

Kunnskapsdepartementet, KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 15/00248-7
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse:
Dato: 22.06.2015

Høring - NOU 2015-2 - Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø- Djupedalutvalget

Det vises til brev av 19.03.2015.

Hovedstyret i KS fattet 22.06.2016, sak 15/33 følgende vedtak:

1. KS støtter tiltak som styrker kommunene og fylkeskommunenes ansvar for at elevene har et trygt psykososialt skolemiljø. Dette må tydeliggjøres ved at lovteksten legger ansvar til kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.
2. KS støtter forslaget om at enkeltvedtaksbestemmelsen i gjeldende opplæringslov § 9a-3 erstattes av en bestemmelse om aktivitetsplikt for kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere
3. KS støtter forslaget om å utvide PP-tjenestens mandat til å omfatte alle elever og elevens psykososiale skolemiljø.
4. KS støtter tiltak for å heve kompetansen i hele skoleorganisasjonen. Tiltak må ses i sammenheng med øvrige kompetansetiltak rettet mot sektoren og KS må involveres i utforming av dem.
5. KS støtter ikke forslaget om at Barneombudet skal være første klageinstans. KS mener at dette fortsatt skal være fylkesmannen.
6. KS støtter forslag om at Barneombudets ombudsrolle for barn og foresatt overfor skoleeier styrkes i saker om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
7. KS støtter forslaget om en skoleklagenemnd som andreinstans i klagesaker
8. KS støtter ikke forslaget om at det er barneombudet som skal kunne ilegge kommuner og fylkeskommuner tvangsmulkt og lovovertredsgebyr
9. KS er enig i at dagens regler om ikke økonomisk erstatning (oppreisning) endres slik at elever som ble utsatt for krenkelser på nærmere vilkår kan kreve oppreisning av kommunen og fylkeskommunen, fastsatt av domstolen
10. KS etterlyser en utredning av prinsipielle og praktiske sider av å gjøre subjektive opplevelser av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, til grunnlag for både en lokal aktivitetsplikt og for eventuelle sanksjoner mot kommuner/fylkeskommuner.

Hovedstyret behandlet 19.02.2015 sak 15/12 Arbeid med mobbeproblematikk i skolen og fattet følgende vedtak:

I det interessepolitiske arbeidet om mobbeproblematikk i skolen vil KS:

- Rette oppmerksomheten både mot forebygging av mobbing, hvordan stoppe mobbing og hvordan ta tak i de vanskeligste mobbesakene
- Understreke skoleeiers og skoleleders ansvar for elevens psykososiale miljø og for å ha nødvendig kompetanse både for å forebygge og stoppe mobbing, og at også statlige ressurser og tiltak må bygge opp om dette ansvaret
- Fremheve nødvendigheten av ledelse og en god skolekultur og behovet for kompetanse om tiltak og rutiner som virker hos både lærere, skoleledere og øvrige ansatte i skoleorganisasjonen. Herunder se på mulig økt kompetanse som andre faggrupper, særlig sosionomer og barnevernspedagoger, kan tilføre skolemiljøet
- Understreke nødvendigheten av et godt samarbeid mellom hjem og skole både i det forebyggende arbeidet og når mobbing skal stoppes.
- Fortsette et samarbeid med Foreldreutvalget for grunnskolen for å bekjempe mobbing, bl.a. gjennom prosjektet om beredskapsteam
- Uttrykke forståelse for at når skoleeiers ansvar for et godt psykososialt miljø skal understrekes, må det også kunne reageres med forvaltningssanksjoner mot skoleeier hvis alvorlige mobbesaker ikke gripes fatt i.

Nedenfor følger en utdyping av hovedstyrets vedtak.

Kommunene og fylkeskommunenes ansvar og aktivitetsplikt

KS vil først understreke at arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen er kommuners og fylkeskommuners ansvar som skoleeiere. Dette følger at det ansvaret kommuner og fylkeskommuner er gitt i opplæringsloven kap. 13. Målsettingene for statens arbeid må primært være å understøtte dette ansvaret. Bedre rettssikkerhet for elevene mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, mer involvering av elever og foreldre, et bedre støttesystem og økt kapasitet og kompetanse, må skje i et samarbeid som hele tiden er tydelige på hvem som er ansvarlig for at elevene får et godt psykososialt skolemiljø. KS støtter at dette ansvaret tydeliggjøres ved at det i opplæringsloven gjennomgående henvises til kommunene og fylkeskommunene som skoleeier, og ikke til skolene. Ved at lovteksten henvender seg til skoleeier, vil denne aktivt måtte ta stilling til hvilke kommuneplikter og myndighet som skal ivaretas på skolenivå. Dette kan medvirke til større oppmerksomhet om kommunenes og fylkeskommunenes overordnede ansvar for elevenes skolemiljø.

