

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref: **Vår ref:** 2009/56285-5 **Arkivkode:** 008 **Dato:** 11.2009

Høringsuttalelse-NOU 2009:18 Rett til læring.

Vi viser til brev av 22.07.09 hvor NOU 2009:18 Rett til læring sendes på høring, med frist for høringsuttalelse 27. november. Nedenfor følger Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) uttalelse, samordnet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufetat har ansvar for det statlige barnevernet. Etatens fem regioner skal blant annet etablere og drive barneverninstitusjoner, rekruttere og formidle fosterhjem og bistå det kommunale barnevernet med plassering utenfor hjemmet.

Innledende merknader til utredningen

Forskning viser at barn i barnevernet, og særlig barn og unge med atferdsvansker som har vært plassert i institusjon kommer dårlig ut når det gjelder utdanning. I 2008 gjennomførte Fylkesmannen et landsomfattende tilsyn for å påse at barn og unge som er plassert i barneverninstitusjon får den opplæring de har rett til etter loven. Tilsynet viste at svært mange barn og unge i institusjon ikke får nødvendige sakkyndige utredninger, at det ikke fattes enkeltvedtak, at de ikke får det antall timer undervisning de har krav på, at skoletilbudet gis av assistenter i stedet for av lærere, at det mangler individuelle opplæringsplaner, at halvårsevalueringer mangler m.m. Barneverninstitusjonene har et viktig ansvar i å følge opp og påse at barn som er plassert får den opplæring de har krav på etter loven. Barn som er under barnevernets omsorg, eller mottar hjelpetiltak fra barneverntjenesten, har ofte særskilte behov på skole- og opplæringsområdet. Barn som er plassert utenfor hjemmet kan ofte ha andre, og flere, behov enn barn som bor hjemme med biologisk familie.

Utvalget har levert et omfattende høringsdokument, der flere og viktige problemstillinger er belyst. Bufetat er positiv til at utvalget har fokusert på tiltak som blant annet styrker samarbeid mellom tjenester og etater, koordinering av tjenester, effektiv utnyttelse av ressurser og tiltak for å bedre læringen for barn og unge som har særskilte behov.

Vår oppfatning er at det er et stort omfang av elever som ikke har et forsvarlig utbytte av opplæringen, og at det er fravær av tilpasset opplæring. Bufetat mener det er positivt at utvalget har rettet oppmerksomhet mot at det kan være forhold ved barnehagen eller skolen som utløser behov for særskilte tiltak.

Skolemyndighetene har et særlig ansvar for å samarbeide med andre for å sikre barnet et skole- og opplæringsstilbud som er tilpasset det enkelte barn. Bufetat slutter seg derfor til utvalgets uttalelse om at barneverntjenesten og Bufetat blir nære samarbeidspartnere for barnehage og skole for å ivareta læringsarbeidet best mulig i svært sårbare situasjoner (utredning s. 122). Bufetat kan bidra med kunnskap og kompetanse på mange områder knyttet til barn og unges behov. Alle regionene har egne fagteam, og flere av institusjonene har pedagogiske team som bør brukes som samarbeidspartnere i arbeidet med å sikre og følge opp barn og unges skoletilbud. Bufetat skal være en pådriver for at barn og unge etaten har ansvar for, får oppfylt sine rettigheter. Videre vil Bufetat peke på viktigheten av å ivareta de barn og unge som lever i utsatte livssituasjoner som kan påvirke deres liv på en slik måte at det merkes på skolen. Barn som mottar tiltak fra barnevernet, eller er under barnevernets omsorg, lever ofte i utsatte livssituasjoner og vil kunne ha behov for ekstra støtte og oppfølging, slik som utvalget skriver. Bufetat skulle gjerne ha ønsket at denne gruppen barn og unge hadde vært mer synlig i utredningen.

Utvalget fremmer en del konkrete forslag uten at dette alltid følges opp med forslag til endringer i opplæringsloven. Etter vår oppfatning skiller ikke alltid NOUen mellom det som kan være gode intensjoner/virkemidler og det som krever lovendringer for at skoleeier skal få plikt til å følge opp.

Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging

13.1 Tidlig innsats og forebyggende tiltak

Bufetat er positive til fokus på tidlig innsats og forebygging. Tidlig innsats i motsetning til tendensen til en "vente og se" holdning harmonerer godt med de oppgaver som ligger til barnevernet. Iverksetting av tiltak på et tidlig tidspunkt vurderes som viktig for å kunne forebygge eventuelle senere særskilte behov hos barnet eller den unge, både i og utenfor skolens arena.

13.2.1 Plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging

Forslaget om at barnehage- og skoleeier kontinuerlig og systematisk skal følge opp alle barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø vurderes som en hensiktsmessig presisering av ansvaret for faglig kvalitetssikring av elevenes læringsutbytte og faglige utvikling. Et slikt tiltak kan gjøre at barn og unges mulige lærevansker oppdages tidligere og således gi mulighet for økt kvalitet i opplæringsstilbudet på et tidligere stadie. Plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging understreker også den plikt skoleeierne har til å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10. Bufetat støtter utvalget i at skolens evne til systematisk oppfølging må forsterkes som norm i hele grunnopplæringen, og er enig i at en slik plikt innføres.

13.3 Læringsboka: et felles verktøy for tidlig innsats

Forslagene om innføring av læringsbok og foreldresamtaler minimum to ganger per år i barnehagen ses på som nyttige verktøy for forebygging og tidlig innsats. En læringsbok kan være hensiktsmessig i forhold til å sikre overganger og kontinuitet i opplæringen for barn og unge i våre tiltak. Bufetat forutsetter, slik som det går frem av utredningen, at personvern og eiendomsforhold til læringsboka blir klarlagt før verktøyet tas i bruk, og at dette må ses i sammenheng med forslagene som ligger i St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen og St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja. Bufetat vurderer at det blant annet vil være av betydning om læringsboka innføres som en individuell rett for barna eller en mulighet for skolene, og om det vil være slik at foresatte og elever over 15 år selv må samtykke til bruk av læringsboka. Barn som mottar tiltak i regi av det statlige barnevernet vil ofte bo utenfor hjemmet, og en læringsbok vil sikre dokumentasjon om barnets utvikling og behov i

skolesammenheng, og overføring av relevant informasjon til eventuelt ny skole vil sikre god informasjonsflyt.

Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen

14.2.1 Sakkyndig vurdering

Utfordringen for Bufetat knytter seg til forslaget om at ekstra tilrettelegging ikke må forutsette sakkyndig vurdering, særlig sett i forhold til rettssikkerhetshensyn. Bufetat er enige i at forenklet saksbehandling vil kunne bidra til at tiltak kan iverksettes raskere og samtidig bedre effektiviteten i systemet. Det er på den andre siden viktig å ivareta hensynet til forsvarlig saksbehandling og barnas rettssikkerhet.

Barn som mottar tiltak i regi av det statlige barnevernet har ofte behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen. Mulighet for ekstra tilrettelegging uten sakkyndig vurdering vil bidra til at tiltak kan iverksettes raskere. Barn som plasseres utenfor hjemmet eller mottar andre tiltak fra barnevernet vil ofte allerede være utredet, og kan ha byttet skole opptil flere ganger. I slike tilfeller vil det være viktig å samle all relevant informasjon om barnet før vedtak fattes. Slik vil barnet kunne få ekstra tilrettelegging uten å måtte gjennomgå vurderinger på nytt.

