



Dato: 18.05.2015

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8111 Dep

NO-0032 OSLO

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

Det vises til brev om "Høring: «NOU 2015:2: Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø», datert 19.03. 2015 med høringsfrist 22.06. 2015. Høringen ble behandlet i hovedutvalg for helse, oppvekst og velferd 02.06. 2015.

Høringen foreslår en rekke tiltak som er knyttet opp mot 5 målsettinger. Hovedutvalget gir følgende tilbakemeldinger på høringen:

1. Målsettingen er å bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a.

Hovedutvalget stiller seg spørrende til om Barneombudet er riktig instans som klageorgan til kapittel 9 opplæringsloven. I dag er det Fylkesmannen som innehar denne rollen, og det oppleves som mer riktig å bygge videre på og utvide eksisterende instans.

Hovedutvalget ser imidlertid behovet for et nasjonalt organ med større kompetanse og krav til likebehandling enn dagens system, men er bekymret for at det kan bety en instrumentell behandling av klagesaker grunnet tidsfaktoren og stor avstand til saken. Med bakgrunn i at Barneombudet per i dag, kun har til hensikt å se barneperspektivet, vil et slikt tiltak svekke barneombudets rolle, da de blir tvunget til å innta både skoleeiers, skolens og motpartens perspektiv. Barneombudet skal ifølge utvalget forslag blant annet også gis myndighet til å gi tvangsmulkt dersom vedtak ikke følges, og være fullmektig for elever og foreldre dersom det kreves oppreising. Her kan det fort bli en sammenblanding av roller. Hovedutvalget støtter derimot opprettelse av Skolemiljøklagenemda som et sentralt organ for behandling av klager.

2. Målsettingen er å skape skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Krav om handlingsplikt foreslås styrket. Handlingsplikten kan forenklet sagt sammenlignes med opplysningsplikten til barnevernet for å sikre at barn og unge får hjelp og omsorg til rett tid. Selv om opplysningsplikten er lovfestet, klarer allikevel ikke samfunnet å ivareta alle barn. Hovedutvalget mener handlingspliktens målsetting verner elevene, og at arbeidet med å styrke kompetansen i flere ledd og nivåer, sammen med styrking av regelverket, på sikt også kan sikre gode holdninger i skolekulturen gjennomsyret av nulltoleranse. Det må også kontinuerlig kvalitetssikres at skolekulturen har holdninger preget av omsorgsplikten.

3. Målsettingen er bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.

Hovedutvalget støtter forslaget om bedre og bredere involvering og samarbeid med elever og foreldre.

4. Målsettingen er tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø, krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Hovedutvalget mener at nasjonale mobbeprogrammer som er forskningsbasert og utarbeidet med veiledere og veiledning kan styrke fokuset og bevisstgjøring og bedre elevenes skolehverdag. Dersom det kan knyttes sammen med økonomisk støtte og sikring gjennom kvalitetssystemet til skolene, kan det både gi kompetanseheving og status som vellykket indikator i elev- og foreldreundersøkelsen.

5. Målsettingen er et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

I §5-6 om pedagogisk psykologisk tjeneste står det: *Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.* Rådmannen støtter forslaget til Djupedalsutvalget om å styrke PPT, og gi dem utvidet mandat til å styrke hele skolen, og ikke bare elever med særlige behov. Også forslaget om styrket helsesøstertjeneste etter nasjonale normer, vil gi et mer rettferdig tilbud til brukerne.

Tidlig intervensjon og forebygging av et inkluderende skolemiljø, er sentrale beskyttelsesfaktorer for barn og unge i alle aldre. Hovedutvalget ser på en mer spisset oppfølging av barn og unges skolemiljø og rettsikkerhet som viktig.

Med hilsen

Eva-Mette Strand
rådgiver

Vedlegg: Protokoll fra hovedutvalget behandling.

ikke utelukkende til elever med særlige behov. Det foreslås også at det skal overføres ressurser fra Statlig spesialpedagogiske tjeneste (Statped) til skoleeier for å styrke PP-tjenesten. Kunnskapsdepartementet bes om å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanning av PP-tjenesten.

