



# Innst. S. nr. 25

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument nr. 8:111 (2002-2003)

### **Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Arne Sortevik og Ursula Evje om tiltak for å ivareta elever og foreldres rettssikkerhet i forhold til opplæringen og skolen for øvrig**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen opprette et skoleombud som er uavhengig fra politisk og departemental styring.
2. Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at brukerne skal være i flertall i alle offentlige skoler sitt driftsstyre, og at disse styrene er å betrakte som et selvstendig rettssubjekt.
3. Stortinget ber Regjeringen opprette et brukerutvalg for den videregående opplæringen. Stortinget legger til grunn at et slikt brukerutvalg skal være et selvstendig rettssubjekt."

#### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Ine Marie Eriksen, Jan Olav Olsen, Raymond Robertsen og Søren Fredrik Voie, fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Ottar Kaldhol og Eva M. Nielsen, fra Fremskrittspartiet, Ursula Evje og Arne Sortevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og lederen Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Arne Lyngstad og Elsa Skarbøvik, fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, fra Venstre, Ola Elvestuen, og representanten Jan Simonsen, viser til dokumentet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, mener at det lokale handlingsrommet i skolen må økes ytterligere. Dette gjelder eksempelvis større frihet til å organisere undervisningen og større pedagogisk frihet. Samtidig ser flertallet at denne utviklingen øker foreldrenes behov for informasjon og veiledning rundt ulike sider av barnas opplæringstilbud og -situasjon. Denne problemstillingen er drøftet i Kvalitetsutvalgets innstilling, og flertallet imøteser en konkretisering av samarbeidet hjem/skole når Regjeringen legger fram den varslede stortingsmeldingen basert på Kvalitetsutvalget og evalueringene av Reform 97.

Når det gjelder spørsmålet om klageinstans, mener flertallet at fylkesmannen ivaretar denne funksjonen på en uavhengig og rettssikkerhetsmessig forsvarlig måte. Flertallet ser derfor ikke behov for at det opprettes et eget skoleombud.

Flertallet viser til statsrådets brev av 19. august 2003, trykt som vedlegg til innstillingen, og er enig i de konklusjonene som trekkes der.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen vil vise til at et stadig økende handlingsrom i skolen ikke i seg selv garanterer verken større brukermedvirkning eller økt rettssikkerhet for den enkelte. Etter disse medlemmers oppfatning vil derfor spørsmålet om foreldrenes "økende" behov for rådgivning, spesielt knyttet opp til opplæringssituasjonen, kunne oppleves som en ytterligere nedvurdering av foreldrenes selvstendige ansvar for egne barns opplæring.

Med henvisning til brev datert 19. august 2003 fra Utdannings- og forskningsdepartementet til komiteen vil disse medlemmer presisere følgende i forhold til statsrådets vurderinger. Disse medlemmer deler statsrådets syn på den enkelte institusjons åpenbare plikt til å yte adekvat rådgivning. For at denne rådgivningen skal oppnå et fullverdig potensial i forhold til en tvistesituasjon mellom bruker og skole, bør den

ikke være gitt av den ene part. Dette sier seg selv. I flere tilfeller disse medlemmer har mottatt dokumentert informasjon om, blir det offentliges øvrige organer, så som barnevern, brukt som "riset bak speilet" for å dempe foreldres engasjement i enkeltsaker. Når det gjelder fylkesmannens delegerte overprøvningsmyndighet og kompetanse, ønsker ikke disse medlemmer en polemikk knyttet til det enkelte embete da dette synes å være en avsporing av dokumentets problemstilling. Når det gjelder statsrådets henvisning til Sivilombudsmannen som en ytterligere instans, vil disse medlemmer vise til at i et tilfelle fra et av fylkene fra Trøndelag hvor en sak ble brakt inn for Sivilombudsmannen og denne har gitt en klar uttalelse, har ikke de offentlige myndigheter funnet å kunne ta denne uttalelsen til følge.

