

Dato 29. mai 2015
Saksnr.: 201506109-1
Saksbehandler Elin Rekve

Saksgang
Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato
09.06.2015
10.06.2015

Høringsuttalelse; NOU:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø.

Sammendrag

Utvalget om virkemidler for et godt skolemiljø leverte sin utredning, NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, til kunnskapsministeren 18.mars 2015.

I utredningen foreslås det om lag 100 tiltak for at alle elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget trekker frem fem målsettinger for statens arbeid:

1. Bedre rettsikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringslovens kapittel 9a.
2. Skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.
3. Bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.
4. Tydeliggjøre ansvarliggjøringen av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø, krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.
5. Et styrket støttesystem med tydelig ansvars – og oppgavefordeling.

Blant annet foreslår utvalget:

- At alle som jobber i skolen skal lære mer om hvordan de skal forebygge og håndtere mobbing. Utvalget vil ha egne opplegg for kompetanseheving av de ansatte på alle skoler over hele landet.
- Å lovfeste helt konkret hva skolen plikter å gjøre hvis de oppdager mobbing. Kommuner og skoler som ikke følger opp, skal straffes økonomisk.
- Å gi Barneombudet en utvidet rolle, gjennom at barn og foreldre skal kunne klage til Barneombudet hvis skolen eller kommunen ikke gjør nok for å stoppe mobbing. I dag er det Fylkesmannen som behandler disse klagenene.
- Nye stillinger i skolehelsetjenesten i tråd med Helsedirektoratets anbefaling og endring av PP-tjenestens mandat.
- Prioritere ny forskning på kunnskapssvake områder.

Utvalget er opptatt av at barns rettigheter etter barnekonvensjonen og opplæringsloven skal bli oppfylt i praksis og vektlegger at skolens arbeid skal være rettet mot det helhetlige psykososiale skolemiljøet, der det forebyggende arbeidet handler om å redusere og avverge risikoen for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Gjennom kontroll av at lovfestede rettigheter og plikter oppfylles, og gjennom støtte og veiledning, skal skoleeierne sørge for at det psykososiale skolemiljøet utvikles og forbedres. Bl.a. fremmes det forslag til omfattende endringer i opplæringslovens kapittel 9a med tilgrensende bestemmelser for at alle elever skal oppleve at de har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Håndhevingen av elevenes rettigheter etter kapittel 9a vektlegges. I utredningen understrekes det at det arbeidet som gjøres med skolens psykososiale miljø, må være forskningsbasert.

Utvalget foreslår syv prioriterte områder;

- En stor statlig satsing på trygge og inkluderende skolemiljø
- Endring av opplæringsloven kapittel 9a
- Styrket håndheving av opplæringsloven
- Målrettet innsats for trygge psykososiale skolemiljø og forebygging/håndtering av krenkelser mv.
- Styrking av skoleeierskapet
- "Et lag rundt eleven"
- Ny forskning på kunnskapssvake områder

Konklusjon

Kristiansand kommune støtter, med kommentarer gitt under, forslagene slik de er beskrevet i NOU`n. Forslagene synes å ivareta en nødvendig strategi for langsiktig og systematisk arbeid som bygger på skoleomfattende tiltak, utvikling av skolen som organisasjon, kapasitetsbygging og endringsberedskap. Forslagene synes også å bedre ivareta elevenes rettsikkerhet. At forslagene støttes innebærer at de administrative og økonomiske rammene foreslått i NOU`n ivaretas.

Kommentar til utvalgets prioritering av tiltak:

- Å legge til rette for en stor statlig satsing på Inkluderende skole:
Dette må også reflekteres i utdanningen til PPT, i tillegg til lærer- og rektorutdanning, samt i udir's etter- og videreutdanning for PPT.

Forslag til vedtak i saken har vært forelagt skolene, PPT og kommuneadvokaten med invitasjon om å komme med innspill.

