

FYLKESRÅDMANNEN

Kunnskapsdepartementet

Saksbehandler: Karen Grundesen
Direkte tlf.: 37017404

Deres ref.:
Vår ref.: 2009/6584-
30080/2009

Vår dato: 11.12.2009
Arkivnr.: A42/&13

HØRING - RETT TIL LÆRING - NOU 2009:18

Aust-Agder fylkeskommune har fått utsatt høringsfrist for uttalelse til NOU 2009:18 - Rett til læring.

Fylkestinget i Aust-Agder fattet i møte 8.12.2009 følgende vedtak:

"Aust-Agder fylkeskommune gir følgende uttalelse til NOU 2009:18 – Rett til læring:

1. **Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging**

Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene om å styrke tidlig innsats og forebygging for barn og unge, men støtter ikke forslaget om å innføre en læringsbok fra barnehage til avsluttet videregående opplæring. Konsekvensene må i tilfelle utredes nærmere.

2. **Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen**

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5 – 1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging av opplæringen, og at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering fra PPT.

3. **Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp**

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til yrkesretting av fellesfagene og differensierte læreplaner.
- Konsekvensene av forslaget om insentivordninger i fagopplæringen og to år Vg3-opplæring i skole, bør utredes nærmere. Aust-Agder fylkeskommune forutsetter at fylkeskommunene får dekket ekstrakostnadene ved forslagene.

4. **Kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på**

- Aust-Agder fylkeskommune støtter hovedprinsippene i forslaget til omorganisering av Statped og styrking av PP-tjenesten.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter imidlertid ikke forslaget om at Statped organiseres med fire regionsentre, sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Nye sentre bør knyttes opp til etablerte kompetansemiljøer, for eksempel universitetene.

Samtidig bør kommuner og fylkeskommuner som "kunder" sikres innflytelse over sentrene. Aust-Agder fylkeskommune er enig i at Statped i framtiden ivaretar kompetanse på fagområder med lav forekomst i befolkningen.

- Aust-Agder fylkeskommune støtter ikke forslaget om å etablere et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten underlagt Utdanningsdirektoratet. PP-tjenesten er et kommunalt/fylkeskommunalt tjenestetilbud og ikke et statlig tilbud.

5. Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene når det gjelder helhet og tverrfaglig samarbeid. En kan imidlertid ikke se at utvalget belyser ansvaret mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå for nødvendig pleie, omsorg, medisinsk behandling og eventuelle tvangstiltak for unge med opplæringsrett. Utvalget har derfor ikke foretatt en reell vurdering av hvordan en kan få til en bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede for ungdom i videregående opplæring som har behov for kommunale/medisinske tjenester også i skoletiden.
- Aust-Agder fylkeskommune kan støtte forslaget om at individuell plan (IP) kan hjemles i barnehage- og opplæringsloven, men det må komme klart fram at skolens ansatte ikke skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Denne oppgaven må legges til kommunens helse- og sosialtjeneste.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at PP-tjenesten får en selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Aust-Agder fylkeskommune kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket for å legge til rette for et samarbeid mellom PPT og OT. En kan heller ikke se at det er behov for ytterligere føringer mellom skolemyndighetene og NAV for å inngå samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.

6. Kapittel 18 Kompetanse på alle nivåer

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til kompetanseheving i alle ledd som arbeider med barn og unge. En forutsetter at fylkeskommunene/kommunene får dekket de økonomiske kostnadene ved forslagene. Når midlene er tilgjengelige, må skoleeiere og utdanningsinstitusjoner samarbeide om innholdet i utdanningene og om hvilke målgrupper som skal prioriteres. Dette bør skje på regionalt nivå.

7. Generelt

- Utvalget fremmer mange gode forslag, men mangler forankringen i en helhetlig tiltakskjede der roller, oppgaver og ansvar er entydig definert.
- Utvalget har ikke avklart i hvilken grad opplæring i egne grupper kan aksepteres.
- Utvalgets gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til tiltak er ikke fullstendige og gode nok som beslutningsgrunnlag."

Saksdokument følger vedlagt.

