

OSLO 22. juni 2015

Høring – NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

UNICEF er FNs barnefond, og verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF jobber med å styrke barns rettigheter, både i Norge og globalt.

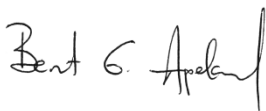
UNICEF Norge takker for muligheten til å komme med våre innspill til Djupedalsutvalgets utredning.

UNICEF Norge har kommentarer til alle kapitlene i utredningens del 4.

UNICEF Norge er mener det er positivt at Norges menneskerettslige forpliktelser er tydelig understreket – og fremhevet i utredningen. UNICEF Norge legger til grunn at bekjempelse av mobbing først og fremst må ta utgangspunkt i FNs barnekonvensjon. FNs barnekomité har vært tydelig i sine tilbakemeldinger til norske myndigheter når det gjelder behovet for å styrke kompetanse om barns rettigheter både blant de som jobber med barn, men ikke minst hos barna selv. For å oppnå dette, må det både gjøres noe med innholdet i lærerutdanningen i tillegg til at det må tas strukturelle grep som ivaretar barnas rett til en utdanning som utvikler deres personlighet, respekt for menneskerettigheter, respekt for deres foreldre, kulturelle identitet, språk og verdier og å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn. I tillegg vil et overordnet fokus på barns rettigheter kunne bidra til at vedtak og avgjørelser som fattes i og på skolen i større grad tydeliggjøre hvordan barns menneskerettigheter er vurdert både i enkeltsaker og overfor barn som gruppe.

Dersom departementet har spørsmål eller kommentarer til høringsinnspillet, kan disse rettes til juridisk rådgiver Ivar Stokkereit på e-post; ivar.stokkereit@unicef.no eller på telefon: 241 451 13

Med vennlig hilsen



Bernt Apeland
Generalsekretær

Kapittel 12; fra menneskerettigheter til praksis

UNICEF Norge har lenge vært opptatt av å sikre en bedre implementering av barnekonvensjonen i norsk skole. Bakgrunnen for at vi mener dette er viktig er at det følger direkte av barnekonvensjonenes art. 29, og dermed er en selvstendig forpliktelse. Denne bestemmelsen peker på at barns utdanning skal utvikle respekt for menneskerettighetene, og å forberede barn på et ansvarlig liv i et samfunn av forståelse, fred, toleranse, likestilling og vennskap.

Beskyttelse mot mobbing og krenkelser er en grunnleggende rettighet etter barnekonvensjonen. Arbeidet med å sikre at barn beskyttes mot mobbing blir dermed et arbeid for å realisere barns egne menneskerettigheter. UNICEF Norge mener det er viktig å trekke frem denne dimensjonen av arbeidet for å forebygge mobbing.

Vi mener det særlig er to måter å sike at barnekonvensjonen implementeres på en god måte i norsk skole:

1. Sikre at både elever og lærere har tilstrekkelig kompetanse om FNs barnekonvensjon, og at barnekonvensjonen og dens verdier tydelig preger norsk skolehverdag.
2. Ivareta et tydelig rettighetsperspektiv i arbeidet med å bekjempe mobbing og krenkelser i skolen.

Dette vil etter vår vurdering bidra til å styrke kunnskapen om barns egne rettigheter, samtidig som det tydeliggjør det juridiske rammeverket som beskytter barn.

UNICEF gjennomførte en spørreundersøkelse i de nordiske landene i 2009¹ Hvor vi kartla kunnskapen til elevene i Norden om egne rettigheter. Resultatet var nedslående. Dersom vi skal øke bevisstheten til barn rundt både egne og andre barns rettigheter mener vi det er en viktig forutsetning at det fremgår tydelig av både kompetansemålene for lærerutdanningen, og opplæringsmålene for grunnskolen at kunnskap om barns rettigheter er en sentral del av barns opplæring.

Gjennom et tydelig rettighetsperspektiv i arbeidet med å bekjempe mobbing og krenkelser blant barn, mener vi også at en er bedre rustet til å sikre en fortsatt nulltoleranse når det gjelder mobbing. Som også utvalget selv peker på, vil et tydelig rettighetsfokus også bidra til å sette fokus på bekjempelse av mobbing i et samfunnsperspektiv, og tydeliggjøre statens ansvar for å beskytte barn mot mobbing også utenfor skolen. Vi støtter utvalgets forslag om å utarbeide en handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer for barn og unge. Dette vil bidra til å sette et fokus på dette arbeidet i flere relevante departement. Noe som er en viktig forutsetning for å sikre barns rett til beskyttelse på øvrige arenaer enn skolen.

¹ UNICEF - Nordic Study on Child Rights to Participate 2009-2010. Innolink Research

UNICEF Norge vil samtidig oppfordre kunnskapsdepartementet til å vurdere behovet for en ny undersøkelse rundt norske elevers kunnskap om egne rettigheter. Dette vil være verdifull informasjon, og et godt utgangspunkt i arbeidet med å styrke nettopp denne kunnskapen.

