



Fylkesmannen  
i Nord-Trøndelag

Saksbehandler: Gunn Oddny Olsen  
Tlf. direkte: 74 16 80 95  
E-post: gol@fmnt.no

Deres ref.:  
Vår ref.: 2009/4832

Vår dato: 23.11.2009  
Arkivnr: 632.3

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

## **NOU 2009:18 Rett til læring. Høringsuttalelse.**

Det vises til høringsbrev datert 22.07.2009 med innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

Med hilsen

Inge Ryan  
Fylkesmann

Eln Karin Dieset  
Utdanningsdirektør  
Oppvekst- og utdanningsavdelingen



## **NOU 2009:18 Rett til læring** **Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag**

Det vises til høringsbrev datert 22.07.2009 med innstilling fra utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

### **Innledning**

Midtlyngutvalget har hatt et omfattende mandat og avgitt en tilsvarende uttalelse. Utvalget er bedt om å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag som vurderinger og forslag skal baseres på. Ordinær opplæring og spesialundervisning er gjennomgått, og det er sett på om systemet har de kvaliteter som er nødvendig for å ivareta barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Utvalget har også sett på kompetanse, arbeidsformer og tilgjengelighet i støttetjenestene.

Omfanget på de områder som er vurdert, er stort, og utredningen dekker ikke alle områdene i detalj. Det vil derfor være behov for videre drøftinger og bearbeiding av forslagene. Utvalgets ulike oppfatninger av flere forhold, tilsier også at høringsrunden kan gi gode innspill til det videre arbeidet.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag velger å uttale seg om enkelte områder/tiltak, og uttalelsen knyttes til kapitlene som omhandler disse.

### **Kapittel 13 Tidlig innsats og forebygging**

Fokus på tidlig innsats og forebygging er et godt utgangspunkt for å redusere senere behov for ekstra tilrettelegging og spesialundervisning. Fylkesmannen støtter utvalgets presisering av at tidlig innsats forstås ikke bare i forhold til alder, men også tidlig i et forløp når en vanske oppstår. Ved forebygging kan barnehage- og skoleeier få på plass rutiner og tiltak som gjør at de kommer i forkant av problemer hos barn og unge.

Utvalget foreslår at kommunene pålegges kartlegging av alle barn på tre, fire og fem års alder. Vi er skeptiske til det omfanget dette får. I dag skjer kartlegging på helsestasjoner og i mange barnehager. Det er nødvendig med en samkjøring av innsatsen rundt språkkartleggingen; hvem gjør hva til hvilken tid. Omfanget bør vurderes. For at kartleggingen skal ha en funksjon, må kommunene ha analysekompetanse.

Utvalget ønsker å innføre Læringsboka som et verktøy for tidlig innsats. Læringsboka skal fremme trivsel og læring, dokumentere oppfølging, tilretteleggingsstrategier og læringsmiljø, styrke samarbeid og dialog og sikre sammenheng og overganger. Alt med tanke på det enkelte barn.

Fylkesmannen ser at dette kan være et redskap som kan bidra til helhetstenking rundt enkeltindividet. Det er til tross for dette, behov for å vurdere tiltaket med tanke på det totale kravet om dokumentasjon og rapportering som pålegges barnehager og skoler.

Læringsboka vil hvis den blir innført, måtte ha avklaringer rundt dens status som juridisk dokument. Det må være klare presiseringer av hva den skal inneholde, hvem som eier

informasjonen, hvem som kan få innsikt, og hvem som skal frambringe nødvendig dokumentasjon.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- Tidlig innsats og forbygging må ha et sterkt fokus framover.
- Omfanget av pålagt språkkartlegging av barn under opplæringspliktig alder bør vurderes.
- Innføring av Læringsboka underlegges strenge vurderinger knyttet til effekt kontra krav til dokumentasjonsmengde.
- En ev. læringsbok må ha oppmerksomheten rettet mot mestringsområdene til eleven.
- Dersom Læringsboka innføres, må de juridiske forhold rundt dette verktøyet være tydelig avklart.

### **Kapittel 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen**

Utvalget ønsker å fjerne begrepet spesialundervisning og innføre betegnelsen ”Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen”. Slik vi leser utredningen skal denne retten ha samme innslagspunkt som dagens rett til spesialundervisning har. Det vil si at det ikke er en endring i de rettigheter enkeltindividet har jf. opplæringslovens § 5-1 Rett til spesialundervisning. Samtidig sier utvalget at det ikke er noe skille mellom tilpasset opplæring og ekstra tilrettelegging i opplæringen.

