



Kunnskapsdepartementet

## Høyringsfråsegn NOU 2009: 18 Rett til læring

Fylkesmannen i Rogaland meiner det er viktig og nødvendig at regjeringa har tatt initiativ til å vurdere opplæringa for barn, unge og vaksne med særskilte behov. Mandatet til Midtlyng-utvalet er omfattande og krevjande. Utgreiinga ber preg av at arbeidet og prosessen har vore vanskeleg. Dei mange dissensane synleggjer at det har vore stor usemje blant medlemmene i utvalet, og dette svekkjer tyngda i tilrådingane frå utvalet.

Vi støttar hovudtrekka i utvalet sin omtale av mål og hovudutfordringar i kap.1 og 2. Ei styrking av den lokale faglege kompetansen knytt til denne målgruppa er nødvendig for å gi alle ei tilfredstillande opplæring. Ut frå vår ståstad vil vi vidare støtte opp om at det er viktig å gi tydelegare føringar for korleis regelverket skal følgjast.

Etter vårt skjøn er viktige sider ved opplæringa for barn, unge og vaksne med særskilde behov ikkje gitt ei tilstrekkeleg grundig vurdering. Utvalet gir lita merksemd til barn og elevar med store og langvarige hjelpebehov. Utgreiinga understrekar den enkelte sin rett til å delta i eit inkluderande og integrerande fellesskap. Vi etterlyser vurderingar av korleis barn og elevar med alvorlege og samansette funksjonshemmingar skal sikrast nødvendig kompetanse og opplæring.

Vi tillet oss også å halde fram at det er grunnlag for å setje spørsmålsteikn ved dei konklusjonane som er trekte når det gjeld elevar sitt utbyte av spesialundervisninga. Utvalet har etter det vi kan sjå, ikkje hatt godt nok grunnlag for å vurdere utbytet dersom elevar sine rettar i sterkare grad vart innfridde i tråd med regelverket. Det er m.a. gjennom klagebehandling og tilsyn konstatert at mange elevar ikkje får rettane sine oppfylte. Utvalet har ikkje gjort vurderingar med utgangspunkt i dette. Vi kan heller ikkje sjå at utvalet i tilstrekkeleg grad har problematisert den omfattande bruken av assistentar i spesialundervisninga. Etter vårt syn er det rimeleg å rekne med svakt læringsutbyte når mange av dei elevane som har dei største utfordringane, må nøye seg med den lågaste kompetansen.

Utvalet har avgrensa oppdraget mot minoritetsspråklege og viser til at regjeringa har utnemnt eit eige utval som skal gjennomgå opplæringa for barn, unge og vaksne med minoritetsspråkleg bakgrunn. Etter vårt syn er det uheldig at Midtlyng-utvalet med si markering av ei inkluderande opplæring for alle, har utelatt minoritetsspråklege med særskilde behov med denne grunngevinga. Det er vel liten tvil om at minoritetsspråklege også kan ha særskilte behov som kan kvalifisere for å vere ein del av målgruppa til utvalet.

Fylkesmannen i Rogaland har elles slike merknader til utgreiinga:

### Kap. 13 Tidleg innsats og førebygging

#### **Kartlegging**

Å sikre plikt til kartlegging av språkdugleik i førskolealder er viktig. Det er likevel for ambisiøst og arbeidskrevjande å leggje opp til ei årleg språkkartlegging frå 3 – 5 års alder for

---

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
		51568700	postmottak@fmro.no	Lagårdsv. 80	51568700
Postboks 59	Lagårdsv. 78	Telefaks:	Heimeside:	Postboks 59	Telefaks:
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	www.fylkesmannen.no/rogaland	4001 Stavanger	51568811

alle barn. Språkkartlegging må ha fokus på risikogruppene. Vidare må dokumentasjon og rapporteringsarbeidet i barnehage og skole avgrensast til det som tener barnet/eleven.

### **Læringsboka**

Vi støttar ikkje forslaget frå komiteen om innføring av læringsboka. Forslaget reiser mange prinsipielle spørsmål og utfordringar, som til dømes kven skal eige henne, korleis skal den brukast, kven skal ha tilgang til informasjonen og kva juridisk status skal ho ha. Arbeidet knytt til læringsboka vil også vere ressursmessig krevjande.

Det er viktig med gode samhandlings- og overgangsrutinar mellom barnehage, grunnskole og vidaregåande opplæring. Det er likevel ikkje ønskjeleg å ha tilgjengeleg informasjon i ei læringsbok for alle elevane. Nødvendig dokumentasjon bør følgje barn/elevane med særskilte behov ved overgangane mellom dei ulike opplæringsarenaene. For dei barn og elevane som har enkeltvedtak, vil dette bli tatt i vare gjennom dokumentasjonen i dei individuelle opplæringsplanane og halvårsrapportane.