Kapittel 13; Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Skolekultur UNICEF Norge støtter utvalgets forslag om at Barnekonvensjonen skal innarbeides tydelig i generell del av lærerplanverket, noe som også ble foreslått innført av FN's barnekomité i 2010. Under dette avsnittet foreslås det at departementet bør se på ordningen for å gi støtte til organisasjoner som tilbyr kompetanseheving til skoler om trakassering. UNICEF Norge foreslår at denne ordningen også bør gjelde organisasjoner som tilbyr kompetanseheving når det gjelder implementering av Barnekonvensjonen.

Eleven på skolen UNICEF Norge er positive til at utvalget ønsker å øke elevenes kompetanse i hvordan de kan forebygge og håndtere mobbing. Vi mener dette må bli en del av elevenes kompetansemål i grunnskolen, og dermed gjøres obligatorisk for alle skoler. Slik det fungerer i dag, er det i for stor grad opp til den enkelte skole å vurdere behovet for denne type kompetanseheving. Vi mener det er uheldig at dette styres av økonomiske rammer og/eller skjønn fra skolens ledelse. Da elevene selv utgjør en viktig faktor i det psykososiale skolemiljøet, foreslår vi at deres kompetanseheving bygger på Barnekonvensjonens prinsipper (spesielt med utgangspunkt i artikkel 2, 12, 16). Det er av stor betydning at barn tidlig blir klar over at mobbing er et brudd på deres rett til beskyttelse mot fysisk og psykisk vold (Artikkel 19). Like viktig er det at barn lærer om hvilket ansvar de har som medmennesker, for at andre ikke skal oppleve brudd på sine rettigheter. Læring om rettigheter gir økt sosial og emosjonell kompetanse, som på sikt kan føre til bedre psykososialt miljø.

(Les mer om Rights Respecting Schools, nevnt under merknader til kapittel 19).

Foreldresamarbeid UNICEF Norge mener det ikke er nok å oppfordre skoleeiere til å gjennomføre Utdanningsdirektoratets Foreldreundersøkelse årlig.

Vi mener det bør være et krav at alle skoler gjennomfører denne undersøkelsen, og at skolen er forpliktet til å opplyse foreldrene om resultatet, samt involvere dem i arbeid med tiltak for forbedring. UNICEF Norge foreslår at det ikke bare gis støtte til programmer, men også støtte til organisasjoner som kan bidra med kompetanseheving til skolen når det gjelder foreldresamarbeid som et tiltak i arbeidet med forebygging og håndtering av mobbing og krenkelser. Ikke alle skoler bruker programmer, men kan likevel ha ønske og behov for å jobbe systematisk med dette. UNICEF Norges program "Du kan være Den ene" er eksempel

på lavterskel tiltak som er brukt for å heve foreldres kompetanse når det gjelder hvordan de kan bidra til et trygt og inkluderende miljø for alle barn.

Mange barn og foreldre opplever ikke å bli trodd i møte med skolen, når de forteller om mobbing og krenkelser. Dette representerer en betydelig utfordring når det gjelder å etablere et godt samarbeid og et tillitsforhold som er nødvendig for å få et godt sluttresultat. Vi savner forslag til tiltak som sikrer at skolen har kompetanse som gjør dette til en trygg og god opplevelse for de involverte.

UNICEF Norge støtter utvalgets forslag (avsnitt 15.13) om at det i opplæringsloven skal presiseres at skolen har ansvar for å gripe inn overfor krenkelser som skjer på fritiden, og som har sammenheng med skolens virksomhet. Selv om skolen gis aktivitetsplikt, er det likevel foreldrenes ansvar hvordan deres barn oppfører seg mot andre, samt hva de utsettes for. Dette er spesielt aktuelt når det gjelder digital mobbing, men som utvalget selv har vært inne, er det en betydelig sammenheng mellom det som skjer digitalt og "ansikt til ansikt". Dette er for mange foreldre ukjent, og mange gir skolen alene ansvaret for det som skjer. Vi mener at informasjon og tilbud om kompetanseheving for foreldrene må inngå som en del av skolens definerte ansvarsområde.

Brukerorganer UNICEF Norge støtter utvalgets forslag om at skoleeierens og skoleledernes ansvar for at brukerorganene har tilstrekkelig kompetanse, lovfestes i Opplæringsloven kapittel 9a.

UNICEF Norge gir sin tilslutning til utvalgets forslag om å styrke menneskerettighetsopplæring, og da spesielt viktigheten av at opplæringen ikke bare handler om innholdet i rettighetene, men at elevene kan lære om menneskerettighetene gjennom praksis, og også lære for demokrati og menneskerettigheter. I tillegg ser UNICEF Norge behov for at også foreldre regnes med i denne opplæringen, for i større grad å kunne være med å bygge en god skolekultur og samt styrke egne barn.

