



Kunnskapsdepartementet

U.off. jf. offl. § 13, jf.
fvl. § 13

Høyringsuttale – endring i opplæringslova – nytt kapittel om skulemiljø

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har følgjande merknader til Kunnskapsdepartementet sine forslag til endringar i opplæringslova.

Kapittel 4 Skolens aktivitetsplikt for å sikre eit trygt og godt psykososialt skulemiljø

I notatet pkt. 4.3.1 er det diskutert prosessreglar rundt tid til førehandsvarsling, når det er snakk om foreldre/elevar som ber om tiltak. Sidan elevar og foreldre som ber om tiltak allereie har uttalt seg i saka, treng dei ikkje slikt varsel.

I notatet er det vist til at eit argument mot enkeltvedtak kan vere at foreldre ikkje vil ha enkeltvedtak pga. ein ikkje vil vere til bry, eventuelt ikkje vil ha vedtak knytt til sitt barn. Fylkesmannen i Møre og Romsdal kan ikkje sjå bort frå at departementet har rett i det. Fylkesmannen meiner likevel omsynet til desse foreldra ikkje kan veie tyngre enn omsynet til å ta i vare dei som kjem til skulen for å få hjelp med eleven sin situasjon, og som så opplever at skulen ikkje tek tak i saka.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal meiner ut frå erfaringar i tilsyn med temaet, at det er behov for meir skolering med tanke på arbeidsformene for enkeltvedtak. Mellom anna må skuleeigarar og kommunar bli betre orientert om at enkeltvedtak slik det er omtalt i opplæringslova kapittel 9a er ein arbeidsform, med nokre krav. I vår kontakt med sektoren, har Fylkesmannen framheva at enkeltvedtak er meir enn eit dokument med ei avgjerd.

Vidare meiner Fylkesmannen i Møre og Romsdal det ikkje er slik at plikta til å fatte enkeltvedtak ved oppmoding om tiltak, er til hinder for at skulen tek tak i saker med ein gong. Om det er tilhøve skulen blir klar over på eiga hand, pliktar ein å løyse dette utan at det alltid er nødvendig med enkeltvedtak. På same måte må ein sjå det som eit lovkrav at skulen med ein gong rettar tilhøve ein blir gjort merksam på frå foreldre eller elev, og som er i strid med lova. Gjennom tilsyn og klagesaker, har Fylkesmannen ikkje blitt kjent med at plikta til å fatte enkeltvedtak har vore brukt som argument for at ein skule ikkje har tatt tak for å hjelpe ein elev.

Det er ikkje samla oversikt over kor mange elevar eller foreldre som ber om tiltak, og heller ikkje samla oversikt over kor mange vedtak som blir fatta i den norske skulen. Ein kan slik

ikkje seie noko konkret om kor mange vedtak det blir klaga på. Det ein veit, er at tilsyn og nasjonale undersøkingar viser stor skilnad mellom kor mange elevar som opplever krenkjande åtferd på skulen, og kor mange som klager på skulen sine vedtak om tiltak. Sidan det ikkje er så mange som klager, vil Fylkesmannen i Møre og Romsdal framheve at det ikkje er den formelle informasjon om klagerett som er det sentrale. Fylkesmannen i Møre og Romsdal legg til grunn at ein ny rett til informasjon om ny prøving vil slik ikkje kunne bli tilstrekkeleg målretta.

Fylkesmannen meiner det viktigaste for den enkelte elev i denne sin skulekvardag, og for foreldra, er å vite korleis skulen ser på situasjonen, kva skulen vil gjere for å ta tak i det, og når saka skal bli tatt opp til evaluering. Fylkesmannen i Møre og Romsdal er ikkje samd i at den beste måten å ta elevane i vare på, er å ta vekk rettane til å få saker skriftleggjort og handsama.

Når det gjeld pkt. 4.3.2 i notatet, er Fylkesmannen i Møre og Romsdal usikre på om dette vil medføre ei relativisering av aktivitetsplikta. I notatet står det (sitat):

«Det må forventes mer og annen aktivitet av personer i skoleledelsen og kontaktlærere, enn for eksempel av en timevikar på et relativt kort engasjement.»

Sjølv om ein tilsett med kortare erfaring nødvendigvis ikkje kan kjenne skulemiljøet på same måte som rektor forutsetningsvis gjer, kan vi ikkje sjå at momentet om tilsettingsforholdet si lengde vil redusere vekta som skal bli lagt på omsynet til barnet sitt beste. Eit anna tema er at ein ved å innføre ei slik relativisering, må klargjere kva som er «relativt kort engasjement». Vil t.d. tentamensvaktar som berre er på skulen ein dag, ikkje ha nokon aktivitetsplikt i det heile?