Med hilsen

Karen Grundesen
rådgiver



Aust-Agder fylkeskommune

Saksframlegg

Dato: 29.10.2009
 Arkivref: 2009/6584-26249/2009 /
 A42/&13

Saksbehandler: Karen Grundesen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
09/11	Yrkesopplæringsnemnda	20.11.2009
09/50	Fylkestinget	08.12.2009

HØRING - RETT TIL LÆRING - NOU 2009:18

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

Aust-Agder fylkeskommune gir følgende uttalelse til NOU 2009:18 – Rett til læring:

8. Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene om å styrke tidlig innsats og forebygging for barn og unge, men støtter ikke forslaget om å innføre en læringsbok fra barnehage til avsluttet videregående opplæring. Konsekvensene må i tilfelle utredes nærmere.

9. Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5 – 1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging av opplæringen, og at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering fra PPT.

10. Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til yrkesretting av fellesfagene og differensierte læreplaner, men ser at en svekking av kravene til fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogram, kan gjøre det vanskeligere for elever med yrkesfaglig utdanning å få studiekompetanse.
- Konsekvensene av forslaget om insentivordninger i fagopplæringen og to år Vg3-opplæring i skole, bør utredes nærmere. Aust-Agder fylkeskommune forutsetter at fylkeskommunene får dekket ekstrakostnadene ved forslagene.

11. Kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på

- Aust-Agder fylkeskommune støtter hovedprinsippene i forslaget til omorganisering av Statped og styrking av PP-tjenesten.

- Aust-Agder fylkeskommune støtter imidlertid ikke forslaget om at Statped organiseres med fire regionsentre, sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Nye sentre bør knyttes opp til etablerte kompetansemiljøer, for eksempel universitetene. Samtidig bør kommuner og fylkeskommuner som "kunder" sikres innflytelse over sentrene. Aust-Agder fylkeskommune er enig i at Statped i framtiden ivaretar kompetanse på fagområder med lav forekomst i befolkningen.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter ikke forslaget om å etablere et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten underlagt Utdanningsdirektoratet. PP-tjenesten er et kommunalt/fylkeskommunalt tjenestetilbud og ikke et statlig tilbud.

12. Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene når det gjelder helhet og tverrfaglig samarbeid. En kan imidlertid ikke se at utvalget belyser ansvaret mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå for nødvendig pleie, omsorg, medisinsk behandling og eventuelle tvangstiltak for unge med opplæringsrett. Utvalget har derfor ikke foretatt en reell vurdering av hvordan en kan få til en bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede for ungdom i videregående opplæring som har behov for kommunale/medisinske tjenester også i skoletiden.
- Aust-Agder fylkeskommune kan støtte forslaget om at individuell plan (IP) kan hjemles i barnehage- og opplæringsloven, men det må komme klart fram at skolens ansatte ikke skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Denne oppgaven må legges til kommunens helse- og sosialtjeneste.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at PP-tjenesten får en selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Aust-Agder fylkeskommune kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket for å legge til rette for et samarbeid mellom PPT og OT. En kan heller ikke se at det er behov for ytterligere føringer mellom skolemyndighetene og NAV for å inngå samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.

13. Kapittel 18 Kompetanse på alle nivåer

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til kompetanseheving i alle ledd som arbeider med barn og unge. En forutsetter at fylkeskommunene/kommunene får dekket de økonomiske kostnadene ved forslagene. Når midlene er tilgjengelige, må skoleeiere og utdanningsinstitusjoner samarbeide om innholdet i utdanningene og om hvilke målgrupper som skal prioriteres. Dette bør skje på regionalt nivå.

14. Generelt

- Utvalget fremmer mange gode forslag, men mangler forankringen i en helhetlig tiltakskjede der roller, oppgaver og ansvar er entydig definert.
- Utvalget har ikke avklart i hvilken grad opplæring i egne grupper kan aksepteres.
- Utvalgets gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til tiltak er ikke fullstendige og gode nok som beslutningsgrunnlag.

Behandling i Yrkesopplæringsnemnda 20-11-2009:

Fylkesrådmannens forslag vedtatt.