Kompetanse om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering UNICEF Norge foreslår i tillegg til at digital kompetanse blir et eget emne i alle lærerutdanninger, at både Barnekonvensjonen, relasjonskompetanse (herunder mobbing) og psykisk helse blir egne obligatoriske emner.

Kapittel 14; Håndtering av krenkelser, mobbing og diskriminering i skolen

UNICEF Norge støtter utvalgets viktige understrekinger når det gjelder bruk av straff som virkemiddel, og at det ikke finnes forskning som dokumenterer at det har positiv effekt. Vi ønsker å understreke at flytting av mobberen – et tiltak som stadig er oppe til diskusjon - må sees på som en straff. Videre vil vi understreke at ingen tiltak kan iverksettes uten at det er vurdert å være til det beste for barnet – uavhengig av hvilken rolle det har hatt. Vi ønsker økt fokus på at barn som mobber også er berettiget hjelp til både å forstå og håndtere verden de lever i, samt viktigheten av å bruke ord som ”hjelp” fremfor ”straff”, for ikke å bidra til å øke stigmaet rundt barn som mobber. Voksne som jobber i skolen, må huske at barn som mobber, først og fremst er barn – ikke mobbere.

Ansatte som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer UNICEF Norge støtter utvalgets forslag om å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller hvor ansatte krenker elever. For å sikre best mulig ivaretagelse av barnet i en slik situasjon, bør skolene pålegges å ha et system som fanger opp eventuelle mistanker mot ansatte, og som gir både elever og foreldre anledning til å varsle – uten å være redd for konsekvensene. I slike situasjoner er det en utfordring at rektor både er arbeidsgiver og den som skal sørge for at eleven får oppfylt sine rettigheter. UNICEF Norge ber departementet se nærmere på hvordan man kan tydeliggjøre at barnets rettigheter skal være i sentrum, og hvordan rektor i større grad kan trygges i bruk av sin styringsrett, slik at barnet så raskt som mulig får beskyttelsen det har krav på.

Kapittel 15; Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9A

UNICEF Norge støtter utvalget i deres utgangspunkt om at det juridiske regelverket er et viktig virkemiddel for å sikre at alle elever skal ha et trygt psykososialt oppvekstmiljø. Samtidig som det er viktig å understreke at en endring og tydeliggjøring av regleverket ikke nødvendigvis gir de ønskede effekter. Erfaringene knyttet til opplæringsloven kap. 9a er et eksempel på nettopp dette.

Når det gjelder styrkingen av de grunnleggende prinsippene fra FNs barnekonvensjon i opplæringsloven er dette noe UNICEF Norge støtter. Vi mener det er viktig at statens forpliktelser etter barnekonvensjonen reflekteres i særlovgivningen. Dette vil bidra til å sikre at barns grunnleggende rettigheter vurderes i vedtaksutforming, og i praksis i skoler og blant skoleeiere.

Når det gjelder utvalgets konkrete forslag er UNICEF Norge enig i at det er viktig å ta utgangspunkt i elevenes rett til et godt skolemiljø, og at det er elevenes subjektive opplevelse som skal ligge til grunn for om retten etter opplæringsloven er oppfylt. Men i denne sammenheng vil UNICEF Norge bemerke behovet for at barn og unge får opplæring i hva mobbing er, og at de har en rett til en oppvekst fri for mobbing og krenkelser. Dersom barn og unge ikke får opplæring i hva som er krenkende adferd, vil det også kunne være fare for at dette ikke fanges opp og rapporteres i tilstrekkelig grad.

Under avsnitt 15.11.4 og diskusjonene om skoler adgang til å bruke sanksjoner, viser utvalget til at i tilfeller hvor skolene ønsker å sanksjonere overfor elever, mener utvalget at skolene "bør" legge vekt på hensynet til eleven ved valg av sanksjoner. Videre peker utvalget på: *"Utvalget legger til videre til grunn at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved skolens valg av sanksjoner/tiltak. Formuleringen om at det er "et" grunnleggende hensyn tilsier at andre hensyn kan tillegges like stor eller større vekt. Utvalget mener at hensynet til et trygt psykososialt skolemiljø for de andre elevene er hensyn som ofte må få avgjørende vekt."*

Vi vil vise til vårt høringsvar til kunnskapsdepartementets forslag om endring i opplæringsloven i forbindelse med flytting i mobbesaker², og momenter fra vårt resonement om håndtering av mobbing i forrige kapittel i dette høringsvaret.

I høringsvaret til departementets forslag om skolebytte i mobbesaker fra 2014 understreket UNICEF Norge at vurderinger av flytting av elever i mobbesaker alltid må vurderes opp mot barnekonvensjonens artikkel 3. Dette medfører en forpliktelse til å vurdere hver enkelt sak

² https://www.regjeringen.no/contentassets/f9f7b5c4388040aeaa26cdb6396463b1/unicef_norge.pdf

konkret, noe som også vil være utgangspunktet i saker om sanksjoner overfor elever som bryter ordensreglementet.

