



Uni Research Helse
RKBU Vest
Besøksadresse Krinkelkroken 1
Postadresse Postboks 7810, 5020 Bergen
Telefon +47 55 58 86 70
Web uni.no epost post.rkbu@uni.no
Organisasjonsnummer 985 827 117 mva

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119
Dep 0032 Oslo

e-post: postmottak@kd.dep.no

Vår ref.: 14/12334

Deres ref.:15/1647

Bergen 22.06.15

NOU 2015/2: Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø. Høringsuttalelse fra RKBU Vest, Uni Research Helse.

Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern (RKBU Vest), Uni Research Helse viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev fra 19. mars 2015 og sender med dette våre innspill. RKBU Vest har hatt en arbeidsgruppe bestående av Kyrre Breivik, Stein Gorseth, André Baraldsnes, Anita Skogstrand, Mona Solberg og Sigrun G. Henriksen som har gjennomgått høringsutkastet, som et grunnlag for RKBU Vest sitt hørings svar.

RKBU Vest støtter intensjonen om en langsiktig og styrket innsats med mål om et trygt psykososialt skolemiljø for alle barn men er samtidig usikker på i hvilken grad de foreslåtte tiltakene vil føre til det ønskede målet. I tillegg vil mange av de foreslåtte tiltakene ta tid å implementere, og vi ønsker å presisere at barn og unge som er i skolen i dag, ikke har tid til å vente. De psykiske og sosiale konsekvensene for både de som er utsatt for mobbing og de som mobber, kan være svært alvorlige. Derfor ser vi det som en etisk forpliktelse å raskest mulig å sette inn tiltak som vi i dag vet har effekt.

RKBU Vest har valgt å organisere hørings svaret omkring Djupedalutvalgets prioritering av de syv viktigste tiltakene i kapittel 1.5 samt noen overgripende kommentarer.

1. En stor statlig satsing *Inkluderende skole*

I kapittel 21 foreslår Djupedalutvalget en ny statlig satsing for et trygt og inkluderende psykososialt miljø på skolene. Den statlige satsningen *Inkluderende skole* er omfattende både i form av tiltak, aktører og tidsperspektiv. Satsningen bærer preg av en omfattende skolereform med en storskala kapasitetsbygging samt spesifikk kompetansebygging vedrørende det psykososiale skolemiljøet i alle grunnskoler. Mer spesifikt fokuserer den på a) å styrke skolens profesjonelle kultur og evnen til læring og implementering, b) sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø som er inkluderende, har god ledelse, fokuserer på relasjonsbasert klasseledelse med god lærer-elev relasjon, gode elev-elev relasjoner og god foreldre-skole relasjon og c) spesifikke tiltak mot krenkelsers og mobbing. RKBV Vest støtter i prinsippet den inkluderende skolesatsningen som ett av flere tiltak for å bedre det psykososiale skolemiljøet og for å forebygge krenkelsers, mobbing mv. Det er positivt med en såpass bred satsing for å sikre et trygt og inkluderende psykososialt miljø, hvor det er satt stort fokus på vellykket implementering. Satsningen vil også kunne ha en viktig funksjon med hensyn til å øke skolens regelverkskompetanse og etterlevelse av for eksempel opplæringsloven kapittel 9a. Med 22 års erfaring med storskalaimplementering av Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd ser vi også at det ofte ikke er tiltaket som svikter, men skolenes kapasitet og evne til å implementere tiltaket. Vi støtter derfor utvalgets innstilling om å utvikle et nasjonalt rammeverk for kapasitetsbygging for å styrke skolene på disse områdene. Her kan modellen med regionale veiledere og støtte fra RKBV Vest, andre nasjonale kunnskaps- og kompetansesentre, høyskoler, universitet og andre sterke forskningsmiljøer være hensiktsmessig.

Selv om RKBV Vest generelt er positivt innstilt til satsningen, synes vi imidlertid det er viktig å understreke at storsatsningen både er tidkrevende og beheftet med relativt stor grad av usikkerhet knyttet til effekt på psykisk helse og krenkelsers/mobbing. Denne langsiktige satsningen (stipulert til å vare fra 2016-2023) forplikter også til å tenke noe mer kortsiktig. Barn og unge har ikke tid til å vente og vi anser det som en etisk forpliktelse å raskest mulig fortsette å oppskalere bruken av tiltak som har dokumentert effekt. RKBV Vest synes utvalget kunne ha vært enda tydeligere i sin støtte til å bruke programmer og tiltak med dokumenterte effekter som har mer umiddelbar virkning. Bruk av Olweusprogrammet er et godt eksempel i denne sammenheng. Programmet har en rekke evalueringer hvor det er vist meget positive effekter på mobbing allerede etter åtte måneder. Et nytt foreløpig upublisert studie tyder på at programmet også kan ha langvarige effekter om skolene fortsetter å bruke det (Olweus, Breivik & Solberg, 2015).

