



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, innvalgstelefon
Hanne Melander, 55 57 23 74

Vår dato
27.11.2009
Deres dato
22.07.2009

Vår referanse
2009/9154 008
Deres referanse

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

NOU 2009: 18 Rett til læring

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Hordaland, Utdanningsavdelinga

Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) mener utvalget har gjort en grundig utredning og analyse av et omfattende og sammensatt område. I vår uttalelse velger vi først og fremst å kommentere de av forslagene som vi ikke er enige i eller som vi vil utdype. Mange av forslagene har vi ikke synspunkt på utover at vi er enige med utvalget.

Vi har redigert vår høringsuttalelse slik at utvalgets forslag er i kursiv, mens våre uttalelser følger hvert tiltak med vanlig skrifttype.

Boks 13.1 Utvalgets forslag

- *Barnehage- og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring og læringsmiljø.*
- *Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølgingen av barn og elever.*
- *Kommunen får plikt til å sikre språkkartlegging av barn omkring fylte tre, fire og fem år. For tospråklige barn må begge språk kartlegges.*

Det foreslås å pålegge kommunen plikt til å sikre språkkartlegging av barn ved fylte tre, fire og fem år. Ulike undersøkelser viser at det i dag er store forskjeller mellom barnehager i forhold til hvilke yrkesgrupper som foretar kartleggingen og hvilke verktøy som blir benyttet. Det er derfor påkrevd at kartleggingsverktøyene er kvalitetssikret og at det blir stilt kompetansekrav for personalet før den foreslåtte språkkartlegging blir innført. Det må også lages rammer og begrensninger for hvordan den innsamlede dokumentasjonen kan benyttes, for å sikre enkeltbarns rettigheter og skape en faglig og etisk bevissthet om temaet på alle nivå i barnehagesektoren. Fylkesmannen er enig i at en plikt til å sikre språkkartlegging bør tillegges kommunen som barnehagemyndighet. Det er viktig at språkkartleggingen kvalitetssikres i alle barnehager, uavhengig av størrelse, driftsmodell eller eierform.

- *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.*

Fylkesmannen i Hordaland mener at utvalgets forslag ikke er begrunnet godt nok. Vi støtter ikke forslaget.

Utvalget er opptatt av at personvern og eiendomsforhold til læringsboka blir klarlagt før verktøyet tas i bruk. Slik forslaget fremstår, er det nettopp forhold til personvern og eiendomsforhold, samt at nytteverdien ikke er dokumentert, som er begrunnelse for at FMHO ikke støtter dette forslaget. En digitalisert læringsbok som følger barnet fra barnehagestart til utgangen av videregående skole, er betenkelig ut fra dagens teknologi. Hvem skal ha tilgang til innholdet, hvem skal eie det og hvordan skal det brukes, er spørsmål som utvalget ikke svarer på.

Vi mener utvalget ikke har tatt hensyn til at skoleelevene har rettigheter i forskrift til opplæringslova kapittel 3 Individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring. Det går fram av denne at elever har rett til vurdering uten og med karakter, kontakt med hjemmet er regulert i egen bestemmelse og det er fastsatt at elever har rett til vurdering kontinuerlig i opplæringsløpet, systematisk og løpende. FMHO mener skolene og skoleeierne må få erfaring med denne nye forskriften fra 01.08.2009. På et senere tidspunkt bør det vurderes hvordan forskriften fungerer og eventuelt foreslå forbedringer eller endringer.

- *Det gjennomføres foreldresamtaler minimum to ganger per år også i barnehagen.*
- *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 gjennomgås med sikte på å skape mer sammenheng og frigjøre ressurser til lærings- og utviklingsarbeid.*

Boks 14.1 Utvalgets forslag

- *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.*

Vi er ikke enige i utvalgets forslag.

I NOU 1995:18 Ny lovgiving om opplæring (forarbeid til opplæringslova) kap 18 s 103, blir begrepet spesialundervisning definert som ”beslutning om å gi et spesielt tilrettelagt opplæringstilbud”. Vi kan ikke se at utvalgets forslag endrer noe i forhold til de rettigheter elever med rett til spesialundervisning har i dag. Også etter dagens ordlyd innebærer spesialundervisning et mangfold av tiltak, ut i fra eleven behov.

Erfaring fra FMHOs tilsyn og veiledning av skoleeiere har vist at utfordringen ved dagens bestemmelse om spesialundervisning er vurdering av om eleven har ”tilfredsstillende utbytte” av det ordinære opplæringstilbudet. Etter at opplæringsloven trådte i kraft i 1999, har det vært rettet stor oppmerksomhet mot skoleeiers og skolen plikt til å tilpasse opplæringen til elevens evner og forutsetninger. Flere stortingsmeldinger har omtalt at målet må være å redusere antall elever som har spesialundervisning. Dette kravet er skjerpet ved at § 1-3 i opplæringslova har fått føyd til et krav om øket lærertetthet i norsk/samisk og matematikk for elever i 1-4 klasse.