Forslag til vedtak

Kristiansand kommune avgir uttalelse i samsvar med konklusjon i saken.

Tor Sommerseth
Rådmann

Elin Rekve
Rådgiver

Vedlegg:
Høringsbrev 15/1647
Høringsnotat

Bakgrunn for saken

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte utvalget i statsråd 9.8.2013. Utvalget ble videreført av Regjeringen Solberg. Utvalget skulle vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen.

Utvalget ble opprettet fordi det synes som om at opplæringslovens kapittel 9a som gir alle elever rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring ikke er godt nok implementert. Kapittel 9a har stort sett vært uendret siden det trådte i kraft 1.4.2003. Elevundersøkelsen viser også at skolene er uvitende om mange av krenkelsene eller at de ikke gjør noe for å hjelpe. For alle typene krenkelsene svarer over 50 % av elevene som er krenket at skolene ikke viste det eller gjorde noe for å hjelpe.

Mandatet til utvalget er følgende:

1. Utrede de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen
2. Systematisere kunnskapen om hvilke faktorer som skaper et godt psykososialt læringsmiljø uten mobbing og andre former for krenkende atferd
3. Vurdere hvilke virkemidler og tiltak, inkludert regelverket og forvaltningen av dette på ulike nivå, som er effektive for å forebygge og håndtere krenkelser og mobbing
4. Vurdere hvilke virkemidler og tiltak som må til for å oppnå varige resultatet i arbeidet med godt psykososialt skolemiljø
5. Vurdere hvordan regelverksetterlevelsen kan styrkes og foreslå tiltak for å gjøres regelverket bedre kjent i bedre sektor

Sentrale perspektiver i utvalgets arbeid:

1. Menneskerettighetene som målestokk
2. Samfunnet skal ha en nullvisjon og nulltoleranse mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering
3. Faglig læring og sosial læring hører sammen
4. Inkludering for å høre til

Utvalget legger til grunn at en fornyet mobbepolitikk må ta sikte på:

- Rettssikkerheten til elevene må sikres ved et klart regelverk, styrket av håndheving og økt regelverkskompetanse.
- Skoleeier og skolen må ansvarliggjøres og kapasiteten/kompetansen til langsiktig og systematisk arbeid med skolemiljø må forbedres.
- Skolekulturene må være gjennomsyret av nulltoleranse mot krenkelser og mobbing.
- Bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.
- Støttesystemet må styrkes og ansvars- og oppgavefordelingen tydeliggjøres

En viktig oppgave for skoleeiere er å støtte skolene i arbeidet for å sikre trygge psykososiale skolemiljøer og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at dagens støttesystem må bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Et annet hovedpoeng er at å bedre samarbeidet mellom de ulike tjenestene og sektorene i stat og kommune først og fremst handler om at man på statlig og lokalt nivå må bygge en samarbeidskultur der den enkelte tjeneste opplever at samarbeid gir en mergevinst og bedre kvalitet i de tiltak og handlinger som skal sikre barn og unge et godt skole- og oppvekstmiljø.

Utvalget peker også på betydningen av og behovet for å styrke skolehelsetjenesten, og presenterer flere tiltak for å heve kompetansen til lærere og skoleledere på helt sentrale områder. Eksempelvis er det et behov for å øke kunnskapen om regelverket knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget mener også at læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgå med sikte på å gjøre disse mer realistiske for

studentene. Det må blant annet avklares hvilket nivå studentene skal oppnå kompetanse, ferdigheter og kunnskap på.

I utredningen understrekes det at det arbeidet som gjøres med skolens psykososiale miljø, må være forskningsbasert.

Utvalget vurderer rammene for og innholdet i en ny statlig satsing – Inkluderende skole. 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.

