



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Vår ref:
09/1316-3
A20

Deres ref:

Dato:
24.11.2009

HØRING - NOU 2009:18 RETT TIL LÆRING.

Nittedal kommune oversender herved sin høringsuttalelse vedrørende NOU 2009: 18 Rett til læring. Kommunen inviterte 5 enheter til å komme med innspill og fikk svar fra 3. Administrasjonens utkast bygget på innspill fra PPT, barnehagene, skolene v/ rektor og skolefaglig rådgiver som også utformet rådmannens utkast. Utkastet har deretter vært behandlet i komité for oppvekst og utdanning som innstilte på rådmannens utkast med to tilleggs- og et endringsforslag. Kommunestyret vedtok innstillingen fra komiteen i sitt møte 23.11.2009. Vedlagt følger Nittedal kommunes høringsuttalelse.

Med vennlig hilsen


Anne – Birgitte Sveri
rådmann


Ase Vigdis Degerud
skolefaglig rådgiver
Direkte innvalg: 67 05 91 81



Nittedal kommunes høringsuttalelse - NOU 2009: 18 Rett til læring

Innledning

Det vises til høringsbrev av 22.07.2009 fra Kunnskapsdepartementet vedrørende NOU 2009: 18 Rett til læring. Innstillingen omfatter barn, unge og voksne med særskilte behov. Oppgaven til utvalget har vært å foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Utredningen er svært omfattende. Nittedal kommune har i sitt høringssvar først og fremst vektlagt de tiltakene som berører målgruppen kommunen har ansvaret for, spesielt barn i førskole- og grunnskolealder og PPT.

Nittedal kommune vil peke på det utvalget sier om at forskningen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging, må styrkes. Utvalget understreker at kvaliteten på denne forskningen må heves, slik at kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming og praksis blir styrket. En del uklarheter i utvalgets forslag, og ikke minst utvalgets tro på hva som kan gjøres innenfor gjeldende økonomiske rammer, viser at nettopp kunnskapsgrunnlaget, også for utvalgets arbeid, har vært for dårlig.

Generelt

I følge utvalget får mellom 6 og 7 % av elevene i grunnskolealder spesialundervisning, mens undersøkelser antyder at behovet er nærmere 20 %. Nærmere 30 % av elevene og lærlingene når ikke studie - eller yrkeskompetanse i videregående skole. Nittedal kommune er enig i at dette er bekymringsfullt i en tid da utdanning blir mer og mer viktig for deltakelse i arbeidslivet og for å kunne fungere i samfunnet. Et av tiltakene som utvalget foreslår for å motvirke denne utviklingen, er tidlig innsats og forebygging. Utvalget foreslår at PPT må "tettere på" barnehage og skole og at kompetanse til å avdekke vansker må styrkes på alle nivåer. Nittedal kommune er enig i at grunnlaget for å lykkes i videre skolegang legges i før - og grunnskole og at det derfor må satses på forebygging allerede fra førskolealder. Nittedal kommune er enig i at det må satses på kompetanse, men vil påpeke at dette også er et økonomisk spørsmål.

Utvalget mener at dagens regelverk om spesialundervisning er upresist og at det blir tolket ulikt. Utvalget foreslår at opplæringslovens § 5-1 om retten til spesialundervisning erstattes av rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Utvalget foreslår at dersom foresatte, skole og PPT er enige kan vedtak om ekstra tilrettelegging fattes uten sakkyndig vurdering. Hensikten er bl.a. å unngå ventetid når det er et behov for ekstra tilrettelegging og frigjøre tid for PPT til å kunne arbeide mer systemrettet. Nittedal kommune er enig i at PPT i dag bruker for mye tid på sakkyndighetsarbeid og at det er ønskelig at de jobber mer mot læringsmiljøet som helhet. Nittedal kommune kan ikke se at de foreslåtte endringene er klargjørende i forhold til dagens regelverk og mener forslaget må utredes nærmere.

Gruppen barn, unge og voksne med særskilte behov omfatter en svært uensartet gruppe. De særskilte behovene omfatter alt fra spesifikke vansker med lesing til omfattende behov på grunn av multifunksjonshemming. Når det gjelder sistnevnte gruppe, er ofte flere hjelpeinstanser inne i bildet. Utvalget mener en hovedutfordring i forhold til flere hjelpeinstanser, er mangel på samordning av tilbudene og samarbeidskompetanse. Nittedal kommune er enig i at det må satses på tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og at individuell plan er et godt verktøy for å koordinere dette samarbeidet. Nittedal kommune mener at barnehage og skole er viktige medspillere i dette arbeidet, men er ikke enig i at disse skal ha koordineringsansvaret. Det bør imidlertid tydeliggjøres hvem som skal ha dette ansvaret.