Det faktum at utvalget har trukket frem Olweusprogrammet som det antimobbetiltaket med klart best forskningsmessig støtte, synes vi burde fått større konsekvenser for satsingen *Inkluderende skole*. Olweusprogrammets unike forskningsmessige støtte burde kvalifisere til at programmet ble trukket frem og anbefalt tydeligere som ledd i kompetansebyggingen i skolen. Vi er enig med utvalget at den i satsingen *inkluderende skole* kan samordnes med skolens bruk av evidensbaserte programmer. Viktigheten av en slik samordning er ekstra prekær ettersom det er det er knyttet stor grad av usikkerhet til effekten av *Inkluderende skole* på barns psykiske helse og krenkelser og mobbing. Usikkerheten til effekten av satsingen *Inkluderende skole* er både knyttet til deler av forskningsgrunnlaget og til utfordringer knyttet til vellykket implementering. Det finnes overraskende få studier, også internasjonalt (Saarento, Garandeanu & Salmivalli, 2015), som har sett på faktorer ved skolen som kan antas å være av betydning for nivået av mobbing/krenkelser (Utvalget, s.111) og for det psykososiale miljøet mer generelt (Læringsmiljøsentret 2014, s. 13). Videre er de aller fleste av disse studiene kryss-seksjonelle (bare ett målingstidspunkt) og gir dermed meget begrenset informasjon om årsak-virkning. Et illustrerende eksempel finner en i NIFU rapporten «Hvis noen forteller om mobbing...» (Lødding & Vibe, 2010), hvor en fant en klar sammenheng mellom en del læringsmiljøvariabler på skolenivå og mobbing når en analyserte dette kryss-seksjonelt. Denne sammenhengen fant en derimot ikke når forfatterne studerte hvorvidt læringsmiljøvariablene prøvde å predikere endring i antall elever som ble mobbet i skolen over tid. En skal selvsagt være forsiktig med dra konklusjoner på bakgrunn av resultatene av en enkelt undersøkelse, men resultatene underbygger et sterkt behov for mer forskning på skolefaktors innvirkning på det psykososiale miljøet inkludert mobbing og annen negativ atferd.

Som understreket av utvalget, står satsingen *Inkluderende skole* overfor flere store utfordringer knyttet til implementering. Det faktum at *Inkluderende skole* prøver å påvirke såpass mange områder gjør vellykket implementering ekstra utfordrende. For at *Inkluderende skole* skal bli vellykket er det videre viktig med: prioriteringer av mål og klare kriterier for måloppnåelse, gjennomarbeidet implementeringsplan, god og tydelig ledelse i alle ledd, avklaring av støttesystemenes rolle og at forventninger til disse er avklart, nok ressurser avsatt til satsningen, at fokuset på gjennomføringen holdes i hele tidsperioden, for at alle de mange involverte instansene i satsningen drar i samme retning. Dette er i seg selv en stor utfordring, ikke minst med tanke på den generelle reformtrettheten en finner i dagens skole-Norge. RKBU Vest er beredt å ta et større nasjonalt ansvar for en storskalaimplementering av Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd. Vi har utviklet ny kunnskap om mobbing og psykisk helse, relasjonell mobbing og digital mobbing som vi kan anvende i en slik

satsning. Allerede nå vil vi kunne imøtekomme også de organisatoriske prinsippene som utvalget ønsker å utvikle og legge til grunn for satsningen; skolebasert intervensjon, bevisst og tydelig implementeringsstrategi, involvering av brukerne og ansvars plassering hos skoleeier og skoleledere. Olweusprogrammet er også det første antimobbeprogrammet som har utviklet et integrert system for kvalitetssikring med et revisjons- og sertifiseringssystem.

RKBU Vest støtter forslaget om at den økonomiske støtten til de statlig finansierte programmene videreføres. Vi er imidlertid kritisk til forslaget om at størrelsen på den økonomiske støtten forblir uendret. RKBU Vest synes finansiering av skolens bruk av programmer med dokumenterte effekter, bør finansieres ved statlige midler og bør oppskaleres. Vi støtter derfor ikke forslaget om at programeiere i stor grad skal få økonomiske midler indirekte gjennom satsingen *Inkluderende skole* ved at skolene kjøper programmene direkte fra programeiere. Som utvalget legger vekt på, har mange skoler/skoleeiere ikke tilstrekkelig kompetanse til å vurdere hva som er effektive tiltak.

RKBU Vest gir sin fulle støtte til utvalgets forslag om at det må knyttes følgeforskning til Inkluderende skolesatsingen.

RKBU Vest vil poengtere viktigheten av at sterke kunnskaps- og kompetansemiljø, som for eksempel RKBU Vest, må ha en klar og definert rolle ved utforming, kompetanseheving og implementering av satsingen. Særlig Læringsmiljøsentret, men også Utdanningsdirektoratet, er tiltenkt sentrale roller i satsningen. Vi anser det som særs viktig at også andre sterke kunnskaps- og kompetansemiljø på det psykososiale miljøet på skolen, psykisk helse og krenkelses/mobbing får en klar og definert rolle og en reell innflytelse på innholdet i satsningen. RBUP/RKBUene er eksempel på kunnskapssentre som har sterk kompetanse på både psykisk helse, elev – elev og lærer-elev relasjoner, krenkelses/mobbing og implementering som vil kunne heve kvaliteten på både utforming og gjennomføring av satsningen.

2. Endring av opplæringsloven kapittel 9a

Å styrke rettsvernet for barn- og unge når mobbing skjer, er svært viktig. Barn og unge har både sivile, politiske og sosiale rettigheter, og arbeidet mot mobbing handler om å ta dette på alvor. Slik lovverket har vært praktisert fram til nå, har barn- og unges rettsvern ikke blitt godt nok ivaretatt. Skal dette bli bedre, må opplæringsloven presiseres på noen sentrale punkter. Vi vil her knytte noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte lovforslagene.

Generelle krav (§9a-1)

Utvalget har lagt til formuleringen «og sosial tilhøyrse» til den eksisterende formuleringen; "Alle elevar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring". Vi støtter denne tilføyelsen.

