

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref.:
23/2677-1

Vår ref. (saksnr.):
23/2675 - 11

Saksbeh.:
Silje Therese Nyhus, 952 50 429

Dato:
21.09.2023

Høringssvar fra Oslo kommune - Forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven

Jeg viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 31.05.2023, der forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven sendes på høring. Høringsfristen er satt til 30.09.2023.

Oslo kommune, ved Byråd for oppvekst og kunnskap, gir følgende høringsuttalelse:

Oslo kommune vil innledningsvis vise til våre tidligere hørings svar i forbindelse med ny opplæringslov, der kommunen i hovedsak er positiv til at det lovfestes regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen.

Oslo kommune skrev i vårt hørings svar til lovforslaget:

«Dagens opplæringslov regulerer ikke bruk av tvangstiltak overfor elever. Oslo kommune mener det er riktig at temaet reguleres i opplæringsloven. Selv om det ikke er regulert i dagens regelverk, er det en kjensgjerning at tvangstiltak benyttes. I dag er det nødretts- og nødvergebetraktninger som setter grenser for bruk av tvangstiltak. Det oppleves som om det knytter seg stor usikkerhet til hvor disse grensene går i praksis. Oslo kommune vil peke på at forslaget om å lovfeste en slik adgang til fysisk inngripen byr på praktiske problemer med å utforme en klar nok lovtekst. Det utgjør potensielt en risiko for at man legitimerer mer fysisk inngripen enn det man i dag vil akseptere etter nødretts- og nødvergebetraktninger. Oslo kommune ser derfor at det kan være behov for å oppstille klare retningslinjer i loven av hensyn til personalet som skal anvende reglene. Kommunen er likevel usikker på om ordlyden i forslaget er presist og gjennomarbeidet nok og vil gi tilstrekkelig hjelp og veiledning.»

I det store og hele støtter Oslo kommune de vurderingene departementet har gjort. Etter vårt syn er det utfordrende å angi helt konkret hvilke inngrep som bør omfattes av en hjemmel, men vi støtter at evt. inngrep bør være så få, så kortvarige og så skånsomme som mulig.

Oslo kommune ser det som positivt at det lovfestes at skolen skal arbeide forebyggende mot skade og fare og sørge for trygghet ved bruk av minst mulig inngripende tiltak. Oslo kommune vil understreke at skolens plikt til å forebygge, slik at man unngår å havne i situasjoner der bruk av tvangstiltak blir nødvendig, må være den viktigste delen av bestemmelsen. Oslo understreker, som i vårt svar på utvalgets forslag, at en eventuell bestemmelse om bruk av makt og tvang må vurderes opp mot barn og unges rett til beskyttelse mot alle former for vold, jf. barnekonvensjonen artikkel 19.

Kommunen ser det også som positivt at det innføres et dokumentasjonskrav der tvang og makt er benyttet. Oslo kommune mener likevel det må utredes bedre hvordan elevens synspunkter skal innarbeides i denne dokumentasjonen. Videre bør plikten til dokumentasjon og varsling avpasses ut fra omfanget av den fysiske inngripen, og utformes på en måte som ikke skaper unødvendig byråkrati og bruk av ressurser.

Oslo kommune mener adgangen til fysisk inngripen bør hjemles i følgende av de forespurte situasjonene:

- inngripen for å hindre skade på personer eller eiendom

o dette vil i stor grad være en særregulering av någjeldende nødrett- og nødvergeregler. Oslo kommune vurderer at en slik særregulering, som i stor grad overlapper reglene om nødrett og nødverge i straffeloven, men som likevel ikke er identiske med disse, vil være klargjørende.

- grovt fornedrende oppførsel omfattes

o positivt med et skadeavvergende tiltak der en person har en oppførsel som er sterkt sosialt fornedrende. Det tas sikte på tilfeller der det vil være en åpenbar forsømmelse av samfunnets plikt til å yte nødvendig omsorg å ikke gripe inn.

o Vi er enig med departementet i at man først må ha vurdert hvilke konsekvenser det vil ha for eleven om man ikke griper inn, og om eleven forstår situasjonen han eller hun er i.

