



Saksnr.: 2015/6401
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 90000/2015
Klassering: B08
Saksbehandler: Kjerstin Stølen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd Oppvekstutvalget		

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

Utvalgsleders innstilling

Utvalgsleder anbefaler oppvekstutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Fredrikstad kommune støtter tiltak som styrker skoleeiers ansvar for at elevene har et trygt psykososialt skolemiljø. Dette må tydeliggjøres ved at lovteksten legger ansvar til kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.
2. Fredrikstad kommune støtter forslaget om at enkeltvedtaksbestemmelsen i gjeldende opplæringslov § 9a-3 erstattes av en bestemmelse om aktivitetsplikt for kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.
3. Fredrikstad kommune støtter ikke forslaget om at Barneombudet skal være første klageinstans. Fredrikstad kommune mener at dette fortsatt skal være fylkesmannens oppgave. Fredrikstad kommune støtter ikke at Barneombudet, skolemiljø- klagenemnda eller fylkesmannen gis myndighet til å gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner og kan kreve oppreisning på vegne av eleven for ikke-økonomisk tap på grunn av krenkelser.

Fredrikstad, 04.06.2015

Kort begrunnelse for eventuelt endret innstilling fra utvalgsleder

Ingen endring.

Rådmannens kommentar

Ingen.

Rådmannens forslag til innstilling

1. Fredrikstad kommune støtter tiltak som styrker skoleeiers ansvar for at elevene har et trygt psykososialt skolemiljø. Dette må tydeliggjøres ved at lovteksten legger ansvar til kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.
2. Fredrikstad kommune støtter forslaget om at enkeltvedtaksbestemmelsen i gjeldende opplæringslov § 9a-3 erstattes av en bestemmelse om aktivitetsplikt for kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.

3. Fredrikstad kommune støtter ikke forslaget om at Barneombudet skal være første klageinstans. Fredrikstad kommune mener at dette fortsatt skal være fylkesmannens oppgave. Fredrikstad kommune støtter ikke at Barneombudet, skolemiljø- klagenemnda eller fylkesmannen gis myndighet til å gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner og kan kreve oppreisning på vegne av eleven for ikke-økonomisk tap på grunn av krenkelser.

Sammendrag

Regjeringen oppnevnte i august 2013 et utvalg for å se på hva som må til for å bedre skolemiljøet og redusere mobbing i skolen. Utvalget ble ledet av fylkesmann i Aust-Agder, Øystein Djupedal, derfor ofte omtalt som Djupedalutvalget.

Utredningen er svært omfattende og inneholder i alt 101 forslag av ulik karakter.

Av de 101 forslag har utvalget valgt å prioritere sju.

Foreliggende sak omhandler forslag som er av prinsipiell interesse, og Fredrikstad kommune har valgt å konsentrere sitt hørings svar rundt 2 av de 7 prioriterte forslagene.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

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

Saksopplysninger

Regjeringen oppnevnte i august 2013 et utvalg for å se på hva som må til for å bedre skolemiljøet og redusere mobbing i skolen. Utvalget ble ledet av fylkesmann i Aust-Agder, Øystein Djupedal, derfor ofte omtalt som Djupedalutvalget.

Utvalget leverte sin utredning NOU 2015:2 «Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø», 18. mars 2015. Utredningen er svært omfattende og inneholder i alt 101 forslag av ulik karakter. Foreliggende sak omhandler forslag som er av prinsipiell interesse for Fredrikstad kommune. Høringsfristen er 22.06.2015.

Djupedalutvalget har lagt fire perspektiver til grunn for sin utredning:

- Menneskerettighetene som målestokk.
- Samfunnet skal ha en nullvisjon om og nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Faglig læring og sosial læring henger sammen.
- Inkludering for å høre til.

Videre har utvalget pekt på fem utfordringer:

- Rettssikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt.
- Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet.

- Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeierens og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull.
- Organisering – ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig.

Utvalget foreslår at den fremtidige statlige innsatsen for at elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø, rettes inn mot følgende fem målsettinger:

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

Utredningen inneholder en grundig gjennomgang av kunnskapsfeltet mobbing i skolen. Dette dreier seg både om konsekvenser av mobbing, digital mobbing, kunnskap om skoler med høy og lav forekomst av mobbing og krenkelser og sentrale faktorer som fremmer et trygt skolemiljø.

Av 101 forslag har utvalget valgt å prioritere følgende sju:

1. Å legge til rette for en stor statlig satsing på Inkluderende skole som blant annet inneholder skolebasert kompetanseutvikling.
2. Endring av opplæringsloven kapittel 9a. Kapittel 9a tydeliggjøres slik at skoleeierens og skolens plikter blir tydeligere. Det innebærer økt rettssikkerhet for eleven. Barnekonvensjonen skal implementeres i utdanningssektoren.
3. Styrket håndheving av opplæringsloven. Barneombudet blir førstestans for klager på krenkelser. Barneombudet gis myndighet til å gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner og kan kreve oppreisning på vegne av eleven for ikke-økonomisk tap på grunn av krenkelser.
4. Målrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for å forebygge og håndtere dette. Arbeidet med den digitale mobbingen må intensiveres. Involvering av elever og foreldre i arbeidet er også viktig. Elevene har førstehåndskunnskap.
5. Styrking av skoleeierskapet. Skoleeierskapet er noe av det viktigste for å legge til rette for et godt psykososialt skolemiljø. En bred satsing sammen med skoleeieren er avgjørende for å bedre skolekulturen.
6. «Et lag rundt eleven». Mange yrkesgrupper i skolen og kommunen kan bidra til et bedre skolemiljø. Utvalget vil spesielt understreke skolehelsetjenestens og PP-tjenestens betydning, og vil anbefale nye stillinger i skolehelsetjenesten i tråd med Helsedirektoratets anbefaling og endring av PP-tjenestens mandat.
7. Ny forskning på kunnskapssvake områder.