Komitebehandling 1.12.2009:*Punkt 1*

Flertallet bestående av Tone Helene Strat, KRF, Anne Kristiansen, KRF, Audun Tømmerås Vpp, Bjørgulf Sverdrup Lund H, Torunn Ostad H, Nina Skiftenes Frp, Eyolf Bakke Frp. fremmer følgende forslag:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Mindretallet bestående av Aud Angelstad Sp, Tellef Inge Mørland AP, Tore Wold Ap, Signe Ann Jørgensen SV fremmer følgende forslag:

Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene om å styrke tidlig innsats og forebygging for barn og unge, *og er i utgangspunktet positive til* forslaget om å innføre en læringsbok fra barnehage til avsluttet videregående opplæring. Konsekvensene må i tilfelle utredes nærmere.

Punkt 2:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Punkt 3:

En enstemmig komite fremmer følgende forslag til endring av første kulepunkt:

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til yrkesretting av fellesfagene og differensierte læreplaner.

Andre kulepunkt.

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Punkt 4:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Punkt 5:

Mindretallet bestående av Tone Helene Strat KRF, Anne Kristiansen, KRF, Signe Ann Jørgensen SV og Tore Wold Ap fremmet følgende forslag til endring av kulepunkt 2:

Aust-Agder fylkeskommune kan støtte forslaget om at individuell plan (IP) kan hjemles i barnehage- og opplæringsloven,.

Flertallet bestående av Audun Tømmerås Vp, Bjørgulf Sverdrup Lund H, Torunn Ostad H, Nina Skiftenes Frp, Eyolf Bakke Frp og Tellef Inge Mørland Ap fremmet følgende forslag:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Øvrige kulepunkter:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Punkt 6 og 7:

Som fylkesrådmannens tilråding i saken.

Behandling i plenum 8.12.2009:*Votering:*

Pkt. 1:

Ved alternativ votering mellom komiteens flertallsinnstilling og komiteens mindretallsinnstilling, ble flertallsinnstillingen vedtatt med 19 mot 16 stemmer.

Pkt. 2:

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 3:

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 4:

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 5:

Ved alternativ votering mellom komiteens flertallsinnstilling og komiteens mindretallsinnstilling, ble flertallsinnstillingen vedtatt med 21 mot 14 stemmer.

Pkt. 6 og 7:

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

Dermed var følgende vedtatt:

Aust-Agder fylkeskommune gir følgende uttalelse til NOU 2009:18 – Rett til læring:

15. Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

Aust-Agder fylkeskommune støtter i hovedsak forslagene om å styrke tidlig innsats og forebygging for barn og unge, men støtter ikke forslaget om å innføre en læringsbok fra barnehage til avsluttet videregående opplæring. Konsekvensene må i tilfelle utredes nærmere.

16. Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5 – 1 erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging av opplæringen, og at vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen kan fattes uten sakkyndig vurdering fra PPT.

17. Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til yrkesretting av fellesfagene og differensierte læreplaner.
- Konsekvensene av forslaget om insentivordninger i fagopplæringen og to år Vg3-opplæring i skole, bør utredes nærmere. Aust-Agder fylkeskommune forutsetter at fylkeskommunene får dekket ekstrakostnadene ved forslagene.

18. Kapittel 16 PP-tjenesten og Statped tettere på

- Aust-Agder fylkeskommune støtter hovedprinsippene i forslaget til omorganisering av Statped og styrking av PP-tjenesten.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter imidlertid ikke forslaget om at Statped organiseres med fire regionsentre, sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Nye

sentre bør knyttes opp til etablerte kompetansemiljøer, for eksempel universitetene. Samtidig bør kommuner og fylkeskommuner som "kunder" sikres innflytelse over sentrene. Aust-Agder fylkeskommune er enig i at Statped i framtiden ivaretar kompetanse på fagområder med lav forekomst i befolkningen.

- Aust-Agder fylkeskommune støtter ikke forslaget om å etablere et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten underlagt Utdanningsdirektoratet. PP-tjenesten er et kommunalt/fylkeskommunalt tjenestetilbud og ikke et statlig tilbud.

19. Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene når det gjelder helhet og tverrfaglig samarbeid. En kan imidlertid ikke se at utvalget belyser ansvaret mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå for nødvendig pleie, omsorg, medisinsk behandling og eventuelle tvangstiltak for unge med opplæringsrett. Utvalget har derfor ikke foretatt en reell vurdering av hvordan en kan få til en bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede for ungdom i videregående opplæring som har behov for kommunale/medisinske tjenester også i skoletiden.
- Aust-Agder fylkeskommune kan støtte forslaget om at individuell plan (IP) kan hjemles i barnehage- og opplæringsloven, men det må komme klart fram at skolens ansatte ikke skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Denne oppgaven må legges til kommunens helse- og sosialtjeneste.
- Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at PP-tjenesten får en selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Aust-Agder fylkeskommune kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket for å legge til rette for et samarbeid mellom PPT og OT. En kan heller ikke se at det er behov for ytterligere føringer mellom skolemyndighetene og NAV for å inngå samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.

20. Kapittel 18 Kompetanse på alle nivåer

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslagene til kompetanseheving i alle ledd som arbeider med barn og unge. En forutsetter at fylkeskommunene/kommunene får dekket de økonomiske kostnadene ved forslagene. Når midlene er tilgjengelige, må skoleeiere og utdanningsinstitusjoner samarbeide om innholdet i utdanningene og om hvilke målgrupper som skal prioriteres. Dette bør skje på regionalt nivå.

21. Generelt

- Utvalget fremmer mange gode forslag, men mangler forankringen i en helhetlig tiltakskjede der roller, oppgaver og ansvar er entydig definert.
- Utvalget har ikke avklart i hvilken grad opplæring i egne grupper kan aksepteres.
- Utvalgets gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til tiltak er ikke fullstendige og gode nok som beslutningsgrunnlag.

2. SAMMENDRAG

Innstillingen fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov fremmer etter fylkesrådmannens vurdering mange gode forslag til tiltak.

Det betydelig antall særmerknader svekker imidlertid på mange måter innholdet i deler av rapporten. Fylkesrådmannen konstaterer at NOU 2009:18 ikke er det konsensusdokument som det blir presentert å være. Utvalget har heller ikke oppnådd det som var noe av hensikten med arbeidet; gjennom grundige analyser og drøftinger å etablere et kunnskapsgrunnlag som kan være et godt utgangspunkt for en helhetlig tiltakskjede.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring - NOU 2009:18, Rett til læring. Innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov (Midtlyngutvalget).

Høringsfristen er 27. november.

Dette saksdokumentet er sendt innen fristen, og departementet har godkjent at fylkestingets vedtak ettersendes etter møte 8. desember.

Kunnskapsdepartementet inviterer høringsinstansene til å uttale seg om alle forslagene, men ber om at det i høringsuttalelsene tydelig refereres til hvilke kapitler og forslag som kommenteres.

Dersom høringsinstansene ser forhold ved forslagene som har økonomiske og administrative konsekvenser som ikke er belyst av utvalget, ber departementet om at betydningen av dette vurderes, og at eventuelle kommentarer gis i høringsuttalelsene.

3.1 Utvalgets mandat, avgrensninger og hovedutfordringer

Utvalget fikk et omfattende mandat, og skulle gi en helhetlig analyse og grundig gjennomgang av hvordan den ordinære opplæringen legger til rette for den enkelte elev med særskilte behov. Samtidig skulle utvalget også ha en tilsvarende gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder organisering, ressursbruk og resultater. På bakgrunn av en slik gjennomgang skulle utvalget utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag og legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp.

Utvalget skulle vurdere både kvalitative og organisatoriske forhold i hovedsak innenfor dagens ressursramme.

Forslagene i utredningen er i hovedsak rettet mot barn og unge, mens tiltak for voksne er i liten grad omtalt i utredningen.

Tilbud og tiltak for minoritetsspråklige er ikke omtalt i utredningen. Det vil komme en egen innstilling om dette i juni 2010 (Østbergutvalget).