Forslaget til bestemmelser om det psykososiale miljøet er svært detaljert og beskriver et internkontrollsystem. Et så detaljert internkontrollsystem for en enkelt lovbestemmelse, bør etter KS' vurdering ikke inngå i lovteksten. Det er uheldig dersom ikke bare hver særlov har egne internkontrollbestemmelser, men også at enkeltbestemmelser i de ulike særlovene har egne bestemmelser om internkontroll. Dette gir en uoversiktlig situasjon for kommunene og fylkeskommunene som forvalter mange særlover og det er uheldig i forhold til administrasjonssjefens ansvar slik dette framkommer i kommuneloven § 23-2. Kommunelovutvalget

skal vurdere spørsmål knyttet til internkontroll, og kan i den forbindelse også vurdere internkontrollkrav i særlovgivningen. KS mener at bestemmelsene om internkontroll i særlovgivningen må følge prinsippene som fastsettes i revidert kommunelov. KS vil også påpeke at selv om man tar bort enkeltvedtakene, medfører forslaget om aktivitetsplikt behov for dokumentasjon. De foreslåtte sanksjonsmulighetene vil med stor sannsynlighet medføre økt dokumentasjon.

Utvalget foreslår i tillegg i til gjeldende bestemmelse om elevmedvirkning, at skolen også skal legge til rette for medvirkning fra foreldre, råd og utvalg. KS forutsetter at dette gjelder råd og utvalg som følger av opplæringsloven kap. 11 om brukerorganer i skolen. KS vil påpeke at både elever, foreldre og ansatte er representert i skolemiljøutvalget, og at tilretteleggingen for medvirkning i skolemiljø saker primært må gå gjennom dette utvalget. Gjeldende lov har allerede bestemmelser om medvirkning. Utvalget foreslår en tilføyelse i opplæringsloven § 11-1a og § 11-5a om skolemiljøutvalg, der utvalgets oppgaver beskrives detaljert. Etter KS' vurdering er dette et detaljeringsnivå som hører mer hjemme i en forskrift, eventuelt i en veileder.

Det psykososiale skolemiljøet er slik utvalget definerer det, ikke avgrenset til forhold på skolen i skoletiden, men sammenfaller med virkeområdet til opplæringsloven. Det vil si at det psykososiale skolemiljøet omfatter det som skjer på skolens område i skoletiden, men også skoleveien, turer og arrangementer i skolens regi i og utenfor skoletiden, samt krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som skjer utenfor skoletiden og som har sammenheng med skolen. Det siste gjelder ikke minst digitale krenkelser. Etter KS' oppfatning kan det være nødvendig med en så vid definisjon av skolemiljø. Samtidig er det viktig å understreke foresattes ansvar for egne barn, og at det er grenser for hvilke aktiviteter skoleeier kan iverksette utenom skoletiden.

Ordensreglement

Utvalget foreslår å flytte bestemmelsene om ordensreglement fra hhv kap. 2 (grunnskolen) og kap. 3 (videregående opplæring) i opplæringsloven til nytt kap. 9A. I tillegg til å flytte gjeldende bestemmelser, foreslås det at formålet med ordensreglementet er å gi regler for at alle skal ha en felles forståelse av hvordan elever og ansatte skal oppføre seg mot hverandre. Videre foreslås det å gi skoleeier adgang til å fastsette visse bestemmelser i ordensreglementet.

KS vil først påpeke at det er et viktig prinsipp i lovgivningen at det er eventuelle innskrenkninger i kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å regulere atferd og sanksjoner i ordensreglementet, som skal fastsettes i lov, ikke hva kommunen og fylkeskommunen er tillatt å gjøre. Det foreslås videre en tydeliggjøring av at det kun kan benyttes sanksjoner som er hjemlet i ordensreglementet. Etter KS' oppfatning følger dette av at ordensreglementet er en forskrift der hvilke sanksjoner som kan benyttes er en viktig del av reglementet. KS vil påpeke at et ordensreglement ikke bare inneholder bestemmelser om hvordan man skal oppføre seg mot hverandre. En flytting av bestemmelsene til et kapittel om elevenes skolemiljø må derfor nøye vurderes i forhold til at ordensreglementet er en kommunal/fylkeskommunal forskrift som også inneholder skolens sanksjonsmuligheter overfor orden og oppførsel generelt.

