Elevane sitt psykososiale miljø og lærarane sitt arbeidsmiljø

- Endringane i opplæringslova med vekt på heimel til å gripe inn fysisk mot elevar og elevane sitt psykososiale miljø

Kontaktforum grunnskule, 29. november 2023

Einar Ove Standal, seksjon for utdanning og forsking

Til diskusjon

- Kva vert konsekvensane av endringane for skulen?
- Vil det nye regelverket gjere det enklare å vareta både elevane sitt psykososiale miljø og lærarane sitt arbeidsmiljø?

Kva er endra i opplæringslova?

Ny opplæringslov vart vedteke av Stortinget 7. juni i år.

Vedtaket inneber at dagens kapittel 9 A *Elevane sitt skolemiljø* vert nytt kapittel 12 *Skolemiljøet til elevane* – med nokre endringar

Reglar om avverjing av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevar har vore på høyring, men er ikkje vedtatt. Regjeringa vil sende eit lovframlegg/ein proposisjon til Stortinget i vårsesjonen.

Ny opplæringslov inneheld og så to nye paragrafar som han ha innverknad på dette temaet:

- § 10-1 Det beste for eleven
- § 10-2 Elevane sin rett til medverknad

UTDANNINGS FORBUNDET

Kapittel 9 A vs. Kapittel 12

§ 9 A-1 (§ 12-1) Verkeområdet for kapittelet (Identisk)
Vidareføring av innhaldet med nokre språklege endringar (nedkorting)

§ 9 A-2 (§ 12-2) Retten til eit trygt og godt skolemiljø (Identisk)
… som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring

§ 9 A-3 (§ 12-3) Nulltoleranse og førebyggjande arbeid (Identisk)
Litt endring i formulering, men inga materiell endring. Nulltoleranse er med i tittelen, men tatt ut av lovteksten (Skolen skal ikkje godta krenkjande oppførsel …)

§ 9 A-4 (§ 12-4) Plikt til å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø (aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt) (Litt endra, dokumentasjonsplikt er nytt i tittelen)
Noko er endra, men innhaldet er i hovudsak det same. Det beste for elevane som eit grunnleggande prinsipp er tatt ut av paragrafen og omtalt til ny sjølvstendig § 10-1.

UTDANNINGS FORBUNDET

Kapittel 9 A vs. Kapittel 12

§ 9 A-5 (§ 12-5) Skjerpa plikt til å melde frå dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev (svært lik)
I hovudsak same innhald, men dagens formulering: *Rektor skal varsle skoleeigaren* er endra til *Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen, med mindre meldinga er openbert grunnlaus*. .
Lovframlegget (Prop. 57 L 2022-2023) kommenterer ***omgrepet krenking og presiserer tilsette sin kontradiksjonsrett.***

§ 9 A-6 (§ 12-6) Statsforvaltaren si handheving av plikta til å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø i enkeltsaker (nokså lik)
Det meste av innhaldet er likt, men i fjerde ledd er det ei vesentleg endring. Dagens formulering … *kan statsforvaltaren vedta kva skolen skal gjere* er endra til *kan statsforvaltaren påleggje kommunen og fylkeskommunen å rette forholdet.* Statsforvaltaren kan i nokre høve vedta kva skulen skal gjere.

§ 9 A-7 (§ 12-7) Det fysiske miljøet (Identisk)
Innhaldet er vesentleg nedkorta i ny lov. Det er ein ny forskriftsheimel i paragrafen.

UTDANNINGS FORBUNDET

Kapittel 9 A vs. Kapittel 12

§ 9 A-8 Elevdeltaking i arbeidet med skolemiljøet
Paragrafen er i hovudsak følgd opp i §§ 10-4 **Skoledemokratiet og 10-5 Organiseringa av skoledemokratiet. Det er ein ny forskriftsheimel i paragrafen.**

§ 9 A-9 Informasjonsplikt og rett til å uttale seg
Paragrafen er i hovudsak følgd opp i §§ 10-2 Elevane sin rett til medverknad, 10-4 Skoledemokratiet og 10-5 Organiseringa av skoledemokratiet

§ 9 A-10 Ordensreglement (§ 10-7) Skolereglar
Innhaldet er forkorta og meir overordna.

§ 9 A-11 (§ 13-1) Bortvising (Identisk)
Innhaldet er i hovudsak det same.

§ 9 A-12 Skolebyte (§ 13-2) Pålagt skolebyte
Ny paragraf er forkorta, men innhaldet er i hovudsak det same. Omsynet til elevens beste er tatt ut, jf. ny § 10-1.