Retten til opplæring er ikke bare en rett til opplæringstilbud, men også til et innhold i og en kvalitet på opplæringen som setter barn og unge i stand til å nå de mål som er satt for opplæringen, eller de mål som er realistiske for den enkelte. **Det handler om en rett til læring.**

Særmerknader

Det har vært uenighet i utvalget om enkelte forslag. Fem av utvalgets medlemmer har funnet det nødvendig å levere omfattende særmerknader knyttet til de grunnleggende premissene for hele utvalgsarbeidet og enkelte av de mest omfattende forslagene som utvalget fremmer. I en felles innledende særmerknad uttaler de fem:

Der er også ønskelig å gjøre beslutningstakerne oppmerksom på at man har valgt ikke å tydeliggjøre de skillelinjene som er rådende i fagfeltet, men i stedet fremstille saksforholdene i teksten på en måte som gir inntrykk av konsensus.

Fylkesrådmannens vurdering:

Det betydelig antall særmerknader svekker på mange måter innholdet i deler av rapporten.

Utvalget har ikke oppnådd det som var noe av hensikten med arbeidet; gjennom grundige analyser og drøftinger å etablere et kunnskapsgrunnlag som kan være et godt utgangspunkt for en helhetlig tiltakskjede.

Det er ikke reist grunnleggende spørsmål til mandatet: Hva er en helhetlig tiltakskjede? Er det kun skoleforhold som skal kjedes? Hva er elevens, foreldrenes, skolens, kommunens, fylkeskommunens og statens rolle i forhold til tiltakskjeden?

Analysedelen påpeker feil og mangler med systemet slik det framstår i dag, men den reflekterer ingen analyse av den eksisterende tiltakskjeden og hvor den svikter.

Innstillingen fremmer mange gode forslag, men mangler etter fylkesrådmannens vurdering forankringen i en helhetlig tiltakskjede der roller, oppgaver og ansvar er entydig definert.

Utvalgets gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til tiltak er ikke fullstendige og må vurderes nærmere.

3.2 Utredningens mål, verdier og prinsipper

I henhold til utredningen kapittel 1 heter det bl.a.:

”Alle barn og unge skal være en del av et inkluderende fellesskap som gir gode muligheter for læring og utvikling.”

”Økt oppmerksomhet om læringsutbytte har dokumentert store utfordringer. Med grunnlag i norsk og internasjonal forskning er det utviklet en forståelse av at læringspotensialet i befolkningen kan utnyttes bedre.”

”Segregering er ikke i samsvar med grunnleggende verdier om likhet og likeverd.”

”Et av de mest tydelige resultatene av denne integreringslinjen er at en del barn og unge med behov for ekstra støtte har tatt del i den vanlige opplæringen, uten at de har hatt særlig utbytte av den.”

”Et sentralt dilemma er i hvilken grad egne grupper og tilbud for grupper av barn og unge skal kunne aksepteres.”

”Idealet om fellesskapet som ramme står sterkt, men kan praktiseres på ulike måter avhengig av den enkeltes behov og barnehagens og skolens forutsetninger. Det som ikke kan aksepteres, er at det etableres varige spesialgrupper av barn og unge med de samme diagnosene eller egenskapene.”

”Likeverdig opplæring innebærer at alle har samme mulighet til å nå de mål som er realistiske for dem.”

Utredningen slår fast at det er inkluderingsbegrepet som skal legges til grunn for barnehage og skole, men at det er knyttet mange dilemmaer til inkludering når prinsippet skal praktiseres. Det kan ikke gis konkret svar på hvordan slike utfordringer kan løses. En av innstillingens omfattende dissenser er knyttet nettopp til denne debatten. Her påpekes det at det grunnleggende skille mellom integrering og inkludering ikke er fulgt opp i forbindelse med forslagene til ny praksis. Blant annet påpekes det i dissensen følgende:

Det er mange som er ute av stand til å se hva som er hva, og som ved å ta avstand fra segregering, kommer til å ta med alle tiltak som har karakter av positiv diskriminering i samme slengen.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen kan ikke se at utvalget har avklart i hvilken grad egne grupper og tilbud for grupper av barn og unge skal kunne aksepteres. Når innstillingen ikke makter å avklare en så sentral problemstilling, svekker det dokumentets betydning som beslutningsgrunnlag. Departementet må foreta en nærmere avklaring av dette i forbindelse med arbeidet med Stortingsmeldingen.