Vurderinger

1. Målsettingen er å bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a.

Rådmannen stiller seg spørrende til om Barneombudet er riktig instans som klageorgan til kapittel 9 opplæringsloven. I dag er det Fylkesmannen som innehar denne rollen, og rådmannen synes det vil være mer naturlig å bygge videre på og utvide eksisterende instans.

Rådmannen ser behovet for et nasjonalt organ med større kompetanse og krav til likebehandling enn dagens system, men er bekymret for at det kan bety en instrumentell behandling av klagesaker grunnet tidsmessig og stor avstand til saken. Med bakgrunn i at Barneombudet per i dag, kun har til hensikt å se barneperspektivet, vil et slikt tiltak svekke barneombudets rolle, da de blir tvunget til å innta både skoleeiers, skolens og motpartens perspektiv. Barneombudet skal ifølge utvalget forslag blant annet også gis myndighet til å gi tvangsmulkt dersom vedtak ikke følges, og være fullmektig for elever og foreldre dersom det kreves oppreising. Her kan det fort bli en sammenblanding av roller. Rådmannen støtter derimot opprettelse av Skolemiljøklagenemda som et sentralt organ for behandling av klager.

2. Målsettingen er å skape skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Krav om handlingsplikt foreslås styrket. Handlingsplikten kan forenklet sagt sammenlignes med opplysningsplikten til barnevernet for å sikre at barn og unge får hjelp og omsorg til rett tid. Selv om opplysningsplikten er lovfestet, klarer allikevel ikke samfunnet å ivareta alle barn. Rådmannen mener handlingspliktens målsetting verner elevene, og at arbeidet med å styrke kompetansen i flere ledd og nivåer, sammen med styrking av regelverket, på sikt også kan sikre gode holdninger i skolekulturen gjennomsyret av nulltoleranse. Det må også kontinuerlig kvalitetssikres at skolekulturen har holdninger preget av omsorgsplikten.

3. Målsettingen er bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.

Rådmannen støtter forslaget om bedre og bredere involvering og samarbeid med elever og foreldre.

4. Målsettingen er tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø, krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Rådmannen mener at nasjonale mobbeprogrammer som er forskningsbasert og utarbeidet med veiledere og veiledning kan styrke fokuset og bevisstgjøring og bedre elevenes skolehverdag. Dersom det kan knyttes sammen med økonomisk støtte og sikring gjennom kvalitetssystemet til skolene, kan det både gi kompetanseheving og status som vellykket indikator i elev- og foreldreundersøkelsen.

5. Målsettingen er et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

I §5-6 om pedagogisk psykologisk tjeneste står det: *Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.* Rådmannen støtter forslaget til Djupedalsutvalget om å styrke PPT, og gi dem utvidet mandat til å styrke hele skolen, og ikke bare elever med særlige behov. Også forslaget om styrket helsesøstertjeneste etter nasjonale normer, vil gi et mer rettferdig tilbud til brukerne.

Økonomiske konsekvenser:

Mandatet til utvalget har ikke vært å vurdere kostnadseffektene av forslagene som innebærer økte offentlige utgifter. God utdanning og et godt psykososialt skolemiljø, bidrar til økonomisk vekst og kan på lengre sikt redusere behovet for helse-, sosial- og trygdeytelser.

En skole med et trygt psykososialt skolemiljø er et velferdsgode som i seg selv har høy verdi.

Det er mange positive tiltak som listes opp. Mye handler om holdninger og systematisk arbeid. Likevel vil rådmannen påpeke at det også handler om å ha nok ressurser både hos skoleeier og på den enkelte skole.

Miljøkonsekvenser:

Ingen.

Konklusjon/anbefaling:

Tidlig intervensjon og forebygging av et inkluderende skolemiljø, er sentrale beskyttelsesfaktorer for barn og unge i alle aldre. Rådmannen ser positivt på det som NOU 2015:2, Å høre til løfter fram.