Begrepet spesialundervisning er etter hvert godt innarbeidet som juridisk begrep i norsk skole. Vi ser ikke hensikten i å endre denne betegnelsen og mener at forslaget kan svekke rettssikkerheten til det enkelte barn.

Alle har i dag rett til tilpasset opplæring, og enkelte elever har som en del av denne tilpasningen, rett til spesialundervisning. Utvalget dokumenterer at dagens spesialundervisning ofte ikke gir ønsket effekt, at den ofte gjennomføres av personell uten spesialpedagogisk kompetanse, og at den heller ikke er organisert og gjennomført i tråd med spesialpedagogisk forskningsbasert kunnskap. Vi mener at en lovtekstendring som etter vår vurdering svekker retten til spesialundervisning, ikke vil bidra til at elever med særskilte opplæringsbehov får en kvalitativ bedre opplæring.

Videre ønsker utvalget at vedtak om ekstra tilrettelegging av opplæringen kan fattes av rektor uten forutgående sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dette forutsetter enighet mellom foresatte, skole og PP-tjeneste, at det ikke er avvik fra læreplanen, at skolen har nødvendig kompetanse og at vedtaket ikke medfører større organisatoriske endringer. Fylkesmannen mener at PP-tjenesten som sakkyndig instans, er et viktig supplement til kompetansen/kunnskapen i den enkelte skole, og bidrar til å sikre elevenes rettigheter – rettigheter som stadig er under press i kommunene, bl.a. ut fra økonomiske vurderinger.

Som klageinstans, er Fylkesmannen avhengig av PP-tjenesten sine faglige vurderinger av barnets behov og rett knyttet til bl.a. vurderingen av et likeverdig opplæringsstilbud sett opp mot de øvrige elevene i kommunen.

Det fremmes forslag om at barn under opplæringspliktig alder skal få rett til ekstra tilrettelegging isteden for dagens rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, jf. opplæringsloven § 5-7. Vi kan heller ikke her se at dette vil ha noen positiv effekt så lenge det ikke er en innholdsmessig endring i det barnet har rettigheter til.

Ut fra våre erfaringer med klagesaksbehandling og tilsyn med kommunene som skoleeier og barnehagemyndighet, mener vi at endringen vil svekke barns/elevs rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det bør legges til rette for at de endringer som eventuelt kommer, sikrer rettigheter, kvalitet og utbytte i opplæringen for det enkelte barn/elev.

Utvalget ønsker å flytte lovgivingen knyttet til spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven. Denne endringen støttes i og med at det vil gi en samlet lovgivning om de rettigheter barn under opplæringspliktig alder, har. Det må presiseres at denne retten omfatter alle barn under opplæringspliktig alder, uavhengig av om barnet har barnehageplass eller ikke.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- Lovgivning knyttet til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder bør flyttes til barnehageloven.
- Dagens ordlyd om rett til spesialundervisning opprettholdes.
- Dagens krav om sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning, opprettholdes.

### **Kapittel 15 Tilpassede og fleksible opplæringsløp**

Utvalget har sett på flere tiltak for å gjøre grunnopplæringen mer tilpassningsdyktig og fleksibel. I de senere år har det vært stort fokus på å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring.

Fylkesmannen erfarer at den økte teoretiseringen av opplæringen både i grunnskole og videregående opplæring, gir større utfordringer for enkelte elevgrupper. Opplæring preget av allsidighet, tilpasning og medbestemmelse har stor betydning for hele grunnopplæringen. Kompetansemålene i læreplanen må være utgangspunkt for læringsarbeid som ikke bare omfatter teori, men som omfatter både praktiske og teoretiske tilnærminger, og legger vekt på bruk av praktisk rettede, varierte og allsidige arbeidsformer og ulike opplæringsarenaer.

Utvalget foreslår at det utvikles differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. Vi støtter forslaget om differensierte læreplaner som et virkemiddel for at flere elever skal kunne fullføre og bestå videregående opplæring.

Utvalget går også inn for at alle elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2 + 2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Vi er av den oppfatning at dette vil være et godt grep for den aktuelle elevgruppen.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- Differensierte læreplaner i fellesfagene for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer øker handlingsrommet for tilpasset opplæring.
- Alle elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal få tilbud om et 2 + 2-løp.

## **Kapittel 16 PP-tjensten og Statped tettere på**

Utvalget har vurdert organisering og ressursbruk og har sett på oppgavefordelingen mellom PP-tjenesten og Statped. Det er forslag om at PP-tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler.