4. UTVALGETS FORSLAG TIL TILTAK

Innstillingen presenterer fire hovedproblemstillinger:

- tendens til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring
- ulik oppfatning – praktisering av regelverket
- mangel på samordning og samarbeidskompetanse
- forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen, uklart begrep, kommer for sent, uklare vurderinger

I presentasjonen av innstillingen oppsummerer utvalget sine synspunkter langs to hovedlinjer:

Oppfølging og kompetanse:

1. Tettere oppfølging av barn og unge, tettere oppfølging av lærere og systemer, tettere oppfølging av regionale statlige tjenester.
2. Økt kompetanse for alle på vanlige vansker, spesialpedagogisk kompetanse integrert i læringsmiljøene og videreutvikling av spesialisert kompetanse.

Kapittel 3 i rapporten omhandler utvalgets forslag til tiltak, og er inndelt i følgende kapitler:

- Kap 13 Tidlig innsats og forebygging
- Kap 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen
- Kap 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp
- Kap 16 PP-tjenesten og Statped tettere på
- Kap 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid
- Kap 18 Økt kompetanse på alle nivåer

Det foreslås ca. 60 svært detaljerte tiltak. Som et felles grunnlag for forslagene legger utvalget til grunn at en bør videreføre allmenne ordninger og ikke utvikle særordninger.

Videre foreslår utvalget en noe sterkere statlig styring og peker på behov for kompetanse, faglige rutiner, juridiske grep og omfordeling av økonomiske ressurser.

Fylkesrådmannen omtaler ikke alle forslagene i dette saksdokument, men avgrensar kommentarene til forhold som har størst betydning for fylkeskommunen og videregående opplæring.

4.1 Tidlig innsats og forebygging

Det foreslås 6 konkrete tiltak for å styrke tidlig innsats og forebygging. Fylkesrådmannen støtter i hovedsak forslagene. Dette kan styrke læringsutbytte i barnehage og grunnskole, og kan på lengre sikt føre til at flere fullfører videregående opplæring.

Utvalget skriver bl.a, s.62.: "Men fortsatt vet vi lite om hvilke tiltak i videregående opplæring som har signifikant effekt på frafallet. Det er imidlertid grunn til å tro at frafallet i videregående skole vil reduseres dersom flere elever går ut av grunnskolen med et tilstrekkelig faglig grunnlag."

Læringsboka

Utvalget foreslår bl.a: "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."

I særmerknadene kommer følgende synspunkter fram:

Det er viktig at det følger dokumentasjon med de elevene som har behov for særlig kontinuitet i opplæringsmål og innhold i tilretteleggingsbetingelsene. Samtidig må det være klart hvilket innhold slik informasjon ikke skal ha pga personvernet. Utredningen er ikke tydelig på slike forhold, og heller ikke hvem som "eier" læringsboka, dvs. om det er eleven/foresatte eller barnehagen/skolen.

En annen sak er at det vil være lite hensiktsmessig å utvikle en læringsbok for alle. Dette bl.a. fordi det innebærer ytterligere byråkratisering av lærernes arbeidsdag.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen støtter i hovedsak forslagene om tidlig innsats for barn og unge, men støtter ikke forslaget om å innføre en læringsbok fra barnehage til avsluttet videregående opplæring. Konsekvensene må i tilfelle utredes nærmere.

4.2 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5 – 1 erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging av opplæringen*. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte.

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

Det skal imidlertid utarbeides sakkyndig uttalelse bl.a. når det må gjøres avvik fra læreplanen og foresatte/elev krever det.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen støtter forslaget. Når målsettingen er full kompetanse og eleven følger ordinær læreplan, bør rektor kunne fatte enkeltvedtak om ekstra tilrettelegging av opplæringen uten at det foreligger sakkyndig uttalelse fra PPT. Foresattes/elevens rettigheter er sikret ved at de kan kreve en sakkyndig uttalelse.

4.3 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

Et forslag er at læreplanverket for Kunnskapsløftet skal gjennomgå med sikte på å gi fagplanene tydeligere innholdsmomenter hvor det tas sikte på at det blir et helhetlig og konsist styringsdokument og arbeidsgrunnlag for opplæringen. Gjennom differensierte læreplaner i fellesfagene for studie- og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, skal en sørge for at den vanlige opplæringen får så høy kvalitet som mulig.

