



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref.: 15/1647

Vår ref.207.01/ØBE

Dato: 20.06.15

Høring – NOU 2015.2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Akademikerne viser til brev fra departementet sendt 19. mars. Djupedal-utvalget har i sin utredning (NOU 2015:2) vurdert virkemidler for å skape et trygt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Utvalget foreslår endringer i regelverket, bruk av pedagogiske virkemidler, samt forslag til organisatoriske endringer.

Innledningsvis ønsker vi å understreke at rapporten presenterer et grundig og godt kunnskapsgrunnlag i rapportens del III. Her omtales både faktaopplysninger i forhold til mobbing inkludert digital mobbing og konsekvenser av dette. I tillegg presenteres også hva som kjennetegner skoler med høy og lav forekomst av mobbing, samt sentrale faktorer for å fremme et psykososialt skolemiljø.

Akademikerne støtter intensjonen om et styrket fokus på et trygt psykososialt skolemiljø for alle barn og unge ved:

- Ansvarliggjøring av skolelederes rolle for å styrke det psykososiale skolemiljøet
- Ansvarliggjøring og kompetanseheving av lærere
- Styrking av PP-tjenesten
- Å gi PP-tjenesten et utvidet ansvarsområde når det gjelder å involvere seg i den enkelte skoles arbeid med psykososialt skolemiljø
- Fokus på styrking av samarbeidet mellom ulike instanser på kommunalt og statlig nivå

Akademikerne mener det er uheldig at mobbing av barn i førskolealder ikke var en del av utvalgets mandat, når betydningen av en helhetlig og kontinuerlig satsing understrekes. Det er ønskelig at dette temaet tas med i departementets videre arbeid med tematikken. Det er også viktig å forebygge mobbing og fremme et godt psykososialt miljø i videregående skole. Mange unge har opplevd mobbing i grunnskolen og har med seg den historien til videregående. Disse må følges opp og støttes.

Utvalget presenterer syv områder for tiltak. Akademikerne legger her frem sine synspunkter.

1) En stor statlig satsing på en inkluderende skole

Utvalget foreslår en stor statlig satsing fra 2016-2023 hvor det skal gjennomføres kompetanseutvikling gjennom puljer. Det understrekes også at det denne gangen skal startes i barnetrinnet og at alle skoler, både grunnskoler og videregående skoler, skal være med. Det skal utarbeides en strategi og en plan for implementering. Det understrekes også at det er nødvendig at satsingen skal gå over en lang periode med bakgrunn i at implementering tar lang tid.

Akademikerne støtter en statlig satsing som beskrevet i rapporten. Vi vil spesielt fremheve betydningen av en langsiktig satsing som skaper kontinuitet i implementeringen når dette skal gjelde alle skoler. Tidligere lignende statlige satsinger har hatt utgangspunkt i ungdomstrinnet, som f.eks. «ungdomstrinn i utvikling». Akademikerne støtter forslaget om at denne satsingen skal starte i barnetrinnet (eventuelt med en parallell satsning i barnehagen) og at det også skal være fokus på en kompetanseutvikling hos skolelederne like mye som hos den enkelte lærer. Akademikerne støtter også at denne statlige satsingen bestående av kompetanseheving i skolen bør knyttes opp til og benytte kompetansen som finnes i UH-sektoren.

Akademikerne støtter forslaget om å be regjeringen utarbeide en helhetlig nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

2) Endring av Opplæringslovens kapittel 9a

Forslag til endring går i all hovedsak ut på å fjerne vedtaksplikten og innføre en tydelig handlingsplikt i forhold til krenkelser hvor skolen umiddelbart skal undersøke saken, iverksette handling for å stanse krenkelser og gjenopprette et trygt psykososialt miljø for eleven. Erfaringen fra forskning og tilsyn viser at skolene i liten grad er i stand til å etterleve elevenes sterke rett til et godt og trygt miljø. Det er for liten kompetanse på og forståelse for hvorfor og hvordan vedtak skal fattes og hvilken funksjon de har. Skolene bruker også mye tid på å vurdere om og når det er nødvendig med vedtak. Mye verdifull tid spilles i denne forbindelse og det ser i realiteten ut til at vedtaksformen ikke bidrar positivt til å sikre elevenes rett til et trygt skolemiljø. Snarere kan vedtaksplikten fremstå som et forsinkende element som retter fokus mot formaliteter fremfor realiteter. Undersøkelser viser også at foreldre opplever vedtaksformen som en konflikteskalierende faktor.

