fastslås i en felles overordnet bestemmelse. Begrepet skolemiljø omfatter både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen. Fylkesmannen støtter forslaget om at et godt psykososialt skolemiljø erstattes av trygt og godt skolemiljø og at begrepet skolemiljø omfatter både det psykiske og fysiske miljøet for elevene, og at det som skal fremmes fortsatt er elevenes helse, trivsel og læring. Etter vår mening er psykososialt et ord som er unødvendig vanskelig, spesielt for elevene.

Departementet har valgt å presisere at skolene skal ha nulltoleranse mot alle former for krenkelser, ikke bare ord og uttrykk. De foreslår derfor at det tas inn i lovbestemmelsen om elevenes individuelle rett til et trygt og godt skolemiljø, at skolen skal ha nulltoleranse mot mobbing, vold, diskriminering, trakassering og annen krenkelse. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om ikke krenkelse burde byttes ut med krenkende atferd. Ellers støtter vi forslaget om at det bør stå at skolene skal ha *nulltoleranse*, det er en viktig presisering av hva som er målet for å få til et trygt og godt skolemiljø.

Skolens aktivitetsplikt for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø (ny § 9A-4)

Fylkesmannen i Hedmark registrerer at uttrykket handlingsplikt erstattes av aktivitetsplikt, og at det ifølge departementet ikke medfører noen realitetsendring.

Undersøkelsesplikten

Det er helt sentralt at skolen tar elev/foreldre på alvor hvis de sier i fra at eleven opplever krenkelser og ikke har det bra på skolen. Skolen må vurdere henvendelsen fra elev/foreldre raskt.

I høringsnotatet skriver departementet at en elev som sier ifra om at hun/han ikke har det bra på skolen vil utløse en plikt for den ansatte til å undersøke saken nærmere. Det at en elev sier i fra skal ikke tolkes snevert. Fylkesmannen i Hedmark støtter forslaget om at de ansatte skal ha en plikt til å undersøke nærmere. Hvor omfattende denne plikten skal være vil være avhengig av konkrete forhold i den enkelte sak.

Vi synes det er krevende å få oversikt over hvor langt undersøkelses- og aktivitetsplikten går hvis det foregår skjult mobbing/krenkelser eller digital mobbing utenfor skoletiden som påvirker elevenes skolemiljø. Hva skal forventes av skolens ansatte og rektor hvis krenkelsene skjer på den måten?

Kontaktlærere har et spesielt ansvar for å sikre elevene sine sosial tilhørighet og at de opplever å bli inkludert i klassen. Etter vår mening tilsier det at undersøkelsesplikten for spesielt kontaktlærere går langt for å finne ut om og hvorfor eleven han/hun ikke har det bra, uavhengig om det blir uttrykt av eleven/foreldrene eller ikke. Det kan være andre forhold enn mobbing/ krenkelser som gjør at eleven ikke har det bra, men det sentrale er at læreren følger med, undersøker nærmere og arbeider videre slik at elevens situasjon forbedres.

Aktivitetsplikten skjerpes hvis det er ansatte på skolen som krenker elever. I høringsnotatet skriver departementet at denne typen aktivitetsplikt lovfestes. Det vurderer Fylkesmannen som viktig og positivt. Når en ansatt har krenket en elev har vi i noen saker erfart at skolens rektor har behandlet dette som en personalsak, og ikke vurdert elevens rett til et godt psykososialt miljø. Det kan gjøre det vanskelig for elev og foreldre å få skolen til å behandle saken på en forsvarlig måte når eleven har opplevd krenkelser fra en lærer.

Etter vår vurdering er det fornuftig å avgrense varslingen til skoleeier i de alvorlige tilfellene. Hva som regnes som alvorlig bør skolene og skoleeier ha en felles forståelse av.

Dokumentasjonsplikt

I høringsnotatet skriver departementet at de ikke ser behovet for en særskilt plikt til å dokumentere hva skolen skal gjøre for å sikre elevenes rett til et godt skolemiljø, men de sier likevel at skolen bør kunne dokumentere at de oppfyller aktivitetsplikten. Departementet viser her til det generelle kravet om forsvarlig saksbehandling, og til at skolen vil ha en egeninteresse av å dokumentere hva de har gjort og vurdert i en enkeltsak. Fylkesmannen i Hedmark mener dette kan bli noe uklart for skolene og vi erfarer at det er viktig med grundig dokumentasjon i slike saker. Vi etterlyser derfor en tydelig dokumentasjonsplikt for skolene.

