



Arkivnr: 2015/6303-3
Saksbehandlar: Sunniva Schultze-Florey

Saksframlegg

Saksgang

| Utval | Saknr. | Møtedato |
|-----------------------------|--------|------------|
| Opplærings- og helseutvalet | | 18.08.2015 |
| Fylkesutvalet | | 27.08.2015 |

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

Samandrag

Regjeringa Stoltenberg sette i 2013 ned eit utval som skulle vurdere dei samla verkemidla for å skape eit godt psykososialt skulemiljø, motverke og handtere mobbing og andre uønskte hendingar i skulen. Utvalet har vore leia av fylkesmann Øystein Djupedal i Aust-Agder. Utvalet overleverte utgreiinga si, NOU 2015:2 Å høre til – *verkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, til kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen 17.3.2015. Høyringsfristen var måndag 22. juni 2015, og administrasjonen har meldt frå om at høyringsfråsegna frå Hordaland fylkeskommune vil verte forseinka.

Forslag til innstilling

Hordaland fylkeskommune sluttar seg til konklusjonane og framlegga til tiltak slik dei går fram av NOU 2015:2 Å høre til – *verkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

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

Fylkesrådmannen, 31.07.2015

Regjeringa Stoltenberg sette i 2013 ned eit utval som skulle vurdere dei samla verkemidla for å skape eit godt psykososialt skulemiljø, motverke og handtere mobbing og andre uønskte hendingar i skulen. Utvalet har vore leia av fylkesmann Øystein Djupedal i Aust-Agder. Utvalet overleverte utgreiinga si, NOU 2015:2 *Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skulemiljø*, til kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen 17.3.2015. Høyringsfristen var måndag 22. juni 2015, og administrasjonen har meldt frå om at høyringsfråsegna frå Hordaland fylkeskommune vil verte forseinka.

NOU 2015:2 inneheld om lag 100 framlegg til tiltak. Djupedal-utvalet legg til grunn fire overordna perspektiv som er styrande for kva problemstillingar dei har vore opptekne av. Det same gjeld for kva strategiar og tiltak som utvalet spesielt meiner bør verte tekne i bruk. Desse perspektiva er:

- Menneskerettane som målestokk
- Samfunnet skal ha ein nullvisjon om og nulltoleranse for krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering
- Fagleg læring må koplast og integrerast med sosial læring
- Inkludering skal gjelde for alle. Inkludering er grunnleggjande for alle elevar og handlar om at alle skal høyre til

Utvalet viser sjølv til det dei meiner er dei 7 viktigaste innsatsområda:

- Ei stor statleg satsing, Inkluderande skule, som mellom anna inneheld skulebasert kompetansebygging
- Endring av kapittel 9a i opplæringslova
- Styrkt handheving av opplæringslova, med endra klageordning og innføring av administrative sanksjonar og reaksjonar
- Målretta innsats mot krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering for å førebyggje og handtere dette
- Styrking av skuleeigarskapen
- «Eit lag rundt eleven» - nye stillingar til skulehelsetenesta og endring av pedagogisk-psykologisk teneste sitt mandat
- Ny forskning på kunnskapssvake område

Djupedal-utvalet foreslår å lovfeste heilt konkret kva skulen pliktar å gjere dersom dei oppdagar mobbing, og at kommunar og skular som ikkje følgjer dette opp, skal straffast økonomisk. Både elevar og foreldre skal kunne klage til Barneombodet dersom skulen eller kommunen ikkje gjer nok for å stoppe mobbing.

Mobbing har i mange år vore eit svært aktuelt tema i samfunnsdebatten. Media, politikarar og folk flest har engasjert seg i diskusjonen om kva som kan gjerast for å unngå at barn og unge vert mobba og diskriminerte. Eit trygt psykososialt skulemiljø er heilt avgjerande for at alle elevar skal kjenne seg inkludert. Alvorleg og langvarig mobbing og anna krenkande åtferd har svært alvorlege konsekvensar, og kan i verste fall gå ut over sentrale rettar som læring, utvikling, liv og helse.