Re, 18.mai 2015

Trond Wifstad
rådmann

Unni Bu
kommunalsjef



Re kommune

JournalpostID 15/5529

Saksbehandler:
Eva-Mette Strand, telefon: 33061531
Stabstjenester

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

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Hovedutvalg for helse, oppvekst og velferd	02.06.2015	022/15

Rådmannens innstilling

Vedlagte høringsbrev sendes Kunnskapsdepartementet.

02.06.2015 Hovedutvalg for helse, oppvekst og velferd

Møtebehandling:

Annette Røren Hem (Frp), kom med et par språklige rettinger både til høringsbrevet og saken, som rettes opp av administrasjonen.

Votering:

Rådmannens innstilling enst. vedtatt.

HOV-022/15 Vedtak:

Vedlagte høringsbrev sendes Kunnskapsdepartementet.

Vedlegg:

Dok.dato	Dok.ID	Tittel
18.05.2015	234382	Høring - NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Saksdokumenter i arkivsaken:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
1	I	30.03.2015	Kunnskapsdepartementet vHelle-Kristin Jensen	Invitasjon til høringskonferanse 30. april 2015 – Djupedalutvalget NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø
3	U	18.05.2015	Kunnskapsdepartementet	Høring - NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Bakgrunn for saken:

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

Høringsfristen er 22.juni. NOUen har vært gjennomgått i på ledermøte for oppvekst og kultur.

Rådgiver og to lærere fra ungdomsskolen deltok på høringskonferansen i Oslo, 30.april.

Dokumentet finnes på:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>

Utredningen er en omfattende høring på 446 sider. Utvalget ble ledet av Øystein Djupedal og var sammensatt av et bredt utvalg av fagpersoner. Den er avgitt Kunnskapsdepartementet 18.mars 2015, og tar for seg krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som et samfunnsproblem. Diktet på forsiden av utredningen beskriver kortfattet hva høringen omhandler:

Å HØYRE TIL

Vondt er av alle andre
bli trakka på og trengd.
Men vondare å veta
at du er utestengd.

Det er så mangt i livet
du ventar deg og vil.
Men meir enn det å vera,
er det å høyre til.

Bok: Dikt i utval, 2014
Jan-Magnus Bruheim

Aktuelle lover og forskrifter:

FNs barnekonvensjon

Opplæringsloven med tilhørende forskrifter.

Forvaltningsloven.

Faktaopplysninger:

NOU 2015:2 Utvalget har pekt på fem utfordringer som henger sammen med 101 tiltak. Utvalgets målsettinger er beskrevet under sammen med de viktigste tiltakene.

1. Målsettingen er å bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a.

Kapittel 9a i opplæringsloven blir også kalt elevens arbeidsmiljølov. Opplæringsloven er i dag uten rettslige midler til å sikre gjennomføring av vedtak og lignende. Utvalget foreslår derfor endring og styrking av opplæringsloven ved ansvarliggjøring av skoleeier, aktivitetsplikt med lovfestede krav og endring av klageinstans. Utvalget mener at det er nødvendig å lovfeste og forenkle regelverket. Dette foreslås ved at dagens handlingsplikt og vedtaksplikt samordnes slik at det blir en *aktivitetsplikt* for skoleeierne og skolene dersom ansatte har mistanke eller kunnskap om at én eller flere elever har blitt krenket, og om foreldrene eller elevene ber om tiltak mot krenkelser. Skolene skal ikke være usikker på hva som skal gjøres.

Det må bygges opp fagmiljøer med spisskompetanse, og utarbeides en veileder om håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som bygger på kunnskap om hva som virker og den nye aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten er et lovfestet krav om hvordan skoler skal behandle krenkelser av elevene. Plikten innebærer å arbeide aktivt og systematisk for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, ikke bare forebygge og

håndtere krenkelser. Utvalget foreslår en ny klageordning der det innføres en ordning som er vesentlig annerledes enn den alminnelige klageordningen i Forvaltningsloven og som dermed skiller seg vesentlig fra øvrige klager i elevens skolehverdag. Det foreslås at Barneombudet blir førsteinstans for saker etter opplæringsloven kapittel 9 om krenkende behandling. Barneombudet kan gi pålegg om tiltak, retting og fatte vedtak om sanksjoner som førsteinstans. Det opprettes en ny instans, Skolemiljønemda, som skal behandle klager tatt av Barneombudet.