PP-tjenesten - Et lag rundt eleven

Utvalget foreslår to endringer i PP-tjenestens oppgaver. KS støtter både forslaget om at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid) skal gjelde alle elever og ikke bare tilrettelegging av opplæringen for elever med særlige behov, og forslaget om at PP-tjenesten også skal gjøre dette i forhold til det psykososiale skolemiljøet for alle elever.

Det er en målsetting av flest mulig elever skal få tilpasset opplæring, inkludert spesialundervisning på bostedsskolen sin, gjerne inkludert i ordinær undervisning. Det følger både av dette og synspunkter på tidlig innsats, at PP-tjenestens hjelp til skolene vanskelig kun kan rettes mot enkeltelever med særlige behov. Skolene vil i langt større grad trenge og ønske hjelp til tilrettelegging i og for klasser og hele skoler. Ut fra prinsippet om at faglig og sosial læring hører sammen, bør PP-tjenesten kunne hjelpe skolene med begge deler. KS understreker at forslagene vil få konsekvenser for både kapasitet og kompetanse i PP-tjenesten.

Utvalget foreslår en utredning av om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanning i PP-tjenesten. Det vises i den forbindelse til Meld. St. 18 (2010-2011) «Læring og fellesskap» der det fremgår at departementet vil ta opp behovet for veiledende kompetanse- og kvalitetskriterier med KS for å vurdere ulike tilnærminger som eventuelt kan synliggjøre hvilken kompetanse og kriterier for god tjeneste som kan forventes innenfor dagens mandat og oppgaver til PP-tjenesten. KS har vært i dialog med Utdanningsdirektoratet om slike kriterier. KS har hatt fokus på veiledende kvalitetskriterier som et hjelpemiddel for kommuner og fylkeskommuner til å utvikle sin egen PP-tjeneste. KS er positiv til at det bygges et «lag rundt eleven», jf. hovedstyrevedtak 15/12, men mener at det ikke bør lages veiledende bemanningsnormer for PP-tjenesten. Kommunene og fylkeskommunene organiserer selv sin administrasjon og det vil være deres ansvar å sørge for et konstruktivt samarbeid mellom skoler og PP-tjenesten og hvordan nødvendig kompetanse og kapasitet organiseres i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Kompetanseheving

KS mener at det er behov for skolebasert kompetanseheving i skolesektoren. KS vil imidlertid peke på at en stor statlig satsing på inkluderende skole må ses i sammenheng med andre statlige satsinger, ikke minst en eventuell videreføring av videreutdanningsstrategien Kompetanse for kvalitet.

Partnerskap

Utvalget foreslår at partnerskapet «Manifest mot mobbing» videreutvikles og at det etableres et nytt partnerskap for inkluderende skole. Et viktig prinsipielt spørsmål er om et eventuelt nytt partnerskap skal omfatte barnehage slik «Manifest mot mobbing» gjør, eller om det skal være et partnerskap for hele grunnopplæringen (inkludert opplæring i bedrift) eller for grunnskole og videregående skole, slik utvalget foreslår. KS vil understreke nytten av at de som har ansvar og oppgaver knyttet til skolemiljø og inkluderende skole, har en felles møtearena, og støtter i utgangspunktet et nytt partnerskap for inkluderende skole. Både ut fra erfaringene med «Manifest mot mobbing» og kunnskap om når og hvor mobbing begynner, bør et nytt partnerskap også omfatte barnehage.

Nulltoleranse og subjektiv opplevelse som grunnlag for aktiviteter og sanksjoner

Utvalget foreslår å styrke håndhevingen av brudd på kapittel 9a. En viktig forutsetning for å kunne gjøre dette, er at det er tydelig hva som er brudd. Et av forslagene til endring er at det i loven gjøres

ekspisitt at det er elevens subjektive opplevelse som er avgjørende for om ord og handlinger er krenkende. Videre presiseres loven til å gjelde alle krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Nulltoleranse er en god og helt nødvendig visjon i kampen mot mobbing. Det er positivt at det er elevens egen opplevelse som skal legges til grunn slik at ikke skole og skoleeier kan bagatellisere hendelsen.