I likhet med svensk praksis og lovgiving foreslår utvalget å konkretisere § 9A-1 ved å tilføye at «Skolene skal ha nulltoleranse mot ord og uttrykk som krenkjer verdigheita eller integriteten til ein eller fleire elevar». Denne tilføyelsen er svært problematisk. Formuleringen er nært knyttet til utvalgets definisjon og bruk av «krenkelse» som et samlebegrep for ord eller handlinger der en persons verdighet eller integritet blir krenket (s.30). Begrepet krenkelse, slik det blir definert av utvalget, er uten klar tilknytning til bestemte kriterier. Hva det konkret betyr at verdigheten eller integriteten til en elev er blitt krenket, forblir uklart. Når dette i forslaget til lovtekst knyttes til den subjektive opplevelsen («den subjektive opplevinga til eleven som er avgjørende for om ord eller handlingar er krenkjande»), så kan dette i realiteten bety nesten hva som helst. Det kan være alt fra forbud mot kyssing i friminuttene eller å ha caps/lue inne i klasserommet (krenkelse av personlig integritet) til systematisk mobbing og knivstikking i friminuttene.

Utvalget har vidare foreslått at alle krenkelser skal utløse en «aktivitetsplikt» hos skolens ansatte med utredning, oppfølging og varsling av rektor som eventuelt skal varsle skoleeier. Empiriske undersøkelser i Sverige og Norge har vist at forekomsten av (et lite utvalg av) krenkelser er dobbelt eller tredobbelt så høy som forekomsten av mobbing. Et viktig utgangspunkt for utvalgets arbeid var at mange skoler ikke klarte å oppdage og stoppe selv meget grov mobbing. Utvalgets forslag til aktivitetsplikt ville også fange opp en mengde relativt uskyldige, vanlige «krenkelser» og dette kunne lett føre oppmerksomheten bort fra alvorlig mobbing og over på de mindre alvorlige krenkelser. I tillegg ville et slikt krav som faktisk ble fulgt opp, blant annet føre til at lærerne kunne bruke langt mindre tid til undervisning – noe som trass i alt er en av deres hovedoppgaver.

Vi må konkludere med at Djupedalutvalgets forslag om innføring av krenkelse som et nytt, sentralt samlebegrep har en rekke betydelige problem og er ikke godt nok gjennomtenkt. Det betyr ikke at RKBU Vest synes den nåværende formuleringen i § 9a er uten problem. Den bør uten tvil sees over og også modifiseres, men etter vår vurdering er det klart at utvalgets forslag ikke representerer en akseptabel og brukbar løsning.

Menneskerettighetene (§ 9a-4)

Utvalget forankrer sine forslag om endringer i menneskerettighetene. Spesielt viktig er det at FNs barnekonvensjon blir implementert i opplæringssektoren. Vi støtter utvalget i å ta inn de sentrale prinsippene i barnekonvensjonen i opplæringslovens § 9a-4.

Ordensreglementet (§ 9A-5)

Vi støtter at det er nødvendig å ta bestemmelsene om ordensreglementet inn i kapittel 9a. Det er også nødvendig å regulere hva ordensreglementet skal inneholde. Prinsippet om at sanksjonene i ordensreglementet skal være rimelige og forholdsmessige, er viktig. Vi slutter oss også til forslaget om forbud mot kollektiv straff og at det skal være en plikt å vurdere andre tiltak før skolen gjør bruk av utvisning. I den praktiske håndteringen av ordensreglementet har det vært uklart hva som er virkeområdet for ordensreglementet. Det må derfor presiseres i loven at hele kapittel 9a også rammer krenkende ord og handlinger som skjer på fritiden når dette har en sammenheng med skolens virksomhet.

Utvalget forslår at det fortsatt skal være skoleeier som skal ha myndighet til å utarbeide ordensreglement. Vi mener at det er Stortinget som må ha myndigheten til å fastsette de nasjonale reglene. Disiplinerende tiltak og uakseptabel elevatferd vil da kunne reguleres direkte i opplæringsloven. Dette vil gi grunnlag for lik praksis over hele landet, og det vil ivareta elevenes rettsikkerhet på en god og oversiktlig måte.

Sanksjoner ved brudd på ordensreglementet (§ 9A-6)

Når det gjelder sanksjoner i alvorlige saker, støtter vi forslaget om å ta inn i loven at skolene kun kan benytte sanksjoner som er i ordensreglementet. Det er viktig at ordensreglementet har effektive sanksjoner som kan anvendes i alvorlige saker. Det er en rekke eksempler på at alvorlige mobbesaker har kunnet fortsette uten at skolene har hatt effektive sanksjoner. I slike saker er det nødvendig å ha negative sanksjoner tilgjengelige. Hvis ikke skolene har det, vil være svært vanskelig å få stoppet disse alvorlige mobbesakene. Vi ser også at utvalget ikke foreslår å endre bestemmelsen i § 8-1 fjerde ledd om at skoleeier i spesielle tilfeller kan flytte den som mobber til en annen skole. Vi støtter utvalgets vurdering om at det derfor ikke er nødvendig å regulere dette i ordensreglementet.