UNICEF Norge støtter videre utvalgets forslag om å fjerne skolens plikt til å fatte enkeltvedtak. Dette betyr ikke at skolens forpliktelser reduseres, men at plikten til å fatte enkeltvedtak erstattes med en aktivitetsplikt. Vi støtter utvalget i at dette vil kunne bidra til å styre innsatsen fra selve vedtaksprosessen og over på å sikre et bedre resultat, og dermed ivaretagelse av barnets rettigheter. Ved å ha krav til aktivitets- og dokumentasjonsplikt vil rettssikkerheten til barna bli ivaretatt til tross for en endret formell prosess knyttet til innfrielsen av grunnleggende rettigheter for de involverte.

Kapittel 16; Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

UNICEF Norge støtter forslaget om å endre dagens klageordning for brudd på opplæringslovens kapittel 9a.

For å sikre at barn og unge får ivaretatt sin rett til en skolehverdag fri for mobbing og krenkelser, er det avgjørende at skoleeier og skoler håndterer denne typen krenkelser på en korrekt måte, og i samsvar med gjeldende regelverk. Selv om det er staten som er pliktsubjekt – og dermed ansvarlig for eventuelle brudd på barns grunnleggende rettigheter, er det fullt mulig for staten å delegere den faktiske oppfyllelsen av regelverket ned på kommunalt (skoleeier) nivå.

Utredningen gir en god problembeskrivelse av dagens utfordringer knyttet til å sikre en god og effektiv klagebehandling i saker om mobbing. Vi mener disse utfordringene oppsummeres i to punkter:

- Hvordan sikre en effektiv behandling av klagesaker
- Hvordan etablere et system som er tilrettelagt for barn

Hvordan sikre et effektivt rettsmiddel for barn og foreldre:

Som utvalget er inne på i sin utredning, har FNs barnekomité, både i generelle kommentarer og i sine avsluttende merknader til Norge påpekt behovet for å sikre barn rett til et effektivt rettsmiddel. Behovet for denne typen rettsmiddel er svært aktuelt. Både fordi barn i Norge mangler denne typen rettsmidler, og ikke minst fordi dette vil bli ytterligere aktualisert når regjeringen vil legge frem en sak om norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tredje tilleggsprotokoll. Dette ble også understreket i den juridiske analysen av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjonens tilleggsprotokoll om individuell klagerett³, utarbeidet av advokat Frode Elgesem.

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/hoeringer/vurdering_elgesem130603.pdf

Det er videre en særlig utfordring med dagens klageordning at det tar lang tid fra klager melder inn en klage til det foreligger en endelig avgjørelse. At dagens klageordning i liten grad klarer å fatte effektive avgjørelser i saker hvor barn opplever mobbing og krenkelser i skolen, kan potensielt medføre at deres rett til beskyttelse etter barnekonvensjonens art. 19 brytes. Det fremgår av FNs barnekomités generelle merknad nr. 13 (2011)⁴ om barns rett til frihet for alle former for vold og overgrep, at det i artikkel 19, annet ledd ligger det en forpliktelse om å sikre at barn som opplever og utsettes for vold for tilgang på en effektiv oppfølging. Denne oppfølgingen må ses i sammenheng med artiklene 39, 25, 6, 29 og 9. Dette innebærer at staten har en forpliktelse til å sikre at barn som utsettes for mobbing får en effektiv oppfølging som skal sikre at barnet får mulighet til å ivareta sin rett til opplæring, og at eventuelle oppfølgingstiltak utover skolen også må sikres i løpet av kort tid. Dette er elementer som etter vår vurdering tydelig peker i retning av å endre dagens klageordning i saker om mobbing.

For å sikre at det etableres et effektivt vern mot mobbing, er det også, som utvalget presiserer, nødvendig med juridiske verktøy som er kraftfulle og som ivaretar eleven og dens behov, også når skolene ikke oppfyller sitt ansvar. Nettopp det siste er en generell utfordring i oppfølgingen av klagesaker som omhandler barn, men som vi mener er særlig aktuell i saker om barns rett til beskyttelse.

Hvordan etablere en klageordning som er tilrettelagt for barn:

Det er behov for å sikre en mer tilrettelagt klageordning for barn i Norge. Dette er en generell rettssikkerhetsutfordring barn har, som også gjør seg gjeldende på dette aktuelle feltet. FNs barnekomité har ved flere anledninger, og sist i sine avsluttende merknader til Norge i 2010, påpekt at det er behov for å *gi barneombudet mandat til å motta klager fra barn og ressurser til å følge opp klager på en effektiv måte*⁵. Utvalget har foreslått å endre dagens klageordning for saker om mobbing. Dette er en endring som det er mulig å ivareta gjennom dagens system, eller det kan etableres en ny modell.

Vi mener at utfordringen med dagens system først og fremst er knyttet til både effektiviteten og tilgangen for barna og deres foreldre.