Utdanningsdirektoratet brukar denne definisjonen på mobbing i Elevundersøkinga:

Mobbing er "gjentatt negativ eller "ondsinn" atferd fra en eller flere rettet mot en elev som har vansker for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing". Atferden må finne sted 2 eller 3 ganger i måneden eller oftere for å defineres som mobbing.

Utdanningsdirektoratet gjer greie for forskning på områda mobbing og krenkingar på nettstaden sin om læringsmiljø, <http://www.udir.no/Laringsmiljo/> .

Gjeldande lov- og regelverk

Opplæringslova kapittel 9a Elevane sitt skulemiljø regulerer retten elevane har til eit godt skulemiljø. § 9a-1 gir alle elevar i grunnskulen og vidaregåande skular rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring. Vidare seier § 9a-3 at skulen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremje dette, og at den som oppdagar mobbing, vald, rasisme, snarast skal gripe inn eller varsle skuleleiinga. Skulen skal snarast råd handsame ei slik sak etter reglane om enkeltvedtak etter forvaltningslova.

Rundskriv 2-2010 frå Utdanningsdirektoratet gir utfyllande informasjon og tolking av regelverket.

Opplæringslova kapittel 11 Organ for brukarmedverknad i skolen pålegg i § 11-5a alle vidaregåande skular å ha eit skulemiljøutval, der elevane, dei tilsette, skuleleiinga og fylkeskommunen er representerte. Skulemiljøutvalet skal vere sett saman slik at elevane har fleirtal. Skulemiljøutvalet skal medverke til at skulen, dei tilsette og elevane tek aktivt del i arbeidet for å skape eit godt skulemiljø. Skulemiljøutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skulemiljøet, jf. kap.9a.

Opplæringslova § 11-6 Elevråd og allmøte ved vidaregåande skular seier mellom anna at elevrådet skal arbeide for læringsmiljøet, arbeidsforholda og velferdsinteressene til elevane.

Opplæringslova § 11-9 Foreldreutvalet for grunnopplæringa gir heimel for at foreldreutvalet for grunnopplæringa (FUG) kan ha oppgåver også i første året i vidaregåande opplæring.

Forskrift til opplæringslova § 22-2 Sosial-pedagogisk rådgjeving gir elevane rett til nødvendig rådgjeving om sosiale spørsmål. Formålet med den sosial-pedagogiske rådgjevinga er å medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og at han/ho får hjelp med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan påverke opplæringa og dei sosiale tilhøva på skulen. Skulen har plikt til tett kontakt med instansar utanfor skulen og heimen slik at det vert samanheng i tiltaka rundt eleven.

Opplæringslova § 3-6 Oppfølgingstenesta pålegg fylkeskommunen å ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1 , og som ikkje er i opplæring eller arbeid. Kapittel 13 i forskrift til opplæringslova omhandlar formål, målgruppe, oppgåver og samarbeid og koordinering for oppfølgingstenesta. Tenesta skal mellom anna sikre tverretatleg samarbeid mellom ulike hjelpeinstansar, som t.d. pedagogisk-psykologisk teneste, arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og sosialtenestene.

Opplæringslova § 5-6 pedagogisk-psykologisk teneste regulerer plikta kommunane og fylkeskommunane har til å ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Tenesta skal hjelpe skulane med kompetanse- og organisasjonsutvikling slik at opplæringa vert lagt til rette for elevar med særlege behov.

Skulehelsetenesta er eit kommunalt ansvar. Vertskommunane for dei vidaregåande skulane skal syte for at elevane får eit forsvarleg psykisk og fysisk tilbod, som er gratis og lett tilgjengeleg. Rettleiande nasjonal norm for vidaregåande skular er 800 elevar pr. 100% stilling som helsesøster.

Helsedirektoratet har dei siste åra lyst ut ekstra midlar til styrking av skulehelsetenesta i vidaregåande skule, også i 2015 (27,6 mill.kr.).