Fjerning av kravet til enkeltvedtaksform forutsetter at § 9A-7 inneholder saksbehandlingsregler som ivaretar rettighetene til alle berørte parter, også den som anklages for å ha mobbet, slik at rettssikkerheten ivaretas. Retten til innsyn, til å uttale seg og til å klage må derfor fremgå av bestemmelsen hvis kravet om enkeltvedtaksform fjernes.

3) Styrket håndheving av opplæringsloven

Akademikerne støtter utvalgets forslag til tiltak som vil gjøre skolene tryggere i håndtering av regelverket i opplæringsloven, samt opprettholde kontinuiteten i det forebyggende arbeidet for å kunne nå en nullvisjon vedrørende krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole. Det synes helt nødvendig å ta grep for å styrke den generelle utdanningsrettslige kompetansen på skolene. Skolenes rettslige *forpliktelser* svekkes ikke med de endringene som foreslås her og det er derfor uhyre viktig at etterlevelse av plikter og oppfyllelse av rettigheter ikke fortsetter å svikte på grunn av mangelfull kompetanse og forståelse for hva som kreves i loven.

4) Måltrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for å forebygge og håndtere dette
Akademikerne støtter utvalgets forslag til hvordan skolekultur, elevene på skolen, foreldresamarbeidet og brukerorgan som elevråd og elevorganisasjonen må styrkes for å kunne forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det vil i den sammenheng være viktig å styrke skolens kapasitet til endringsarbeid og implementering gjennom kompetente skoleledere og en skoleeier som er tett på.

Akademikerne mener at forskningsbasert kunnskap innen fag som psykologi, psykiatri, sosiologi, antropologi og idehistorie bør trekkes inn i rektorutdanningene og i etterutdanningstilbud for undervisningspersonalet slik at forståelsen for mobbeproblematikken ikke blir overflatisk og overforenklet. Også på dette området trengs gode kunnskapsmiljøer i skolen, noe som igjen krever et langvarig arbeid. Utvalget er opptatt av at et normkritisk perspektiv må innarbeides i skolekulturen. Det er etter vår mening viktig. Skolen skal skape normer og ligge i front, være en motkultur til mye av de negative strømningene elevene utsettes for, blant annet på sosiale medier.

Det fremgår av utvalgets rapport at elever og foreldre har for lite kunnskap om sine rettigheter etter opplæringsloven. Det er derfor viktig med godt og måltrettet informasjonsarbeid. Det kan hende det også bør

vurderes om det burde være en særskilt kontaktperson på hver skole som kan være elevenes rådgiver og veileder i saker som handler om mobbing og krenkelser. Det er en anbefaling fra utvalgets side at terskelen for å få hjelp må være så lav som mulig og det kan være behov for å ha en særskilt hjelper i tillegg til at alle voksne på skolen har plikt til å handle og gripe inn, et slags verneombud. Dette må ses i lys av at elevene i dag i stor grad opplever å ikke bli hørt og tatt på alvor av de voksne på skolen når de melder fra om krenkelser.

Samtidig må dagens regelverk som går på å sikre elevenes rettigheter suppleres og balanseres med regler om elevers plikter og konsekvenser ved eventuell forsømmelse av disse pliktene. Den forståelsen og kompetansen utvalget her vil gi elevene, må være forpliktende. Enkeltelever som ødelegger andre elevers læringsmiljø, skal ikke tillates å fortsette med dette. Akademikerne foreslår at regelverket suppleres slik at det stilles tydeligere krav til elevene, og at disse kravene blir sterkere, jo høyere opp i skoleløpet man kommer. I videregående skole, som er frivillig, bør rett til elevstatus knyttes opp mot plikter. Reaksjonsmåtene ved uakseptabel atferd bør være tydelige, og først og fremst markere at skolen plikter å beskytte arbeidsro, trivsel og trygghet for de andre elevene, men at man ikke er ute etter å straffe.