UTDANNINGS FORBUNDET

Kapittel 9 A vs. Kapittel 12

§ 9 A-13 (§ 12-8) Tvangsmulkt (Identisk)
Paragrafen er i hovudsak følgd opp i §§ 10-4 Skoledemokratiet og 10-5 Organiseringa av skoledemokratiet
Innhaldet er svært likt, men formuleringa i dagens lov *Skoleeigaren har ikkje klagerett* (på statsforvaltaren sitt vedtak om tvangsmulkt) er ikkje med i ny lov.

§ 9 A-14 (12-9) Straffeansvar (Endra til Straffeansvar for brot på reglane om skolemiljø)
Innhaldet er i hovudsak det same, men formuleringa i dagens lov *Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar* er endra til *Med bot eller fengsel i opp til 3 månader … den som forsettleg eller aktlaust grovt eller fleire gonger bryt reglane etter §§ 12-4 og 12-5 …*

§ 9 A-15 (§ 12-10) Erstatningsansvar og bevisbyrde (Endra til Bevisbyrde i erstatningssaker om psykososialt skolemiljø)
Innhaldet er i hovudsak det same.

§ 9 A-16 Forskrift om skolemiljøet
I ny lov er forskriftsheimelen avgrensa til §§ 12-7 og 12-8.

UTDANNINGS FORBUNDET

Lærarane sitt arbeidsmiljø

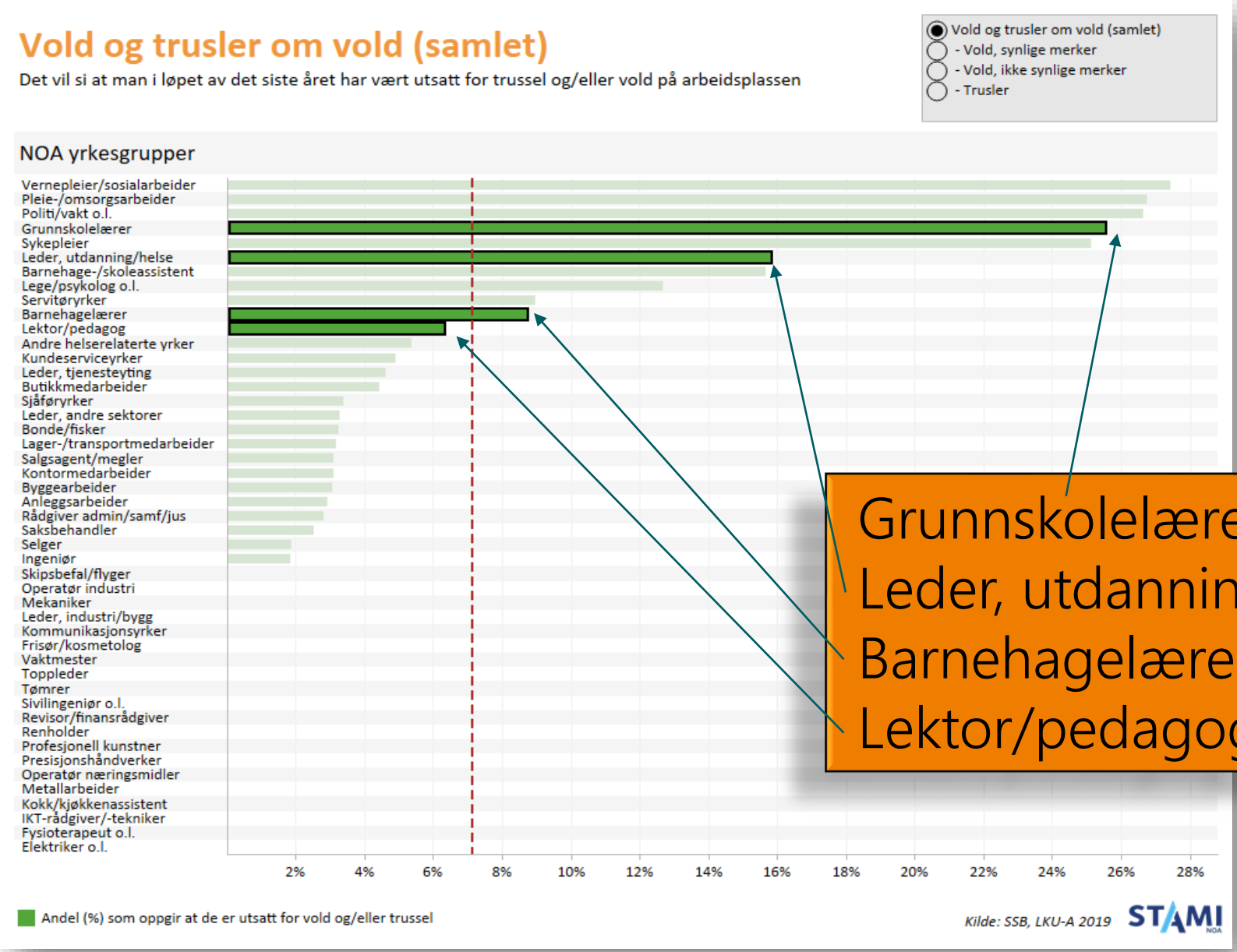
Opplæringslova er primært ei lov som regulerer elevane sine rettar og kommunen og fylkeskommunen sine plikter.

