



Til Kunnskapsdepartementet

Deres ref:

Vår ref: BGH 2015/1746

Dato: 31.05.2015

Høring NOU 2015:2 Å høre til

Driftskomiteen vedtok i sak 25/15 den 10.6.15 følgende som Levanger kommunes høringsuttalelse til NOU 2015-2 "Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø":

Levanger kommune er av den oppfatning at *Utvalget om virkemidler for et godt skolemiljø* har levert en interessant og svært omfattende rapport. Av mandatet går det frem at utvalget skal vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt miljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Levanger kommune oppfatter at utvalget presenterer gode forslag til tiltak som kan gi en tryggere skolehverdag og som kan forhindre krenkelser som mobbing, diskriminering, vold og rasisme.

I rapporten tydeliggjør utvalget at mobbing ikke er et individ- eller et skoleproblem, men et samfunnsproblem. Det kreves derfor en bred og helhetlig tilnærming og det er de samlede tiltak på flere nivå som vil skape en forskjell.

Generelle kommentarer

Levanger kommune er enig med utvalget i at det er avgjørende å ha en helhetlig forståelse for problematikken, og sette inn kunnskapsbaserte tiltak på flere arenaer samtidig. Målet er å bedre systemforståelsen, der elevenes individuelle rett til å ha et trygt læringsmiljø blir ivarettatt. Utvalget har en påstand på side 358 *«En generell innsats for et trygt psykososialt skolemiljø er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å hindre krenkelser og mobbing. Spesifikke tiltak rettet mot krenkelser, mobbing trakassering og diskriminering er også nødvendig.»*

Levanger kommune vil understreke utvalgets forståelse av at det er to kunnskapsområder som må sikres for å lykkes med å gi alle elever et trygt psykososialt skolemiljø, det er 1) *generell kompetanse* på hvordan fremme et godt psykososialt skolemiljø, og 2) *spesifikk kompetanse* på krenkende handlinger som mobbing, vold og rasisme. Utvalget peker på at alt arbeid skal være forskningsbasert. Ut fra utvalgets dokumentasjon på hva som skal til for å lykkes i dette arbeidet, så tenker Levanger kommune at det bør komme tydeligere frem når tiltakene nærmest elevene presenteres. Det er ikke nok at hver kommune og skole velger kun generell forskningskompetanse for et trygt skolemiljø. Det må forventes at det i tillegg settes inn *spesifikk forskningsbasert handlingskompetanse* på hvordan forstå, forebygge og håndtere krenkende handlinger som mobbing, vold og rasisme.

1.4. Utvalgets fem målsettinger/ utfordringer for statens arbeid:

1. *Rettsikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt*
2. *Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*
3. *Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet (resultat elevundersøkelsen)*
4. *Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeiers og skoleleders kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull.*
5. *Organisering – Ansvarsfordelingen i støttesystemet er utydelig.*

Levanger kommune er enige i de fem utfordringene det bør jobbes med.

1.5. Utvalgets 7 hovedprioriteringer i en ny mobbepolitikk

1. *En stor statlig satsing på trygge og inkluderende skolemiljø*
2. *Endring av opplæringsloven kapittel 9a*
3. *Styrket håndheving av opplæringsloven*
4. *Måltrettet innsats for trygge psykososiale skolemiljø og forebygging/ håndtering av krenkelser mv*
5. *Styrking av skoleeierskapet*
6. *«Et lag rundt eleven»*
7. *Ny forskning på kunnskapssvake områder*

Levanger er enige i de 7 hovedprioriteringene. Det er viktig å se de i sammenheng, og ikke velge ut enkeltdele. Levanger kommune er enig i satsingen *Inkluderende skolemiljø* slik den er beskrevet med blant annet en storskala kapasitetsbygging for å få økt kollektiv kapasitet om å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, forebygge og håndtere krenkelser, mobbing mv og skoleutvikling og implementering.

Levanger kommune stiller spørsmål ved om barneombudet som førsteinstans for klager blir for fjern fra skolehverdagen.

1.6.2 Programmer:

Side 328 viser utvalget til to spesifikke forskningsbaserte program som har klar effekt hvis de blir gjennomført som forutsatt. Disse vil være viktig for å nå målet med utvalgets arbeid. De innehar de systemiske- og individuelle elementer på skole-, klasse- og individnivå som kreves for å forebygge og håndtere krenkende atferd som mobbing. Disse har forskningsbaserte spørreundersøkelser.

