



SAKSUTSKRIFT

Arkivsak 09/06235
Arkivkode Blank
Saksbehandler Ole Magne Grytvik

Saksgang
Hovedutvalg skole og oppvekst

Møtedato
11.11.2009

Saksnr
19/09

Høring - NOU 2009:18 Rett til læring

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere:

Vedlegg:

Ikke trykt vedlegg - NOU 2009:18 Rett til læring, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer>
Oversikt over utvalgets forslag, vedlegg 1

Sammendrag:

NOU 2009:18 *Rett til læring* er utarbeidet av utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov (Midtlyngutvalget). Det legges frem 6 strategier som til sammen innholder mer enn 60 forslag til tiltak. Utvalgets innstilling inneholder også en rekke særmerknader fra enkeltmedlemmer i utvalget. Etter rådmannens vurdering ville saken blitt svært omfattende dersom alle forslagene skulle legges frem for behandling i hovedutvalget. Rådmannen har derfor vektlagt en gjennomgang av strategier og forslag som har særlig betydning for det pågående arbeidet knyttet til grunnopplæringen i Sarpsborg kommune og med forankring i den vedtatte oppvekst- og utdanningspolitiske plattformen for kommunen.

Rådmannen konstaterer med tilfredshet at mange av prinsippene som legges til grunn i utvalgets vurderinger og forslag til tiltak er i samsvar med de analyser og prioriteringer som kommunens utdanningspolitiske plattform bygger på.

Utredning:

Bakgrunnen for utvalgets forslag til tiltak er erkjennelsen av at grunnopplæringen i Norge fortsatt har betydelige utfordringer. Nasjonale og internasjonale rapporter og forskning viser at man ikke har lyktes i å realisere målet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbyttet. En uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter og det er svak gjennomføring i videregående opplæring. Skolen reproducerer og forsterker sosiale forskjeller i stedet for å løfte fram det beste i hver enkelt, uavhengig av sosial bakgrunn.

Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak skal bygge på de overordnede prinsippene om retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle, samt prinsippet om universell utforming. I mandatet for utvalget skal forslagene fremmes innenfor dagens ressursramme.

Tidlig innsats og forebygging er utvalgets første strategi. Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv og som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes uansett alder. Det foreslås å gi barnehage- og skoleeier en sterkere forpliktelse til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Det er allerede innført ekstra innsats i lesing og regning på 1. – 4. årstrinn i grunnskolen. Utvalget viser imidlertid til undersøkelser som avdekker til dels stor ulikhet mellom barnehager når det gjelder kartlegging av barnets språk. Det foreslås derfor å innføre en plikt for kommunen til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.

Kunnskap om et barn og barnets utvikling fører ikke nødvendigvis til at barnet får nødvendig hjelp på riktig tidspunkt og i riktig form. Utfordringen i de fleste barnehager og skoler er evne og muligheter til å følge opp denne kunnskapen. Utvalget foreslår derfor utviklingen av en ressursbank med varierte verktøy som en støtte i oppfølgingen av barn og elever. I tilfelle der det mangler kompetanse sier utvalget at dette må gjøres tilgjengelig blant annet gjennom samarbeid med PP-tjenesten.

Utvalget foreslår å innføre en ordning for å sikre overføring av kunnskap om barnet og elevens utvikling, læring og læringsmiljø gjennom barnehage, grunnskole og videregående skole. *Læringsboka* skal fremme barnets/elevens læring, trivsel og personlige utvikling. Den skal dokumentere barnehagens og skolens oppfølging, tilretteleggingsstrategier og læringsmiljø. Læringsboka skal styrke samarbeidet og dialogen mellom barnehage/skole og hjemmet og sikre sammenheng og overganger i opplæringsløpet.

Samtidig mener utvalget at dokumentasjons- og rapporteringsarbeid i barnehage og skole skal begrenses til det som tjener barnets og elevens utvikling, læring og læringsmiljø. Det må derfor foretas en gjennomgang av ulike dokumentasjons- og rapporteringssystemer med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.

Rådmannen slutter seg til utvalgets vurdering. Tidlig kunnskap om barnets egenart og læringsstil kombinert med riktige pedagogiske verktøy og individuell tilrettelegging er en forutsetning for at Sarpsborg kommune skal være et sted ”der barn og unge lykkes”. Sarpsborg er allerede godt i gang med utvikling av en ressursbank gjennom pedagogisk fagsenter. En ordning som læringsboka vil ivareta dokumentasjon av barnet/elevens utvikling og sikre overføring av kunnskap om eleven fra et nivå til det neste.

Den neste strategien er kalt *Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Ordningen vil erstatte retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1. Retten skal utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen vil omfatte det mangfold av tiltak som settes i verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak.

Når tiltak som er satt inn for å bedre læringsutbyttet ikke har hatt ønsket effekt inntreffer en plikt til samhandling mellom barnehage/skole og PP-tjenesten.