I dei fleste skular vert det gjennomført trivselsundersøkingar eller liknande i tillegg til Elevundersøkinga. Gjennom tilsyn, har Fylkesmannen i Møre og Romsdal erfart at det er svært varierende praksis med omsyn til om resultatet frå undersøkingane blir kommunisert ut til tilsette, elevar og foreldre. I pkt. 4.3.4 er det omtalt plikt til å følgje med. Det er uklart for Fylkesmannen om dette vil medføre ein plikt for skuleleiinga til å informere alle tilsette ved skulen om resultatet frå undersøkingane. Fylkesmannen meiner dette vil kunne betre dei tilsette sin moglegheit til å følgje med.

Fylkesmannen er samd i departementet sine vurderingar i pkt. 4.3.5 og 4.3.6.

Etter gjeldande rett, er det ei omfattande varslingsplikt til leiinga – om den tilsette har mistanke og undersøkingar har vist at det er noko, skal ein melde vidare.

Gjennom seks år med tilsyn, har Fylkesmannen i Møre og Romsdal jamleg fått høyre at saker blir løyst på «lavest mulig nivå». Det er allereie innarbeidd at lærarar ordnar opp som best dei kan. Fylkesmannen i Møre og Romsdal har ikkje vitja nokon skular som har praktisert dette slik at absolutt alle saker blir meldt vidare til skuleleiinga. Skulane oppfattar det likevel slik at saker blir handsama, og at leiinga får vite det dei skal. Fylkesmannen meiner derfor forslaget gir ei grei presisering, med tanke på at det er i tråd med korleis

varslingsplikta blir forstått og praktisert pr. i dag. Fylkesmannen meiner likevel lovgivar bør være medvitne om at det ved mange skular ikkje er forum for å diskutere/kome fram til felles forståing av t.d. innhaldet i «krenkende atferd». Departementet tenkjer no å innføre nye omgrep, med dels uklart innhald, og la det vere opp til skulen om ein bør ha rutinar. Fylkesmannen legg til grunn at dette vil føre til ulik praksis. Om det vert gitt ein autoritativ presisering av kva lovgivar meiner ligg i «når det trengs», vil rektor og skuleeigar ha betre verktøy for å få på plass ein felles praksis som betre kan ta i vare elevane.

Når det gjeld plikta til å setje i verk tiltak, har Fylkesmannen i Møre og Romsdal ikkje opplevd skular som oppfattar at ein ikkje har ein slik plikt om skulen blir klar over hendingar. Det er vår erfaring at utfordringa for skulane er å bli klar over kva som skjer. Fylkesmannen i Møre og Romsdal er samd i at det er ei utfordring å sette i verk formålstenlege tiltak. I tillegg må ein sikre at desse blir følgt opp, og ev. revidert ved behov.

Ut frå kontakt med elevar, foreldre og skular, meiner Fylkesmannen i Møre og Romsdal ein kan stille spørsmål om det vil vere tenleg å framheve at om hendingar utanom skuletida påverka skuledagen, så plikter skulen sette i verk tiltak. Til dømes krenkingar på ridetrening, som gir frykt i skuledagen.

I pkt. 4.3.9 heiter det (sitat):

«Hva som skal til for at skolen har oppfylt aktivitetsplikten i en konkret sak, må derimot baseres på en objektiv vurdering av hva som utløste aktivitetsplikten og hva skolen konkret har gjort i saken.»

Fylkesmannen legg til grunn at det som står er greitt, og det er OK at skulen ikkje kan leggje all vekt på eleven si eiga oppleving. Fylkesmannen meiner likevel ein kan stille spørsmål ved om det bør presiserast at aktivitetsplikta ikkje nødvendigvis vert stoppa av at eleven i samtale seier ein har det greitt. Det kan være mange grunnar til at elevar som blir krenkja, veljer å teie når vaksne spør. Spørsmålet blir da kva grad av sikkerheit som trengs for å seie at aktivitetsplikta er oppfylt.

Når det gjeld pkt. 4.3.10, vil Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreke at plikta etter oppl. § 9a-3 (3), er å handsame saker etter reglane for enkeltvedtak. Det blir slik ei forenkla framstilling når det vert vist til at det er sjølve dokumentet avgjerda går fram av, som er «enkeltvedtaket»

Fylkesmannen legg til grunn at plikta til å handsame saker etter reglane for enkeltvedtak, pålegg skulen plikt til å handle raskt, undersøke, rettleie, gi ei grunngeving og skriftleggjere. Slik kan ein flytte saka frå kjensla av å ha gode samtaler undervegs, til ei medviten haldning og eit konkret tidspunkt der ein gjer opp status. Fylkesmannen meiner dette vil være viktig for alle barn som opplever å bli krenkja i skuledagen.