Det vises til Olweusprogrammet som har det mest konsistente funn (NOVA –Ung.sinn), og har best forskningsstøtte -norsk og internasjonalt.

Utvalget skriver «*Det bør særlig prioriteres å utarbeide etterutdanningsprogrammer der formålet er å gi lærerne kompetanse i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, herunder også digital mobbing. Bruk av eksisterende mobbeprogrammer og virksomme tiltak kan være eksempler på slik etterutdanning*».

Levanger kommune mener det er viktig slik utvalget påpeker at de programmene som gir best effekt, og at det blir tatt i bruk og får videreutvikle god forskning til bruk i Norge.

1.8.3 Definisjon krenkelse og mobbing

Levanger kommune mener det er viktig å avklare definisjonene for å vite hva vi snakker om. Vi ser at krenkelser defineres i rapporten som to ulike ting; 1) som overbegrep (krenkelser som mobbing, diskriminering, vold og rasisme. 2) som enkeltstående hendelser. Det presiseres at mobbing består av gjentatte enkeltkrenkelser.

Levanger kommune foreslår at en bruker begrepet krenkelse som et overbegrep slik vi forstår opplæringsloven kap 9a gjør; *krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme*. Det er tydeligere og mer avklarende. Enkelthendelser er enkelthendelser i forhold til ulike handlinger. Definisjonen mobbing slik utvalget foreslår er vi enige i, det vil si negative og gjentatte hendelser over tid. Det gir mening og mulighet for å måle. Alle enkelthendelser skal det selvsagt handles i forhold til.

Kap 14 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen

Levanger kommune støtter utvalgets forslag om å *utarbeide en veileder om håndtering av krenkelser, mobbing...*. Levanger kommune tenker at dette er en forutsetning for bedre og lik håndtering av det psykososiale skolemiljøet i kommunene.

Kap 15 Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kap 9a

Levanger kommune støtter utvalgets forslag, og fremhever særlig viktigheten at aktivitetsplikten med lovfestede krav til hvordan skoler skal behandle krenkelser av elever og nulltoleranse for mobbing.

Utvalget foreslår å slå sammen vedtaks- og handlingsplikten til ett nytt begrep «aktivitetsplikt». Det vil si at enkeltvedtaket foreslås tatt bort.

Utvalget foreslår at innholdet i aktivitetsplikten skal være ulik når det gjelder å lage en skriftlig plan når en ansatt har mistanke eller kunnskap om krenkende atferd, versus når ansatte får beskjed fra elever/foreldre. På side 381 står det i forhold til ansatte: «*om nødvendig utarbeide en skriftlig plan med tiltak for at eleven skal få eit trygt psykososialt skolemiljø*».

På side 399 står det: «*Det vil alltid være nødvendig å utarbeide en skriftlig plan i de tilfeller eleven eller foreldre ber om tiltak fordi eleven blir krenket og ber de om at det utarbeides en skriftlig plan, se 4.ledd*»

Levanger kommune vil uttrykke en forventning om at det ikke bør være forskjell her. Begge deler utløser aktivitetsplikten og trenger dokumentasjon. Det bør derfor utarbeides en skriftlig plan uansett om den ansatte har mistanke eller kunnskap om krenkende atferd som det skal gjøres omfattende tiltak i forhold til, eller om den ansatte får beskjed fra elev/foreldre. Arbeidsgiver har behov for å dokumentere skriftlig at det er truffet hensiktsmessige tiltak som en del av internkontrollen (s.238).

Kap 16 Styrket håndheving av brudd på kap. 9a.

Boks 16.1, første punkt «*Dagens klageordning endres. Gjenstand for klage endres til krenkelser...*».

I og med at utvalget definerer krenkelser som to ulike ting; både enkelthendelser og det overordnede begrepet for alle typer hendelser (jfr. opplæringsloven), så må det tydeliggjøres hvilken av disse det her er snakk om.

Enkelthendelser kan slik Levanger kommune ser det, ikke nødvendigvis være gjenstand for klager til Barneombudet uten at de er svært grove og da kommer inn under en av de andre hovedområdene eller «krenkelser» som overbegrep.