Utvalget foreslår at FNs barnekonvensjon må implementeres bedre i utdanningssektoren. Det vises særlig til artikkel 2,3,12,16,19 og 29. Norge er etter artikkel 44 forpliktet til å sette inn tiltak for å implementere konvensjonen. Utvalget foreslår bl.a. at artikkel 3 og 12 tas inn i opplæringsloven:

Artikkel 3 – Barnets beste

1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.
3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.

Artikkel 12 – Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Læreplanverket

Utvalget har foreslått flere endringer knyttet til ulike deler av læreplanverket. Eksempelvis knyttet til sosial og emosjonell kompetanse, digital kompetanse, normkritikk og demokrati – og menneskerettighetsopplæring. De foreslåtte tiltak er knyttet opp mot det forebyggende arbeidet.

Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder om håndtering av krenkelser, trakassering og diskriminering. Veilederen skal bygge på kunnskap om hva som virker, og må ses i sammenheng med den foreslåtte aktivitetsplikten.

Aktivitetsplikt

Aktivitetsplikt med lovfestede krav til hvordan skoler skal behandle krenkelser av elevene foreslås innført. I saker om krenkelser har utvalget foreslått endring i loven slik at det er ett sett krav til skolenes saksbehandling, ikke to som i dag. Skoleeier/skolen skal ikke være i tvil om hvordan saken skal håndteres. Handlingsplikten og vedtaksplikten samkjøres. Aktivitetsplikten skal ivareta at skolen griper inn i krenkelsene, men også at saken får en adekvat oppfølging og at de involverte føler saken blir løst på en god måte. Krav til saksgang er et viktig verktøy for å sikre at saken blir håndtert på en god måte. Saksbehandlingen er til

hjelp for handlingskompetansen. Ved behov utarbeides en skriftlig tiltaksplan - eleven og foreldrene kan kreve dette. I tillegg foreslås det å lovfeste en plikt til å høre eleven og evt. foreldrene, jf. BK art. 12.

Håndheving av elevenes rettigheter etter kapittel 9a tydeliggjøres. Her behandles klageordningen, tilsyn og muligheten for bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner rettet mot skoleeier som ikke følger lovens krav, samt bestemmelser om erstatning. Det er foreslått endringer i regelverket for å styrke håndhevingen av opplæringsloven kapittel 9a.

Nulltoleransen for personale som krenker lovfestes.

Det presiseres en skjerpet aktivitetsplikt for skoleeier og skolen om noen ansatte mistenker eller har kunnskap om at ansatte krenker elever.

Det lovfestes et forbud mot gjengjeldelse overfor elever eller foreldre som melder fra om at eleven er krenket.

Barneombudet som uavhengig klageinstans

En uavhengig klageinstans som har juridiske virkemidler til å tvinge gjennom tiltak og gir et effektivt rettsvern av elevens rettigheter foreslås innført. Dette bør være lavterskel, barnesensitiv og i samsvar med FNs barnekonvensjon. Førsteinstans er Barneombudet. Elever og foreldre skal kunne klage på mangelfull oppfyllelse av aktivitetsplikten, det skal ikke klages på et enkeltvedtak, men på at lovpålagte krav ikke er oppfylt. Barneombudet gis myndighet til å pålegge administrative reaksjoner og sanksjoner om skoleeier/skolen som ikke har gjort nok for å stoppe krenkelsene og sørge for at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø. Barneombudet kan også kreve oppreisning på vegne av eleven/foreldrene. Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda.

Det lovfestes hjemmel til å pålegge administrative reaksjoner og sanksjoner (også kalt forvaltningssanksjoner), som kan, av tilsynsmyndigheten, Barneombudet og klageinstansen., pålegges mot skoleeier som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a. Dette kan være pålegg, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Straffebestemmelsen i kapittel 9a videreføres.

Det lovfestes en oppreisningsordning for krenkelser om skolen ikke har gjort nok for å oppfylle sine plikter. Barneombudet kan kreve oppreisning for eleven. Bestemmelsen om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret videreføres. Departementet bes å utrede om saksøkere i saker om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvar bør omfattes av ordningen om fri rettshjelp og om foreldelsesfristen bør forlenges. Delt bevisbyrde, som i dag, videreføres.