Utvalget foreslår at 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. Der deler av arbeidet utføres av

assistent, skal personer med spesialpedagogisk eller annen særlig relevant kompetanse veilede denne for å sikre et forsvarlig læringsutbytte i tråd med mål i læreplan eller de individuelle målene som er satt opp for eleven.

Individuell plan som beskrevet i opplæringsloven § 5-5 skal inngå i *læringsboka*.

Det foreslås at mange vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering. Dagens bestemmelser er absolutte med hensyn til at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før det kan gjøres vedtak om spesialundervisning. Utvalget mener imidlertid at det i mange tilfelle vil være klart hvilken tilrettelegging det er behov for. Dersom skole, foresatte og PP-tjeneste er enige om tiltakene, er det ingen grunn til å bruke unødvendig mye tid og ressurser på formelle prosedyrer.

Sakkyndig vurdering bør etter utvalgets mening begrenses til tilfelle der

- 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.

Rådmannen stiller seg positiv til forslagene til endring. Formalkravet om sakkyndig vurdering binder opp betydelige ressurser i PP-tjenesten og fører til at tjenesten ikke får tid til å utføre helt nødvendig systemarbeide i forhold til skolen og barnehagen. Dette gjelder ikke minst hjelp til etablering av ny kompetanse, samt hjelp til organisering av læringsmiljø og andre læringsbetingelser.

En oppmykning av kravet til sakkyndig vurdering vil dessuten gjøre at det enkelte barn og den enkelte elev kan få hjelp langt raskere enn under de gjeldende formalkrav. For det enkelte barn er det nettopp rask og riktig hjelp som er avgjørende.

Utvalget foreslår å hjemle retten til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder til barnehageloven. Retten må utformes i tråd med barnehagens særpreg og også omfatte barn som ikke går i barnehage. Rådmannen slutter seg til dette forslaget da dagens rett er knyttet til opplæringsloven og ikke er tilstrekkelig tydelig når det gjelder de yngste barna.

Tilpassede og fleksible opplæringsløp er navnet på den tredje strategien. Utvalget vil gjennom forslagene signalisere en retning for videre utvikling av grunnopplæringen. Det foreslås at 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. Utvalget legger stor vekt på at det utvikles bedre rutiner for overganger og samarbeid mellom barnehage, skole og lærebedrifter. Utvalget er opptatt av at det utvikles mer fleksibilitet på ungdomstrinnet, blant annet gjennom større vektlegging på praktisk opplæring for å kunne ta bedre vare på alle elevene. Gjeldende ordning med omdisponering av inntil 25 prosent av timetallet mellom fag synes å være lite utnyttet i dag, og kan med fordel utvikles videre. De øvrige tiltakene i strategien er særlig rettet mot innhold og organisering i videregående opplæring, samarbeid med arbeidslivet, rådgivningstjenesten og tilbudet til elever som ved overgang fra grunnskolen ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.

Rådmannen forstår Midtlyngutvalgets forslag om tydeligere fagplaner. Det er imidlertid uklart på hvilken måte utvalget tenker seg en slik tydeliggjøring. Skoleeier har ansvar også når det gjelder utarbeidelse av lokale læreplaner. Rådmannen mener det er en naturlig del av det kommunale kvalitetsvurderingssystemet å vurdere og eventuelt korrigere form og innhold i lokale læreplaner. Det vil være uheldig dersom den lokale handlingsfriheten svekkes på dette området og rådmannen er svært skeptisk til endringer i gjeldende fagplaner dersom dette bidrar til å redusere fokus på læringsmålene.

Neste strategi er *PP-tjenesten og Statped tettere på*. Tiltakene i strategien skal bidra til at PP-tjenesten får en mer sentral rolle i utviklingen av barns og unges læringsmiljø. Dette vil stille krav til kapasitet, kompetanse og strukturer for samhandling. En oppmykning i kravet om sakkyndig vurdering vil kunne gi økt kapasitet hos PPT til mer aktivt å bidra i forhold til utviklingen av lokalt læringsmiljø. Dette området kalles gjerne PPTs systemarbeid og er sterkt etterspurt fra barnehager og skoler. Utvalget foreslår at det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole. For å sikre at PPT kommer "tettere på" og kan videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte læreversker foreslår utvalget at det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere. Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner.

Tiltakene finansieres gjennom en endring av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped). Ulike deler av Statped legges ned mens andre omorganiseres. Forholdet mellom PP-tjenesten og Statped baseres på at PP-tjenesten skal ha kompetanse på versker med høy forekomst, mens Statped skal bistå kommunenivået ved versker med lav forekomst. Det må også gås opp nye grenselinjer mellom Statped og helsetjenesten, psykiatri, NAV m.fl.

Rådmannen slutter seg til forslaget om at nødvendig og kompetent hjelp raskest mulig og uten organisatoriske og geografiske hindringer. Statped består av ulike kompetansesentre med fokus på forskjellige fagområder som syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon med mer. Østfold har ikke slike sentra og kommer nest dårligst ut av landets fylker når det gjelder fordeling av Statpeds tjenester uttrykt som kroner pr innbygger i perioden 1996-2007. Rådmannen finner det rimelig at systemets organisasjon endres slik at større andel av ressursene kommer barn og elever i Østfold til gode.