5) Styrking av skoleeierskapet

Akademikerne støtter utvalgets forslag til at skoleeiers ansvar og plikt til å sette inn tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø bør tydeliggjøres i Opplæringslovens kapittel 9a. Det er derfor sentralt, slik utvalget påpeker, at skoleeier sammen med skolen jobber helhetlig med elevens skolemiljø. Når det gjelder håndtering av mobbing, er rolle- og ansvarsfordeling sentralt. Det er viktig at det ikke privatiseres til den enkelte lærer eller elev. Det er skoleeier som har hovedansvaret.

Akademikerne mener det er nødvendig med en tydeligere ansvarliggjøring av skoleleder og skoleeier i mobbesaker. Det har i dag få eller ingen konsekvenser for skolen eller skoleeieren dersom regler og ambisjoner ikke følges opp. Dette gjelder generelt om krav til faglig og pedagogisk kvalitet i skolen, og det faller særlig uheldig ut innen områder der virkning av forsømmelse blir utydelig eller ikke kan dokumenteres før flere år etter at forsømmelsen har funnet sted. Det trengs virkemidler rettet mot skoleeier som kan synliggjøre, ansvarliggjøre og eventuelt sanksjonere brudd på regelverket, og dette må skje så raskt at elever som rammes, får nytte av det. Den beste måten å synliggjøre regelverket på, er å vise frem reaksjoner i de tilfeller der det brytes.

I og med at det ikke lenger fattes vedtak, er det heller ikke naturlig at Fylkesmannen er klageinstans. I tillegg er også Fylkesmannen tilsynsmyndighet, samt at utvalget foreslår at Fylkesmannsembete skal ha veiledere som veileder skoleeier og skoler i arbeidet mot mobbing.

Barneombudet er den instansen i Norge som har ansvar for rapportering i saker knyttet til FNs barnekonvensjon. Barneombudet er kjent for barn, både gjennom media og i gjennom opplæring. Barneombudet er også lett tilgjengelig for barn og sannsynligvis en lettere tilgjengelig instans for barnet selv enn fylkesmannsombudet. Akademikerne støtter derfor at klageadgangen kan legges til barneombudet. Dette forutsetter imidlertid at barneombudet blir dimensjonert til å kunne ta imot den mengden klagesaker en antar vil komme som en følge av omleggingen. Pr i dag mottar fylkesmannsombudet ca. 130 klagesaker om mobbing pr år, men det er grunnlag i de undersøkelser som er gjort for å anta at både manglende kunnskap om rettigheter og manglende vedtakspraksis på skolene medfører et unaturlig lavt antall klager. I Sverige mottas 14 – 1500 klagesaker pr år. Det er vel derfor ikke usannsynlig at mengden klagesaker vil øke dramatisk også ved en omlegging her i landet.

Siden det i første rekke er undervisningspersonalet som skal følge opp og beskytte den enkelte elev mot mobbing i skolen, bør man vurdere regler som gjør det mulig for den enkelte lærer å følge med på hva som skjer. Første forutsetning for et godt læringsmiljø er en vennlig og myndig klasseromsledelse, der lærer har tid, faglig overskudd og trygghet nok til å se alle elevene. Faglærer og kontaktlærer kan kun observere mobbing i sin gruppe og så melde skriftlig sin bekymring videre til skolens ledelse som må forpliktes til å reagere og sette i verk relevante tiltak. Systemet som fanger opp dette, må forsikre lærer om at saken følges opp videre. Det skal ikke være lovlig å overse lærernes varsling av slike saker. Da lærerne ikke har spisskompetanse på dette feltet, må skolene settes i stand til å ha kompetente fagmiljøer som kan følge opp bekymringsmeldingene fra lærerne. De må ha et støtteapparat som fungerer. Dette støtteapparatet må ha en forskningsbasert kompetanse i hvilke metoder som er effektive i arbeidet med det psykososiale miljøet på skolen.

Både helsepersonell, sosialfaglig rådgiver, PP-tjenesten og psykolog bør være en del av dette støtteapparatet. Lærere og lektorer skal ha øyne åpne for mobbing, men de skal også ha en god og bred sammensatt

skolehelsetjeneste å henvise videre til. Hvis lærer opplever at det ikke har skjedd noe innen en bestemt tid, for eksempel 3 uker, må lærer gis mulighet til å kontakte et eksternt organ som kan ta de nødvendige grep.