Utvalget legger til grunn at tydeligere regler og regler som i stor grad samsvarer med kravene i arbeidsmiljøloven, vil forenkle regelverket og vil kunne ha positive økonomiske konsekvenser for skolelederne.

Kompetanseheving

Utvalget mener det bør legges til rette for en stor statlig satsing på *Inkluderende skole*, som blant annet inneholder skolebasert kompetanseutvikling som skal tilbys alle landets skoler. Utvalget presiserer at skolene må bli tryggere på å håndtere både regelverket og det forebyggende arbeidet. Dette er en satsing som må gå over flere år, og også i større grad reflekteres i lærer -og rektorutdanningen.

PP-tjenesten og skolehelsetjenesten

Det anbefales nye stillinger i skolehelsetjenesten i tråd med Helsedirektoratets anbefaling og endring av PP-tjenestens mandat. Mandatet til PP-tjenesten endres slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale

skolemiljøet til alle elever. Det bør overføres ressurser fra Statped til skoleeiere for å styrke PP-tjenesten. Utvalget mener styrkingen bør tilsvare i gjennomsnitt en stilling pr. PP-tjeneste. Utvalget foreslår at midlene overføres fra Statped, men påpeker at temaet bør utredes ytterligere.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det påpekes at siden barnekonvensjonen allerede er inkorporert som del av norsk rett, legges det til grunn at denne lovfestingen ikke innebærer nye forpliktelser, men tydeliggjør gjeldende forpliktelser. Når det gjelder å styrke implementeringen vil det være nødvendig med ytterligere tiltak. Utvalget legger til grunn at dette kan Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene gjøre innenfor gjeldende rammer.

Forslag fremmet gjennom kapittel 13 *Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering* anses å ikke innebære økte utgifter eller få særlige administrative konsekvenser for kommunen, da det er Utdanningsdirektoratet som må foreta endringer i læreplanverket. Implementeringsarbeid av eventuelle endringer i kommunen vil kunne skje gjennom eksisterende fora som skoleledersamlinger, nettverksmøter i regi av Pedagogisk senter, samlinger for sosiallærere, spes.ped.koordinatorer og helsesøstre i regi av oppvekstdirektøren. Drøfting og forståelsesarbeidet på den enkelte enhet bør inngå som en del av det pedagogiske analysearbeidet (FLiK).

Forslaget om innføring av administrative sanksjoner og reaksjoner antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeier som oppfyller kravene. Skulle kommunen derimot komme i situasjoner der de lovpålagte kravene ikke er oppfylt, vil økonomiske og administrative sanksjoner få følger. Kommunen vurderer det derimot dit hen at det viktigste fokuset her er elevenes rettsvern, og at det er skoleeiers naturlige ansvar å påse at kravene ivaretas på en god og hensiktsmessig måte i tråd med lovverket.

Konklusjon

Kristiansand kommune støtter, med kommentarer gitt under, forslagene slik de er beskrevet i NOU'n. Forslagene synes å ivareta en nødvendig strategi for langsiktig og systematisk arbeid som bygger på skoleomfattende tiltak, utvikling av skolen som organisasjon, kapasitetsbygging og endringsberedskap. Forslagene synes også å bedre ivareta elevenes rettsikkerhet. At forslagene støttes innebærer at de administrative og økonomiske rammene foreslått i NOU'n ivaretas.

Kommentar til utvalgets prioritering av tiltak:

- Å legge til rette for en stor statlig satsing på Inkluderende skole:

Dette må også reflekteres i utdanningen til PPT, i tillegg til lærer- og rektorutdanning, samt i udir's etter- og videreutdanning for PPT.

Forslag til vedtak i saken har vært forelagt skolene, PPT og kommuneadvokaten med invitasjon om å komme med innspill.