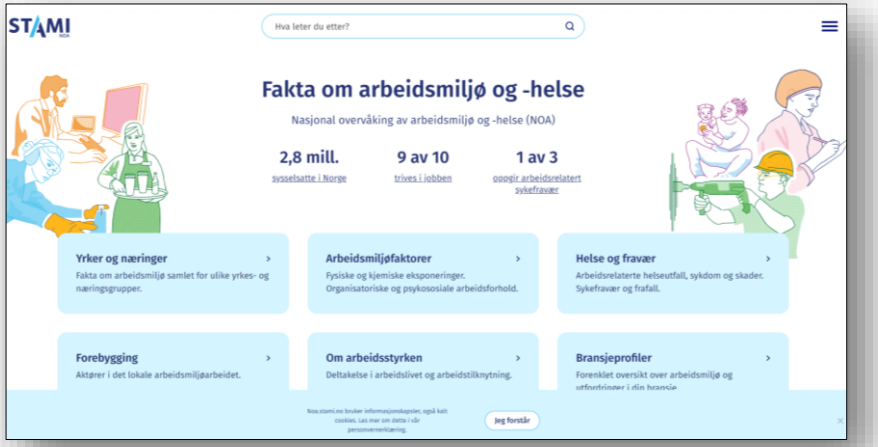
Lærarar og leiarar sitt arbeidsmiljø er ikkje omtalt i lova.
Statsforvaltaren handsamar ikkje saker som gjeld lærarar og leiarar sitt arbeidsmiljø

Utdanningsforbundet har likevel argumentert overfor Kunnskapsdepartementet at dei tilsette sitt arbeidsmiljø **bør kommenterast i forarbeida til arbeidet med ny opplæringslov**.

UTDANNINGS FORBUNDET

Vald og truslar i barnehage og skule





Grunnskolelærer	26%	(14,9)
Leder, utdanning og helse	16%	
Barnehagelærer	9%	(14,3)
Lektor/pedagog	6%	(2,7)

Lærarane sitt arbeidsmiljø

- Vidareføring av Arbeidstilsynet si kampanje
- Undersøking blant Utdanningsforbundet sine medlemmar som er rektorar/skuleleiarar

Vold mot lærere og elever: Skoleeierne svikter (utdanningsforbundet.no)

- Samarbeid med KS og andre lærarorganisasjonar
- Utdanningsdirektoratet – oppdrag om rapportering og statistikk på vald i skolen

UTDANNINGS FORBUNDET

Reglar om bruk av fysiske inngrep mot elevar. Gjeldande rett

Opplæringslova har ikkje reglar om bruk av tvang eller makt overfor elevar.

Grunnlova og FN sin barnekonvensjon har tilstøytande reglar. Reglande om naudrett (§ 17) og naudverge (§ 18) i straffelova er generelle reglar som også gjeld i skulen.

I forarbeida til lovframlegget vert det peika på :

- Opplæringslova § 9 A-2 (Ny § 12-2) (rett til trygt og godt skolemiljø)
- Opplæringslova § 9 A-3 (Ny § 12-3). (plikt fil kontinuerleg førebyggjande arbeid
- Opplæringslova § 9 A-4 ((Ny § 12-4) (plikt til å følgje med og gripe inn)
- Opplæringslova § 9 A-10 (Ny § 10-7) (ordensreglement)
- Rett og plikt til å utøve oppdragar- og omsorgsansvar i skuletida (ikkje lovfesta)
- Helse- og omsorgstjenesteloven, kapittel 9. *Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming*