Innhald og vurderingar i NOU 2015:2

I NOU 2015:2 er det gjort greie for fire overordna perspektiv som ligg til grunn for konklusjonane, strategiane og tiltaka utvalet tilrår.

Dei fire perspektiva er:

- Menneskerettane som målestokk
- Samfunnet skal ha ein nullvisjon om og nulltoleranse for krenking, mobbing, trakassering og diskriminering
- Fagleg læring og sosial læring høyrer saman
- Inkludering for å høyre til

Djupedal-utvalet har vidare, med utgangspunkt i dei fem utfordringane rettstryggleik, skulekultur, involvering og samarbeid, ansvarleggjering og systematikk og organisering og ansvarsfordeling, definert fem målsettingar for staten sin innsats:

1) Betre rettstryggleik og rettsvern for elevane og ei meir effektiv handheving av kapittel 9a i opplæringslova

- 2) Skulekulturen skal ha nulltoleranse for krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering
- 3) Betre involvering og samarbeid med elevar og foreldre
- 4) Tydelegare ansvarleggjering av skuleeigar og skulen og auka kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skulemiljø, krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering
- 5) Eit styrkt støttesystem med tydeleg ansvars- og oppgåvedeling

Utvalet gjer i kapitla 12 – 21 greie for vurderingane som ligg til grunn for tilrådingane til tiltak. Oppsummeringa nedanfor gjer kort greie for hovudinnhaldet i desse kapitla.

Kapittel 12 Frå menneskerettar til praksis

I dette kapitlet trekkjer utvalet opp rammene for staten sitt arbeid med elevane sitt psykologiske skulemiljø. Utvalet har vore spesielt opptekne av kva som må til for barn og unge sine rettar etter FN sin barnekonvensjon og opplæringslova skal bli oppfylt i praksis. Kapitlet presenterer felles mål for arbeidet og understrekar behovet for ein forsterka innsats for det psykososiale miljøet i skulen. Utvalet foreslår at det vert utarbeidd ein felles nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljø.

Kapittel 13 Arbeid med å fremje eit trygt skulemiljø og å førebyggje krenking, mobbing, trakassering og diskriminering

Dette kapitlet handlar om skulen sitt heilskaplege arbeid, med spesielt fokus på å redusere og å avverje risikoen for krenking, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalet drøftar både korleis skulane kan arbeide for å oppnå ein skulekultur som har nulltoleranse på desse områda, og korleis elevar og foreldre kan involverast betre i arbeidet. Særskilte innsatsområde er å gjere sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket tydelegare. Vidare ønskjer utvalet å styrke Elevorganisasjonen og brukarorgana i skulen.

Kapittel 14 Handtering av krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering i skulen

Utvalet presenterer i dette kapitlet ulike fasar i handteringa, og foreslår at det skal utarbeidast ein rettleiar som byggjer på kunnskap om kva som verkar.

Kapittel 15 Auka rettstryggleik ved å gjere kap. 9a tydelegare

Utvalet foreslår i dette kapitlet omfattande endringar i kap. 9a i opplæringslova. Endringane skal gjere ansvaret for eit trygt psykososialt skulemiljø som fremjar helse, trivsel og sosial tilhøyrse tydelegare, både for skuleeigar, rektor og andre tilsette på skulen. Kap 9a blir endra til kap 9A, etter tilråding frå lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet.

Kapittel 16 Styrkt handheving av brot på kap 9a

I dette kapitlet vert klagehandsaming, tilsyn og høvet til bruk av administrative sanksjonar og reaksjonar retta mot skuleeigarar som ikkje følgjer krava i lova omtalt. I tillegg er reglar om erstatning tema.

Kapittel 17 Skuleigar si styring og støtte

Utvalet har i dette kapitlet fokus på korleis styrke og ansvarleggjere skuleeigar. Skuleeigar skal støtte og rettleie skulane i arbeidet med å utvikle og forbetre det psykososiale skulemiljøet, og i tillegg kontrollere at lovfesta rettar og plikter vert oppfylte. Vidare drøftar dette kapitlet støttesystema til skuleeigar og skulane, og foreslår mellom anna å endre mandatet til PP-tenesta slik at tenesta får ein tydelegare førebyggjande funksjon.

Kapittel 18 Styrkt samarbeid med andre – eit betre støttesystem

Kapitlet omhandlar det statlege og det kommunale støttesystemet, både innanfor og utanfor utdanningssektoren. Utvalet meiner at ressursane og kompetansen i det statlege støttesystemet, som rettleiarkorpsa, nasjonale senter, Senter for IKT i utdanninga og Stadped kan vidareutviklast og samordnast betre enn i dag.

Kapittel 19 Å styrke kompetansen

Kapitel 19 presenterer heilt konkrete tiltak for å heve kompetansen til lærarar og skuleleiarar på heilt sentrale område, mellom anna regelverket som gjeld elevane sitt psykososiale miljø.

Kapittel 20 Forsking

Kapitel 20 handlar om forskning på område utvalet meiner det er nødvendig med meir kunnskap. Det betyr at praksis i skulen må byggje på kunnskap om kva som er effektiv og målretta innsats.

Kapittel 21 Inkluderande skulemiljø – ei ny statleg satsing

Utvalet vurderer i dette kapitlet rammene for eit nytt langsiktig og systematisk statleg arbeid gjennom satsing. Inkluderande skule. Satsinga skal omfatte både juridiske og pedagogiske verkemiddel.

Økonomiske, administrative og andre konsekvensar

Utvalet gjer framlegg om ei rekkje tiltak. Framlegga byggjer på kunnskap om og røynsler frå det ein i dag veit påverkar skulemiljøet. Framlegga inneber omfattande endringar på eit breitt felt. Fleire av framlegga har økonomiske og administrative konsekvensar, og inneber på kort sikt ein auke i offentlege utgifter. Utvalet meiner likevel det på sikt vil vere samfunnsøkonomisk lønsamt å gjere dei grepa dei foreslår. Førebygging av mobbing er til dømes eitt av fleire tiltak som ein veit at reduserer fråfall. Utvalet viser til at berekningar som viser at dersom delen av dei som fullfører vidaregåande opplæring aukar frå 70 til 80% kan den samfunnsøkonomiske gevinsten verte 5,4 mill.kr for kvart kull.

Mange av framlegga vil etter utvalet sine vurderingar kunne realiserast gjennom omdisponering av gjeldande rammer. Fleire av tiltaka vil på sikt kunne medføre reduserte kostnader gjennom betre organisering og samordning av oppgåver og kompetanseheving. Dette gjeld mellom anna satsinga «*Inkluderande skole*», endring av den pedagogisk-psykologiske tenesta og ny forskning. Det er gjort nærare greie for kostnadene i kapittel 24 (side 409).

Oppsummering

Djupedal-utvalet ønskjer ein meir målretta innsats mot krenkingar, mobbing, trakassering og diskriminering, inkludert eit meir intensivt arbeid mot digital mobbing. Utvalet foreslår mellom anna ei ny statleg satsing, «*Inkluderande skole*», som byggjer på forskings- og skulebasert kompetanseutvikling. Utvalet ønskjer vidare å endre kap. 9a i opplæringslova for å gjere skuleeigar og skule sine plikter tydelegare, og foreslår også å fjerne dagens praksis med enkeltvedtak, under føresetnad av at nye krav til sakshandsaming tek i vare elevane sin rettstryggleik. Det vert tilrådd at FN sin barnekonvensjon vert implementert i opplæringssektoren. Vidare foreslår utvalet at Barneombodet vert førsteinstans for klager på krenking, og at Barneombodet også får mynde til administrative reaksjonar og sanksjonar. Andre yrkesgrupper må trekkjast inn i skulen, og pedagogisk-psykologisk teneste må få ei utvida rolle.