### **Kap. 14 Rett til ekstra tilrettelegging i opplæringa**

Fylkesmannen i Rogaland støttar utvalet i at namnet knytt til retten bør endrast. Omgrepet undervisning er i stor grad erstatta med omgrepet opplæring. Vi er likevel usikre på om "ekstra tilrettelegging av opplæringa" er rett val. Det er etter vårt syn viktig at omgrepet synleggjer kva retten inneber, eksempelvis når det gjeld spesialpedagogisk kompetanse og tilrettelegging.

Når det gjeld dei forvaltningsmessige sidene ved retten til spesialundervisning, har Fylkesmannen i Rogaland følgjande synspunkt:

Vi er einige med utvalet i at retten til spesialundervisning blir vidareført. I tillegg til elevane som må ha avvik frå læreplanen, viser vi her til punkt 5.3.1 i ny "Veileder til opplæringsloven" der det går fram at nokre elevane med særskilte behov kan få eit tilfredstillande utbyte av opplæringa ved å følgje dei ordinære læreplanane dersom dei naudsynte ressursane blir stilt til rådvelde. Desse elevane kan såleis ha krav på eigna spesialundervisning.

Utvalet føreslår at rektor/styrar i samarbeid med PPT skal kunne fatte enkeltvedtak utan sakkunnig vurdering. Det er uklart om dette forslaget inneber at den individuelle retten også skal gjelde for ei større gruppe elevane (inntil 25% av elevane), dei såkalla "gråsone-elevane". Vi viser her til formuleringa "Det kan for eksempel se ut som om 20-25 prosent av elevene i skolen ikkje har tilstrekkelig utbyte av opplæringa, periodevis eller kontinuerlig." Vi er redde for at økonomi og budsjett disiplin kan bli styrande meir enn omsynet til oppfylling av individuelle rettar. Gjennomførte tilsyn på dette området syner at den forvaltningsmessige kompetansen og etterlevinga av krava i opplæringslov og forvaltningslov er ein kritisk faktor på dette området. Eit enkeltvedtak fatta utan sakkyndig vurdering vil kunne føre til ei svekking av retten til elevane.

Som ei ekstra sikring av at barn og elevane får eit tilfredstillande utbyte av opplæringa, føreslår vi at det vert innført ein rett til å be om tiltak og vedtak slik som nedfelt i oppl. § 9a-3.

Ansvar for system for kvalitet og rettstryggleik ligg i dag på kommunane og fylkeskommunen, jf. oppl. §§ 13-1 og 13-10. Erfaringar frå tilsyna dei siste fire åra viser at det i liten grad er etablert eit forsvarleg system for å sjå til at lov og regelverk blir følgt.

Fylkesmannen i Rogaland stiller seg undrande til at erfaringane frå fylkesmennene sitt tilsynsarbeid på dette området ikkje er nemnd i utgreiinga.

### ***Spesialpedagogisk hjelp***

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om å heimle rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder i barnehagelova. Dette må utgreiast vidare, og barn som ikkje er i barnehage må sikrast same rett.

### **Kap 15 – Tilpassa og fleksible opplæringsløp**

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om at det blir utarbeidd alternative løp innanfor alle utdanningsprogram for elevar som ikkje har føresetnader for å få studie- eller yrkeskompetanse. Vi føreset at dei alternative løpa byggjer på dei 12 utdanningsprogramma i Kunnskapsløftet og ikkje har karakter av segregerte løp ved sida av dei forskriftsfesta utdanningsprogramma.

### **Kap 16 PP-tenesta og Statped tettare på**

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om at PP-tenesta skal vere tettare på barnehagar og skolar, og at PP-tenesta sin funksjon også blir heimla i barnehagelova. Ei styrking av PP-tenesta på lokalnivå er positivt. Erfaringar frå tilsyn viser at PP-tenesta i mange kommunar er organisatorisk forankring slik at tenesta også skal nyttast til andre oppgåver enn dei som heimla i opplæringslova. Utfordringa her ligg i at dei lovpålagde oppgåvene ikkje i tilstrekkeleg grad blir forsvarleg ivaretatt på grunn av for låg bemanning. Etter fylkesmannen si vurdering bør den kommunale organiseringa innrettast slik at tenesta blir styrt av dei same som styrer barnehage og skole i kommunen.