Aktivitetsplikten (§ 9a-7)

Utvalget foreslår at skolene pålegges en aktivitetsplikt når de oppdager krenkelser og mobbing. Dette skal skje ved å slå sammen dagens handlingsplikt (§9a-3 andre ledd) og vedtaksplikten (§9a-3 tredje ledd). Det er viktig at det blir presisert hva denne plikten faktisk går ut på. Det er ikke bare de ansattes egne vurderinger som må ligge til grunn, også henvendelser fra foreldre, elever eller fra de rådene og utvalgene som representerer dem, må

kunne utløse aktivitetsplikten. Spesielt viktig er det at skolen ved rektor har plikt til å varsle skoleeier i alvorlige mobbesaker. Det gjør at skoleeier hurtig kan intervensere i alvorlige saker som ikke relativt raskt finner sin løsning. Ellers, se avsnittet om aktivitetsplikt under rubrikken «Generelle krav».

Enkeltvedtak

Utvalget foreslår å frafalle kravet om at skolene skal fatte enkeltvedtak i denne type saker. Istedenfor er det tatt inn i loven hvordan sakene skal behandles. Vi mener dette ikke er et godt forslag og at elevens rettsikkerhet blir svekket ved å fjerne kravet om enkeltvedtak. Kravet om å fatte et enkeltvedtak sikrer at skolene må ha en forsvarlig saksbehandling. Det betyr konkret at skolen skal se til at saken er så godt opplyst som mulig (forvaltningsloven § 17), gi de foresatte innsynsrett i dokumenter (§§ 18–21), at enkeltvedtak skal grunngis (§ 24), at skolen skal underrette om vedtaket (§ 27) og ivareta klageretten (§ 28). Enkeltvedtaket kvalitetssikrer altså selve arbeidet med saken. Det gir en konkret vurdering av hvordan skolen vurderer den aktuelle saken og hvilke konkrete tiltak som skal iverksettes. Samtidig gir det de foresatte rett til å klage både på vedtaket og gjennomføringen av vedtaket. De psykiske skadevirkningene av mobbing kan komme til syne lenge etter at mobbingen har opphørt, og et enkeltvedtak vil da i ettertid være en dokumentasjon på hva eleven har vært utsatt for.

Det er nær sammenheng mellom saksbehandling og de faglige vurderingene som blir gjort i saken. Det er fullt mulig å legge aktivitetsplikten (nåværende handlingsplikt) inn i enkeltvedtaket. Å utarbeide et enkeltvedtak som er godt nok, krever blant annet at skolen faglig er i stand til å konkretisere de tiltak som skal iverksettes. Skolene fatter enkeltvedtak i saker som gjelder spesialundervisning, utvisning etc. så de er godt kjent med å fatte denne type vedtak. Det er derfor ingen grunn til å senke kravene til skolenes saksbehandling i saker som gjelder kapittel 9a fordi skolene vegrer seg for dette. Det vil svekke elevenes rettsikkerhet.

Forbud mot at ansatte skal krenke elever (§9a-8)

Vi støtter at dette forbudet tas inn i opplæringsloven.

Forbud mot gjengjeldelser (§9a-9)

I noen tilfelle har vi sett at de foresatte ikke har informert skolen om mobbing fordi de har vært redde for at situasjonen for barnet skal bli verre. Vi har også opplevd at skolene har gitt de foresatt ansvaret for mobbingen. Vi støtter derfor kravet om at et forbud mot gjengjeldelser blir tatt inn i opplæringsloven.

Klage på handtering av krenkinger (§ 9A-10)

Klageordningen slik den nå er, har ikke fungert godt nok. Et problem har vært at skolene ikke har implementert bestemmelsene i lovverket og omsatt dem til praktiske handlinger. Et annet er at fylkesmennene ikke har hatt effektive sanksjoner mot skolene og skoleeier for å få gjennomført de tiltakene som er nødvendig. Håndhevingen av loven må derfor styrkes, og det må få konsekvenser når kommuner og skoler ikke gjør jobben sin. Utvalget foreslår å opprette en nasjonal klageinstans og at denne legges til Barneombudet. Vi støtter dette forslaget.

Det som imidlertid taler mot dette forslaget, er at Barneombudet i dag har en uavhengig stilling og framstår som barn- og unges talerør. I klagesaker må vi forutsette at ikke alle avgjørelser går i den som klager sin favør, og dette kan føre til at Barneombudets uavhengige posisjon kan være truet. Et alternativ er da å opprettholde ordningen med at fylkesmannen fortsatt skal være klageinstans. Men for at dette skal kunne fungere bedre enn i dag, må fylkesmennene gis mulighet til å sanksjonere skolene og skoleeier hvis enkeltvedtaket ikke er godt nok. Konkret betyr dette at tiltakene som skolene fatter i enkeltvedtaket ikke er godt egnet til å løse problemet, ikke blir gjennomført slik de skal og blir evaluert som ineffektive. I tillegg må skolene pålegges å informere foreldrene om deres rettigheter og fatte enkeltvedtak i alle saker som omhandler kapittel 9a. Slik det er nå, er skolene kun pliktig til å fatte enkeltvedtak når det kommer en henstilling og ikke når de avdekker en mobbesak selv. Fylkesmennene har også god skolefaglig kompetanse på de spørsmålene som skal vurderes. Hvis det hovedsakelig er jurister hos Barneombudet som skal behandle mobbesaker, kan den faglige løsningen av problemene lett kan forsvinne i den juridiske siden av saken.

Klagenemd (9a-11)

Det er en viktig rettsikkerhetsgaranti at de avgjørelsene som fattes av Barneombudet, skal kunne påklages til et uavhengig forvaltningsorgan. Vi støtter forslaget om å opprette ei uavhengig klagenemnd.

