

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

## Svar på høring fra Statped

Regionreformen

Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene

Hagen-utvalget har gjort en omfattende vurdering og kommer med en rekke forslag om oppgaver de nye fylkeskommunene kan ha. Utvalget har hatt en stor og utfordrende oppgave med på kort tid å gå gjennom en rekke sektorer med ulik grad av funksjon og kompleksitet. Enkelte av forslagene er imidlertid ikke tilstrekkelig utredet. Utvalget foreslår blant annet å flytte Statpeds oppgaver til de nye fylkeskommunene, men drøfter ikke konsekvensene for barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov. Vi mener at disse små og sårbare gruppene ikke vil få tilgang til likeverdige tjenester dersom Statpeds oppgaver fordeles til 11 fylkeskommuner.

Vurdering av Statped bør derfor skje i forbindelse med behandlingen av Nordahl-utvalgets rapport, hvor nye modeller for det spesialpedagogiske feltet skal vurderes.

### Innledning

Hagen-utvalgets mandat er «å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Generalistkommuneprinsippet er lagt til grunn for arbeidet, samt at oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål». Utvalget bygger sitt arbeid på fem retningslinjer. Disse ligger til grunn for vårt høringssvar.

Hagen-utvalgets rapport må sees i sammenheng med Nordahl-utvalgets rapport *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, utarbeidet av ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, ledet av professor Thomas Nordahl. Statped arbeider i hovedsak mot kommunene og i mindre grad mot fylkeskommunene (under 10 prosent). Derfor mener vi at en diskusjon om etatens ansvar og oppgaver bør inngå i en behandling av Nordahl-rapporten, og ikke som en del av Hagen-rapporten. Behandlingen av Nordahl-utvalget bør også omfatte en vurdering av Statpeds fremtidige mandat, og om andre enn PP-tjenesten skal kunne utløse tjenester fra Statped.

Statped er en nasjonal etat underlagt Utdanningsdirektoratet. Etatens samfunnsmandat er å bidra til at barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov blir inkludert, slik at de kan være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Statpeds brukere er barn, unge og voksne med døvblindhet, ervervet hjerneskade, synsnedsettelse, hørselshemminger, språk- og talevansker samt sammensatte lærevansker. Dette er sårbare grupper med komplekse læringsutfordringer. Etaten har også et språkfaglig ansvar. Opplæring i og på tegnspråk og tjenester til samiskspråklige brukere er en del av dette tilbudet.

Dersom PP-tjenesten i en kommune eller fylkeskommune etter en grundig vurdering kommer frem til at de ikke har relevant kompetanse, kan de få bistand fra Statped. 405 kommuner mottok tjenester fra Statped i 2017.

Statped har tre hovedmål:

- Være en tydelig og tilgjengelig leverandør av spesialpedagogiske tjenester.
- Spre kunnskap og kompetanse om spesialpedagogisk tilrettelegging.
- Drive forsknings- og utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske området.

Dagens organisering av Statped i en nasjonal etat med fire regioner ble vedtatt av et enstemmig Storting i 2011<sup>1</sup>. Før 2011 var det spesialpedagogiske støttesystemet organisert i 11 kompetansesentre med ulike brukergrupper og geografisk inndeling. Denne organiseringen medførte at brukerne hadde varierende tilgang til tjenestene, og fikk tjenester av ulik kvalitet avhengig av hvor i landet de bodde. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget omstillingen. Målene for omstillingen var:

- Å sikre likeverdige og godt koordinerte tjenester i hele landet.
- En helhetlig og flerfaglig tilnærming til barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov.
- At kommuner og fylkeskommuner kunne forholde seg til én aktør.

Etter evaluering i 2017 vurderer Deloitte og Kunnskapsdepartementet at målet med omstillingen er nådd. Videre har omstillingen gitt resultater i form av mer flerfaglighet og likere tjenestetilbud, tidlig innsats, bedre samhandling med kommunene og digitale løsninger. Det er imidlertid for tidlig å vurdere effektene omstillingen har hatt for den enkelte bruker.

Ved å følge Hagen-utvalgets forslag vil tjenestetilbudet nok en gang avhenge av brukernes bosted. Stortingets intensjon om likeverdig tjenestetilbud vil vanskelig kunne følges opp. Utvalgets forslag om å overføre tjenesteytingen fra Statped til fylkeskommunene er ikke utredet eller konsekvensvurdert. Dette er ikke i tråd med utredningsinstruksen.