Fylkesmannen i Rogaland er usikre på om det er tenleg med eit nasjonalt utviklingssenter for PP-tenesta. PP-tenesta bør i størst muleg grad kunne ha tilgang til kompetanseheving ved universitet og høgskolar i heile landet. Kompetanseutviklingsprogrammet for PP-tenesta må ikkje bli eit nytt Samtak. Erfaringar frå tilsyna syner at PP-tenesta i liten grad er trekt inn i arbeidet med Kunnskapsløftet. Kjennskap til Læreplanverket og systemforståing er område som må få sterkare fokus i kompetanseutviklingsprogrammet. Kompetansehevinga må i stor grad knytast til praksisfeltet. Det blir også viktig å stille spørsmål ved dimensjoneringa av tenesta. Det er etter vårt syn for store skilnader i bemanninga i PP-tenesta, og det bør vurderast om det er behov for ein ”bemanningsnorm”.

I Rogaland er det to spesialpedagogiske senter som er ein del av Statped; Senter for atferdsforskning og Lesesenteret. Fylkesmannen i Rogaland stiller seg undrande til at desse sentra ikkje er nemnde i utgreiinga, verken i kunnskapsgrunnlaget eller i forslaga utvalet har lagt fram i utgreiinga. Sentra står dermed i fare for ikkje å bli tatt med i vurderinga av korleis eit heilskapleg spesialpedagogisk støttesystem skal organiserast. For å få truverd i den vidare behandlinga må heile Statped si verksemd leggast til grunn.

Utvalet føreslår at Statped skal organiserast i fire regionsenter, og at dei statlege sentra for samansette lærevanskar vert lagde ned. Behovet for spisskompetanse på dette feltet er stort. Ved slik omorganisering må det leggast stor vekt på å sikre at kompetansen på samansette lærevanskar ikkje blir borte i prosessen.

Utvalet legg til grunn at det er uklare skiljeliner mellom senter for samansette lærevanskar og BUP/HABU. Det kan vere nødvendig med ei rolleavklaring, men det er også grunn til å understreke at Statped sine kompetansesenter gir pedagogisk hjelp og rettleiing, mens

BUP/HABU sorterer under spesialisthelsetenesta og såleis skal ha fokus på utgreiing og behandling.

Fylkesmannen i Rogaland støttar ikkje utvalet sitt forslag om at Lillegården kompetansesenter vert tatt ut av Statped si portefølje og vert lagt under Utdanningsdirektoratet som eit nasjonalt senter for læringsmiljø og problemåtfærd. Vi meiner at kompetanse om læringsmiljø og problemåtfærd bør finnast ved universitet/høgskolar over hele landet for å kunne hjelpe skoleeigarar med kompetanseutvikling i skolane.

### **Kap. 17 Heilskap krev tverrfagleg og tverretatleg samarbeid**

Utvalet føreslår at individuell plan blir heimla i barnehagelova og opplæringslova, samstundes som det blir føreslått å innføre rett til ein personleg tenestekoordinator. Fylkesmannen i Rogaland støttar ikkje forslaget om å heimle individuell plan i barnehagelova og opplæringslova. Vi føreslår heller at det i § 5-5 blir lagt til eit krav om at IOP skal vere ein del av IP for dei elevane som har ein slik plan.

Vi støttar intensjonen om å styrkje det tverrfaglege samarbeidet mellom dei ulike aktørane som er knytte til barn og elevar med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosiale tenester. Individuell plan er eit nyttig verktøy i denne samanhengen, og barnehage og skole er ein viktig samarbeidspartnar i arbeidet rundt barnet/eleven. Pedagogar i barnehagar og skolar er viktige bidragsytarar i arbeidet med individuell plan ved å utarbeide individuell opplæringsplan.

Lærarar og førskolelærarar har sin kompetanse knytt opp mot det å gi barn og elevar god opplæring og utvikling i eit godt læringsmiljø. Andre profesjonar har god kompetanse når det gjeld oppfølging i forhold til dei ulike hjelpetenestene. Det blir etter vårt skjønn feil bruk av kompetanse å la pedagogisk personell i skole og barnehage ta på seg slike oppgåver.

### **Kap. 18 Auka kompetanse på alle nivå**

Fylkesmannen støttar forslaget om at samspelet mellom kartlegging, evaluering og tiltak blir styrkt som kompetansefelt i lærarutdanningane. Dette vil kunne auke kompetansen i å kunne avdekkje og analysere behov for ekstra tilrettelagt opplæring. Den spesialpedagogiske kompetansen må få auka fokus og status som grunnlag for å gi betre tilpassa opplæring både i ordinær opplæring og i spesielt tilrettelagt opplæring.

Det er også nødvendig å styrkje system- og forvaltningskompetansen i lærarutdanningane. Alle studentar må kjenne til dei viktigaste rammene for det yrket dei skal inn i, mellom anna lovverket, oppgåvefordelinga i forvaltninga og økonomiske styringsverkemiddel.

Med helsing

Harald Thune  
fylkesmann

Sølvi Ona Gjul  
utdanningsdirektør

*Saksbehandlar: Marta Vignes  
Saksbehandlars telefon: 51 56 87 27  
E-post: marta.vignes@fmro.no*