- for å hindre at en situasjon eskalerer

o Oslo kommune mener det kan være hensiktsmessig å kunne gripe inn på et tidligere tidspunkt for å forhindre stor skade. Vi er enige i at slik inngripen fordrer sannsynlighetsovervekt for at det nettopp vil oppstå stor skade på person eller eiendom hvis man ikke griper inn. En inngripen for å hindre at en situasjon eskalerer, kan hindre at situasjonen blir mer kritisk eller kommer ut av kontroll.

Det må fremgå av ev. lovregulering at grad og form for fysisk inngripen må være forholdsmessig. Oslo kommune vil vise til erfaringsbasert kunnskap fra barn og unge som viser at bruk av tvang er svært ødeleggende. Bruk av makt og tvang må derfor begrenses så mye som mulig.

Oslo kommune er skeptisk til at det gis hjemmel for at ansatte kan gripe fysisk inn i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen. Vi anerkjenner at god klasseledelse har mye å si for å opprettholde ro og orden i undervisningssituasjonen, og at forebyggende arbeid, samt andre tiltak bør være mer egnet for å avverge forstyrrelser og ødeleggelse av undervisningen.

Bruk av makt og tvang må begrenses så mye som mulig, og vi er bekymret for at en hjemmel om bruk av makt og tvang ved uro i klassen vil legitimere en lavere terskel for bruk av fysisk inngripen, og dermed føre til mer utstrakt bruk av makt og tvang. Vi opplever at bruk av makt og tvang i de øvrige typetilfellene setter en tydeligere terskel, og at disse i stor grad dekker det behovet vi opplever at er i sektor.

Videre er vi bekymret for at en hjemmel for bruk av makt og tvang for å hindre forstyrrelser/uro, i en viss grad kan flytte fokus fra lærerens ansvar for et inkluderende læringsmiljø og til å identifisere underliggende årsaker til bråk og uro, til et problemorientert syn på eleven. Vi mener dette blir å legge for mye ansvar på eleven.

Vi vet at lærere i Oslo-skolen føler på en usikkerhet for hva som er riktig og galt når det kommer til fysisk inngripen, og hva man kan/ikke kan gjøre i slike tilfeller. Spesielt er dette gjeldende når skolen/lærer opplever at de har gjort alt uten å lykkes. Nok en gang blir det derfor viktig å understreke at dersom en slik maktbruk skal hjemles, må skolens plikt til å forebygge slik at man unngår å havne i situasjoner der bruk av tvangstiltak blir nødvendig, være en av de viktigste delene av bestemmelsen.

Oslo kommune støtter ikke at det gis hjemmel til å gripe inn fysisk for å avverge psykisk skade.»

Oslo kommune ser at høringsforslaget henviser til FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen under overordnede forpliktelser. Dette støttes, men kommunen savner at det også vises til konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i lovgrunnlaget, og at det gjøres vurderinger opp mot denne.

Oslo kommune ser det som positivt at forslaget tematiserer sammenhengen mellom skole og helse- og omsorgstjenesten når det gjelder bruk av fysisk inngripen. Oslo kommune stiller likevel spørsmål ved om ikke bestemmelsene om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen burde ha blitt behandlet i forbindelse med tvangsløvsutvalgets utredning.

Det er en fordel at lovverket knyttet til bruk av fysisk inngripen er mest mulig harmonisert på tvers av ulike regelverk som omhandler barn og unge. Barn og unges rettigheter bør i størst mulig grad være like på tvers av de arenaene barn og unge er på. Videre er det viktig at barn og unge forstår hva voksne kan gjøre/ikke kan gjøre. Det er også viktig at terskelen for inngripen er

mest mulig lik på tvers av arenaer, og at ulike lovformuleringer ikke bidrar til ulik praksis. Unødig kompleksitet gjennom ulikheter i regelverk kan også være uheldig ved at barn og unge i mindre grad forstår hva som er gjeldende rett eller hvilke rettigheter de har.