I dagens regelverk har ikke fylkeskommunal PP-tjeneste noen funksjon overfor den kommunale PP-tjenesten. Ved å følge Hagen-utvalgets forslag vil den fylkeskommunale PP-tjenesten få en helt ny utrednings- og veiledningsfunksjon overfor den kommunale PP-tjenesten. Dette vil på en betydelig måte endre forholdet mellom fylkeskommunene og kommunene. Vi mener at konsekvensene av en så stor endring må utredes før forslaget eventuelt blir vedtatt. Det er en risikabel øvelse å bygge opp en helt ny struktur, samtidig som man skal ivareta dem som i dag har et særlig opplæringsbehov. Enda mer risikabelt er det når man tar i betraktning at konsekvensen av forslaget ikke har vært utredet slik god forvaltningskikk tilsier.

## Inkludering

I Norge er det tverrpolitisk enighet om at alle skal få mulighet til å delta i den ordinære opplæringen og i arbeids- og samfunnsliv. Statpeds brukere er særlig utsatt for å falle utenfor arbeidslivet. Å være en del av fellesskapet i barnehage, skole, utdanning, arbeid og fritid øker muligheten for at flere kan bidra aktivt i samfunnet gjennom hele livet. Statped arbeider for at våre brukergrupper skal være mer inkludert i ulike fellesskap, noe som vektlegges i [etatens målbilde \(strategidokument\) for 2017–2022](#) og de løpende aktiviteter og innsatser etaten gjennomfører.

Noen barn og unge har svært sjeldne og sammensatte utfordringer. Å skape et godt og inkluderende læringsmiljø krever tilgang til spisskompetanse. For å sikre likeverdig tilgang har myndighetene samlet kompetansen i en nasjonal etat. Dersom kompetansen spres på mange fylkeskommuner, blir resultatet fragmenterte fagmiljøer og redusert kvalitet på tjenestene. Fragmenterte fagmiljøer vil også kunne hindre tidlig innsats overfor den enkelte bruker. Det er også kostnadseffektivt at kommuner og fylkeskommuner får tilgang til spisskompetanse på nasjonalt nivå, slik at ikke alle kommuner og fylkeskommuner må bygge og vedlikeholde spesialiserte fagmiljøer. De økonomiske og administrative konsekvensene av å overføre Statpeds oppgaver har ikke vært utredet eller vurdert i Hagen-utvalgets rapport.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap og Innst. 405 S (2010–2011).

## Statpeds rolle i utdanningssektoren

Statped er i dag et faglig bindeledd mellom statlig styring og lokal/regional tjenesteyting. Statped styrer etter mål som er satt gjennom tildelingsbrev og fortløpende styringsdialog med Utdanningsdirektoratet. Statped tar ansvar for og koordinerer faglige oppdrag etter bestilling fra Udir og KD.

Statped driver tjenesteyting, kompetansespredning og FoU-arbeid. I Prop. 1 S (2017/2018) KD vektlegger regjeringen sammenhengen mellom Statpeds tre hovedmål: *«Eit hovudmål med omstillinga var at Statped skulle bli ein meir einskapleg organisasjon som bruker kompetansen i organisasjonen på ein meir heilskapleg måte, både i tenesteytinga og i kompetanseutviklinga og kompetansespreiinga. Utviklinga innanfor kvart av desse områda er sterkt knytt til utviklinga på dei andre områda. Når kompetanseutvikling og kompetansespreiing blir utvikla vidare, verkar dette til dømes inn på den tenesteytinga som Statped gir».*

Hagen-utvalget har ikke vurdert hvordan to av de tre hovedmålene for Statped skal ivaretas. Utvalget foreslår å overføre tjenesteytingen til fylkeskommunene, men sier lite om framtidig løsning for kompetansespredning og forsknings- og utviklingsarbeid. Dersom disse oppgavene skilles fra tjenesteytingen, mister utdanningssektoren et helhetlig perspektiv. Dette er viktig for å utvikle ny kunnskap og ivareta behovene til små og sårbare grupper og brukere med særlige opplæringsbehov.