Når det gjelder mulighetene som brukerne har knyttet til kap. 9a i opplæringsloven, vil disse medlemmer på ny hevde at en lovparagraf ikke i seg selv og uten gjennomgripende tiltak og rammeplaner gir spesi- fikk beskyttelse mot trakassering, mobbing, rasisme eller andre forhold som oppfattes som krenkende handlinger. I denne forbindelse skulle det være tilstrekkelig å vise til saksfelt knyttet opp til Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler som trådte i kraft 1. desember 1996.

Spesialundervisning er i seg selv et problemfylt område, og disse medlemmer vil vise til at nett- opp spesialundervisning etter enkeltvedtak er den eneste lovfestede rettighet som hjemles i opplæringsloven. Imidlertid vil disse medlemmer henlede opp- merksomheten mot at et stadig økende antall kommu- ner delegerer retten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til den enkelte skole, og at vedta- kene omfattes av skolens budsjett. Det betyr, etter disse medlemmers oppfatning, at den individu- elle retten etter opplæringslovens kap. 5 blir sterkt redusert gjennom de kommunale budsjett- disposisjo- ner.

Disse medlemmer er av den prinsipielle oppfat- ning at skoleverkets troverdighet i fremtiden vil bli ytterligere forringet dersom ikke brukernes rettssikker- het etter brukernes egne vurderinger blir ivaretatt på en bedre måte enn i dag.

Slik disse medlemmer ser det, er det vanskelig å fortsette å ignorere tungtveiende synspunkter bl.a. fra NOU 2000:12 som påviser at: "Den største instansen på oppvekstområdet, grunnskolen, har større omsorg for skolefagene enn skoleelevens ve og vel, uten at dette har skapt noen særlige initiativ fra oppvekstpoli- tiske eller oppvekstfaglige instanser." Videre har disse medlemmer merket seg at en økende andel av skolens brukere stadig oftere ytrer åpen mistillit til skolens redelighet når det blir fremmet klager på vegne av egne barn.

For øvrig vil disse medlemmer konkludere med at et lovgrunnlag om å kunne anmelde skoleledelser for brudd på helse, miljø og sikkerhet ved skolen har liten eller illusorisk effekt uten et frittstående organ som brukere av skolen kan henvende seg til. Det er disse medlemmers oppfatning at så vel de fristilte og pri- vate skoler som de offentlige skoler vil være tjent med gjennomføring av forslagene i dokumentet, idet vi unn- går opphaussede kunstige motsetningsforhold.

Til slutt vil disse medlemmer vise til at det synes å være et tydelig misforhold mellom det å utvikle en handlingsplan mot mobbing, ytterligere lovparagra- fer mot mobbing og det ansvar samfunnet har i forhold til sosial kompetansebygging. For å konkretisere vil disse medlemmer påpeke at dersom man innen skoleverket begynte å arbeide forebyggende i form av å utvikle en bærbar sosial kompetanse, i en etisk innfat- ning, så faller etter disse medlemmers oppfatning mobbeproblematikken ned på det nivå den bør være. Et lite felt som bare forekommer der skolen ikke har evnet å bygge nettverk sammen med foreldrene, skolefritids- ordning og barnehage. Disse medlemmer vil minne om at morgendagens lærerutdanning og sko- lene som institusjon igjen skal fremstå som "det sam- funnsformende organ".

Disse medlemmer viser for øvrig til dokumen- tet og fremmer forslag i tråd med dette.

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen:**

1. Stortinget ber Regjeringen opprette et skoleombud som er uavhengig fra politisk og departemental styring.
2. Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at bru- kerne skal være i flertall i alle offentlige skolers driftsstyre, og at disse styrene er å betrakte som et selvstendig rettssubjekt.
3. Stortinget ber Regjeringen opprette et brukertvalg for den videregående opplæringen. Stortinget leg- ger til grunn at et slikt brukertvalg skal være et selvstendig rettssubjekt.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:111 (2002-2003) - forslag fra stor- tingsrepresentantene Arne Sortevik og Ursula Evje om tiltak for å ivareta elever og foreldres rettssikkerhet i forhold til opplæringen og skolen for øvrig - vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 4. november 2003

**Rolf Reikvam**  
leder

**Ine Marie Eriksen**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet v/statsråden til kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, datert 19. august 2003**