PP-tjenesten er en viktig samarbeidspartner for barnehager og skoler. Fylkesmannen erfarer at med dagens bemanning i PP-tjenestene, har flere tjenester tonet ned arbeidet med systemrettet arbeid til fordel for individrettet arbeid. For at PP-tjenesten skal bli gode samarbeidspartnere med tanke på læringsmiljø, atferdsvansker og sammensatte lærevansker, kreves tilstrekkelig bemanning og oppdatert, relevant kompetanse. Vi mener kompetanseheving er en kontinuerlig prosess – kompetanse må vedlikeholdes, videreutvikles og fornyes. Kompetansebehovet kan ikke oppfylles gjennom et tidsbegrenset prosjekt.

Hvis barn under opplæringspliktig alder sin rett til spesialpedagogisk hjelp hjemles i barnehageloven, vil det også være naturlig at denne loven inneholder bestemmelser om PP-tjenestens oppgaver for barn under opplæringspliktig alder.

Utvalget foreslår at Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre. Det foreslås også endringer i oppgaveporteføljen hvor blant annet Sentrene for sammensatte lærevansker legges ned.

Fylkesmannen ser at en regionalisering i form av samorganisering kan bidra til en helhetlig tjeneste med høy faglig kompetanse. Med tanke på nærhet til brukerne i Nord-Trøndelag og samarbeid med andre fagmiljøer i fylket, ser vi det som uheldig å gjennomføre samlokalisering dersom det fører til at viktig spisskompetanse flyttes ut av fylket.

Det legges opp til at PP-tjenesten skal høyne sin kompetanse på sammensatte lærevansker og at de skal bistå barnehager og skoler i slike saker. Det vil ta tid å bygge opp en god kompetanse på dette området. Det er derfor viktig at den kompetansen som Sentrene for sammensatte lærevansker innehar, ivaretas og at den ikke bygges ned før annen kompetanse er på plass.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- PP-tjenesten skal være tett på barnehager og skoler.
- PP-tjenesten må til enhver tid ha oppdatert kompetanse.
- Bestemmelser om PP-tjenestens oppgaver for barn under opplæringspliktig alder nedfelles i barnehageloven.
- En regionalisering og samorganisering av Statped kan gi gode faglige løsninger.
- En samlokalisering av Statped vil ikke fremme nærhet til brukerne, og den kan svekke samarbeidet med ulike fagmiljø i fylket.
- Det må sikres at kompetansen til Sentrene for sammensatte lærevansker fortsatt er tilgjengelig for brukerne.

## **Kapittel 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretatlig samarbeid**

Barn og unge med sammensatte vansker har ofte behov for hjelp og bistand fra ulike instanser. Det er viktig at tjenester koordineres, og at det sikres samarbeid mellom ulike aktører. Det ligger en utfordring i å tydeliggjøre oppgavene mellom de ulike tjenestene og å benytte samarbeidsverktøy og samarbeidsavtaler.

Utvalget peker på at Individuell plan er et virkemiddel for å oppnå koordinerte tjenester tilpasset individuelle behov. Fylkesmannen erfarer at barnehager og skoler er deltakende parter i samarbeidet når individuell plan utarbeides.

Utvalget foreslår at bestemmelser om individuell plan også hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Med utgangspunkt i en ønsket helhetstenking rundt barnet, støtter vi dette forslaget. Dette bør medføre en samordning av alt regelverk rundt individuell plan.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- Bestemmelser om individuell plan bør hjemles i barnehageloven og opplæringsloven.
- Det må foretas en harmonisering av dagens særlovers bestemmelser rundt individuell plan i de aktuelle lovverkene.

### **Kapittel 18 Økt kompetanse på alle nivåer**

Utvalget gir uttrykk for at økt kompetanse er en hovedstrategi for å styrke barnehagers og skolars evne til å skape inkluderende miljøer.

Vi erfarer at det ikke er enkelt å skaffe kvalifisert personale i alle deler av fylket.

Alle miljøer fra barnehager og skoler til høyskoler og universitet, bør ha kontinuerlig fokus på ny kunnskap og erkjennelse om hva som bidrar til gode læringsmiljø for barn og unge. Det er viktig å sikre kompetanse til enhver tid.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at:

- Det er viktig at den allmenne kvalifiseringen i grunnutdanninger, har fokus på oppdatert kompetanse om tilpasset opplæring, herunder spesialpedagogiske emner.
- Det er viktig at det sikres kompetanse til enhver tid.