I utvalgets mandat lå det føringer på at de foreslåtte tiltakene skulle ligge innenfor dagens ressursramme. Utvalgets vurdering er at de forslagene som er fremmet, ikke vil kreve økte utgifter for staten eller kommunal sektor, samlet sett. En rekke av de foreslåtte tiltakene vil føre til betydelig utgiftsøkning for kommunen. Det nevnes følgende:

Vedrørende PPT ”tettere på”

Nittedal kommune er enig i at det er ønskelig at PPT er ”tettere på” både i barnehage- og skole og at de involveres sterkere i skolens læringsmiljø. Selv om målsettingen med de tiltakene som foreslås, er at PPT får mindre arbeid tilknyttet sakkyndige utredninger og får frigjort tid til mer systemarbeid, stiller Nittedal kommune seg tvilende til at dette lar seg gjennomføre uten en utvidelse i bemanningen.

Vedrørende kompetanseutvikling

For bl.a. å kunne avdekke problemer på et tidlig tidspunkt, mener utvalget det er behov for omfattende kompetanse i barnehage, skole og PPT. Dette vil det være vanskelig for kommunene å gjennomføre uten overføring av ekstra midler.

Vedrørende endring av opplæringsloven § 5-1

Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1, erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Utvalget sier i utredningen på side 296: ”Omforming av retten til spesialundervisning er ikke ment som et sparetiltak, men erstattes av en annen form for rettighetsfesting som er mer målrettet og funksjonell og favner videre enn dagens spesialundervisning.” Nittedal kommune har i sine kommentarer til forslaget uttrykt bekymring for at forslaget kan medføre økte utgifter i form av bl.a. mer byråkrati og mer binding av ressurser. Nittedal kommune er bekymret for at forslaget kan medføre en økning i antall vedtak, som igjen fører til flere klagesaker, mer byråkrati og mindre fleksibilitet i ressursbruk da disse i økende grad kan bli bundet opp i forhold til enkeltvedtak.

De sentrale tiltakene som kan bidra til bedre læring for dem som har særskilte behov, må ligge innenfor områdene **kompetanseheving** (med tanke på om tiltak er nødvendig, og kompetent gjennomføring av spesialundervisning), **differensiering** og **organisatoriske endringer**. I denne sammenhengen mener Nittedal kommune at det må vurderes nærmere om integreringen i grunnskolen er for omfattende. Det bør vurderes om særskilte grupper av elever kan få bedre tilrettelagt undervisning i spesialinstitusjoner, for eksempel gjennom interkommunalt samarbeid.

Kommentarer til utvalgets forslag til tiltak:

(Tiltakene er nummerert for lettere å kunne referere til tidligere kommentarer)

Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

13-1 Tiltak:

- Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i at systematisk oppfølging av det enkelte barn er viktig for å forebygge vansker og sette inn innsats på et tidlig tidspunkt slik at vanskene ikke utvikler seg.

Dette vil kreve at ansatte i barnehage og skole har bred kompetanse på barns utvikling slik at de vet hva de skal se etter for å avdekke en eventuell skjevutvikling. Denne kompetansen må inn i førskole- og allmennlærerutdanningen. . Oppfølgingsarbeidet må ikke bare være individrettet, men rettes inn mot læringsmiljøet som helhet. PPT må tungt inn som samarbeidspartner allerede fra barnehagestadiet.

13-2 Tiltak:

- Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i at for å sikre en systematisk oppfølging, trengs varierte verktøy og er positiv til at det utvikles en ressursbank. Imidlertid er det uklart på hvilket nivå denne skal utvikles, statlig eller kommunalt. Som også utvalget påpeker, er god oppfølging helt sentral for å oppnå bedre læring. Verktøykassen må derfor inneholde veiledninger som beskriver hvordan problemer som avdekkes skal følges opp.

13-3 Tiltak:

- Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.

Kommentar:

Nittedal kommune stiller spørsmål ved om en så omfattende kartlegging som det her legges opp til, er nødvendig for alle barn. Screening som er en enklere undersøkelse, er et alternativ til kartlegging. Screening tas en gang – enten ved tre, fire eller fem år. Elever som etter screeningen, vurderes å ligge i faresonen, undersøkes grundigere med mer omfattende kartlegging. Fremmedspråklige elever kartlegges oftere for å sikre en god utvikling.

13-4 Tiltak:

- Læringsboka innføres som felles verktøy for tidlig innsats og oppfølging. Boka følger barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående opplæring

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i at dokumentering av barnets og elevens utvikling er bra i forhold til sammenheng og systematikk. For å unngå at dette blir svært ressurskrevende, må det utarbeides maler. Kommunens PPT foreslår at en eventuell læringsbok på sikt blir digital med et felles landsomfattende innhold.