2. Målsettingen er å skape skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Selv om dette er et krav i alle skoler, er det fortsatt skoleeiere, skoleledere og ansatte som mener at det ikke forekommer mobbing på deres skole.

Det er viktig at det er en kultur for at kolleger på et tidlig stadium våger å ta opp en mistanke mot den som mistanken er rettet mot. Ansatte har en omsorgsplikt overfor elevene og skal ikke være de som krenker elevers integritet og verdighet.

Djupedalsutvalget mener at i de tilfellene der ansatte mobber og krenker, vil det være et brudd på arbeidsavtalen, der rektor har plikt til å bruke styringsretten slik at elevers rett til et trygt psykososialt skolemiljø blir oppfylt. I ytterste konsekvens kan det bli å avslutte arbeidsforholdet i form av oppsigelse og avskjed. Kravet til saklig grunn innebærer en interesseavveining der det på den ene siden skal tas hensyn til den ansattes stillingsvern, og på den annen side tas hensyn til elevene og samfunnet for øvrig. Dersom lærerens klasseledelse ligger under det man med rimelighet kan forvente av en lærer, vil manglende klasseledelse kunne være grunnlag for oppsigelse. God håndtering av problematferd og enkeltkrenkelser er god forebygging av mer alvorlige hendelser.

3. Målsettingen er bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.

Elever har rett å bli hørt i saker som angår dem, for eksempel om hvordan utfordringer i elevkulturen skal løses. FNs barnekonvensjon er ikke godt nok forankret i enkelte skoler. I mobbesaker er det ofte en utfordring at konfliktnivået mellom hjem og skole er høyt, og at kommunikasjonen er gått i stå.

Det er lettere å få slutt på mobbingen og krenkelser dersom elevene inkluderes i arbeidet, derfor er det helt avgjørende at skolen tar seg tid å lytte til ungdommene og involvere dem. Opplæringen i menneskerettigheter og demokrati må styrkes. Djupedalsutvalget påpeker at det er behov for mer bevisstgjøring, ressurser og forskning omkring temaet, både overfor foreldre og ansatte. FAU må involveres og inviteres til blant annet å diskutere skolens arbeid med det psykososiale miljøet, for eksempel oppfølging av resultatene fra Elevundersøkelsen.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), bør ifølge utvalget få et tydeligere mandat, med særlig blikk på det psykososiale miljøet, og for eksempel få i oppdrag å samle inn gode eksempler, gjerne digitalt, som så spres til skoleeiere, skoler og FAU.

Utredningen anbefaler en kompetansepakke som må inneholde informasjon om elevers rettigheter, elevdemokrati, tilpasset opplæring, rådernes og utvalgenes rolle og hvordan man kan realisere elevmedvirkningen. Utvalget mener Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet må få i oppdrag å utvikle denne kompetansepakken. Det er lovfestet i opplæringsloven at det skal opprettes skolemiljøutvalg ved alle skoler.

Felles nasjonalt tilsyn for 2010-2013 viste at mange skoler ikke hadde etablert et skolemiljøutvalg med den sammensetningen som loven krever, og viktige saker ikke var lagt frem slik opplæringsloven § 9a-6 fastsetter. Djupedalsutvalget ønsker derfor at oppgaver bør tydeliggjøres, og foreslår lovfesting for å tydeliggjøre skolemiljøutvalgets oppgaver i loven.