Økonomiske konsekvenser

I utgangspunktet får ikke utvalgets konklusjoner noen økonomiske konsekvenser for Fredrikstad kommune. Der hvor det er fremmet forslag som har økonomiske perspektiver, blir disse fullfinansiert med sentrale midler.

Konsekvenser levekår/folkehelse

Ingen relevans, utover at kommunen til enhver tid må jobbe for nulltoleranse når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant. Organisasjonene er egen høringsinstans

Vurdering

Fredrikstad kommune har valgt å konsentrere sitt høringssvar rundt 2 av de 7 prioriterte forslagene.

2. Endring av opplæringsloven kapittel 9a. Kapittel 9a tydeliggjøres slik at skoleeierens og skolens plikter blir tydeligere. Det innebærer økt rettsikkerhet for eleven. Barnekonvensjonen skal implementeres i utdanningssektoren.

Fredrikstad kommune ser behovet for å rette oppmerksomheten både mot forebygging av mobbing, hvordan stoppe mobbing og hvordan ta tak i de vanskeligste mobbesakene. I denne sammenhengen er det viktig å 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. Vi vil understreke at arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen er kommunens ansvar som skoleeiere. Dette følger at det ansvaret kommuner og fylkeskommuner er gitt i opplæringsloven kap. 13.

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.

Utvalget foreslår å ta bort enkeltvedtaksordningen når det gjelder retten til et godt psykososialt skolemiljø, og i stedet innføre en aktivitetsplikt for skoleeier og skoleledelsen. Det foreslås fastsatt saksbehandlingsregler for denne aktivitetsplikten i loven. Skoleeier får i tillegg en dokumentasjonsplikt. Det foreslås en egen bestemmelse om skjerpet aktivitetsplikt når det er ansatte som krenker elever.

I tråd med det som er sagt ovenfor, mener Fredrikstad kommune at i lovteksten må ansvaret legges til skoleeier, fordi dette er skoleeiers ansvar. Fredrikstad kommune vil også påpeke at selv om man tar bort retten til enkeltvedtak, så medfører forslaget om aktivitetsplikt behov for dokumentasjon. De foreslåtte sanksjonsmulighetene vil med stor sannsynlighet medføre økt dokumentasjon.

3. Styrket håndheving av opplæringsloven. Barneombudet blir førsteinstans for klager på krenkelser. Barneombudet gis myndighet til å gjøre vedtak om administrative

sanksjoner og reaksjoner og kan kreve oppreisning på vegne av eleven for ikke-økonomisk tap på grunn av krenkelser.

Fredrikstad kommune støtter ikke forslaget om å gjøre Barneombudet til første klageinstans.

Fredrikstad kommune tenker at ordning med at Barneombudet blir et lavterskeltilbud til elever og foresatte som kan ivareta deres interesser, er en god tanke. I det ligger det også at Barneombudet kan 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 å inngi anmeldelse for straffbare unnlatelser av å reagere mot krenkelser. Et ombud som taler elevens sak overfor skoleeier vil også 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.

Ny ordning med barneombudet som første klageinstans støtter Fredrikstad kommune ikke. Vi vurderer per i dag at Fylkesmannen i Østfold utfører en god jobb på dette området, og innehar god tillit hos både foresatte og kommunens virksomheter, samt hos skoleeier. Videre skal Fylkesmannen fortsatt være tilsynsmyndighet på området «Elevenes psykososiale skolemiljø», men ikke klagesakbehandler. Fredrikstad kommune anser ordningen Djupedalutvalget foreslår, om å løsrive en paragraf fra Fylkesmannens ansvarsområde som underlig. Det er unaturlig å legge en slik oppgave utenfor normalt linjeansvar som Fylkesmannen har som statens regionale representant.

Dersom utvalget mener Fylkesmennene gjør en for dårlig jobb på området, og/eller har for lang saksbehandlingstid, må det være langt bedre å tilføre Fylkesmennene flere ressurser til å utføre en jobb de allerede er kompetent til å utføre.

Fredrikstad kommune vurderer derimot Barneombudet per i dag, til ikke å være kompetente til å vurdere skolens kompetanse, innsats og tilrettelegging på dette fagområdet, ei heller besitter de den lovtolkningskompetansen som må foreligge for god og likeverdig behandling. Barneombudet er i tillegg sentralt plassert i Oslo, og har svært liten nærhet til kommunene, skolene og elevene. En forutsetning Fredrikstad kommune mener er av betydning.

Barneombudet er derimot per i dag, slik Fredrikstad kommune ser det, kompetente i ombudsrollen som beskrevet tidligere.

Utvalget har skissert å styrke Barneombudet med ca. 300 stillinger for å utføre den jobben Fylkesmannen i dag utfører. Mulig denne styrkingen heller burde tilfalle Fylkesmannen, fylkene og kommunene, for å faktisk kunne utføre den aktivitetsplikten kommunen blir pålagt, samt øke både kompetansen og få ned behandlingstiden på klagesaker i forhold til elevens psykososiale skolemiljø hos fylkesmannen.

Fredrikstad kommune er enig i 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. Fredrikstad kommune er også enig i at gjentatte og alvorlige tilfeller av mobbing fortsatt skal kunne straffes.

Fredrikstad kommune ser at det kan være hensiktsmessig at ombudet gis en rolle til bistå elev til å fremme krav om oppreisning for domstolene, men støtter ikke utvalgets forslag om at Barneombudet, skolemiljøklagenemnda og fylkesmannen skal kunne pålegge kommuner tvangsmulkt og lovovertredsgebyr.