UTDANNINGS FORBUNDET

Status for dette framlegget

I høyringa frå Solberg-regjeringa hausten 2021 vart det stilt nokre opne spørsmål der regjeringa ikkje hadde konkludert. Det vart mellom anna stilt spørsmål om opplæringslova bør ha reglar om

- at lærarar/tilsette skal kunne gripe inn fysisk mot elevar som uroar eller øydelegg for undervisninga i ein slik grad at det vert ein uhaldbar undervisningssituasjon
- at lærarar/tilsette skal kunne gripe inn fysisk mot elevar å hindre skade på person eller vesentleg skade på eigedom

Støre-regjeringa sende sitt tilleggsframlegg til nye reglar på høyring 30. mai med 30. september som høyringsfrist.
Framlegget innebar at lærarar/tilsette kan gripe inn fysisk mot elevar for å avverje skade på person og vesentleg skade på eigedom

UTDANNINGS FORBUNDET

Lovframlegget

Kapittel 13 Ordenstiltak *og skadeførebygging*

Ny § 13-3 Plikt til **førebygging**

Ny § 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade

Ny § 13-5 Dokumentasjon og meldeplikt

UTDANNINGS FORBUNDET

Lovframlegget

Kapittel 13 Ordenstiltak *og skadeførebygging*

Ny § 13-3 Plikt til førebygging
Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolen driv eit kontinuerleg og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette grip inn fysisk mot elevar.

UTDANNINGS FORBUNDET

Lovframlegget

Ny § 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade
*Tilsette i skolen **kan gripe inn fysisk mot elevar når det er nødvendig for å avverje skade på personar eller for å avverje vesentleg skade på eigedom**.*

Tilsette kan også gripe inn fysisk mot elevar som viser ei åtferd som er sterkt sosialt fornedrande og det vil vere ei klar forsømming av skolens plikt til å yte nødvendig omsorg ikkje å gripe inn.

*Dei fysiske inngrepa **må vere eigna til å hindre eller avgrense skaden, og dei skal vere så få, kortvarige og skånsame som mogleg**.*

Lovframlegget

Ny § 13-5 Dokumentasjon og meldeplikt

Ein tilsett som har nytta fysiske inngrep etter § 13-4, skal melde frå om dette til rektor.

Rektor skal melde frå til foreldra til eleven. Rektor skal melde frå til kommunen eller fylkeskommunen dersom det er nytta fysiske inngrep mot den same eleven gjentatte gongar, eller dersom inngrepet er særleg alvorleg.

Skolen skal dokumentere det fysiske inngrepet med ei kort beskriving av hendinga og inngrepet som vart gjort, og eleven sitt syn på saka. (Mine understrekingar)

UTDANNINGS FORBUNDET

Lovframlegget

Økonomiske og administrative konsekvenser
God regelverksetterlevelse bør dessuten føre til at det skjer få fysiske inngrep overfor elever. Inngrepene vil i seg **selv ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.**

Forslaget (…) er langt på vei en presisering av krav som allerede ligger i reguleringen av tilpasset opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og skolemiljø.

(…) flere skoler, kommuner og fylkeskommuner vil gjennomføre tiltak for å styrke sin kompetanse på dette feltet. Departementet anser imidlertid at dette **kan dekkes innenfor dagens rammer til kompetanseutvikling og videreutdanning.**

Det vil være betydelig overlapping mellom tilfeller som skal rapporteres etter forslaget, og saker som skal dokumenteres etter dagens regel om aktivitetsplikt i skolemiljøsaker.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at forslaget vil ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

Overordna

Utdanningsforbundet støtter intensjonen som ligger til grunn for forslaget til lovendring, men ***kan ikke støtte departementets forslag slik det foreligger nå****.*

En ***forutsetning for at Utdanningsforbundet*** *skal kunne slutte seg til et forslag om fysisk inngripen mot elever, er at skolene i Norge har en* ***operativ beredskap og en konkret tiltaksplan for å forebygge, håndtere og følge opp situasjoner der fysisk inngripen kan være aktuelt****. Vi er langt unna en slik status i dag, og kommuner og fylkeskommuner har svært ulik kapasitet og kompetanse til å «sørgje for at skolen driv eit kontinuerleg og systematisk arbeid for at det ikkje skal oppstå situasjonar der tilsette grip inn fysisk mot elevar».*

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

Overordna

Slik forslaget er utformet i lys av dagens situasjon med fraværende støttesystem for lærere og ledere, ***vil ansatte kunne bli stående helt alene i svært utfordrende situasjoner og må ta krevende avgjørelser som både skal være til enkeltelevens beste og til elevfellesskapets beste.***

Våre videre kommentarer om lovforslaget har som ***forutsetning at tiltakene som kan bidra til å gi skolene tilstrekkelige rammer for beredskap og forebygging, kommer på plass først.***

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

§ 13-3

Utdanningsforbundet **støtter målsetningen** til ny paragraf 13-3.