Gjennom forslaget om å etablere en ny klageordning for saker om mobbing etter opplæringslovens kap. 9A mener UNICEF Norge at staten bedre kan ivareta barns rett til en klageordning som er tilrettelagt for barna selv. Vi støtter forslaget om å etablere en lavterskelordning, som barn og unge selv kan henvende seg direkte til.

Men vi vil understreke at det samtidig er avgjørende at den nye klageordningen gjøres i stand til å være tilstrekkelig effektiv, samtidig som den ivaretar rettssikkerheten til de involverte barna.

⁴ http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf

⁵ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

Vi støtter utvalgets forslag om å utvide barneombudets mandat til også å være førsteinstans for klager om mobbing og krenkelser i skolen. Dette er også i tråd med FNs anbefalinger som vil sikre en bedre implementering av FNs barnekonvensjon i Norge. Erfaringene fra Sverige viser også at denne organiseringen har gitt flere klager, som igjen er et uttrykk for en styrket rettssikkerhet.

UNICEF Norge vil samtidig oppfordre departementet til å vurdere nærmere om det er behov for ytterligere å heve både kapasitet og kompetanse hos barneombudet ved en endring av mandatet. UNICEF Norge vil understreke behovet for at Barneombudets eventuelle avgjørelser ikke trekkes i tvil grunnet mangelfull eller uforsvarlig saksbehandling. Dette vil kunne bidra til å svekke ombudets overordnede formål om å fremme barns interesser i samfunnet.

Endring i dagens klageordning, og da i særdeleshet forslaget om en lavterskel klageordning, vil medføre en strukturell endring i hvordan norsk forvaltning behandler klager. Ved ytterligere behandling av dette spørsmålet i departementet, er det derfor avgjørende at en vurderer spørsmålet om ny klageordning opp mot hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3.

Når det gjelder spørsmålet om tilsyn, så støtter UNICEF Norge forslaget om at embetene skal prioritere hendelsesbaserte tilsyn. Det er behov for å se nærmere på hvordan barn opplever og lever sin skolehverdag i relasjon til hendelser om mobbing og krenkelser.

Kapittel 17; Skoleeierens styring og støtte

Økt kompetanse. UNICEF Norge støtter utvalgets forslag om å øke kompetansen til sosialpedagogiske rådgivere og barne- og ungdomsarbeidere.

Vi mener at dette også bør også gjelde SFO-ansatte. En bør dessuten se på hvordan en i størst mulig grad knytte de SFO-ansatte tettere til skolens øvrige virksomhet gjennom kombinerte stillinger så langt det er mulig. Dette vil lette arbeidet for en mer enhetlig praksis i undervisningsdelen og SFO og bidra til større kontinuitet blant de SFO-ansatte.

Barnekonvensjonen oppstiller strenge krav til hvordan offentlig myndighet organiserer og sikrer tilbudet til barn og unge på arenaer det offentlig har "ansvaret" for barna. Skolen vil være en slik arena. Barnekomiteen har uttalt at for å sikre at barn beskyttes på en tilfredsstillende måte, sett i lys av forpliktelsene til å beskytte barn mot mobbing, er det et krav at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse⁶. I tillegg skal det blant annet utarbeides tydelig strategier som skal gi barna en optimal beskyttelse.

Kunnskap om barnekonvensjonen og konsekvenser denne har for yrkesutøvelsen bør stå sentralt i opplæringen. Barnekonvensjonens hovedprinsipper bør være et utgangspunkt og et overordnet imperativ for skoleeiere så vel som skolene. Konvensjonen gir viktige føringer for prioriteringer, analyser og valg av nye mål og tiltak fundert i lokale forhold. Tiltak basert på konvensjonens prinsipper får positive konsekvenser for skolenes psykososiale miljø (ref. *Rights Respecting Schools* nedenfor). Dette krever kunnskap om konvensjonen og kompetanse i anvendelsen av den. UNICEFs ferske rapport, *Teaching and learning about child rights*, som er omtalt nedenfor, avdekker store utfordringer på dette området. Her er det behov for opplæring både på skoleeier- og skolenivå, inkludert SFO.

Dokumentasjon og rapportering. Det er stadig økende krav til skoleeier med hensyn til å sikre faglig utbytte og et godt psykososialt miljø ved skolene. Dette har ført til økt omfang av dokumentasjon i form av rapporteringer og prøver de senere årene. Dokumentasjon er viktig for å kunne gjøre kvalifiserte valg, samtidig ser vi en økende byråkratisering og et behov for å redusere omfanget av og prioritere innsatsområder. Arbeidet som ble gjort høsten 2013 med å forenkle og tilrettelegge elevundersøkelsen for lokal tilpasning var positivt. Lignende forenklinger og mulighet for lokale tilpasninger med mer vekt på oppfølging, slik utvalget foreslår mht Elevundersøkelsen, bør vurderes mht all type rapportering. Det bør imidlertid inkluderes spørsmål direkte knyttet til kunnskapen om og implementeringen av FNs barnekonvensjon. I Elevundersøkelsen kunne det eksempelvis formuleres slik: Har dere lært om FNs barnekonvensjon («barns rettigheter») og hva den betyr for dere?