Det er imidlertid viktig at ikke dokumentasjonskravet for skolen tar fokus vekk fra handlingene som må gjøres. Hvis lovgiver velger å ikke lovfeste noen dokumentasjonsplikt, må det likevel informeres slik at skoleeier ikke er i tvil om hva som bør dokumenteres. Vi synes at spørsmålet om skolens plikt til dokumentasjon kan uttrykkes klarere enn det er gjort i høringsnotatet.

En håndhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikten (ny § 9A-5)

Hvis disse lovforslagene blir vedtatt vil Fylkesmannen bli håndhevingsorgan/-førsteinstant i klagesaker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Skolen har ansvaret for å sikre at elevene har et godt skolemiljø. Hvis myndigheten flyttes fra kommunen vil avstanden mellom eleven og de som fatter vedtak øke. Vi mener derfor at klageordningen bør videreføres slik den er i dag. Vår erfaring er at flere av disse sakene er krevende og omfattende saker hvor kunnskap både om den som opplever trakassering, elevene og skolemiljøet som helhet er avgjørende for å skape et forsvarlig skolemiljø for alle. Et annet poeng er at mange av sakene om psykososialt skolemiljø ikke omhandler «rene» kap. 9a-saker. For å sikre at det blir tatt hensyn til helheten, er det en fordel at saker om elevens skolemiljø blir behandlet av kommunen selv. For den

enkelte kommune vil det være en utfordring å måtte overlate klagebehandlingen på ett område til andre. De mister en del av sin helhetlige oppgaveløsning. Det er den enkelte kommune/skole som har den hele oversikten over skolens innhold og utfordringer.

En regional vedtaksmyndighet vil imidlertid være nærmere eleven enn en sentralisert myndighet. Fylkesmannen er en uavhengig statlig instans, som også har god kjennskap til skoler og kommuner. Av den grunn kan Fylkesmannen sekundært støtte departementets forslag.

Forslaget om at Fylkesmannen skal være håndhevingsorgan innebærer en vesentlig endring i Fylkesmannens rolle og arbeidsmåte i disse sakene. Det er avgjørende at Fylkesmannen, i tillegg til å behandle klager, arbeider med temaet helhetlig og i et bredt perspektiv slik som beskrevet i tilknytningen til virkelighetshistorien i starten av denne høringsuttalelsen.

Melding av sak til Fylkesmannen

Det følger av ny bestemmelse § 9A-5 at dersom eleven eller foreldrene mener at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten kan de melde saken til Fylkesmannen. Dette er ment å erstatte den nåværende klageretten som elever og foreldre har. Etter Fylkesmannens vurdering er dette en viktig bestemmelse som må utformes slik at den er godt forståelig for elever og foreldre. Det er avgjørende at informasjon som utarbeides til elever/foreldre er tydelig og sikrer at alle forstår saksgangen i sakene. Vi er ikke sikre på om ordlyden slik den nå er sikrer at elever og foreldre forstår når aktivitetsplikten er brutt og de kan melde saken til Fylkesmannen. Vi mener at det bør vurderes å endre første ledd i § 9a-5 slik at det står klart at hvis eleven eller foreldrene har tatt opp med skolen at eleven ikke har et godt skolemiljø, og skolen ikke har gjort noe for å sikre dette, så kan de melde saken til Fylkesmannen.

Temaet for vurdering etter utkastet § 9A-5

Overskriften til § 9A-5 handler om oppfølging av at skolen har brutt aktivitetsplikten. Fylkesmannen skal avgjøre om skolen har håndtert saken i samsvar med § 9A-4 og om skolen har brutt plikten etter § 9A-4. Etter Fylkesmannens vurdering er det i denne bestemmelsen for lite fokus på om elevens rett til et godt skolemiljø er oppfylt, det legges for stor vekt på skolens aktivitetsplikt. Det bør komme klarere fram at vurderingen må knyttes til om elevens individuelle rett til et godt skolemiljø er oppfylt og om skolen har gjort nok for å sikre det.

I høringsnotatet står det at Fylkesmannen skal avvise saken fra eleven/foreldrene hvis den ikke er tatt opp med skolen først, jf. ny § 9A-5 andre ledd. Det kan etter vår vurdering være et godt signal som kan hindre stor pågang av saker som ikke er tatt opp med skolen først. En slik bestemmelse om avvisning må likevel praktiseres med varsomhet og skjønn, da elev/foreldre i slike saker kan være i en spesielt sårbar situasjon.