Elevorganisasjonen (EO) er en partipolitisk uavhengig og frivillig organisasjon som driftes av, med og for elever og lærlinger. I tillegg til å være et talerør i politikken er mye av organisasjonens arbeid rettet mot opplæring av elever i elevdemokrati og elevmedvirkning. Organisasjonen er sett på som elevenes sterkeste talerør, og utvalget ser derfor viktigheten

av å styrke Elevorganisasjonen. Utvalget mener det er skoleeiers plikt til å gi representantene for brukerorganene den nødvendige kompetansen for å utføre sine verv.

4. Målsettingen er tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø, krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

Djupedalutvalget hevder at enkelte skoleeiere og skoler har for liten kunnskap, arbeider for lite systematisk og målrettet for å utvikle et godt skolemiljø. Det trekkes frem at skolene er lite bevisste på hvilke innsatser som settes inn, i liten grad evaluerer igangsatte tiltak og ofte "hopper" mellom ulike tiltak.

Utvalget påpeker betydningen av at skoleeiere må ha kompetanse til å følge opp de lovpålagte oppgavene samt ha særskilt kompetanse i hva som skaper og opprettholder trygge psykososiale skolemiljøer. Det trekkes også frem at skolen har behov for generell kompetanse i organisasjonsutvikling, ledelse og implementering, samt spesifikk kompetanse i hvordan forebygge, håndtere og skape trygge psykososiale skolemiljøer.

For å utvikle den profesjonelle lærer mener utvalget at det er avgjørende at skoleeier har et system for å sikre kontinuerlig veiledning og opplæring av alle lærere, og foreslår at det må være et mål å øke antall lærere som får tilbud om videreutdanning. Utvalget påpeker at det er skoleeier som er ansvarlig for at lærere enhver tid har den nødvendige kompetansen. Utvalget ønsker å vri bruken av kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning hvor hele personale løftes og inkluderes i kompetanseutviklingen. I tillegg foreslår utvalget at den statlige rektorutdanningen videreføres og at det etableres et nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for alle skoleledere.

For å styrke skoler som har utfordringer knyttet til det psykososiale, så ønsker utvalget å innføre en mentorordning for rektorer. Hvem som trenger mentor, vurderer skoleeier ut fra skolebasert analyse. For å styrke lærernes kompetanse foreslår utvalget at kunnskap om psykososialt læringsmiljø og krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering styrkes i den nye femårige masterutdanningen, og i etter- og videreutdanning. Digital kompetanse må inn som eget tema, da det er avgjørende at lærerne mestrer det digitale i kampen mot digital mobbing. Utvalget oppfordrer skolene til å opparbeide seg ressurspersoner som innehar både teknisk og pedagogisk kompetanse som kan sikre kompetanse- og kapasitetsbygging innad i skolen.

5. Målsettingen er et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

Det er i dag mange aktører på de ulike nivåene og det er mye som tyder på at de kommunale og statlige støttesystemene i varierende grad oppleves som relevante og likeverdige for landets skoler og skoleeiere. «Et lag rundt eleven», skolens interne støttesystem (lærer, fagarbeider/assistent, sosialpedagogisk rådgiver, pp-rådgiver og helsesøster), er viktig for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utredningen trekker spesielt frem sosialpedagogisk rådgiver som en viktig ressurs for å kartlegge elevens utfordringer, omfanget av disse, hva skolen kan medvirke til, og behovet for hjelpeinstanser utenfor skolen. Utvalget mener det bør settes inn ytterligere tiltak for å styrke den sosialpedagogiske rådgivningen i skolen. I tillegg er det behov for å diskutere hvordan andre yrkesgrupper, for eksempel barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, kan tilføre skolen ny komplementær kompetanse og hvordan man skal definere dette inn i konkrete arbeidsoppgaver. Statens målsetting er et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling. Utvalget understreker at det fortsatt bør være opp til skoleeier å avgjøre om det er behov for disse støttefunksjonene og hvordan de eventuelle skal brukes. Utvalget foreslår at det opprettes nye stillinger i skolehelsetjenesten, og at den styrkes med 400 millioner for å være i henhold til veiledende nasjonale normer.

Utvalget ønsker å tydeliggjøre PP-tjenestens mandat ved at kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale miljøet til *alle* elever, og