⁶<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsglKirKQZLK2M58RF%2f5F0vFKtnY3RFBX0eVOrGEVYulm9CsHNwh1HrJED9fVmGn%2baZ1TGy6vH1ek6kukGyB%2fFCGBbSOP0uwpKf24vcxkEnv>

Sjumilsteget og rettighetsbaserte skoler. Troms fylke lanserte i 2009 satsingen *Sjumilsteget* - et løft som setter barnekonvensjonen på dagsordenen i hele det kommunale apparatet - fra administrativ og politisk ledelse til de kommunalt ansatte. Mange fylker over hele landet har siden startet noe lignende. En norsk variant av såkalte «Rights Respecting Schools (RRS)» som er beskrevet nedenfor, vil i større grad trekke skolene med i denne satsingen. RRS i flere land kan vise til mange gode resultater, blant annet klar nedgang i antall mobbetilfeller.

PPT og annen kompetanse inn i klasserommene. UNICEF Norge støtter en forsterkning av PPT og en utvidelse av PP-tjenestens mandat til å gjelde alle elever. Med tilstedeværelse i klasserommene og forebyggende tiltak, vil en kunne minske behovet for ressurskrevende tverrfaglige møter der en lett kan miste betydningen klassedynamikken har for den enkelte av syne. En eventuell overføring av midler fra Statped til skoleeiere må imidlertid ikke gå på bekostning av likeverdig tilgang til nødvendig ekspertise knyttet til særskilt tilrettelagt opplæring for dem som likevel har behov for det.

18 Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Skolehelsetjenesten UNICEF Norge støtter utvalgets forslag om å styrke skolehelsetjenesten.

Vi vil samtidig understreke at selv når den veiledende nasjonale normen for antall helsesøstre oppnås, vil det fortsatt være et stykke igjen til at skolehelsetjenesten blir et reelt lavterskeltilbud for barn. Selv på skoler hvor det i dag er ansatt helsesøster i henhold til normen (for eksempel en helsesøsterstilling på en skole med 300 barn, eller ungdomsskole med 550 elever), er ventelistene lange for å få samtale – og det går ofte lang tid mellom hver samtale. Skal en slik funksjon tjene sin hensikt, må det være mulig for barn å få snakke med en voksen idet problemer oppstår og når de kjenner at de er klare for å snakke med noen. Det betyr også at de må kunne tilbys en viss frekvens på samtalene i de tilfellene hvor barna trenger noen å snakke med på skolen. Vi ønsker også å peke på at det er en stor utfordring, sett fra barnas ståsted, at hele stillinger deles mellom flere helsesøstere, og at det er vanskelig både å bygge et tillitsforhold og oppleve stabilitet i relasjonen.

Mange skoler har god erfaring med å ansette miljøarbeidere som brukes både som støttefunksjon i klassesammenheng, og til å ha ansvar for å drive mobbeforebyggende arbeid. Fordelen med en slik stilling er at den er der elevene oppholder seg, kan fange opp konflikter og utfordringer på et tidlig tidspunkt og ofte får et tillitsforhold til elevene. Vi mener dette departementet bør se nærmere på effekten av en slik stilling, samt gi støtte til skoler som ønsker å opprette en slik funksjon. Dette kan også avlaste helsetjenesten.

UNICEF Norge støtter en videreføring av forsøksordningen med Beredskapsteam mot mobbing (samarbeidsprosjekt mellom FUG og KS), og mener det bør vurderes om denne ordningen bør utvides til å gjelde alle landets kommuner. Vi ser imidlertid at det er behov for en tydelig avklaring av teamets myndighet og handlingsrom, slik at dette ikke må avklares i hver enkel sak.

Frivillige organisasjoner Det er viktig å opprettholde et bredt og velforankret engasjement i arbeidet mot mobbing og krenkelser. Vi oppfordrer derfor departementet til å vurdere nærmere å støtte frivillige organisasjoners driftskår, dersom dette bidrar til å sikre en god og kunnskapsbasert debatt rundt tiltak for å styrke barns beskyttelse mot mobbing.

kapittel 19; Å styrke kompetansen

Utvalget skriver at kunnskap om regelverket knyttet til *elevens psykososiale skolemiljø blir innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene* og at *den nye femårige masterutdanningen til grunnskolelærere skal ha et sentralt mål om å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle et trygt psykososialt skolemiljø ...* Det bør understrekes at dette også gjelder eksplisitt kunnskap om FNs barnekonvensjon, konvensjonens hovedprinsipper og hvilke konsekvenser disse har for yrkesutøvelsen og valg av metoder i undervisningen. Som utvalget selv skriver, overstyrer barnekonvensjonen opplæringsloven ved eventuell motstrid. UNICEF-rapporten [*Teaching and learning about child rights*](#) avdekker at det ikke finnes sentrale føringer som sikrer opplæring i en slik rettighetsbasert tilnærming i lærernes yrkesutøvelse, verken for lærere eller lærerstudenter, og at det i tillegg mangler rutiner for overvåking av skolens praksis på dette området. Utvalget understreker betydningen av at lærerstudentene sikres en praksis som innebærer at de får erfaring med å arbeide med det psykososiale skolemiljøet. UNICEF Norge vil i denne sammenhengen særskilt peke på barnekonvensjonens artikkel 12 og betydningen av elevmedvirkning.