Oppreisningsordning og erstatning (§9A-12)

Vi støtter utvalgets forslag om en oppreisningsordning. Vi vet fra mange saker at barn og unge som har vært utsatt for mobbing, har et behov på flere områder. Det er derfor nødvendig å gi oppreisning for «tort og svie», men en oppreisningsordningen må også omfatte nødvendige tiltak for å ta igjen tapt skolegang, tilgang til terapi og dekking av utgifter til skifte av skole etc.

Straffebestemmelsen (9A-13)

Vi støtter at straffebestemmelsene i kapittel 9a må opprettholdes. Den er nødvendig for å understreke den enkeltes ansvar for å følge opp arbeidet på det psykososiale området og at det kan få konsekvenser hvis dette ikke blir gjort. Det er imidlertid en forutsetning at

bestemmelsen faktisk brukes og ikke blir kun en «papirbestemmelse». Slik det har vært til nå, har straffebestemmelsen knapt nok vært i bruk. For at det skal gi mening å opprettholde denne straffebestemmelsen, er det nødvendig at den faktisk blir brukt i alvorlige mobbesaker hvor den enkelte ansatte har vist grov uaktsomhet.

Å utrede regler for bruk av tvang

Bruk av tvang i skolen er et område som må reguleres. Vi vet at noen skoler bruker tvang overfor enkelte elever. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor elever utagerer og hvor elever utøver vold mot andre elever eller voksne. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å utrede det rettslige grunnlag for bruk av tvang i grunnopplæringen.

3. Styrket håndheving av opplæringsloven

Under punktet diskuterer vi fylkesmennene sin rolle i tilsyn med skolene og muligheten for å administrere reaksjoner og sanksjoner. Se også under punkt 2 for diskusjon om Barneombudets rolle.

Tilsyn

Tilsyn er et viktig systemrettet tiltak for å sikre at skolene/skoleeier faktisk har implementert tiltakene i kapittel 9a. Utvalget foreslår at fylkesmennene fortsatt skal føre tilsyn med skolene på kapittel 9a og at det skal være flere hendelsesbaserte tilsyn. I tillegg skal det lovfestes hjemmel for at fylkesmannen kan pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeier som ikke oppfyller lovens krav. Vi støtter dette, men vil presisere at tilsyn på kapittel 9a må ha høy prioritet og skje hyppig for å sikre at bestemmelsene i kapittel 9a blir fulgt. Fylkesmennene må også få tilstrekkelig med økonomiske ressurser slik at dette kan gjennomføres. Når det gjelder hendelsesbaserte tilsyn, må det være en lav terskel når det har vært hendelser som gir grunn til bekymring. Dette forutsetter et nært samarbeid mellom barneombudet og fylkesmennene slik at nødvendig informasjon kan utveksles. Tilsynet kan da gjennomføres med grunnlag i bekymringsfulle hendelser.

Muligheten til å gi administrative reaksjoner og sanksjoner

Barneombudet og fylkesmennene må gis midler til å sanksjonere skoleeier/skolene på en effektiv måte. Vi støtter utvalgets forslag om at det lovfestes hjemmel for at tilsynsmyndighetene kan pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeiere som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a.

4. Målrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Et viktig utgangspunkt for utvalgets arbeid var at svært mange norske skoler ikke klarte å oppdage og stoppe svært grov mobbing. Utvalgets svar på denne utfordringen har vært å foreslå en «bred» tilnærming til hvordan problemene på det psykososiale området skal løses. Det er foreslått en rekke forskjellige tiltak hvor satsingen *Inkluderende skole* er et hovedsatsningsområde. Mange av tiltakene er gode, men vi er svært usikre på hvor lang tid det eventuelt vil ta før disse tiltakene vil ha en effekt og hvis de i det hele tatt vil ha den ønskede effekten.

Utvalget nevner en rekke eksempler fra Sverige på hvordan de har arbeidet med dette problemområdet. I denne sammenhengen er det også verdt å nevne erfaringer fra Finland. Etter at Finland hadde flere skoleskytinger, valgte myndighetene å innføre et antimobbeprogram (KIVA) som en del av en tiltakspakke for å motvirke vold og mobbing i skolene (Gjørsv et al., 2004 – Rapport fra 22.juli-kommisjonen). Vi har tidligere nevnt at barn- og unge ikke har tid til å vente på at de ulike tiltakene eventuelt skal virke. De trenger hjelp nå. Selv om utvalget har foreslått å opprettholde støtten til programmene på samme nivå som i dag, mener vi at utvalget har lagt for liten vekt på bruk av antimobbeprogram som har vist seg å ha gode effekter. Å satse sterkt på et antimobbeprogram med dokumenterte effekter vil derfor mest sannsynlig være en effektiv strategi for å etablere gode psykososiale miljøer for barn- og unge i norske skoler.

5. Styrking av skoleeierskapet

RKBU Vest er enig med utvalget om at skoleeieren er veldig betydningsfull for å tilrettelegge et trygt skolemiljø. Vi støtter derfor forslaget om å styrke og ikke minst tydeliggjøre skoleeieres og skolers ansvar på det psykososiale området. Vi vil kommentere noen av forslagene nærmere:

Kompetanseutvikling

Vi er enig med utvalget i at en del skoleeiere og skoleledere har mangelfull kompetanse med hensyn til hvilke metoder som har vist seg å være effektive i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Utvalget foreslår at satsingen *Inkluderende skole* skal ta utgangspunkt i skoleeiers og skolens eksisterende praksis, og at den kan kombineres med andre tiltak. Vi støtter dette. Skoleeier kan da som en del av kompetanseutviklingen i skolene velge å anvende et evidensbasert antimobbeprogram. Dette sikrer at skoleeier ikke iverksetter

tiltak uten at disse er utprøvd, effekten dokumentert og at tiltakene ikke har uforutsette negative konsekvenser for elevene.