Boks 16.1. andre punkt « *Førsteinstans er Barneombudet, som er et lavterskeltilbud og behandler klager etter § 9A-10*»

Pkt 16.3.5 «*Tilsyn videreføres som i dag, men fylkesmennene bør gjennomføre flere hendelsesbaserte tilsyn*».

Levanger kommune er enig i at hendelsesbaserte tilsyn og rådgivning er bra. Utvalget skriver «*ved at det ikke lenger vil fattes et enkeltvedtak fordi alle elever som krenkes, har rett til målrettede tiltak, vil det ikke lenger være noe enkeltvedtak å klage på*». «*Det kan klages på skoleeier og skolens mangelfulle oppfyllelse av aktivitetsplikten og at skolen ikke har satt inn tiltak som er egnede og tilstrekkelige...*» .

Utvalget foreslår å slå sammen dagens handlingsplikt (§9a-3 andre ledd) og vedtaksplikt (§9a-3 tredje ledd) til en ny **aktivitetsplikt**. I denne plikten videreføres handlingsplikten og kravet til å handle ved mistanke eller kunnskap om krenkelser/mobbing, men det videreføres ikke en plikt til å fatte enkeltvedtak. For å sikre god og trygg saksbehandling i disse sakene, er det i stedet inntatt i loven hvordan sakene skal behandles. Selv om enkeltvedtaket forsvinner, skal elever/foreldre fremdeles ha en klageadgang etter loven. Det skal klages til Barneombudet. Barneombudet er gitt større «juridiske muskler» ved at det har anledning til å pålegge skolene tiltak dersom de finner det nødvendig for at eleven skal få gjenopprette sin rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Ombudet skal avslutte sin klagebehandling med et enkeltvedtak, og det skal være anledning til å påklage dette vedtaket til en overordnet skolenemnd.

Levanger kommune er usikre på om elevens rettssikkerhet blir bedre ivaretatt ved å fjerne enkeltvedtaket. Det er mulig å legge aktivitetsplikten (handlingsplikten pr i dag) inn i enkeltvedtaket.

16.5.6 Utvalget foreslår at Barneombudet gis myndighet til å pålegge administrative reaksjoner og sanksjoner om skoleeier/skolen ikke har gjort nok for å stoppe krenkelsene. Barneombudet kan også kreve oppreisning på vegne av eleven/foreldrene.

Levanger kommune tenker at dette er i samsvar med andre lovverk som eks barnevernloven.

Kap 17 skoleeierens styring og støtte

Levanger kommune er enig i utvalgets forslag, og kommer med noen presiseringer.

Utvalget foreslår å endre PPT sitt mandat i opplæringsloven, slik at det systemrettede arbeidet styrkes og skal gjelde alle elever og ikke bare barn med særlige behov. Utvalget foreslår å styrke PP-tjenesten med å overføre 300 stillinger fra Statped til PP-tjenesten, dette utgjør ca. 1 stilling pr kontor.

Utvalget sier «*PP-tjenesten med sin spesialkompetanse er en viktig del av skoleeierens støttesystem*», og viser til St.melding 18 (2010-2011) der det står «*komiteen viser til at det i kommunene i svært liten grad finnes andre instanser eller fagpersoner enn PPT som kan*

hjelpe skolene i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet... I arbeidet med å utvikle læringsmiljøet trenger skoler hjelp fra fagpersoner som kjenner skolen, men som ikke nødvendigvis er en del av den...».

Utvalget foreslår i kap.21 i forbindelse med den nye satsingen Inkluderende skole at «PPT skal ha en sentral rolle i denne satsingen» .

Levanger kommune er enige i forslaget om å endre PPT's systemrettede mandat til å gjelde alle elevene i forhold til kap 9a. I tillegg skal de være sakkyndige der loven krever det. PPT vil gå fra å ha ansvar for ca 15% av elevene, til å omfatte alle skoler og alle elver. Å jobbe med hele skolen som organisasjon og hele klasser, er mer omfattende og tidkrevende enn arbeid med enkeltsaker. PPT jobber i dag for å unngå ventelister på enkeltsaker. Det er et mål at mer systemrettet arbeid skal føre til færre individsaker og mindre spesialundervisning.

Levanger kommune er enig i forslaget om å øke bemanning i PPT. Dette som en konsekvens av utvidelse av mandatet og en forutsetning for å være en vesentlig kompetansebygger i den nye satsingen *Inkluderende skole*.