KS mener det er behov for en prinsipiell og praktiske utredning av forholdet mellom målsettingen om nulltoleranse for alle typer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på den ene siden og at det er elevens subjektive opplevelse av å bli krenket, mobbet, trakassert og diskriminert som skal ligge til grunn for alle tiltak, inkludert sanksjoner og reaksjoner mot skoleeier. Lovforslaget problematiserer ikke situasjoner der elever gjensidig opplever seg krenket av hverandre, eller av de aktivitetene skolen iverksetter. Kapasitetsutfordringer skoleeier og skolene vil kunne få for å kunne håndtere alle subjektive opplevelser av krenkelser, både når det gjelder å gripe inn, stoppe, varsle rektor og eventuelt skoleeier dersom saken tilsier det, må vurderes nærmere. Hva som definerer «når saken tilsier det» er heller ikke problematisert i forhold til at det er den subjektive opplevelsen som gjelder. Dette gjelder også i forhold til ytringsfriheten og ulike sider ved formålet med opplæringen slik det fremgår av opplæringslovens § 1-1.

Gjengjeldelse

KS vil i denne forbindelse også problematisere forslaget om forbud mot gjengjeldelse. Opplæringsloven har bestemmelser om opplysningsplikt til både barnevern og sosialtjenesten. Erfaringen er at mobbesaker kan involvere forhold der skolens opplysningsplikt gjøres gjeldene. Enkelte elever og foresatte vil kunne oppleve dette som både krenkelse og gjengjeldelse. Utredningen mangler en drøfting av hva som skal forstås som gjengjeldelse, forholdet til nulltoleranse og subjektiv opplevelse og til varslingsplikten.

Klageordning

Utvalget foreslår en egen ordning for klage på håndtering av krenkelser osv. Opplæringslovens og kommunelovens bestemmelser om klage skal ikke gjelde. Sanksjonsmyndigheten legges til Barneombudet som førsteinstans og til en særskilt skolemiljøklagenemnd som andreinstans.

Under forutsetning av at forholdet mellom målsettingen om nulltoleranse og den subjektive opplevelsen utredes og avklares, mener KS det er positivt at klagebegrepet utvides til å omfatte krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som sådan, og at gjenstand for klagen ikke lenger skal være et enkeltvedtak slik som etter dagens lovverk. Ved det nye forslaget vil klageinstansen stå friere til å vurdere den faktiske situasjonen og vil ikke være så bundet av å måtte se hen til saksbehandlingsreglene og formaljussen.

KS mener at ordningen med fylkesmannen som klageorgan, der fylkesmannen ved vedtak kan pålegge kommunen tiltak for å sikre elevens rettigheter, videreføres. Dagens ordning er vel etablert og innarbeidet i skole-Norge. Dette klagesystemet er også i samsvar med klager på særlovområder flest. KS deler utvalgets oppfatning om man ikke kan dokumentere stor nytte av denne ordningen i mobbesaker. Et styrket barneombud med en klar ombudsrolle for elever som føler seg krenket, vil

kunne bidra til at fylkesmannens rolle som klageorgan styrkes. KS mener det bør bygges videre på den klageordningen som allerede finnes og forbedre denne fremfor å bygge opp en helt ny ordning. Det antas at den erfaring som fylkesmannen får gjennom klagebehandling også kan nyttiggjøres ved mer treffsikre valg av hvilke kommuner og på hvilke områder det bør føres tilsyn med.

For å få en reell to-instansbehandling støttes også ordningen med en særskilt Skolemiljøklagenemnd. En sentral nemnd vil være egnet til å sikre likebehandling og rettsikkerhet for elever.

Barneombudets rolle

KS støtter ikke forslaget om å gjøre Barneombudet til første klageinstans i mobbesaker. Barneombudet bør være et lavterskeltilbud til elever og foresatte som kan ivareta deres interesser og bistå dem i forhold til skoleeier, med å fremme klager til fylkesmannen, med å fremme krav om oppreisning for domstoler, samt også hvor det er hensiktsmessig, inngi anmeldelse for straffbare unnlattelse av å reagere mot krenkelser. Et ombud som taler elevens sak overfor skoleeier vil være et viktig verktøy for å påse at kommuner og fylkeskommuner som har det formelle og reelle ansvaret, også tar det faktiske ansvaret for å håndtere en situasjon hvor en elev er blitt utsatt for krenkelser. Det er viktig å understreke at ombudet i utgangspunktet må forholde seg til skoleeier. En ordning der ombudet i utgangspunktet forholder seg til enkeltskoler, vil fort undergrave den ønskede styrkingen av skoleeiers ansvar.