Flere steder i høringsnotatet er det gitt uttrykk for at det skal utarbeides veiledning i tilknytning til regelverket. Oslo kommune mener at veiledning blir svært viktig i det videre arbeidet for kommunene. I denne sammenheng vil Oslo kommune bemerke at det er viktig at veiledning er på plass i god tid før bestemmelsene trer i kraft. Videre vil kommunen oppfordre til at det utarbeides maler som kan brukes av skolene i forbindelse med rapporteringen.

Forebyggende arbeid

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal sørge for at skolen arbeider løpende og systematisk for å unngå at det oppstår situasjoner som innebærer fysiske inngrep mot elever. Forebyggende tiltak kan settes i verk både på skolenivå, på klasse- eller gruppenivå og på individnivå. Departementet viser til at tiltakene også bør ses i sammenheng med skolens helhetlige skolemiljøarbeid.

Oslo kommune mener at det forebyggende arbeidet henger nært sammen med det systematiske skolemiljøarbeidet, arbeid med klasse- og læringsmiljø og fellesskapende didaktikk. Kommunen er derfor usikker på om forslaget vil innebære en dobbeltregulering av dette arbeidet.

Oslo kommune vil også påpeke at forslaget på dette punktet etter vår vurdering er vagt, og gir få holdepunkter på hva det forebyggende arbeidet skal inneholde.

Fysisk inngripen for å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom

Departementet foreslår at det lovfestes at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever hvis det er nødvendig for å avverge skade på personer eller avverge vesentlig skade på eiendom. Det vises til at fysisk makt kun kan benyttes som siste utvei, og at mindre inngripende tiltak skal være forsøkt i den grad det er mulig. Videre vises det til at hensynet til å avverge skade på personer veier tyngre enn hensynet til å avverge skade på eiendom.

Oslo kommune er enig i at det skal mer til før det er anledning til å gripe inn fysisk ovenfor en elev når det gjelder skade på eiendom enn når det gjelder skade på person. Departementet viser til at det må være fare for «vesentlig skade» på eiendom, og viser til at hva som utgjør en vesentlig skade beror på en sammensatt vurdering der særlig økonomisk verdi er av betydning, men også nytteverdi og affeksjonsverdi kan inngå. Det vises videre til at det kan være relevant å legge noe vekt på om det dreier seg om elevens egen eiendom eller andres eiendom. Oslo kommune mener departementet bør vurdere om det er grunnlag til å presisere i lovteksten eller i veiledningsmateriell hva som er en vesentlig skade. Oslo kommune mener det bør gis eksempler. Oslo kommune vil i denne forbindelse vise til at situasjoner kan oppstå raskt, og det vil være krevende for personalet å gjøre omfattende avveininger på kort tid.

Oslo kommune er enig i at det ikke bør være et krav om at skaden er vesentlig for at man skal kunne gripe inn for å avverge skade på en person. Oslo kommune er videre enig i at det ikke skal

være anledning til å bruke fysisk makt for å stanse psykisk vold, men at utfordringer med psykisk vold må håndteres etter reglene om elevenes skolemiljø.

Oslo kommune er videre enig i at det bør være en snever adgang til å gripe inn mot oppførsel som er sterkt fornedrende for eleven selv, og er enig i at det bør presiseres i lovteksten i hvilke tilfeller man kan avverge sosial fornedrelse med fysisk makt.

Oslo kommune ser det som positivt at departementets forslag følger opp høringssvarene, og ikke åpner for å kunne bruke fysisk makt mot elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisning. Oslo kommune støtter departementets vurderinger, men vil bemerke at departementet med fordel kunne sagt noe om at skolene bør legge til rette for en fellesskapende didaktikk, og at elevene skal ha mulighet til å medvirke i undervisningen. Dette er et viktig forebyggende tiltak som bidrar til at den enkelte elev opplever å være betydningsfull og ha mulighet til å medvirke.

Departementet viser til at forslaget bare omfatter fysiske inngrep, noe som betyr at det ikke åpnes for andre tvangstiltak. Departementet understreker at det aldri vil være tillatt å bruke fysisk makt for å straffe elever. Det fysiske inngrepet skal være egnet til å avverge skade på personer eller vesentlig skade på eiendom, samtidig som inngrepet skal være så kortvarig og skånsomt som mulig. Oslo kommune støtter dette, og vil vise til at det også på dette punktet er essensielt med et godt gjennomarbeidet veiledningsmateriale som kommer på plass før reglene trer i kraft.