Elevmedvirkning. I utredningen står det: *For at elevene skal kunne utnyttes som en ressurs, er det behov for å øke elevenes kompetanse i medvirkning.* (Kap. 21.8.3) Dette gjelder ikke bare i forbindelse med elevråd og skolemiljøutvalg, men også i de ordinære undervisningstimene gjennom valg av metoder og aktiviteter i fagopplæringen. I denne forbindelse er det også behov for kompetanseheving hos lærere og rektorer mht hvordan elevene kan få oppfylt sin rett til medvirkning på en god måte. Hvordan praktisere god klasseledelse som åpner for elevmedvirkning, for eksempel. Dette vil kunne bidra positivt til miljøet elevene imellom, men også til et mer åpent, tillitsfullt forhold mellom elever og lærere.

Systematisk opplæring om barnekonvensjonen. FNs barnekomité peker i sine avsluttende merknader til Norge i 2010 på behovet for å styrke den systematiske opplæringen om barnekonvensjonen for både voksne og barn. Komiteen anbefaler at *fyllestgjørende informasjon om barns rettigheter blir en del av pensum på høyskoler og universiteter for alle profesjoner som har med barn og familier å gjøre, og en del av skolens læreplaner på alle nivåer*⁷. I Kunnskapsløftet er barns rettigheter bare nevnt i kompetansemålene for RLE og samfunnsfag etter 4. klasse.

Basisferdigheter. Faglig utbytte i de såkalte «basisfagene» har stor oppmerksomhet i skole og media, og det avholdes nasjonale og internasjonale prøver for å vurdere i hvilken grad skolene lykkes med å utvikle elevenes ferdigheter i disse fagene. Resultatene fra prøvene skal brukes av skoler og skoleeiere som grunnlag for kvalitetsutvikling i opplæringen. I tillegg ser vi at media bruker resultatene fra disse prøvene som en lakmestest for kvaliteten i

⁷ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

skolen. FNs barnekomité understreket i sin generelle kommentar nr. 1 fra 2001 at basisferdigheter ikke bare relaterer seg til lese- og skriveferdigheter, men også inkluderer ferdigheter som å kunne ta balanserte valg, løse konflikter på en ikke-voldelig måte og til å kunne utvikle gode sosiale relasjoner og sosialt ansvar – ferdigheter som i høy grad er avgjørende for det psykososiale miljøet. Det er grunn til å anta at det mangelfulle fokuset på barnekonvensjonen, dens overordnede verdier og målsettinger ville blitt avdekket gjennom en måling av elevens ferdigheter i prinsippene i art. 29.

Ulikhet og likeverd. Det som måles, får oppmerksomhet og status. I følge barnekonvensjonens artikkel 29 skal barnets utdanning også ta sikte på å *utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig*. For at elever med ulike talenter og evner skal oppleve å bli verdsatt og få mulighet til å utvikle sitt potensial, er det viktig at praktisk-estetiske fag får status på linje med de teoretiske. Dette er en vesentlig faktor i arbeidet med å øke toleransen for ulikhet og likeverd. Statens satsing på etter- og videreutdanning av lærere viser derimot en tydelig prioritering av teoretiske fag som norsk, samisk, matematikk og engelsk. UNICEF Norge savner en problematisering av dette i utvalgets utredning.

Skolebasert kompetanseutvikling. UNICEF Norge støtter forslaget om å prioritere skolebasert kompetanseutvikling i forbindelse med etter- og videreutdanning for lærere. Det er i denne sammenhengen viktig å få ekstern veiledning og andre yrkesgrupper inn i skolen. En bør blant annet vurdere å trekke PP-tjenesten mer inn i klasserommene og undervisningssituasjonen i et forebyggende arbeid slik vi tidligere har vært inne på.