Reaksjoner overfor skoleeiere (ny § 9A-5)

I utkastet til ny § 9A-5 skal Fylkesmannen avgjøre om skolen har håndtert saken i samsvar med § 9A-4. Hvis Fylkesmannen mener at skolen har brutt aktivitetsplikten kan det vedtas pålegg om retting og pålegg om tiltak overfor skolen. I lovtkastet er de som har meldt saken til Fylkesmannen gitt klageadgang på avgjørelsen fra Fylkesmannen. I

merknadene er det skrevet at dette gjelder alle avgjørelsene etter lovbestemmelsen. Etter Fylkesmannens vurdering bør dette skrives tydeligere i selve lovteksten, slik at eleven og foreldrene vet hva de kan klage på. Hvis skoleeier har fått et pålegg fra Fylkesmannen, vil eleven ha rettslig klageinteresse hvis de mener at pålegget ikke er tilstrekkelig. Det bør komme klarere fram at eleven og foreldrene skal ha kopi av vedtaket om pålegg som er rettet mot skolen og i tillegg informasjon om klageretten (følger av forvaltningsloven, men må med i informasjon til foreldrene).

Fylkesmannen støtter departementets forslag om at skoleeier gis en frist for å oppfylle pålegget. Ved tilbakemelding fra skoleeier om pålegget er oppfylt, bør det redegjøres for hva som er gjort for å bedre elevens skolemiljø og i tillegg hvordan tiltaket har virket på elevens skolemiljø.

I høringsutkastet foreslår departementet at Utdanningsdirektoratet blir klageinstans for avgjørelsene fra Fylkesmannen. Dette forslaget mener Fylkesmannen i Hedmark er en naturlig løsning dersom fylkesmannen blir førsteinstans.

Andre endringer i kapitlet om elevens skolemiljø

I høringsutkastet foreslås det å samle regler om ordensreglement og utvisning i samme bestemmelse, dette vurderer Fylkesmannen som positivt. Det er greit å rydde opp i paragrafene som omhandler elevens oppførsel og skolemiljø. Det er en fornuftig endring å knytte sanksjonen utvisning tettere til ordensreglementet ved å ta det med i samme bestemmelse.

Systematisk arbeid. (ny § 9A-3)

Skolene skal fortsette med systematisk arbeid for å forbygge mobbing/krenkelser og for at elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen vurderer det som positivt at nåværende § 9a-3 første ledd og § 9a-4 slås sammen og språket forenkles.

Informasjonsplikt og rett til å uttale seg (ny § 9A-8)

Departementet har foreslått en plikt for skolen til å informere elever og foreldre om rettighetene i kapitlet om skolemiljø og særlig om håndhevingsordningen. Det er viktig at det gis informasjon om hvilke rettigheter man har for å kunne ivareta dem. Fylkesmannen støtter forslaget om at skolene skal ha denne informasjonsplikten. Det er viktig at denne informasjonen gis generelt til alle elever og foreldre, f.eks. ved skolestart, på foreldremøter og på skolens hjemmeside. Denne informasjonen bør være lett tilgjengelig og gjentas ved jevne mellomrom. Informasjonen må også gis til eleven og foreldrene der hvor skolen opplever at det er en konkret sak knyttet til elevens skolemiljø. Staten må også ta sitt ansvar for å informere om regelverket for elevenes skolemiljø, det kan gjøres på mange ulike måter via portaler m.m. slik det foreslås i høringsutkastet.

Fylkesmannen støtter videreføringen av reglene om at skolens brukerorganer skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet og ha rett til innsyn og til å uttale seg i saker som er viktige for skolemiljøet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Hvis endringene i opplæringsloven fører til at Fylkesmannen skal ivareta de oppgaver som er skissert i høringsnotat, vil det medføre flere arbeidsoppgaver og det vil være

behov for økte ressurser og ytterligere kompetanse i embetene. Fylkesmannen støtter høringsnotatets punkter her.

Ellers forventer Fylkesmannen at Utdanningsdirektoratet utarbeider felles metodikk/ rutiner/veiledere for hvordan Fylkesmannen skal håndtere sakene når vi får nytt kapittel om elevens skolemiljø. Det vil være grunnleggende for å få til mer lik behandling av saker.

Avslutningsvis ønsker vi å understreke at vi ønsker å være en viktig aktør i arbeidet med å gi barn og unge en god oppvekst. Et trygt og godt skolemiljø er en forutsetning for en god oppvekst, og vi vil gjerne være med på å videreutvikle dette området i vårt fylke.

Det vi ønsket å være tydelig på i starten av vår høringsuttalelse er at endret lovverk ikke fører til de nødvendige endringer i holdninger og adferd. Emma ville ikke ha blitt invitert med på russebuss om to år – uansett hva som står i loven. Vi må arbeide helhetlig med både lovverk *og* på andre måter, og vi må gi skolens ansatte den kompetansen det er behov for slik at de utvikler alle elevene mot å være inkluderende, omtenkssomme og anerkjennende – slik som Anna!

Lykke til videre med viktig arbeid.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.
assisterende fylkesmann

Anne Cathrine Holth
utdanningsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.