Det foreslåtte tiltaket må imidlertid etter Nittedal kommunes vurdering utredes nærmere. På grunnskolens område bør dette forslaget sees i sammenheng med opplæringslovens forskrift om elevvurdering som nylig er revidert. Flere forhold rundt læringsboka må avklares: Funksjon, innhold, for eksempel hvilke sider av barnets utvikling som skal være i fokus, omfang, dokumentets eierforhold og de juridiske sidene, for eksempel overføring av taushetsbelagte opplysninger, reservasjonsrett m.m.

13-5 Tiltak:

- Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år også i barnehagen.

Kommentar:

Nittedal kommune støtter dette forslaget.

13-6 Tiltak:

- Dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Omfanget av dokumentasjons- og rapporteringssystemer må derfor gjennomgå med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

Kommentar:

Nittedal kommune støtter dette forslaget. Personalet i skolen sier de opplever stadig mer byråkrati. En opprydding og klargjøring av hva som skal dokumenteres er ønskelig og nødvendig.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

14-1 Tiltak:

- Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.

Kommentar:

Det er ulike synspunkter på dette forslaget fra fagmiljøene i Nittedal kommune. Rektorene mener at forslaget fremdeles krever tett samarbeid med PPT, men vil effektivisere arbeidet og gjøre at skolens syn kommer klarere fram. Skolen kan gjøre vedtak innenfor mulighetenes ramme.

PPT påpeker at alle har krav på tilpasset opplæring og mener derfor at formuleringen ”rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen” blir uklar. Når formuleringen er uklar, vil den ikke fungere slik den er ment og slik den trenger å fungere, som en overskrift for en elevs rettighet.

Rettigheten skal, på samme måte som i dag, utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Her er det rom for skjønn. Dersom dette skjønnnet først og fremst skal ivaretas av skolen, som også får kostnaden ved tilbudet, kan det vekke bekymring for om elevers behov og rettigheter blir godt nok ivarettatt.

Grenseoppgangen mellom enkeltvedtak med og uten sakkyndig vurdering blir for utydelig. Dette igjen kan medføre forvirring og større byråkrati både for skolen og PPT. Nittedal kommune er også bekymret for at forslaget kan medføre en økning i antall vedtak og klagesaker, mer byråkrati og mindre fleksibilitet i ressursbruk da ressursene kan bli bundet opp i forhold til enkeltvedtak. Hvilke konsekvenser vil det få når vedtak som fattes skal omfatte ”det mangfold av tiltak som settes i verk”?

14-2 Tiltak:

- Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt, må barnehage/skole og PP-tjeneste samhandle om den videre tilretteleggingen.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i dette.

14-3 Tiltak:

- Den som har ansvaret for gjennomføringen av ekstra tilrettelegging i opplæringen, må ha relevant kompetanse til å møte de utfordringene som ligger til grunn for tilretteleggingen, eksempelvis spesialpedagogisk kompetanse.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i at relevant og spesifikk kompetanse i forhold til elever med særskilte behov er ønskelig og noe kommunen/ skolene skal tilstrebe å inneha. I dag er det de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den ordinære opplæringen. For å unngå problemer i forhold til ansettelser og spørsmålet om adekvat kompetanse, mener Nittedal kommune at dagens formelle kompetansekrav fortsatt bør gjelde. For kommuner som ikke har kompetanse i eget personale, blir det viktig å sørge for at PPT, eventuelt annet støtteapparat, utviklingsveiledere etc. kan gi kommunene den nødvendige bistand.

14-4 Tiltak:

- Individuell opplæringsplan slik denne beskrives i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i læringsboka.

Kommentar:

Nittedal kommune mener at dersom det innføres læringsbok, må individuell opplæringsplan være en del av denne.

14-5 Tiltak:

- Vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering slik det forutsettes i dagens § 5-3 i opplæringsloven, men basert på barnehagens og skolens egen saksforberedelse, gjort i samarbeid med PP-tjenesten.

Kommentar:

Se punkt 14-1

14-6 Tiltak:

- Det skal utarbeides sakkyndig vurdering dersom det er sannsynlig at det må gjøres avvik fra læreplanen

- skolen ikke har den nødvendige kompetanse
- foresatte og barnehagen/skolen krever det
- tilretteleggingen vil kunne forutsette større organisatoriske endringer

Kommentar:

Se punkt 14-1 og 14-3

14-7 Tiltak:

- Rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i dette.

Vedrørende kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

15-1 Tiltak:

- Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennomgås med sikte på å gi fagplanene tydelige innholdsmomenter, og sørge for at det blir et helhetlig og konsistent styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen.