Av hensyn til barnas rettssikkerhet er Bufetat likevel av den oppfatning at det må foreligge tilstrekkelig dokumentasjon om barnets særskilte behov og hvilke tiltak som kan være tilrådelige, før vedtak fattes. Dette er viktig for å kunne kvalitetssikre at rett tiltak blir satt inn, og ved behandling av klager. Bufetat er opptatt av at effektiv utnyttelse av ressursene innen PP-tjenesten ikke må gå på bekostning av elevenes rettssikkerhet og kvalitative tilbud. I denne sammenheng vil forslaget om innføring av læringsbok kunne bidra til å sikre dokumentasjon av barnets utvikling. Bufetat er kommet til at hensynet til rask iverksetting av tiltak må veie tyngst, forutsatt at det stilles krav til hvilken informasjon skolen skal ha om barnets behov, og at det presiseres hvordan skolene skal samarbeide med PP-tjenesten. Det vil og være av betydning at det er adekvat kompetanse i skolene, og at det føres systematisk tilsyn med forvaltningsmyndigheten. Bufetat støtter således forslaget om å kunne treffe vedtak om ekstra tilrettelegging uten sakkyndig vurdering.

Videre er Bufetat enige i forslaget om at det skal kunne utarbeides sakkyndig vurdering blant annet dersom foresatte og barnehagen/skolen krever det. Vi forutsetter at det er tilstrekkelig at foresatte alene krever sakkyndig vurdering, men slik at barnehage og skole må ha foresattes samtykke for å utarbeide sakkyndig vurdering. Bufetat legger til grunn at det samme må gjelde for elever som er 15 år eller eldre. Det er viktig at utvalgets forslag ikke er til hinder for å få ny og oppdatert dokumentasjon. Bufetat mener barneverntjenesten bør kunne kreve sakkyndig vurdering når barn og unge er under barnevernets omsorg.

Bufetat mener at det må presiseres når en tilrettelegging faller inn under lovens begrep ”tilpasset opplæring” og ikke krever enkeltvedtak, og når det skal fattes enkeltvedtak om ekstra tilrettelegging. Det er for Bufetat uklart hva utvalget legger i uttalelsen om at ”... det ikke er noe skille mellom tilpasset opplæring og ekstra tilrettelegging i opplæringen. Det er hele tiden snakk om én opplæring, som skal være tilpasset, men for noen elever vil tilpasningen kreve ekstra tilrettelegging.” (side 163-164).

Bufetat støtter utvalgets forslag om at det skal ligge til grunn sakkyndig vurdering i de tilfeller hvor det gjøres avvik fra læreplanen, og at tett og god kontakt mellom skole og hjem er av stor betydning når det er behov for større tilrettelegginger.

Vi ser det som hensiktsmessig at skoleeier får en lovmessig plikt til å dokumentere effekten av de tiltak som er satt inn overfor elever, herunder en plikt til å iverksette nye eller flere tiltak dersom eleven ikke har nådd de mål som er satt.

Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp

Bufetat er positiv til utvalgets forslag for å bedre tilpassede og fleksible opplæringsløp i den videregående skolen på bakgrunn av at hele 30 % av elevene ikke når studie- eller yrkeskompetanse.

15.2 Mer fleksibilitet på ungdomstrinnet

Bufetat støtter forslaget om at det burde være større bruk av 25 % omdisponering på ungdomstrinnet. Dette vil virke positivt med hensyn til større grad av behovstilpasset opplæring.

15.3 Bedre gjennomføring i videregående opplæring

Bufetat er av den oppfatning at det er behov for å styrke samarbeidet og forbedre rutiner ved overgang fra grunnskole til videregående skole, og for at fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud som avviker fra læreplanen tilgjengelig for elever fra grunnskolen som ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse. Dette bør være en plikt og ikke kun en oppfordring. Det samme gjelder for forslaget om at alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om 2 + 2 løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Videre støttes forslaget om at 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. Det bør vurderes å tilføre videregående skoler ekstra ressurser for å ivareta denne oppgaven, både hva gjelder faglig tilpasning av skolebygg, materiell og lærerressurser.

Forslaget om å forbedre tilbudet til elever fra grunnskolen som ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse, blant annet gjennom bedre overganger og større bredde i tilbudsstrukturen oppfattes som positivt og nødvendig i forhold til Bufetats målgrupper. Opplæringstilbud som i større grad samsvarer med elevenes forutsetninger og som oppfattes som mer relevante av ungdommen selv, vil bidra til at flere av ungdommene med rett til videregående opplæring, som etaten har et ansvar for, kan nyttiggjøre seg og fullføre videregående skole.