Utvalget tar også opp situasjoner der elever mobbes av lærere. Elevundersøkelser viser at lærere mobber elever, og også i denne type saker er det viktig at skoleledelse og skoleeier agerer profesjonelt. Skolen må ivareta behovet for å handle raskt og følge opp mistanker, samtidig som lærers rett til kontradiksjon må overholdes. Her er det imidlertid viktig at balansen mellom elevenes psykososiale miljø og lærernes arbeidsmiljø ivaretas. Dersom en elev går til søksmål mot en lærer, skal dette behandles som en personalsak, og Arbeidsmiljøloven skal fortsatt gjelde.

6) Et lag rundt eleven

I Kapittel 17 beskriver utvalget at det er nødvendig å se på oppgaver som er lovpålagte for å følge opp elevenes psykososiale skolemiljø og støttefunksjoner som skoleeieren skal og kan opprette for å styrke arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. I den forbindelse har utvalget sett på PP -tjenestens rolle og funksjon. Utvalget mener at PP-tjenesten med sin spesialkompetanse er en viktig del av skoleeierens støttesystem, noe Akademikerne er enig i.

PP- tjenestens lovpålagte mandat er todelt og nedfelt i opplæringslovens § 5-6. En del av mandatet er PP-tjenestens arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling som er begrenset til å legge opplæringstilbudet bedre til rette for elever med *særlige behov*. Den andre delen av mandatet er utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Utvalget mener at PP- tjenestens mandat på det som omhandler systemrettet arbeid er for snevert fordi mandatet er begrenset til å gjelde elever med *særskilte behov* og foreslår derfor å endre denne delen av mandatet til å gjelde alle elever. Utvalget ber kunnskapsdepartementet om å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanning i PP-tjenesten.

Akademikerne er enige med utvalget om at et bredt fokus på å utvikle opplæringen for alle elever også kan bidra til å forbedre opplæringen for elevene med særlige behov. Videre deler vi oppfatningen om at PP -tjenesten må arbeide mer med forebyggende tiltak som kan øke kvaliteten på læringsmiljøet. Dette i tråd med de 4 forventningen til PP-tjenesten som skisseres i St.meld 18 (2010/11) «Læring og fellesskap». Sannsynlig vil dette også medføre at færre elever trenger spesialundervisning. Akademikerne deler også oppfatningen om at et generelt arbeid for et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, kan virke forebyggende på elever med særlige behov.

I mange kommuner har PP-tjenesten utviklet seg til å bli en for ensidig spesialpedagogisk tjeneste, noe vi mener er en feil vei å gå sett i forhold til de komplekse hjelpebehovene mange barn og ungdom har i skolehverdagen. Fokus i en spesialpedagogisk tjeneste har lett for å bli at spesialundervisning blir det eneste verktøyet og virkemiddelet for å løse alle slags problem i skolen, uten at vi oppnår ønsket effekt. Våre medlemmer rapporterer at skolene i stadig større grad etterspør hjelp og bistand relatert til psykososiale utfordringer fremfor spesialpedagogiske hjelpetiltak fra PPT. Når barn og ungdom har psykiske helseplager som angst, depresjon eller atferdsvansker, kreves det som oftest andre tiltak enn spesialundervisning. Spesialundervisning hjelper heller ikke når det er læringsmiljøet rundt eleven det er noe galt med eller når eleven blir krenket, mobbet eller utestengt på skolen.

Slik læreplanen for Kunnskapsløftet er bygd opp, vil de fleste elevene i den norske skolen, uavhengig av hvilke vansker eller diagnoser de har, kunne nå kompetansemålene i læreplanen, med variert måloppnåelse og med varierte former for tilrettelegging og hjelpetiltak. Et viktig mål for PP-tjenesten bør være å bistå skolene med tilretteleggingstiltak som er kunnskapsbaserte som virker slik at vi kan treffe den varierte elevpopulasjonen bedre, og sørge for at flere elever med psykososiale utfordringer og lærevansker i skolen, blir "heftet på" og på den måten gis muligheter til å fullføre skolegangen. Akademikerne støtter derfor at det bør utarbeides bedre analyseverktøy og målindikatorer også i forhold til psykososialt skolemiljø, dvs de områder som omhandles av den generelle delen av læreplanen.