Den femte strategien omtales som *helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid*. Utvalget lister opp en rekke tiltak som kan bidra til bedre samhandling mellom de mange instansene som har ansvar for barn og unges utvikling. Eksempler på tiltak er å hjemle bestemmelsen om individuell plan i barnehageloven og opplæringsloven og å harmonisere de aktuelle lovverkene. Det foreslås en tydeligere grenseoppgang av ansvar mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og spesialisthelsetjenesten som barne- og ungdomsklinikker. Det foreslås å iverksette tiltak for å sikre at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven. Utvalget ser også behovet for å finne frem til en skolefritidsordning (SFO) også for elever med behov for særskilt hjelp og støtte etter 7. årstrinn.

Rådmannen støtter strategien. Sarpsborg kommune har utarbeidet en felles plattform for helhetlig rehabilitering. Det kan også i denne sammenheng vises til prosjekt Nærmiljøhuset hvor et av hovedmålene er nettopp samhandling på tvers av fag og etater. Rådmannen varsler forøvrig en plan for kvalitetsheving av SFO i forbindelse med budsjettbehandlingen. Planen skal blant annet vurdere SFO som del av et helhetlig opplæringsstilbud.

Utvalgets siste strategi er *økt kompetanse på alle nivåer*. Det foreslås styrking av førskolelærer- og allmennlærerutdanningen både i form av grunn-, etter- og videreutdanning. Særlig fokus legges på høyfrekvente utfordringer og dilemmaer som begynneropplæring (lesing, skriving og regning) og samspillsvansker/psykiske versker. Læreutdanningen må også inneholde samarbeidskompetanse.

Barne- og ungdomsarbeider er en relativt ny yrkesgruppe som gradvis erstatter ufaglærte assistenter i barnehage og skoler. Utvalget foreslår å heve kompetansen på læringsmiljø og

vanlige læringsutfordringer slik at yrkesgruppen bedre kan bidra til en inkluderende barnehage og skole.

Utvalget ser et klart behov for å styrke den spesialpedagogiske kompetansen, både i lærerutdanningene og i masterutdanningene i spesialpedagogikk. Det samme gjelder sosialpedagogisk/sosialfaglig kompetanse.

Kompetanseheving i PP-tjenesten er tidligere omtalt. Statped og universitets- og høyskolesektoren må utvikle gode samarbeidsrutiner og forskningen må styrkes.

Rådmannen slutter seg til strategien og viser blant annet til den pågående videreutdanning i pedagogisk ledelse for skole- og barnehageledere.

Konklusjon:

Rådmannen vurderer strategiene som legges frem av Midtlyngutvalget til å ha stor relevans for det oppvekstarbeidet som finner sted i Sarpsborg kommune. Uvalget fremholder nødvendigheten av å ta i bruk metoder og organiseringsformer som sikrer at opplæringen i større grad tilrettelegges for alle elever. Vedtakene om spesialundervisning i grunnskolen kan gi inntrykk av at skolen i dag er best tilpasset jenter fra ressurssterke hjem. Likeledes understreker utvalget behovet for riktig hjelp som kan settes raskt inn når behovet melder seg. I oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune pekes det på de samme problemstillingene. Rådmannen er derfor særlig tilfreds med at den offentlige utredningen forsterker og presiserer de samme analysene og tiltakene som legges til grunn i Sarpsborg.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Økonomiske konsekvenser:

Utvalgets innstilling utgjøres av forslag til strategier og tiltak. Utvalget mener selv dette skjer innen rammen av eksisterende ressurser. Innstillingen vil normalt kunne bli fulgt opp av en stortingsmelding hvor tiltakene får en konkret utforming i form av endring i lover og forskrifter og der finansieringen gjøres mer konkret. Det er derfor vanskelig allerede nå å si noe om økonomiske konsekvenser for Sarpsborg kommune. Generelt vil rådmannen forutsette at tiltak som medfører økte kostnader for kommunen må følges av tilsvarende økning i rammeoverføringene fra staten.

Rådmannens innstilling:

Hovedutvalget slutter seg til de vurderingene som fremkommer i Midtlyngutvalgets utredning med de kommentarene som er gitt ovenfor.

Behandling i Hovedutvalg skole og oppvekst 11.11.2009

Følgende representanter hadde ordet i saken:

Elsie Brenne (AP), Kristine Gustavsen (SV), Line B. Olsen (AP), Erik Due (PP), Pål Rognstad (V), Ann-Karin Aarvik (KRF)

Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Hovedutvalg skole og oppveksts vedtak:

Hovedutvalget slutter seg til de vurderingene som fremkommer i Midtlyngutvalgets utredning med de kommentarene som er gitt ovenfor.

Rett utskrift
Dato: 13.11.2009

Gunn K. Evensen
hovedutvalgssekretær