#### **Oversendelse av privat forslag**

Jeg viser til oversendelse av Dokument 8:111 (2002-2003). Jeg har følgende uttalelse til forslaget:

Dokument 8:111 (2002-2003) Forslag fra representantene Arne Sortevik og Ursula Evje:

1. Stortinget ber Regjeringen opprette et skoleombud som er uavhengig fra politisk og departemental styring.
2. Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at brukerne skal være i flertall i alle offentlige skolars driftsstyrer, og at disse styrene er å betrakte som et selvstendig rettssubjekt.
3. Stortinget ber Regjeringen opprette et brukerutvalg for den videregående opplæringen. Stortinget legger til grunn at et slikt bruker utvalg skal være et selvstendig rettssubjekt.

Begrunnelsen for forslagene er et ønske om øke elev- og foreldres rettssikkerhet gjennom å styrke informasjonen til brukerne i skolen, styrke brukernes innflytelse overfor skolen og styrke tilsynet med skolene.

Til forslag nr. 1 har jeg følgende å bemerke:

Behovet for et skoleombud må vurderes ut fra i hvilken grad dagens system ivaretar slike ombudsfunksjoner.

Når det gjelder informasjon og rådgiving, har skoleeier og den enkelte skole en generell informasjonsplikt om rettigheter og klageadgang. Retten til å klage på eksamenskarakterer er et eksempel på at dette fungerer i praksis. Videre bidrar Foreldreutvalget for Grunnskolen ved å ivareta en betydelig informasjons- og rådgivningsoppgave.

Når det gjelder klageadgang, tyder all erfaring på at fylkesmannen ivaretar denne oppgaven godt både når det gjelder rådgivning og klagebehandling. Det er på det rene at fylkesmannen har høy kompetanse i skole-spørsmål og lang erfaring i klagebehandling.

Jeg mener fylkesmannen klart tilfredsstillende forutsetningene om uavhengighet og rettssikkerhet i forhold til brukerne. Jeg vil kort nevne noen forhold som underbygger dette:

- Muligheten for å få en avgjørelse overprøvd av en overordnet myndighet er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i norsk rett. Slik overprøving skal etter forvaltningsloven § 28 som hovedregel skje ved det nærmeste overordnede organet til det som fattet vedtaket. I grunnskolesaker, og på enkelte områder knyttet til videregående opplæring, har man imidlertid gjennom opplæringsloven § 15-2 valgt å legge overprøvingsmyndigheten til staten, som har delegert den videre til fylkesmannen. Denne overprøvingsstrukturen innebærer ikke bare en to-instans behandling, men også at overprøvin-

gen skjer ved et statlig organ som er uavhengig av kommunal eller fylkeskommunal myndighet. På videregående skoles nivå er det, i tråd med hovedregelen i forvaltningsloven, i hovedsak overordnet instans i fylkeskommunen som sørger for en slik to-instans behandling. Fylkesmannen har imidlertid i like stor grad et ansvar både på grunnskolen og på den videregående skolens nivå når det gjelder rettleiding, tilsyn og pålegg.

- Videre gir fylkesmannens rettslige kompetanse i visse henseender en bedre rettssikkerhet for brukerne enn det domstolene og ombudene gir. For det første kan fylkesmannen gjøre om et vedtak, mens et ombud bare gir uttalelser. For det andre skal fylkesmannen prøve alle sider av saken, mens ombud og domstoler normalt ikke prøver hvorvidt et vedtak er hensiktsmessig. For det tredje har fylkesmennene en nærhet til forholdene et ombud ikke vil ha.
- Jeg vil for ordens skyld også nevne at klager har anledning til å henvende seg til ytterligere en instans, nemlig Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen vil da kunne vurdere om vedtaket strider mot god forvaltningsskikk eller ikke.
- Hensynet til en lik praktisering av regelverket søkes ivarettatt av departementet på flere måter. Jevnlige kontakt med fylkesmennene under løpende saksbehandling, flere konferanser med fylkesmennenes saksbehandlere og ulike skriv fra departementet til fylkesmennene er eksempler på tiltak som bidrar til dette.