Utvalget foreslår også bl.a:

- Fylkeskommunen oppfordres til å bruke insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta imot lærlinger med behov for særskilt oppfølging.
- Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2 + 2-løp uavhengig av om eleven får læreplass eller ikke. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift, eksempelvis gjennom en elevbedrift.

Aust-Agder gir allerede tilbud om et 2 + 2 løp i skole for elever som tar opplæring innen enkelte små fag der det nesten ikke er læreplasser. Dette er innen Vg3 kjole og draktsyerfaget og Vg3 gullsmed og sølvsmefaget. I fag der det finnes læreplasser kan det imidlertid være en utfordring å gi et 2-årig tilbud, og regne med at elevene fullfører opplæringen i skole. De fleste vil nok underveis forsøke å få arbeid eller læreplass i faget.

Det er heller ikke avklart om forslaget vil gi en generell rett til 4 års videregående opplæring i skole for alle som velger et yrkesfaglig utdanningsprogram, og som ikke har mulighet for lærekontrakt (for eksempel elever som får tilbud om hverdagslivstrening).

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen støtter forslagene til yrkesretting av fellesfagene og differensierte læreplaner, men ser at en svekking av kravene til fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan gjøre det vanskeligere for elever med yrkesfaglig utdanning å få studiekompetanse.

Konsekvensene av forslagene om insentivordninger i fagopplæringen og to år Vg3 opplæring i skole, bør imidlertid utredes nærmere. Fylkesrådmannen forutsetter at fylkeskommunene får dekket ekstrakostnadene ved forslagene.

4.4 PP-tjenesten og Statped (Statlig pedagogisk støttesystem) tettere på

Utvalget foreslår bl.a.:

- PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problemadferd og sammensatte lærevansker.
- Det etableres et nasjonalt utviklingsssenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller en høgskole. Senteret gis en økonomisk ramme på ca. seks fagårsverk – 8 mill. kroner.

- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca 50 mill. kroner per år.
- Statped organiseres i fire regionsentre, sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur.
- Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.
- Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker.
- Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner.

Til orientering kan nevnes at utvalget også foreslår følgende:

- Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolens nivå.
- Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andeby kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen støtter i hovedsak forslagene om omorganisering av Statped og styrking av PP-tjenesten. De videregående skolene i Aust-Agder benytter i liten grad Statpeds tjenester i dag, men Statped kan i fremtiden ivareta kompetanse innenfor områder med lav forekomst. En kan imidlertid ikke se at det er hensiktsmessig å organisere Statped i fire regionsentre, sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Nye sentre bør knyttes opp til etablerte kompetansemiljøer, for eksempel enkelte universitet. Samtidig bør kommuner og fylkeskommuner som er "kundene" sikres innflytelse over sentrene.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslaget om å etablere et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten underlagt Utdanningsdirektoratet. PP-tjenesten er en del av det kommunale/fylkeskommunale tjenestetilbudet og ikke et statlig tilbud.

Avviklingen av de statlige hørselsskolene og forslaget om omlegging ved Briskeby og Andebu har liten betydning for Aust-Agder fylkeskommune. Fylkesrådmannen har derfor ingen kommentarer til disse forslagene.

4.5 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

Utvalget foreslår bl.a:

- Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.
- Bestemmelsene i dagens særlover om individuell plan harmoneres i de aktuelle lovverkene.
- Opplæringsområdet i individuell plan for voksne presiseres.

- Det innføres rett til én tjenestekoordinator (personlig koordinator) ved behov for langvarige og koordinerte tjenester.
- Det foretas en tydelig grenseoppgang av ansvar mellom spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) og deres oppgaver overfor kommunene.
- PP-tjenesten får selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).
- Det legges til rette for økt samarbeid mellom PP-tjenesten og Oppfølgingstjenesten.
- Kommunene, fylkeskommunene og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.
- Det klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.

Det er behov for et tettere tverrfaglig og tverretattlig samarbeid for å ivareta behov for behandling, pleie, omsorg og opplæring for enkelte elever.

Individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven. I følge sosialtjenesteloven plikter også kommunen bl.a. å tilby brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak og støttekontakt. Det framgår ikke av sosialtjenesteloven at disse rettighetene ikke gjelder i skoletiden.