Rights Respecting Schools. UNICEFs såkalte Rights Respecting Schools (RRS) har gjennom hele sin virksomhet en tydelig forankring i FNs barnekonvensjon. Alle ansatte, elever og foreldre ved skolen får kjennskap til barns rettigheter, konvensjonens grunnleggende prinsipper er styrende for prioriteringer og omgangsformer og konvensjonen er synlig til stede i skolebygget i form av plakater og sitater. Utviklingen av RRS er en langsiktig, helhetlig satsing på skolenivå der alle i tilknytning til skolemiljøet deltar (foreldre, elever, ledelse, lærere og andre ansatte). Hver skole analyserer i utgangspunktet egen virksomhet og definerer på denne bakgrunn sine satsingsområder i arbeidet med å bedre

implementeringen av barnekonvensjonen i skolehverdagen. Skolene følges opp av eksterne veiledere. De første RRS startet opp i Storbritannia i 2004. Det er i dag mellom 3000 og 4000 RRS i Storbritannia, og i flere områder er også skoleeiere involvert. Satsingen har spredt seg til flere land, blant andre Sverige og Danmark. De fem viktigste faktorene for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø står sentralt i arbeidet med RRS; skolekulturen, skoleledelsen, relasjonen mellom lærer og elev, elev-elev-relasjoner og samarbeid som inkluderer foreldre og elever i tillegg til skolens ansatte. En studie University of Brighton og University of Sussex har gjort av RRS i Storbritannia, viser en rekke gode resultater, blant annet økt aksept for ulikhet, større forståelse for andres rettigheter, positive relasjoner elevene seg imellom, ansatte seg imellom og mellom elever og ansatte.

UNICEF Norge bidrar gjerne i utviklingen av en norsk versjon av Rights Respecting Schools, for eksempel i tilknytning til regionale satsinger som Sjumilssteget.

Kapittel 20; Forskning

Tidlig forebygging og intervensjon Som kjent er ikke mobbing et fenomen som oppstår i det elevene blir 6 år og går inn skoleporten. Vi mener derfor at forskning på tidlig forebyggende tiltak og intervensjon i barnehagen, må sees i sammenheng med det som senere skjer på skolen, og om disse tiltakene for eksempel gir utslag Elevundersøkelsen senere.

Vi etterlyser også mer forskning rundt barns helse og skolemiljø. Nyere studier viser at barns generelle helsesituasjon i dag er dårligere enn tidligere. UNICEF Norge etterlyser derfor mer forskning rundt barns helse, både fysisk og psykisk, og innvirkningen det kan ha på skolemiljø og elevprestasjoner.

Foreldresamarbeid UNICEF Norge støtter utvalgets forslag til at det må forskes på hvordan godt foreldresamarbeid kan etableres i praksis, hvordan involvere alle foreldre og få til gode relasjoner med skolen. Vi mener det også er av betydning å se på hvordan foreldres evne og vilje til å inkludere andres barn også påvirker barns trivsel og opplevelse av trygghet og tilhørighet.

Vi mener også at det kan være interessant å studere sammenhengen mellom elevmedvirkning og mobbing. En eventuell videreutvikling av Elevundersøkelsen direkte knyttet til barnekonvensjonen vil kunne gjøre dette mulig.

Kapittel 21: Inkluderende skole – en ny strategi

UNICEF Norge er enig med utvalget i at det er behov for mer kompetanse hos alle aktører i skolen rundt hvordan skolene kan sikre at de blir trygge arenaer som fremmer trygge psykososiale miljøer, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 29.

Det er, som utvalget er inne på, og som vi har understreket tidligere i høringen, behov for å sikre et helhetlig fokus på skolemiljø, barns rettigheter – og innholdet i dette, for å kunne ivareta barns rett til en skolegang fri for mobbing og krenkelser. Dette innbefatter faktorer som utvalget selv peker på, som:

- Skoleledelse
- Skolekultur
- Elev-elev relasjoner
- Samarbeid mellom foreldre og skole

Vi støtter utvalget i at disse faktorene er avgjørende i arbeidet med å sikre gode opplæringsmiljø. Når det gjelder selve gjennomføringen av den nye strategien, vil vi vise til våre kommentarer til utredningens kapittel 19. utviklingen av såkalte Rights Respecting Schools vil etter vår vurdering nettopp ivareta behovet for en helhetlig satsing på å utvikle en skole for alle, hvor barnekonvensjonen brukes som et helhetlig rammeverk for alle som er involvert i driften av skolen.

Når det gjelder selve benevnelsen på den nye strategien fra utvalget – *en inkluderende skole*, så vil UNICEF Norge advare mot å bruke dette begrepet i en så vid betydning.

Begrepet inkluderende opplæring, og en inkluderende skole, stammer blant annet fra Salamanca-erklæringen fra 1994, hvor det er slått fast at partene har en forpliktelse til å sikre at alle utdanningsinstitusjoner skal settes i stand til å inkludere alle barn, også de med store lærevansker, og hvor nettopp skolene ansvar for å respondere på barns ulike opplæringsbehov står sentralt.

Vi ser at det er gode argumenter for å videreutvikle begrepet inkluderende skole, men vi mener likevel at dette begrepet – og da særlig sett i lys av behovet for å styrke inkluderingen av elever med funksjonsnedsettelse i ordinær opplæring i Norge, bør brukes i tråd med internasjonal praksis.

Vi oppfordrer derfor departementet til å bruke en annen betegnelse på strategien som skal sikre bedre kompetanse hos alle aktører i skolen.