Vi har god erfaring med at skoleeiere har hatt stor nytte av å innføre Olweusprogrammet i sine skoler. Med programmet følger både implementeringsstøtte, Olweusspørreskjemaundersøkelse og et eget kvalitetssikringssystem. Innføringen av programmet gjør at mange skoler kan nås på en gang og det gir mulighet til å samordne arbeidet på det psykososiale området med skolenes øvrige arbeid.

Internkontroll og kvalitetssikring

Vi støtter utvalgets forslag om at det bør lovfestes tydeligere krav til det systematiske HMS-arbeidet og at internkontroll knyttet til elevenes skolemiljø i kapittel 9a presiseres i loven. Det vil være et viktig bidrag til at skolene aktivt må følge lovkravene og sørge for at de må dokumentere at tiltak er etablert og at de faktisk blir fulgt opp.

Nåværende § 9a-4 inneholder et krav om internkontroll for skolene knyttet til kapittel 9a, mens skoleeier har et generelt krav om at skolene skal ha «et forsvarlig system» etter § 13-10 andre ledd. Nåværende 9a-4 er skjønnsmessig og vagt formulert. Skolene avgjør selv hvordan de organiserer arbeidet med internkontroll så lenge de kan påvise at de har et dokumenterbart system. Å tro at skolene selv skal kunne utvikle en god interkontroll er ikke realistisk. Vi mener derfor at kravene til hva internkontrollen skal inneholde og hvordan den skal gjennomføres, må presiseres langt tydeligere i lov eller forskrift enn i dagens bestemmelser. RKBU Vest kan bidra til dette arbeidet.

Vi savner at utvalget drøfter sammenhengen mellom internkontroll og kvalitetssikring. Hvis ikke en grunnleggende kvalitetssikringstenkning gjennomsyrrer arbeidet med det psykososiale miljøet, vil arbeidet lett kunne bli overfladisk. Et eksempel på denne måten å arbeide på finnes i Olweusprogrammets kvalitetssikringssystem, som integrerer internkontroll og kvalitetssikring. Kvalitetssikringssystemet er enkelt, dynamisk, har gode rutiner og tydelig ansvars plassering. I tillegg vektlegges kontinuerlig avviksbehandling. Systemet blir revidert av en utenforstående revisor hvert tredje år. Våre erfaringer med å arbeide på denne måten er svært gode.

Vi savner også at utvalget drøfter sammenhengen mellom kvalitetssikring og skolekultur. Slik det er i dag, er skoleeier og skolene for lite bevisst hvilke innsatser de setter inn og vurderer i liten grad om tiltakene fungerer. Det har blant annet sammenheng med at skolene ikke har innarbeidet en kvalitetssikringstenkning i sin praksis.

Et godt gjennomarbeidet kvalitetssikringssystem er ofte en nødvendig forutsetning for å lykkes. I tillegg kreves det høy motivasjon og bevissthet av skolepersonalet. Hvis dette ikke er

tilstede, er sannsynligheten liten for at arbeidet blir gjennomført på en kvalitativ god måte. Det må derfor arbeides både med den tekniske siden og den kulturelle siden for å lykkes med denne type arbeid på det psykososiale området. Olweusprogrammets kvalitetssikringssystem er et eksempel på en slik måte å arbeide på.

Regelvervskompetanse

En grunn til at rettsikkerheten for elevene ikke er god nok, er at skoleeiere og skoler ikke har tilstrekkelig kjennskap til eller forståelse av regelverket. Det handler også om skoler og skoleeieres manglende vilje til å etterleve reglene. Fylkesmennene må ha en sentral rolle i oppfølgingen av dette området blant annet ved at veiledning i forkant av tilsynet blir vektlagt. Vi støtter derfor at dette området blir vektlagt i satsningen *Inkluderende skole*.

Vi støtter at skoleeiere gis en lovpålagt plikt i kapittel 9a til å gi medlemmer i skolens brukerorganer opplæring slik at de kan utføre vervet sitt på en forsvarlig måte. Dette er en forutsetning for at de kan bidra konstruktivt i skolens arbeid på det psykososiale området.

6. "Et lag rundt eleven"

RKBU Vest støtter utvalgets fokusering på en bredere tverrfaglig innsats mot mobbing i skolen. Under dette punktet ønsker vi særlig å fokusere følgende:

Kontaktlærer

I kap. 17.6 Skoleinterne funksjoner – «Et lag rundt eleven» fremheves kontaktlærer sitt særskilte ansvar for å:

- Skape et godt psykososialt miljø i sin klasse/basisgruppe.
- Gi halvårsvurdering i orden og oppførsel
- Samarbeide med faglærerne
- Gjennomføre elevsamtale om faglig og sosial utvikling, bl. a. forholdet til medelever og ansatte ved skolen
- Stå for foreldresamtalen om elevens faglige læring, sosial og personlig utvikling

Vi støtter Djupedalutvalgets vurdering om at kontaktlærer er i en unik posisjon og vil ofte være den første som får mistanke om eller kjennskap til at elever blir mobbet. Til tross for utvalgets tydelige vektlegging av kontaktlærerens rolle er det *ingen* av de utvalgte forslagene i kap. 17 som handler om å styrke kontaktlærerfunksjonen.