Oslo kommune vil bemerke at det i tilfeller der det skal avverges skade, ofte vil være en risiko for skade på den som avverger, den som utfører skaden eller andre. Kommunen ber departementet vurdere om det er grunnlag for å si noe om de vurderingene den ansatte må gjøre i disse situasjonene, eventuelt at dette gjøres i veiledningsmaterialet.

Dokumentasjonskrav

Departementet mener det bør være et krav om å dokumentere tilfeller der ansatte har brukt fysiske inngrep mot en elev. Dette er Oslo kommune enig i. Departementet foreslår å lovfeste at skolen skal dokumentere hendelsen med en beskrivelse av situasjonen, inngrepet som ble gjort og elevens syn på saken. Når det gjelder elevens syn på saken, mener Oslo kommune at det bør understrekes i forarbeidene at barnet har rett, men ikke plikt, til å fortelle om sitt syn på saken.

Det følger av Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som berører barn. Når inngrepet skal dokumenteres, bør det understrekes at det skal tas utgangspunkt i barnets mening i situasjonen og begrunnes hvorfor det ble vurdert å være nødvendig og til barnets beste å gripe inn med fysisk makt. Videre bør det vurderes om det også skal dokumenteres hvorfor det ikke var mulig å forebygge bruken av fysisk makt i det konkrete tilfellet.

Oslo kommune vil oppfordre til at det som del av veiledningsmaterialet utarbeides en enkel mal til rapporter som kan brukes for å oppfylle dokumentasjonskravet.

I høringsnotatets punkt 8.4.1 vises det til muligheten for etterprøving. Det fremgår imidlertid ikke klart hvordan slik etterprøving skal skje. Det er uklart for Oslo kommune om forslaget innebærer at elev/foreldre må melde en skolemiljøsak til Statsforvalteren dersom de mener at skolen i sin inngripen i enkelttilfeller har gått utover sin hjemmel. Oslo kommune mener det bør komme tydelig frem av bestemmelsene hvilke regler som gjelder for etterprøving. Det er også viktig at elever og foreldre vet at skolens håndtering kan etterprøves, og hvordan de kan gå frem for å få sin sak etterprøvd.

Meldeplikt

Departementet foreslår at det skal være krav om å melde fra når skolen har måttet gripe fysisk inn mot en elev. Det foreslås at inngrepet skal meldes til rektor, og at rektor har en plikt til å informere elevens foreldre. Oslo kommune mener ansvaret for at foreldrene blir informert bør legges til skoleledelsen, og at det bør presiseres i bestemmelsen at skoleledelsen kan delegere oppgaven til f.eks. elevens kontaktlærer, sosiallærer eller liknende. Hvem som skal informere må vurderes ut fra sakens alvorlighetsgrad og de ansattes relasjon til elev og foreldre.

Forslaget innebærer at dokumentasjon om inngrepet i utgangspunktet kun skal deles med foreldre og ellers holdes internt på skolen, med mindre det er et særlig alvorlig inngrep eller der ansatte må gripe inn mot den samme eleven gjentatte ganger. Oslo kommune mener det er en risiko for at det blir ulik praksis på tvers av skoler. Det er derfor viktig at veiledningsmateriellet er grundig på dette punktet. Videre bør det, som det kommer frem ovenfor, tydeliggjøres hvordan en eventuell etterprøving av skolens inngripen kan skje.

Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9

Departementet viser til at elever med utviklingshemming kan ha vedtak om bruk av makt og tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven. Oslo kommune er enig i at det er behov for å avklare forholdet mellom opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune vurderer at forslaget kan ha administrative konsekvenser ut over dagens praksis. Det er vår vurdering at forslaget innebærer økte krav til dokumentasjon, flere samarbeidsmøter og dialog mellom involverte parter.

Vennlig hilsen

Sunniva Holmås Eidsvoll

byråd