I mandatets strekpunkt 10, ber oppdragsgiver utvalget om ”på bakgrunn av sine analyser og vurderinger legge fram konkrete forslag til bedre samordning og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp.”

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark (KS) skriver bl.a. i sin særmerknad:

”Dette utvalgsmedlemmet har etterlyst en mer inngående drøfting av problemstillingene og dilemmaene elever, foreldre, skolen og kommunen/fylkeskommunen står overfor i den praktiske tilretteleggingen av et helhetlig opplæringstilbud innenfor et inkluderende fellesskap, der også behovet for andre tjenester enn barnehage/skole er inkludert.”

Utvalgsmedlem Jorun Sandsmark (KS) skriver videre:

” PPT for videregående opplæring og OT er begge fylkeskommunale tjenester og det ligger innenfor fylkeskommunens ansvar at og hvordan disse samarbeider.

Det foreligger allerede en avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om styrket samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i kommuner og fylkeskommuner. Det er inngått avtaler i alle kommuner.”

Fylkesrådmannen er enig i ovennevnte uttalelse.

Fylkesrådmannens vurdering:

Fylkesrådmannen er enig i alle utvalgets forslag når det gjelder helhet og tverrfaglig samarbeid.

Fylkesrådmannen kan imidlertid ikke se at utvalget belyser ansvaret mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå for nødvendig pleie, omsorg, medisinsk behandling og eventuelle tvangstiltak for unge med opplæringsrett. Utvalget har derfor ikke foretatt en reell vurdering av hvordan en kan få til en bedre organisering og effektiv ressursbruk i en helhetlig tiltakskjede for unge som har behov for kommunale/medisinske tjenester også i skoletiden.

Fylkesrådmannen kan støtte forslaget om at individuell plan (IP) kan hjemles i barnehage- og opplæringsloven, men når det gjelder hvem som skal være koordinator for IP mener fylkesrådmannen at skolens ansatte ikke skal ha denne rollen.

Fylkesrådmannen støtter forslaget om at PP-tjenesten får en selvstendig henvisningsrett til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU).

Fylkesrådmannen kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket for å legge til rette for økt samarbeid mellom PPT og OT. En kan heller ikke se at det er behov for ytterligere føringer mellom skolemyndighetene og NAV for å inngå samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.

4.6 Økt kompetanse på alle nivåer

Utvalget mener at økt kompetanse er en hovedstrategi for å styrke barnehagens og skolens evne til å skape inkluderende miljøer. Dette gjelder både den allmenne kompetansen, mer spesialisert kunnskap, samt evnen til samarbeid.

Utvalget foreslår derfor en rekke tiltak for å styrke kompetansen, bl.a. følgende:

- Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for barnehager og skoler som skal bidra til utviklingsarbeid, veiledning og kompetanseheving knyttet til vanlige lærevansker hos barn og unge. Programmet gis en økonomisk ramme på ca. 19 mill. kroner per år.
- Samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med, sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Fylkesrådmannens kommentar:

Fylkesrådmannen støtter all form for kompetanseheving i alle ledd som arbeider med barn og unge. I kapittel 18 om kompetanse på alle nivåer er det foreslått mange positive tiltak. Fylkesrådmannen har særlig merket seg det femårige kompetanseutviklingsprogrammet for barnehage og skoler hvor det er foreslått at det skal følge midler med.

Tverretattlig samarbeid er en forutsetning for å heve kvaliteten på arbeidet med barn og unge. Fylkesrådmannen støtter derfor forslaget om at kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Når midlene er tilgjengelige, må skoleeiere og utdanningsinstitusjoner samarbeide om innholdet i utdanningene og om hvilke målgrupper som skal prioriteres. Dette bør skje på regionalt nivå.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen støtter mange av forslagene til tiltak i NOU 2009:18 - Rett til læring.

En kan imidlertid ikke se at utvalgets gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av sine 60 forslag er fullstendige og gode nok som beslutningsgrunnlag. Dette må vurderes nærmere.

6. TIDLIGERE BEHANDLING

Yrkesopplæringsnemnda behandler saken i møte 20. november.

Uttrykt vedlegg:

Høringsbrev av 22.07.09
NOU 2009:18 – Rett til læring