Vi vil samtidig peke på at kommuner og fylkeskommuner har svært ulik kompetanse og kapasitet til å «sørgje for» og støtte opp under at skolene driver et kontinuerlig og systematisk forebyggende arbeid. Utdanningsforbundet mener det er en stor svakhet at forslaget synes å legge til grunn at en slik beredskap finnes i dag eller at den kan fremskaffes nærmest av seg selv. Også på dette området vil vi trolig se store geografiske variasjoner der skoler, lærere og ledere blir overlatt til seg selv.

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

§ 13-4
Utdanningsforbundet anerkjenner departementets forsøk på å klargjøre regelverket gjennom til dels omfattende merknader.

Vi mener likevel at forslaget ikke er **tilstrekkelig klart og tydelig til at det er et godt grunnlag for ansattes lokale skjønnsutøvelse.** Vi mener at formuleringer som «en viss bruk av» og «til en viss grad» i høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til «klare rettslige rammer» og «tydelige vilkår».

Utdanningsforbundet finner begrenset støtte i merknadene til lovforslaget når fysiske inngrep innebærer «mer makt enn det som er vanlig». Selv med merknadene er det fremdeles tvil om hva som faktisk vil være et fysisk inngrep hjemlet i loven, om og når det er nødvendig, om det er egnet og forholdsmessig, hva som er en skade/vesentlig skade og om inngrepet har en akseptabel styrke og varighet, og om inngrepene er få, kortvarige og skånsomme.

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

§ 13-5
Utdanningsforbundet **støtter at det blir innført en melde- og dokumentasjonsplikt hvis det skal innføres regler om fysiske inngrep mot elever. Vi mener dette vil styrke rettssikkerheten til både elever og ansatte.**

Utdanningsforbundet støtter at ansatte som har benyttet fysiske inngrep, skal melde dette til rektor, og at rektor skal varsle foresatte, og kommunen/fylkeskommunen som skissert. Vi er **enig i at elevens syn skal komme til uttrykk. Vi legger ellers til grunn at ansattes fulle rett til uttalelse og kontradiksjon, blir ivaretatt**. Utdanningsforbundet ber om at dette presiseres i det videre lovarbeidet.

Utdanningsforbundet hadde framlegg **om eit tillegg til § 13-5:**
Kommunen og fylkeskommunen skal følgje opp meldinger fra rektor med nødvendig støtte og veiledning til skoler, ansatte og elever.

UTDANNINGS FORBUNDET

Utdanningsforbundet sitt høyringssvar

Økonomiske og administrative konsekvenser
Utdanningsforbundet er uenig med Kunnskapsdepartementet i vurderingen av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil ha. Utdanningsforbundet oppfatter det som **uforståelig at departementet mener at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser, og at lovreguleringen tilsier at det bør være få tilfeller av maktbruk som skal dokumenteres.**

Utdanningsforbundet er uenig i at lovforslaget bare utgjør overlapp og presisering av gjeldende rett. Selv om Utdanningsforbundet støtter intensjonen bak forslaget, vil vi streke under at **dette er nye oppgaver til ansatte i skolen**. Dette vil være en ekstra bør til allerede hardt pressede lærere og ledere i skolen.

Utdanningsforbundet konstaterer at departementet bare følger lovsporet i forslaget og at verken dette forslaget eller arbeidet med ny opplæringslov regulerer virkemidler som med stor sannsynlighet ville ha sikret en bedre måloppnåelse. **Jus alene kan ikke kompensere for tid, bemanning og kompetanse.**

UTDANNINGS FORBUNDET

Andre høyringssvar

Det er generelt stor støtte til behovet for et regelverk, men de fleste mener innrammingen i § 13-4 er utilstrekkelig, uklar og utydelig.

De fleste støter en lovfestet plikt til forebyggende arbeid.

Noen uttrykker **bekymring for at nye regler kan føre til mer, ikke mindre maktbruk.**

De fleste støtter en melde- og dokumentasjonsplikt, men det er stor variasjon i synet på hvor omfattende omfanget av rapportering bør være:

Kort beskriving av hendinga vs. *Alle inngrep skal dokumenteres og meldes til kommunen/fylkeskommunen og Statsforvalteren*

UTDANNINGS FORBUNDET