I tillegg er det svært uheldig at deler av selve teksten som handler om kontaktlærer gir et utydelig og forvirrende budskap (s. 302). På ene siden heter det at det ikke nødvendigvis er

læreren som skal følge opp elever som bli krenket, mobbet eller trakassert, men at det kan gjøres av andre med mer tilpasset kompetanse. På andre siden synes utvalget det er feil strategi å «fjerne de sosialpedagogiske oppgavene som er knyttet til lærerrollen, og la andre yrkesgrupper overta disse oppgavene.»

Det er uheldig at ikke utvalget presenterer konkrete og klare forslag som kan styrke kontaktlærers rolle i arbeidet med å skape et trygt psykososialt miljø for elevene.

Skolehelsetjenesten

I kap. 17.6.1 påpeker utvalget at «samarbeidet mellom lærere og helsesøstre er begrenset på grunn av lite tilgjengelighet av helsesøstre på skolen». Det er også vår erfaring fra arbeidet med Olweusprogrammet at helsesøstre har en svært stor arbeidsbelastning og at de har ansvar for svært mange elever. Om de skal kunne ta på seg nye oppgaver og økt ansvar for barn og unges psykiske helse og skolens psykososiale miljø, kreves det økte ressurser til skolehelsetjenesten.

Vi støtter forslaget i kapittel 18 om å gi økte midler til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten og øke antallet helsesøsterårsverk. Mange års erfaring med implementering av Olweusprogrammet i norske skoler har vist oss at helsesøstre kan bidra med verdifull oppfølging av barn og unge som er involvert i mobbing. Etter at mobbingen har tatt slutt kan elever slite med ettervirkninger av mobbingen. En rekke nye studier fra inn- og utland dokumenterer de langsiktige virkningene av mobbing på den psykiske og fysiske helsen. I tillegg ser vi det som positivt at helsesøstre får en viktigere rolle i det forebyggende arbeidet. Det er imidlertid viktig å markere at det er skolene som har hovedansvaret for å håndtere og forebygge mobbing og annen negativ atferd.

Tverrfaglig samarbeid i skolen

Vi savner mer konkrete forslag fra utvalget når det gjelder samarbeidet mellom lærere og skolehelsetjenesten. I 2013 -2014 gjennomførte RKBV Vest en opplæring av tverrfaglige team i skolen om mobbing og psykisk helse i forbindelse med prosjektet, «Felles innsats mot mobbing i skolen – Tverrfaglig kompetanseutvikling» Etter å ha prøvd ut to kurs i to kommuner er noen av våre konklusjoner som følger:

- Det er behov for å få tilført kunnskap om mobbing blant faggruppene i skolen
- Det er viktig å arrangere *felles* kompetanseutviklingsløp for ulike faggrupper – fra skole, skolehelsetjeneste, PPT og barnevern for å gi en felles forståelse av hva mobbing er og hva som kan gjøres for å forebygge og håndtere problemet

Det bør utvikles konkrete modeller for ansvars- og rollefordeling mellom de ulike fagfolkene i skolen. Det gjelder særlig samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten. For eksempel endret Bergen kommune sine rutiner for oppfølging av barn og unge som utsettes for mobbing i etterkant av å ha deltatt på kurset beskrevet over.

PP-tjenesten

Skoleeierne er pålagt å ha en PP-tjeneste, og den er en viktig del av skoleeierens støttesystem. Det har lenge vært behov for å tydeliggjøre PP-tjenestens mandat knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget foreslår å endre mandat til PPT, men PPT skal fortsatt være sakkyndige der loven krever det. Det systemrettede arbeidet skal styrkes og skal ikke bare gjelde barn med særlige behov, men omfatte alle elevene. For at denne styrkingen skal kunne gjennomføres, skal PPT tilføres 300 nye stillinger. Vi støtter utvalget i at PP-tjenestens mandat endres og at PP-tjenesten skal styrkes.

PPT vil få en sentral rolle i den nye satsningen «Inkluderende skole» og skal sammen med skolehelsetjenesten være «et lag rundt eleven». PP-tjenesten er lett tilgjengelig og tett på skoler, elever og foreldre. PP-tjenesten er sammen med skolehelsetjenesten en viktig del av skoleeierens støttesystem. Vi støtter dette forslaget.

Utvalgets forslag til endringer vil innebære en betydelig utvidelse av PP-tjenestens arbeidsområde. Det vil derfor være behov for flere stillinger. Utvalget foreslår at disse stillingene skal tas fra Statped. Om dette er fornuftig, er vi svært usikre på. Dette vil ikke være et godt grep hvis barn med spesielle lærevansker blir skadelidende. Hvis PP-tjenesten skal være med på et «lag rundt eleven, må det uansett tilføres midler slik at PP-tjenesten skal kunne utføre dette arbeidet.

Utvalget ber også kunnskapsdepartement om å utrede en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten. Vi støtter dette forslaget.

Arbeid med organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling er omfattende, tidkrevende og krever spesifikk kompetanse. Dagens PP-tjeneste er preget av at de i stor grad arbeider individuelt. At PP-tjenesten har kompetanse på det systemrettede arbeidet (kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling), er ingen selvfølgelighet. PP-tjenesten må derfor, på samme måte som skolene, tilføres ressurser til å utvikle sin kompetanse på systemrettet arbeid.