Kapittel 16 PP-tjeneste og Statped tettere på

Bufetat anser at en regionalisering av både PP-tjenesten og Statped ville være den beste modellen for å sikre likeverdighet. Bufetat vurderer at gjennomgående PP-tjenester som betjener alle aldersgrupper anses å medføre en tydeligere rolle- og ansvars plassering, samt å være mer brukertilpasset og bedre egnet til å sikre kontinuitet i opplæringen til elever med særlige behov. I denne forbindelse er det hensiktsmessig å presisere nødvendigheten av et spesialpedagogisk fagmiljø med høy og spesialisert kompetanse i forhold til barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

17.2 Bestemmelser om samarbeid og koordinering må være presisert i lovverk

Etaten støtter forslaget om harmonisering av lovverket for at intensjonen med individuell plan (IP) skal oppnås. Vi vil i den forbindelse understreke nødvendigheten av en felles og tverrfaglig/etatlig forståelse for metodisk tilnærming til IP-arbeid.

17.3.4 Samarbeidsavtale mellom fylkeskommune, NAV og kommune om ungdom

Bufetat er positive til forslaget om forpliktende samarbeidsavtaler mellom NAV og kommuner og fylkeskommuner, for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning. Bufetat mener at dette tiltaket bør konkretiseres og at innhold og forpliktelser i avtalene må være tydelige. Vi mener at det bør tilstrebes et system som gir like rettigheter og muligheter/tilbud uavhengig av geografi. Graden av tilrettelegging i tilbudene bør være stor for å fange opp ungdom som er særlig utsatt for å falle ut av opplæring og arbeidsliv.

17.5 Barnevernets ansvar knyttet til barn og unges opplæring

Bufetat støtter utvalgets uttalelse om at grunnopplæringens betydning for videre utdanning, arbeid og voksenliv må tas på alvor, og at ustrakt samarbeid mellom barneverntjenester og opplæringssektor er nødvendig når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barn/unge.

Utvalget foreslår at det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven. Utvalget sier imidlertid ingenting om hva disse tiltakene skal/bør omfatte. Etter vår oppfatning burde NOUen gått dypere inn i dette temaet.

Bufetat er enige med utvalget i at det er viktige utfordringer knyttet til ansvar for opplæringen når barn og unge bor på barneverninstitusjon (utredning side 196). Bufetat ønsker å utdype dette noe nærmere. En del av utfordringene knytter seg til at ansvaret for opplæringstilbudet er ulikt fordelt, ettersom barnet bor i fosterhjem eller på barneverninstitusjon. Dersom barn som bor på barneverninstitusjon flytter hjem, eller i fosterhjem, flyttes ansvaret for grunnskoleopplæringen fra fylkeskommunen til kommune, som en direkte følge av flyttingen. For barn og unge som må flytte flere ganger, kan dette medføre store utfordringer for opplæringstilbudet. Slike flyttinger kan medføre at ressursene til skoletilbudet endres. Komplisert ansvarsforhold kan lede til en skolekarriere for barn i barnevernet som er preget av diskontinuitet og brudd.

På bakgrunn av de nevnte utfordringene vurderer Bufetat at forhold som kan være av betydning når det gjelder iverksettelse av tiltak for barn og unge under barnevernets omsorg, eller i barnevernets tiltak, er: ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, tap av skoleår på grunn av flytting og bedre rettigheter ved flytting innenfor skoleåret.

Bufetat bistår gjerne utdanningsmyndighetene i arbeidet med å sikre skole/opplæring for barn med tiltak i regi av det statlige barnevernet.

Kapittel 18 Økt kompetanse på alle nivåer

Bufetat støtter utvalgets uttalelse om at økt kompetanse er en hovedstrategi for å styrke barnehagens og skolens evne til å skape inkluderende miljøer. Forslaget om styrking av forskning knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen vurderes som positivt.

Med hilsen

Ann-Marit Sæbønes (e.f)
direktør

Marit Gjærum
avdelingsdirektør

Kopi: Bufetats regioner