Akademikerne mener at for å forebygge unødig økning av spesialundervisning er det helt nødvendig å styrke det tverrfaglige pedagogisk-psykologiske fagmiljøet og ikke minst det allmennpedagogiske fagfeltet. Ved at PP -tjenestens mandater utvides, vil tjenesten kunne bidra med større grad av pedagogiske og psykologiske tilbud og hjelpetiltak overfor elever i risiko, enn hva som er tilfellet i dag. Tidlig innsats er et viktig nasjonalt mål for PP-tjenesten og ved å utvide mandatene for tjenesten vil det i større grad være mulig å identifisere og fange opp elever - og sette inn tiltak på et tidligere tidspunkt.

Akademikerne er enige i utvalgets forslag til lovendring ved å erstatte opplæringsloven § 5-6 med ny § 13-5. Vi har likevel noen innspill som bør tas med i vurderingen av lovforslaget:

- PP- tjenesten er, som det også fremgår av utredningen, under krysspress. Det er mange forventninger til hva tjenesten skal bistå skolene med. Dersom forslaget til lovendring blir vedtatt bør det følgelig utarbeides en norm for hvordan PP-tjenesten skal dimensjoneres. Utvalget foreslår at kunnskapsdepartementet utvikler en bemanningsnorm, noe Akademikerne støtter.
- Akademikerne mener det også bør utvikles en norm for hvilken kompetanse PP- tjenesten skal inneha for å kunne dekke mandatet for tjenesten.
- Det må stilles krav om at den systemrettede delen av PP- tjenestens mandat må være knyttet til kunnskapsbasert metodebruk, for å hindre tilfeldige tilbud og tiltak.
- Akademikerne mener videre det kan være formålstjenlig å utvikle en nasjonal standard som tydeliggjør PP- tjenestens rolle i forhold til systemrettede saker og problemstillinger slik at tjenesten ikke blir stående i ytterligere krysspress og fremstår som en generell veiledningstjeneste i kommunene, uten mål og mening.
- Utvidelse av PP-tjenestens mandat bør ikke gå på bekostning av PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. Ivaretagelse av elever med spesielle behov og derav rettigheter etter opplæringsloven må fortsatt være et prioritert arbeidsområde for PP-tjenesten. I dette arbeidet utgjør det statlige pedagogiske støttesystemet – Statped – en viktig samarbeidspartner for PP-tjenesten. Et støttesystem på fagområder som syn, hørsel, språk/tale, sammensatte lærevansker og ervervet hjerneskade er nødvendig for å sikre et faglig godt kvalitativt arbeid også i PP-tjenesten. De overnevnte fagområder opptrer sjelden i den enkelte kommune og det er helt nødvendig for PP-tjenesten å kunne søke pedagogisk kompetanse på disse områdene for å kunne sikre barn og ungdom best mulig utvikling og opplæring.

7) Behov for ny forskning på kunnskapssvake områder

Akademikerne støtter at arbeidet som skal gjøres med skolens psykososiale skolemiljø må være forskningsbasert. Det er svært viktig at praksis i skolen bygger på kunnskap om hva som er målrettede og effektive tiltak når en har som mål et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og sosial tilhørighet.

Særlig om ressurser

Utvalget skisserer i sin utredning at en styrking av PP-tjenesten kan skje ved overføring av 300 stillinger i kjølvannet av omstillingsprosessen i Statped. Akademikerne mener det er helt nødvendig å styrke PP-tjenesten med økt bemanning dersom mandatet utvides til å ha en støttefunksjon for det generelle skolemiljøet. Vi mener imidlertid det er uheldig å forskuttere utfallet av en omstillingsprosess i Statped gitt at omstillingen ikke skal være ferdig før i 2016. Det er viktig at styrkingen av PP-tjenesten for håndtering av systemarbeid ikke går på bekostning av arbeidet som i dag gjøres for elever med spesielle behov, og at denne satsningen heller ikke rammer de elevgruppene med aller størst utfordringer som i dag får bistand fra Statped. Med de store utfordringene utvalget skisserer i forhold til manglende håndtering av det psykososiale miljøet på skolene, må vi forutsette politisk vilje til å satse også friske midler på å nå de store og selvlagte ambisjonene som er satt. Kontroll med de psykososiale helsebelastningene i skolen er avgjørende ikke bare for hvert enkelt barn, men også for samfunnets evne til å levere gode skoletjenester og øke elevenes utbytte av skolegangen.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Øyvind Berdal
Rådgiver