Ingen av skulane som Fylkesmannen i Møre og Romsdal har besøkt, har uttalt at plikta til å fatte enkeltvedtak vert opplevd som byrdefull eller vanskeleg. Det er nok mange forklaringar på dette, m.a. at veldig mange skular ikkje oppfyller plikta slik den er lovfesta. Uansett meiner Fylkesmannen det ikkje treng å vere eit godt hjelpemiddel for elevane at

plikta til å handsame sakene på ein bestemt måte blir tatt vekk. Det kan vere det er meir formålstenleg å gi skuleeigar, rektor og lærarar betre opplæring i kva plikter dei faktisk har.

Ut frå at det i svært få høve blir klagt på enkeltvedtak, meiner Fylkesmannen det heller ikkje slik at klageretten er den mest sentrale grunngevinga for å handsame saker etter reglene for enkeltvedtak. For den enkelte elev som opplever ein vanskeleg skuledag, vil det vere nærliggjande å tru at det å oppleve å bli sett av skulen, å bli tatt på alvor og å få ei grunngeving, er mykje viktigare.

Til pkt. 4.3.11, er Fylkesmannen samd i at skulen må reagere formålstenleg der tilsette krenkjer elevar, og at det er eit underkommunisert område som bør få meir fokus. Det er vanleg å ha forventningar til god elevåtfærd (t.d. gjennom PALS). Ein kan også sørge for å vere medvitne om korleis skuleeigar forventar lærarar skal vere mot unge menneske.

Kapittel 5 Ei handhevingsordning for oppfølging av aktivitetsplikta

Til pkt. 5.3.5: Det er nok at eleven/foreldra seier de har tatt opp eit tilhøve med skulen, det er ikkje noko dokumentasjonskrav. Det kan slik bli uklart for Fylkesmannen om det faktisk er tatt opp med skulen.

Om saka er tatt opp med skulen, skal Fylkesmannen ta saka til handsaming uavhengig av kor lang tid som har gått frå saka blei tatt opp med skulen. Fylkesmannen i Møre og Romsdal set føre seg å få følgjande problemstilling til handsaming: Ein forelder oppmodar skulen om tiltak, skulen ordnar opp, og alt er bra i ei tid. Så skjer det noko igjen, og foreldra tar då direkte kontakt med Fylkesmannen i staden for å gi skulen ein sjanse til. Kan Fylkesmannen be foreldra kontakte skulen i eit slikt høve?

Når det gjeld Fylkesmannen si vurdering av om aktivitetsplikta er oppfylt etter pkt. 5.3.7, kan det sjå ut til å vere mykje skjøn. Fylkesmannen i Møre og Romsdal får ut frå notatet inntrykk av at Fylkesmannen nærmast står fritt her. Er det tilsikta? Skulen si dokumentasjonsplikt er mindre tydeleg i notatet, enn etter gjeldande rett.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal meiner det er gode grunnar for at Fylkesmannen skal vere «håndhevingsmyndighet», sjå notatet pkt. 5.3.10. Vi slutter oss til departementet sine vurderingar.

Kap. 7 Andre endringar i kapitlet om elevane sitt skulemiljø

Virkeområde til kap. 9A

Fylkesmannen stør forslaget om at reglane om skulemiljø i kap. 9A, med unntak av reglane for bortvising og ordensreglement, bør omfatte både opplæring, SFO og leksehjelp.

Informasjonsplikta

Fylkesmannen meiner reglane om skulemiljø må omhandle regler om ei informasjonsplikt overfor både elevar og føresette om rettighetene i kap. 9a. Forslaga vert støtta.

Informasjon og rett til å uttale seg for brukerorganene

Fylkesmannen stør forslaget om at det er foreldrerådets arbeidsutval (FAU), ikkje foreldrerådet, som skal haldast informert om alt som er viktig for skulemiljøet.

Ordensreglement og bortvising

Fylkesmannen stør forslaga i pkt. 7.5 om ordensreglement og bortvising.

Straffansvar

Fylkesmannen meiner at straffebestemminga bør bli knytt til brot på elevane sin rett til eit trygt og godt skulemiljø, samt skulen si aktivitetsplikt. Forslaga i høringsbrevet pkt. 7.6 blir dermed støtta.

Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Truleg vil saksmengda kunne auke meir enn det ein reknar med (ca. ei stilling pr. embete). Fylkesmannen i Møre og Romsdal legg til grunn at ein må kunne kome attende til kva ressursar det er behov for, når ein får betre oversikt over arbeidsmengda.

Med helsing

Lodve Solholm
fylkesmann

Nicolai Støren

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.