KS mener at konsekvensene av utvalgets forslag vedrørende Barneombudet, vil være at ombudet får til dels uforenlige roller. Utvalget har lagt til grunn at Barneombudet skal ha rollen som 1) fullmektig for eleven, 2) et fagkyndig forvaltningsorgan med vedtakskompetanse med den objektivitet det forutsetter, 3) et domstolliknende organ som skal vurdere om det er grunnlag for tvangsmulkt, lovovertredsgebyr og oppreisning. Det er etter KS' oppfatning en åpenbar fare for at denne sammenblandingen vil svekke Barneombudets rolle både som ombud/fullmektig og kompetansepartner overfor kommuner og fylkeskommuner. Rollen som fullmektig vil også kunne stå i motsetningen til rollen som forvaltningsorgan og domstolliknende organ.

Det er etter KS' vurdering en vesentlig svakhet ved utvalgets utredning at de ulike rollene og mulig rollekonflikt ikke er drøftet nærmere. Det er heller ikke drøftet hvorvidt en slik rollekonflikt vil kunne ha en negativ virkning for Barneombudets rolle både vis a vis den enkelte elev som søker støtte, og i forhold til kommuners og fylkeskommuners behov for å dra nytte av barneombudets fagkyndige kompetanse. KS ser det som langt mer formålstjenlig at Barneombudets rolle som ombud og fullmektig rendyrkes, og at ombudet tilføres ressurser for å bygge opp kompetanse og kapasitet til å ivareta disse rollene. Dette vil kunne komme barn til gode på øvrige områder, for eksempel innen barnevern. Denne rollen vil kunne oppnå den preventive effekt som er tilsiktet ved forslaget om bruk av økonomiske sanksjoner.

Administrative sanksjoner og reaksjoner.

Det foreslås flere sanksjoner overfor skole og skoleeier dersom disse ikke følger opp sitt ansvar overfor den enkelte elev og sørger for at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø. De sanksjonene som foreslås er pålegg om tiltak for å sikre at retten til eleven blir oppfylt, illeggelse av lovovertredsgebyr, tvangsmulkt og krav om oppreisningsansvar.

KS mener det er positivt at dagens regler om ikke-økonomisk erstatning (oppreisning) endres slik at elever som ble utsatt for krenkelser, på nærmere vilkår, kan kreve oppreisning av kommunen og fylkeskommunen, fastsatt av domstolen.

KS støtter forslaget om at gjentatte og alvorlige tilfeller av mobbing fortsatt skal kunne straffes. KS mener at det vil være til det beste for elevenes rettsikkerhet at Barneombudet gis en særlig rolle i forhold til å bistå med anmeldelser og bistå den som har blitt mobbet der slik reaksjon kan være hensiktsmessig. Den samme vurderingen legges til grunn når det gjelder Barneombudets rolle i saker der det kan være aktuelt å fremme krav om oppreisning for domstolene.

KS understreker at det er kommunene/fylkeskommunene og ikke skolene, som må være gjenstand for eventuelle sanksjoner. Det må også understrekes at det er støttende tiltak for disse, for eksempel gjennom kompetanseheving og en forsterket PP-tjeneste, som må være hovedstrategien mot mobbing. Forsterkede sanksjonsmuligheter må være et supplerende tiltak for å forebygge alvorlig neglisjering av en skoleeiers ansvar for et godt psykososialt læringsmiljø for alle elever. Etter KS' oppfatning ligger det i skoleeiers ansvar å iverksette tiltak, og stadig vurdere hensiktsmessigheten av tiltakene. Det ligger også i ansvaret at skoleeier ikke kan gi opp.

Håndtering av alvorlige mobbesaker er komplisert. Det er ikke alltid mulig å finne de effektive og riktige løsningene med en gang. KS mener derfor det er viktig at vurderingene om iverksettelse av eventuelle sanksjoner knyttes til om skoleeier følger opp handlingsplikten, og ikke om effekten av de tiltak som er iverksatt er gode nok.

Den juridiske innrammingen av eventuelle forvaltningssanksjoner må kunne si noe om hva som er rimelige sanksjoner gitt graden av forsømmelse og være av en slik art at utilsiktede og prinsipielle implikasjoner kan unngås for andre deler av de kommunale tjenesteområdene. KS forventer å bli involvert i det eventuelt videre lovarbeidet med den juridiske innrammingen av forvaltningssanksjoner.

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk