

Vedlegg 1

Høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune – NOU 2015: 2 «Å høre til»

Sarpsborg kommune støtter utredningens hovedinnretning og tiltak under forutsetning av at det overføres tilstrekkelige statlige midler for å gjøre de nødvendige kvalitative og administrative endringene i kommunen.

Sarpsborg kommune vurderer utredningen som grundig og viktig, og støtter i utgangspunktet at det legges økt ansvar på skoleeier. Oppgavene som tillegges skoleeier vil medvirke til en tydeliggjøring av skoleeiers rolle overfor skolene. Det økte ansvaret vil innebære noe organisatoriske endringer mht behov for samordning, kompetanseutvikling og forbedring av støttesystemene overfor skolene, og det vil fordre videreutvikling av kommunal praksis for skoleeiers forsvarlige system. Endringene vil ha økonomiske konsekvenser for kommunen, noe en ikke kan se at utredningen tar tilstrekkelig høyde for.

Sarpsborg kommune støtter visjonen om nulltoleranse og at handlingsplikt og enkeltvedtak erstattes av aktivitetsplikt. Det foreslås relativt strenge sanksjoner overfor kommuner, skoleeiere og skoler som forsømmer aktivitetsplikten.

Utredningen oppleves i omfang å ha et stort fokus på sanksjoner og straff/konsekvenser. Sarpsborg kommune ser det som viktig at skoleeiers og skolenes ansvar fokuseres, men mener at for stort fokus på rettigheter, lovgivning og jus vil medvirke til at skolene og kommunene kan bli for opptatt av planer, rutiner og dokumentasjon fremfor endring av skolekultur og psykososialt miljø.

Barneombudet er foreslått som klageinstans. Om Barneombudet er beste eller rette instans for klage vurderes som usikkert, først og fremst fordi barneombudet er en instans med stor avstand til den enkelte kommune og skole. Sarpsborg kommune mener Fylkesmannen bør være klageinstans.

Utvalgets hovedsatsing er basert på forebyggende, kompetent og tverrfaglig innsats for en inkluderende skole og et trygt psykososialt skolemiljø, noe Sarpsborg kommune støtter. Det er betenkelig at utredningen utelater å omtale elever som faller utenfor den ordinære undervisningen og de ordinære sosiale fellesskapene. Elever med funksjonsnedsettelser, med atferdsvansker og med kommunikasjonsvansker opplever ofte segregering og utestengelse som krenkende og diskriminerende.

Aktivitetsplikten bør utvides til å gjelde alle elever, også de som krenkes og utestenges fra de ordinære sosiale fellesskapene pga nedsatt funksjonsevne eller tilpasningsvansker. Utvalget burde ha vurdert endringer i § 5 i opplæringsloven på denne bakgrunnen.

Skoleeier får et betydelig presisert ansvar for kompetanse- og organisasjonsutvikling, tiltaksplaner, kontroll og oppfølging av den enkelte skole. Støttesystemene skal styrkes bl.a. gjennom satsing på PPT og helsesøstertjenesten. Elever og foreldres involvering og medbestemmelse skal styrkes. Det kan stilles spørsmål ved enkelte av utvalgets forslag som vil legge føringer på hvordan kommunen for eksempel skal organisere støttesystemer overfor skolene.

[Sarpsborg kommunes kommentarer til enkeltpunkter og tiltaksforslagene i utredningen](#)

1.7 Presisering av mandatet

Samlede virkemidler – bred og helhetlig tilnærming

Det fremgår av mandatpresiseringene at utvalget legger til grunn en bred tolkning av mandatet, at utvalget legger til grunn et helhetlig perspektiv, at utvalget ønsker å vurdere alle sider ved skolens og skolemiljøets fungering for et godt psykososialt skolemiljø og at det skal jobbes systematisk for å forbygge, håndtere og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Nyere forskning og GSI-statistikk viser at segregerte tiltak øker. Sarpsborg kommune kan ikke se at utvalget har oppfylt sitt mandat fullstendig så lenge utestengning/segregering av elever med funksjonsnedsettelse eller tilpasningsvansker er utelatt fra utredningen.

Avgrensninger

I utvalgets presisering av mandatet er det ikke foretatt noen avgrensninger mot elever med funksjonsnedsettelse eller elever med tilpasningsutfordringer (psykiske vansker, atferdsvansker og kommunikasjonsvansker).

1.6 Samlet oversikt over utvalgets forslag til tiltak

Kapittel 12 Fra menneskerettigheter til praksis

Utvalget har gjort en prisverdig innsats for å utrede vilkår og tiltak for trygge oppvekstmiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for barn og unge. Det er derfor vesentlig at utredningen endres til å omfatte alle elever, også de med funksjonsnedsettelse. En inkluderende skole må være en skole som ikke ekskluderer noen, uansett funksjonsnivå eller tilpasningsevne.

Funksjonsnedsettelse er et kjennetegn forbundet med en person som brukes som grunnlag for å behandle denne personen forskjellig fra andre personer i en tilsvarende situasjon. Å utestenges fra ordinære sosiale skolefellesskap kan anses som usaklig forskjellsbehandling i alle tilfeller hvor eleven selv eller elevens foresatte opplever dette som krenkende eller diskriminerende, og det kan anses som usaklig forskjellsbehandling dersom slik praksis strider mot FNs barnekonvensjon, FNs menneskerettskonvensjon eller Salamanca-erklæringen.

Kapittel 13 Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Kapittel 13 vedr. skolekultur

Et nytt inkluderingsbegrep må definere en skole som ikke ekskluderer noen elever uansett funksjonsevne eller tilpasningsevne.

Forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene som særskilt innsatsområde må også inneholde tiltak som forhindrer utestengning av spesielle elevgrupper.

Fagmiljøer med spisskompetanse må også ha kompetanse på inkludering av elever med funksjonsnedsettelse og tilpasningsvansker.

Kapittel 13 knyttet til elevene på skolen

Det anses som viktig at elevene lærer opp til å forstå at livet består av både oppturer og nedturen, gleder og sorger, og at deres evne til å håndtere vanskelige dager blir viktig slik at de er rustet til å

møte negative opplevelser. Da vil elevene også ha større forståelse for andres opplevelser og bedre kunne være støttende ressurser for hverandre.

Kapittel 13. Foreldresamarbeid:

Skolens ansvar for å involvere foreldrene og samarbeide bør tydeliggjøres bedre.

Kapittel 14 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen

En veileder anses som et meget viktig redskap for skoleeier og skolene. Den må også bygge på kunnskap om god inkluderingspraksis for elever med funksjonsnedsettelse og tilpasningsvansker.

Veilederen bør også skissere mulige tiltak for alle involverte parter i en mobbesak, da skolene har plikt til å ivareta alle parter på best mulig måte i en slik situasjon.

Kapittel 15 Økt sikkerhet ved tydeliggjøring av kapittel 9a i Opplæringsloven

9a endres til 9A

Tiltakene for økt sikkerhet støttes. Aktivitetsplikten bør også gjelde krenkelser og diskriminering ved utestengelse fra ordinære undervisningsfellesskap pga funksjonsnedsettelse.

Utredningen har forslag til lovutkast og endringer i opplæringsloven mv. (Kap 22):

§ 9A-1 Retten til eit trygt psykososialt skolemiljø

«Alle elevar har rett til eit trygt psykososialt skolemiljø som fremjar helse, trivsel, læring og sosial tilhøyrsl. Det er den subjektive opplevinga til eleven som er avgjerande for om ord eller handlingar er krenkjande.»

Skoleeieren og skolen skal sikre denne retten. Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til dette.

§ 9A-2 Retten til eit trygt fysisk skolemiljøet

«Alle elevar har rett til eit trygt fysisk skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helse, trivselen og læringa til elevane.»

Skoleeieren og skolen skal sikre denne retten. Eldre, nedslitte skolebygg og skolebygg med begrenset universell utforming vil være en utfordring.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til dette.

§ 9A-3 Krav til systematisk arbeid med helse-, miljø- og tryggleik – internkontroll

«Skoleeigaren skal arbeide aktivt for å fremje eit trygt fysisk og psykososialt skolemiljø og førebyggje krenkingar.

For å sikre at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte, skal skolen syte for at det kontinuerleg blir utført systematisk arbeid knytt til helse, miljø og tryggleik på alle plan i verksemda. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av det systematiske arbeidet og internkontrollen. Arbeidet skal gjerast i samarbeid med elevane i vidaregåande opplæring og i grunnskolen med elevane og foreldra.»

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til denne fordeling av ansvar mellom skoleeier og skoleleder og at medvirkning fra elever og foresatte styrkes.

Kapittel 16 Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

Saksgangen i forhold til oppfølging av kap. 9A kan synes noe lang og lengre (flere instanser) enn før. Det bør vurderes hva dette vil ha å si for tidsaspektet både for tiltakene som skal settes inn og oppfølgingen av disse.

Straff og bøter må ikke utgjøre et hovedgrep, det kan medføre at skolens fokus blir på dokumentasjon for å «sikre seg», fremfor fokus på forebygging eller på eleven som er krenket.

Sarpsborg kommune er usikre på om barneombudet vil fungere godt som klageinstans. Det blir stor avstand fra den lokale skolen, og krever svært stor kapasitet hos barneombudet. Sarpsborg kommune mener Fylkesmannen bør være klageinstans.

Kapittel 17 Skoleeierens styring og støtte

Skoleeiers ansvar blir sterkt påpekt, og dette vil ha konsekvenser både mht kapasitet, kompetanse organisering og ressursbruk.

Sarpsborg kommune støtter at satsingen på kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale miljøet til alle elever. Endring av mandatet til PP-tjenesten synes greit nok, men Sarpsborg kommune mener at kommunen selv må kunne stå fritt mht å organisere det kommunale støttesystemet overfor skolene. Det anses som viktig å samordne kommunens samlede kompetanse for endring og oppfølging av skolenes læringsmiljøer og det psykososiale skolemiljøet.

Sarpsborg kommune er imot en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten. PPT er en lovpålagt tjeneste så det er vesentlig at kommunen har en aktiv holdning til PPT og de oppgavene som utredningen tiltenker PPT.

Det er positivt at utvalget foreslår å øke kompetansen og kapasiteten til sosialpedagogisk rådgiving i skolene, og å sikre at andre yrkesgrupper i skolene (barne- og ungdomsarbeidere m.fl.) også får forbedret kunnskap om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing og psykisk helse.

Det er også positivt at Utdanningsdirektoratet gis i oppdrag å revidere og digitalisere veilederen om forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10, og å gi eksempler på hvordan systemet kan brukes i praksis.

Kapittel 18 Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Fokus på et bedre støttesystem er bra, men det tverrfaglige perspektivet bør konkretiseres bedre. Skolene trenger lett tilgang til kompetente tverrfaglige oppfølgings- og hjelperessurser, også ut over kl. 14.00. Støttesystemet må være ute i skolen, kjenne skolen og skolekulturen, ha tilstrekkelig faglig autoritet og kompetanse. Det trengs flere yrkesprofesjoner. Fokus på gode overganger er vesentlig.

Det er veldig positivt at skolehelsetjenesten blir styrket slik at de har kapasitet til å være aktive medspillere i arbeidet for et trygt psykososialt skolemiljø.

Kapittel 19 Å styrke kompetansen

Kunnskap om lovverket må stå sentralt i rektorutdanninga. Det er viktig å bygge opp kompetanse om formelt regelverk både hos lærere og ledere, dette kan alle for lite om.

Det er viktig at kunnskap, kompetanse og ferdigheter som bidrar til å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet er fokusområde i all grunn-, etter- og videreutdanning av lærere, rektorer og andre som jobber i skolen og SFO.

Kapittel 20 Forskning

Det bør også prioriteres forskning på diskriminerings- og ekskluderingspraksis overfor diskrimineringsgruppene, spesielt elever med funksjonsnedsettelse, atferdsvansker og psykiske vansker.

Kapittel 21 Inkluderende skolemiljø – en ny statlig satsing

Statlig satsing på en inkluderende skole er en flott satsing i utredningen. Inkluderende skole må gjelde alle elever, og det bør vurderes om § 5 i opplæringsloven medvirker til diskriminering av elever med funksjonsnedsettelse eller tilpasningsvansker.