Kommentar:

Nittedal kommune sier seg enig i dette forslaget.

15-2 Tiltak:

- Barnehage- og skoleeiere forsterker rutinene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.

Kommentar:

Nittedal kommune sier seg enig i dette forslaget.

15-3 Tiltak:

- Rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres, og oppgavene vurderes i sammenheng med PP -tjenestens og oppfølgingstjenestens oppgaver.

Kommentar:

Nittedal kommune sier seg enig i dette forslaget.

Vedrørende kapittel 16 PP- tjenesten og Statped tettere på

16-1 Tiltak:

- PP- tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte læreversker.

Kommentar:

Nittedal kommune sier seg enig i forslaget, men vil understreke behovet for økte ressurser til kommunene i takt med nye og utvidede oppgaver tillagt PPT

16-2 Tiltak:

- Det tas inn en bestemmelse om PP- tjenesten i barnehageloven

Kommentar:

Nittedal kommune støtter forslaget, men vil samtidig understreke behovet for økte rammeoverføringer i forbindelse med PPT sine utvidede oppgaver.

16-3 Tiltak:

- Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP- tjenesten, underlagt utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller en høyskole. Senteret gis en økonomisk ramme på seks fagårsverk – 8. millioner kroner.

Kommentar:

Nittedal kommune støtter forslaget.

16- 4 Tiltak:

- Det utvikles et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP- tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kroner per år

Kommentar:

Nittedal kommune støtter forslaget

16-5,6,7,8,9 Tiltak

- som vedrører samordning av og avvikling av sentre.

Kommentar:

I det interne fagmiljøet er det ulike meninger om nedleggelse av de statlige hørselsskolene på grunnskolens nivå. De som er imot, begrunner dette med at flere av disse elevene vil være avhengig av de statlige spesialskolene for å få et likeverdig opplæringstilbud.

Nittedal kommune har for øvrig ingen kommentarer til forslagene vedrørende det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, statped, men vil understreke at eventuelle frigjorte midler på grunn av nedleggelser, samordning og omstrukturering, må kanaliseres inn i PPT slik at bemanningen kan styrkes i tråd med at PPT får en mer sentral rolle i barnehage og skole.

Vedrørende kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

17-1 Tiltak:

- Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i at individuell plan er et godt verktøy for å koordinere og samordne de ulike tjenestetilbudene til barn, unge og voksne med omfattende behov.

Nittedal kommune er ikke enig i at bestemmelser om individuell plan skal hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Retten til individuell plan bør fortsatt være hjemlet i sosialtjenesteloven og pasientrettighetsloven. Denne retten gjelder for mennesker med varige, sammensatte hjelpebehov. Barnehageloven og opplæringsloven skal regulere skolenes og barnehagenes drift og ansvar. En individuell plan er mer overordnet, og skal i mange tilfeller strekke seg gjennom hele livet.

17-2 Tiltak:

- Bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene.

Kommentar:

Se punkt 17-1

17-3 Tiltak:

- Det oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke.

Kommentar:

Nittedal kommune støtter dette forslaget.

17-4 Tiltak:

- Det innføres rett til én tjenestekoordinator (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Kommentar:

Nittedal kommune er i utgangspunktet positiv til en tjenestekoordinator, men er bekymret for det økonomiske knyttet til en slik rett i en ellers stram kommuneøkonomi.

17-5 Tiltak:

- Kommunene, fylkeskommune og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.
Det må klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.

Kommentar:

Nittedal kommune sier seg enig.

Vedrørende kapittel 18 Kompetanse på alle nivåer

18-1,2,3 Tiltak:

- Den allmenne kvalifiseringen i relevante grunnutdanninger følges nært opp og styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til ekstra tilrettelegging i opplæringen, herunder spesialpedagogiske emner.
- Ordningene for etter- og videreutdanningstilbud blir styrket, både når det gjelder allmenn kvalifisering og kvalifisering med hensyn til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging.
- Grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammene av GNIST.

Kommentar:

Nittedal kommune er enig i disse synspunktene, men understreker at kommunene må få overført ekstra ressurser til kompetanseutvikling dersom dette skal la seg realisere lokalt.

18-4,5 og 6Tiltak:

- Barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse på læringsmiljø og vanlige læringsutfordringer hos barn, slik at de kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.
- Samspillet mellom kartlegging, evaluering og tiltak styrkes som kompetansefelt i lærerutdanningene.
- Profesjonsorienteringen i de disiplinorienterte masterutdanningene blir styrket når det gjelder praktisk-pedagogisk orientering, krav til praksis i studiene og rådgivning ved starten av yrkeskarrieren.

Kommentar:

Som punkt 18-1,2,3