Vi mener at tiden er moden til å endre på bestemmelsen om spesialundervisning, men vil at begrepet spesialundervisning og krav til sakkyndig vurdering opprettholdes. FMHO foreslår at utløsende kriterium for retten til spesialundervisning skal være at eleven må ha avvik fra målene i læreplanene i Kunnskapsløftet. Eleven trenger derfor en individuell tilrettelegging som ikke kan gis innenfor rammen av den ordinære opplæringa og dette må dokumenteres i egen individuell opplæringsplan. Vi forutsetter at rettssikkerheten ivaretas som i dag, jf.

opplæringslova § 5-4 første ledd, ved at foreldre kan kreve at skolen gjør de undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning. Alternativt kan det lages rettssikkerhetsbestemmelser etter mønster fra opplæringslova §§ 9a-2 og 9a-3.

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

Vi viser til våre kommentarer til læringsboka og støtter ikke forslaget.

- 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.

FMHO støtter ikke forslaget.

- 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

FMHO støtter ikke forslaget.

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

Fylkesmannen i Hordaland er enig i forslaget om at rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder skal hjemles i barnehageloven. I dag er retten til spesialpedagogisk hjelp hjemlet i opplæringsloven, mens midler til ekstra ressurser til barnehagene reguleres av barnehageloven. Våre tilsyn viser at mange kommuner og barnehager opplever skille mellom de to ordningene som utydelig og vanskelig å praktisere. Det er derfor behov for en presisering om hvilke tiltak som er omfattet av de ulike finansieringsordningene. Dette blir særlig viktig med tanke på at tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne skal inn i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. Å forankre begge de to ordningene i samme lov, gir en kommunene større mulighet til å se ulike tiltak til førskolebarn i sammenheng.

- En rett til ekstra tilrettelegging på grunnskolens område for voksne. Behovet for en lovfestet rett til ekstra tilrettelegging i videregående opplæring som er organisert særskilt for voksne, utredes.

Se vår kommentar over.

Boks 15.1 Utvalgets forslag

- 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.
- Det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, som kan imøtekomme elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer bedre enn i dag.
- Barnehage- og skoleeiere forsterker rutinene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.
- Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.
- Fylkeskommunen oppfordres til å bruke insentivordninger for å tilrettelegge for at lærebedrifter kan ta i mot lærlinger med behov for særskilt oppfølging.
- Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2+2-løp uavhengig av om de 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.

- *Partene i arbeidslivet vurderer gjeldende regulering av funksjonstilleggene mellom yrkes- og utdanningsrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere.*
- *Rådgivningstjenestens sosialpedagogiske funksjon evalueres og at oppgavene vurderes i sammenheng med PP-tjenestens og Oppfølgingstjenestens oppgaver.*

Boks 16.1 Utvalgets forslag

- *PP-tjenestens skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker.*
- *Det tas inn en bestemmelse om PP-tjenesten i barnehageloven.*
- *Det etableres et nasjonalt utviklingssenter for PP-tjenesten, underlagt Utdanningsdirektoratet, med faglig tilknytning til et universitet eller høyskole. Sentret gis en økonomisk ramme på ca. 6 fagårsverk – 8 mill. kr.*

Utvalget ser det som svært viktig å videreutvikle PP-tjenestens kompetanse. FMHO er enig i det, men er usikker på om det foreslåtte tiltaket medvirker til å utvikle kompetansen i PPT. Vi er også enige i at det er behov for en strategisk og langsiktig utvikling av denne delen av det kommunale og fylkeskommunale tjenesteapparatet, men tror ikke at det oppnås med et nasjonalt utviklingssenter. FMHO mener kompetanse om pedagogisk-psykologisk tjeneste bør finnes nærmere de enkelte kommunene/PP-tjenestene, for eksempel ved universitetene, som har en bredde i utdanningstilbudet og som kan samarbeide om etter/videreutdanning og FoU-arbeid.

- *Det etableres et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og tjenestens samarbeidspartnere med en økonomisk ramme på ca. 50 mill. kr. pr. år.*

Vi mener at det ikke må legges opp til et nytt ”Samtak”. Dersom kunnskap om PPT-arbeid skal forankres ved universitetene, jf. vår uttalelse til det forrige forslaget, bør også videreutvikling av kompetanse skje i regi av disse. Da kunne midlene knyttes opp til FoU-arbeid, i et samarbeid mellom teori- og praksisfeltet.

- *Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (Sørøst, Vest, Midt og Nord), sammenfallende med helseforetakenes regionsstruktur. Regionsentrene lovfestes.*

FMHO støtter utvalgets forslag.

- *De midler som frigjøres i form av reduserte fellesutgifter og redusert husleie ved samorganisering og samlokalisering av sentrene, avsettes midlertidig som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle.*
- *Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.*

FMHO støtter utvalgets forslag.

- *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.*
- *Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolenivå.*

FMHO støtter utvalgets forslag.