Levanger kommune støtter videre utvalgets forslag om at det utarbeides en veiledende norm for bemanningen i PPT. Bemanningsnormen bør være på lik linje med norm for skolehelsetjenesten. Dette innebærer at det uavhengig av overføring av stillinger fra Statped., må tilføres friske midler for å ruste PP-tjenesten i forhold til å være «tettere på» skolene i forhold til arbeidet med fag- og psykososialt skolemiljø for alle elever.

Levanger kommune støtter utvalgets forslag om viktigheten av «et lag rundt eleven» der PPT og skolehelsetjenesten er særdeles viktig. Skolene må kunne hente inn fagkompetansen uten lang ventetid. Denne kompetansen må være tilgjengelig, tett på og være et reelt lag rundt eleven, foreldre og læreren. Vi støtter utvalgets anbefaling om å tilføre skolehelsetjenesten nye stillinger i tråd med Helsedirektoratets anbefalinger.

Levanger kommune er ikke enig i «...at alle skolens planer for arbeid med det psykososiale skolemiljøet bør forelegges kommunestyret eller fylkestinget». Levanger kommune foreslår at overordnede planer kan forelegges kommunestyret.

I tillegg til de tiltak som er nevnt av utvalget for å styrke skolens handlingskraft, tenker Levanger kommune at det er viktig at kommunene gis økonomisk mulighet for å ta i bruk to-lærersystemet i betydelig større grad enn i dag. Dette vil gi lærerne større mulighet for å legge til rette for god kvalitet i samspillet lærer – elev. Relasjonsbygging er en av suksessfaktorene for forebygging og håndtering av negativ atferd.

Boks 17.1, side 283 Ang den nasjonale elevundersøkelsen.

Utvalget foreslår at skolene skal forbedre oppfølgingen av elevundersøkelsen, og at elevundersøkelsen bør videreutvikles.

Levanger kommune er enige i begge deler. Vi tenker at elevundersøkelsen slik den er i dag, ikke gir et godt nok bilde av elevenes opplevelse av skolemiljøet på området krenkelser og mobbing. Elevundersøkelsen omfatter ikke alle årstrinn på skolen, begrepene krenkelser og mobbing blir inndelt på en noe uforståelig måte, svarene på krenkelser (ikke mobbing) kan være at elevene blir krenket to eller flere ggr pr mnd og blir definert som krenkelser, mens det etter definisjon mobbing da hører til under begrepet mobbing som kommer senere i

undersøkelsen. Dette vil sannsynligvis gi en feil svarprosent på både krenkelser og mobbing. Levanger kommune foreslår at begrepet krenkelser som enkeltstående hendelser tas bort, og brukes kun som overbegrep slik vi forstår at opplæringsloven bruker det. Enkeltstående hendelser vil fremkomme ved elevens svar på «hvor ofte» hendelsen forekommer. Elevundersøkelsen er verdifull som elevens stemme, og må derfor forbedres på dette området. Og samtidig utvides for å gjelde alle årstrinn.

Kap 19 Å styrke kompetansen (til lærere og skoleledere)

Levanger kommune er enig med utvalget i at forebygging og handlingskompetanse må vektlegges sterkere i barnehagelærer- og grunnskolelærerutdanningene og andre lærerutdanninger.

Kap 21 Inkluderende skolemiljø - en ny statlig satsing «Inkluderende skole»

Levanger kommune støtter forslaget «...for at skolene skal kunne forbedre sitt arbeid, er det nødvendig med langsiktig og systematisk arbeid som bygger på skoleomfattende tiltak, utvikling av skolen som organisasjon, kapasitetsbygging og endringsberedskap» og at «i denne sammenhengen er det avgjørende at det eksisterende støttesystemet brukes, og at det bygges kapasitet i alle ledd for en stor satsing».

Levanger kommune er enig, og her bør blant annet den forskningsbaserte kunnskapen tas i bruk.

Sammenhengen barnehage – skole

Utvalget understreker betydningen av at arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen ses i sammenheng.

Levanger kommune foreslår at arbeidet videreføres på barnehagesiden med tilsvarende utredning som tar opp i seg denne sammenhengen.

Med hilsen

Björg Gladsø Holmen
Fagleder PP-tjenesten
Levanger kommune