7. Ny forskning på kunnskapssvake områder

RKBU Vest er stort sett enig i områdene som utvalget mener bør prioriteres for forskning. Vi synes at evalueringsforskning (kort- og langtidsvirkninger av programmer) bør særlig prioriteres. Olweusprogrammet har med rette blitt trukket frem som det antimobbetiltaket med best empirisk støtte. Det er særlig viktig å få vurdert hvilke av de mange andre tiltakene/programmene som blir brukt mot mobbing som faktisk har kort- og langtidseffekter. Fremtidig evalueringsforskning vil også kunne belyse mulige mekanismer (hvorfor) og moderatorer (for hvem) av tiltak mot mobbing som vil være av stor nytte for senere satsinger. Forskning på implementering (både vellykket og mindre vellykket) vil også være av stor nytte for samfunnet.

RKBU Vest anser også at studiet av faktorer ved skolen som organisasjon/skolemiljøet som antas å ha innvirkning på mobbing og krenkelsers burde helt klart blitt trukket frem som et prioritert forskningsområde. Som tidligere nevnt finnes det overraskende få studier, også internasjonalt, som har sett på dette. Slik forskning kan være særdeles viktig med hensyn til å utvikle fremtidige tiltak mot mobbing. Det er særlig et behov for longitudinelle studier på dette området som kan gi oss en bedre forståelse av årsak og virkning. Dette er uheldig ettersom store statlige satsinger som Bedre læringsmiljø og til dels også satsingen *Inkluderende skole*, bygger på en god del antakelser om disse faktorene som har begrenset empirisk grunnlag.

RKBU Vest støtter forslaget om at Norges forskningsråd (NFR) tildeles økonomiske midler til å utlyse forskningsprosjekter på kunnskapssvake områder som omhandler krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering. Gitt de store kunnskapshullene på dette området synes vi midlertidig den foreslåtte tidsperioden på 4 år er for kort og at den bør vare minst like lenge som den foreslåtte Inkluderende skolesatsingen (2016-2023). Det foreslåtte beløpet på 20 millioner anser vi som for lavt og foreslår at det heves vesentlig. Det er videre et klart behov for at sterke forskningsmiljøer på mobbing (som RKBU Vest) får en stabil, forutsigbar og relativt langsiktig basisfinansiering øremerket til forskning.

RKBU Vest synes at Elevundersøkelsen har gitt viktig informasjon om nivået av mobbing i norsk skole, slik det har vært målt fram til og med 2012. Det er dokumentert at det globale spørsmålet om mobbing i Elevundersøkelsen fanger inn mye valid informasjon. Samtidig er det klart at spørreskjemaet vil kunne utvikles videre og det er klart at videreutvikling av Elevundersøkelsen må samordnes med eventuelle endringer i Opplæringslovens kapittel § 9a.

RKBU Vest er på det nåværende tidspunkt usikker på hvordan Elevundersøkelsen best kan administreres. RKBU Vest støtter opprettelsen av et forskerpanel som er tilknyttet

Elevundersøkelsen. Dette forskerpanelet bør bestå av representanter fra RKBU Vest og andre sterke forskningsmiljøer med høy psykometrisk kompetanse.

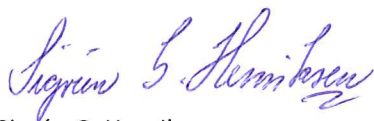
Avsluttende kommentar

Djupedalutvalget har vist at de ønsker en helhetlig satsning på skolemiljø og at de har nulltoleranse mot mobbing og krenkelser i skolen. Mobbingens konsekvenser rekker langt utover skolen og mange må slite med psykiske vansker og lidelser i lang tid. Vi oppfordrer Kunnskapsministeren og Stortinget til å oppskalere tiltak med en gang, ved å benytte virksomme programmer som forebygger mobbing, samtidig som det arbeides langsiktig med satsning for trygt psykososialt læringsmiljø og inkluderende skole.

RKBU Vest besitter en betydelig kompetanse når det gjelder effektiv implementering og spredning av program i stor skala, generell forskning om mobbing og særlig evalueringsforskning. I tillegg har vi særlig kompetanse på psykisk helse som etterlyses i arbeid med skolemiljøet. Denne kompetansen spenner alt fra hva som er bra for utvikling av psykisk helse, kunnskap om traumas betydning for utvikling og læring, til behandling av psykiske lidelser. Hvis ønskelig kan RKBU Vest, Uni Research Helse, påta seg en sentral rolle i et styrket arbeidet mot mobbing i Norge. Senteret er opptatt av å etablere et tett og forpliktende samarbeid med andre sentre, skolemyndigheter og f.eks. skolehelsetjenesten.

Vennlig hilsen

På vegne av ledergruppen ved RKBU Vest, Uni Research helse



Sigrún G. Henriksen
Undervisningsleder

Referanser

Gjørsv, A. B., et.al. (2012). Norges offentlige utredninger: NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, in. Oslo, Norway.

Lødding, B. & Vibe, N. (2010). *Hvis noen forteller om mobbing*. NIFU rapport. 04. Oslo: NIFU

Læringsmiljøsenderet (2014). *Notat til Djupedalutvalget. Å skape og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø*.

Olweus, D., Breivik, K. & Solberg, M. (2015). *Langtidseffekter av Olweusprogrammet mot mobbing - en ny storskala studie*. Upublisert manuskript. RKBU Vest, Uni Research Helse, Bergen.

Saarento, S., Garandeau, C. F., & Salmivalli, C. (2015). *Classroom-and School-Level Contributions to Bullying and Victimization: A Review*. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(3), 204-218.