- *Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andebu kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.*
- *SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret knyttes faglig til Sámi allaskuvla (Samisk høyskole). Ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. 4 fagårsverk – 3 mill. kr.*
- *Lillegården kompetansesenter med nåværende økonomiske ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og*

problematferd. Senteret knyttes faglig til et universitet eller en høyskole. Utvalget er delt på om hvorvidt plasseringen gjøres varig eller for en prosjektperiode på fem år hvorefter man vurderer videre tilknytning.

Fylkesmannen støtter ikke utvalgets forslag om at Lillegården kompetansesenter med nåværende økonomiske ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for læringsmiljø og problematferd. Senteret knyttes faglig til et universitet eller en høyskole.

Fylkesmannen mener kompetanse om læringsmiljø og problematferd, som mange skoler i dag opplever som vanlige vansker, bør finnes ved lærerutdanningsinstitusjoner over hele landet for å kunne hjelpe skoleeiere med kompetanseutvikling i skolene. FMHO har som grunnleggende syn at ulike nasjonale sentre i liten grad er til hjelp for skoleeierne.

Kompetanse om vanlige utfordringer som atferdsvansker bør være så nær skoleeierne som mulig for å sikre at lærere kan få veiledning og etter/videreutdanning med utgangspunkt i forskningsbasert kunnskap.

- *Etter at de foreslåtte tidsbegrensede tiltakene er avsluttet, brukes de frigjorte midlene til å styrke PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. Partene avtaler nærmere hvordan dette skal skje*

Fylkesmannen er bekymret for at tidsperspektivet i forslaget. Det legges først opp til en over tid omfattende kompetanseutvikling, og tjenestene vil etter forslaget styrkes først etter fem år. Vi foreslår at det kommer en bemanningsnorm for PPT, i forhold til antall barn, unge og voksne i kommunen/fylkeskommunen og i forhold til hvilken fagkompetanse PPT bør ha. En øket bemanning kan finansieres med frigjorte midler etter omorganisering av Statped-systemet. Målet må være at fagtjenester skal være så nær brukeren som mulig.

Boks 17.1 Utvalgets forslag

- *Bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.*
- *Dagens særlovers bestemmelser om individuell plan harmoniseres i de aktuelle lovverkene.*
- *Opplæringsområdet i individuell plan for voksne presiseres.*
- *Det oppfordres til mer aktiv bruk av informert samtykke.*
- *Det innføres rett til én tjenesteyter (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.*
- *Spesialisttjenesten innenfor opplæringssektoren (spesialpedagogiske regionsentre) og spesialisthelsetjenestene (barne- og ungdomsklinikkene) inngår samarbeidsavtaler.*
- *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.*

I Hordaland fylkeskommune har PPT og oppfølgingstjenesten vært samordnet som én tjeneste i over 10 år.

- *Kommunene, fylkeskommune og NAV inngår forpliktende samarbeidsavtaler for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.*
- *Det iverksettes tiltak for at barn under barnevernets omsorg/i barnevernets tiltak får oppfylt sine rettigheter etter barnehageloven og opplæringsloven.*
- *Det må klargjøres hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid for de som har behov for det etter 7. trinn.*

Boks 18.1 Utvalgets forslag

- *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 i forhold til barn og elever med behov for ekstra tilrettelegging
- Grunn-, etter- og videreutdanning for lærere samordnes innenfor rammene av GNIST.
- 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.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Dagens utdanningstilbud til rådgivere i grunnopplæringen gjennomgås og vurderes med utgangspunkt i kompetansebehovene i rådgivningstjenesten.
- Det etableres et etter- og videreutdanningstilbud for sosialpedagogiske rådgivere.
- 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. kr. per år.

FMHO støtter ikke forslaget. Forslaget bør ses i sammenheng med allerede eksisterende strategier for etter- og videreutdanning. 19 mill vil utgjøre pluss/minus 1 mill til hvert fylke, alt etter fylkets størrelse, og for å oppnå noe med midlene bør de samordnes med andre midler som staten bidrar med.

- Det inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom de spesialpedagogiske regionsentrene og universitets- og høgskolesektoren.
- De nasjonale sentrene under Utdanningsdirektoratet gis et tydelig ansvar for å bidra til utvikling innenfor ekstra tilrettelegging på sine områder.

FMHO viser til uttalelser knyttet til andre forslag. FMHO mener kompetanse knyttet til vanlige vansker hos vanlig barn, bør finnes ved lærerutdanningsinstitusjoner over hele landet for å kunne hjelpe skoleeiere med kompetanseutvikling i skolene. FMHO har som grunnleggende syn at ulike nasjonale sentre i liten grad er til hjelp for skoleeierne.

- Forskingen knyttet til barn, unge og voksne med behov for ekstra tilrettelegging i opplæringen styrkes. Det er behov for å heve kvaliteten på denne forskning, slik at kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming og praksis styrkes. Dette bør skje innenfor *Utdanning 2020*.
- Samarbeids- og koordineringskompetanse og kunnskap om andre yrkesgrupper det er aktuelt å samarbeide med sikres bedre i pedagogiske og helse- og sosialfaglige yrkesutdanninger.

Med hilsen

Kjellbjørg Lunde (s)
 utdanningsdirektør

Hanne Melander
 seniorrådgiver