Forslagsstillerne hevder blant annet at verken opplæringsloven eller andre lover gir spesifikke muligheter for å beskytte den som blir utsatt for mobbing. Ser man på det forholdsvis nylig vedtatte kap. 9a i opplæringsloven, er det på det rene at dette ikke medfører riktighet. Av særlig betydning er § 9a-3 om det psykososiale miljøet, som skal sikre inngripen og nødvendige tiltak mot mobbing, vold, rasisme og andre former for krenkende ord eller handlinger. Blant annet er det her etablert en utvidet klagerett dersom skolen ikke innen rimelig tid tar stilling til tilfeller der en elev eller forelder ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet ved skolen. Slik passivitet fra skolen skal etter § 9a-3 likestilles med et enkeltvedtak i relasjon til klageretten. Dette styrker klageadgangen sterkt, og er banebrytende i norsk lovgivning. Fylkesmannen kan gjennom pålegg kreve tiltak gjennomført, og fører dessuten et generelt tilsyn med skolene. For å ytterligere underbygge elevens rett til å kreve tiltak mot mobbing og andre krenkende ord eller handlinger, gir opplæringsloven § 9a-7 dessuten hjemmel til å straffe forsettlig eller uaktsomt brudd på kravene i kap. 9a.

Når det gjelder spesialundervisning, vil jeg understreke at dette dreier seg om tilsynssaker der fylkesmannen kan gi pålegg om oppfyllelse dersom vedtaket ikke følges opp. Verken departementet eller fylkesmannen har akseptert dårlig økonomi som begrunnelse for manglende oppfølging av et vedtak om spesialundervisning.

På denne bakgrunnen ser jeg ikke et behov for opprettelse av et statlig skoleombud. Jeg vil likevel vise til at flere fylkeskommuner på frivillig basis har utnevnt egne elevombud. Disse elevombudene skal ivareta elevenes og lærlingenes interesser og representere dem i fylkeskommunale fora, motivere dem for elev-/lærlingmedvirkning og informere dem om deres rettigheter, plikter og ansvar. Dessuten kurser elevombudene elevrådene og kontaktlærerne i elevrådsarbeid. Elevombudene arbeider ikke med enkeltsaker, som for eksempel karakterklager, men vil likevel kunne gi elevene svar på spørsmål rundt videregående opplæring, gi råd og veiledning om hvordan vedkommende kan ta opp saken videre med den rette instans.

Til forslag nr. 2 har jeg følgende å bemerke:

Vurderinger fra Kvalitetsutvalget, angående blant annet samarbeidet hjem-skole, er for tiden på høring, se NOU 2003:16 "I første rekke". Kvalitetsutvalget har i sin innstilling vurdert ulike tiltak for å bedre samarbeidet mellom hjem og skole, herunder å styrke foreldrenes involvering i dette samarbeidet. Utvalget fore-

slår en rolleavklaring og utvikling av retningslinjer for hjem-skole samarbeidet i hele grunnopplæringen. Videre slår utvalget fast at organisasjonsstrukturen som i dag benyttes må gjennomgå med sikte på å funksjonsbeskrive organene og øke mulighetene for reell medbestemmelse.

Jeg vil når dette høringsarbeidet er avsluttet vurdere nærmere blant annet sammensetningen av, og den formelle statusen til, den offentlige skolens organer.

Til forslag nr. 3 har jeg følgende å bemerke:

Også dette berører vurderinger angående samarbeidet hjem-skole som er tatt opp av Kvalitetsutvalget, og som for tiden er ute på høring. Utvalget påpeker blant annet at elevenes reelle innflytelse innenfor videregående opplæring må klargjøres, og at foreldre også har en utdanningsrolle i forhold til sine barn i videregående opplæring.

For øvrig eksisterer det allerede i dag flere brukerorganer innenfor videregående opplæring som samarbeider godt med den offentlige skolen. Dette samarbeidet omfatter grupper som næringslivet, gjennom Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, elevene, gjennom Elevorganisasjonen, og lærerne, gjennom lærerorganisasjonene.

Jeg mener på denne bakgrunnen at det ikke er naturlig å etablere et nytt sentralt brukerutvalg for den videregående opplæringen.