Statped skaper synergieffekter ved å være en aktør som både yter tjenester og som bidrar til å utvikle ny kunnskap. Kontakten med praksisfeltet er viktig for FoU-arbeidet, samtidig som resultater fra FoU-arbeidet bidrar til å utvikle tjenestene.

Statped er bidragsyter i grunn- og videreutdanninger i Norge og utlandet. Universitets- og høgskolesektoren er på enkelte områder avhengig av at ansatte fra Statped bidrar med forelesninger og veiledning på masternivå. Eksempelvis er Statped sentral i å gjennomføre utdanninger innen synspedagogikk, audiopedagogikk og døvblindhet. Ansatte bidrar med spisskompetanse og erfaring fra samarbeid med barnehager og skoler.

## Tilgang på spisskompetanse

Innenfor de fleste av Statpeds fagområder er det få utdanningstilbud og dermed svakt rekrutteringsgrunnlag. Både kommunale og fylkeskommunale PP-tjenester og Statped har utfordringer med å rekruttere fagpersoner med relevant spesialpedagogisk kompetanse på enkelte områder.

Vi vet også at spisskompetanse utvikler seg best i spesialkompetansetilbud. Derfor er det rimelig å anta at Statpeds ansatte med høy formell utdanning mest sannsynlig vil søke nye utfordringer ved universiteter og høgskoler eller andre forskningsinstitusjoner, i stedet for å arbeide i kommuner og fylkeskommuner der spisskompetansetilbudene er små.

Dette vil gjøre det krevende å bygge opp kompetansetilbud i 11 generalist-fylkeskommuner. Tilgangen til kompetanse vil variere fra fylkeskommunene til fylkeskommune. Hagen-utvalget berører ikke denne utfordringen.

Hvert år mottar barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov tjenester fra Statped. En fellesnevner er at det er behov for spisskompetanse i hvordan tilbudet i barnehage og skole skal tilrettelegges slik at barna opplever mestring, læring og inkludering. Mange brukere har også behov for oppfølging fra flere fagområder og tilgang til flerfaglig kompetanse. Tidligere måtte brukere og samarbeidspartnere forholde seg til flere ulike kompetansesentre og selv ta ansvar for helhetlig og flerfaglig oppfølging. Slik Statped er organisert i dag, jobber fagmiljøene langt mer på tvers av regioner og fagområder enn før 2013.

Med dagens organisering av Statped brukes de ansattes kompetanse over hele landet. Når en region mangler kompetanse på et område, kan denne hentes i en annen Statped-region. Brukerne har dermed likeverdig tilgang til spesialpedagogisk spisskompetanse uavhengig av bosted.

Det kan være en fare for at tjenestetilbudet ikke blir likeverdig dersom den enkelte fylkeskommunes budsjettprioriteringer skal avgjøre tilbudet til brukerne. Dette er ikke utredet godt nok i Hagen-utvalgets rapport.

## Avtalebasert samarbeid med kommunene

Når kommuner og fylkeskommuner vurderer at deres kompetanse ikke strekker til, kan de be om bistand fra Statped. Statped og kommunene har et systematisk og avtalebasert samarbeid. Omlag 84 prosent av kommunene har inngått overordnet rammeavtale om samarbeid med Statped, og hele 405 kommuner mottok tjenester fra Statped i 2017.

Statped legger vekt på nærhet ved at tjenester gis lokalt i barnehagen og i skolen. Vi gir tjenester i samarbeid med andre aktører som PP-tjenesten og spesialisthelsetjenesten. Statped tar et medansvar for at brukere ikke skal falle mellom to stoler, blant annet gjennom avtalebasert samarbeid med helsesektoren, kommunesektoren og NAV.

## Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er avgjørende for at tjenester skal oppleves gode både av brukere og av samarbeidspartnere i kommuner og fylkeskommuner. Gjennom Statpeds tjenesteyting på individnivå bidrar brukerne til utvikling av tjenestene. I samarbeid med brukerne har Statped også satt brukermedvirkningen i system, slik at brukere og brukerorganisasjoner skal ha påvirkning på fag- og tjenesteutviklingen. Innføring av tjenstedesign med aktiv brukerinvolvering synliggjør denne vektleggingen.

Brukerråd er etablert både i den enkelte region og nasjonalt, og møtene brukes i stor grad til å drøfte igangsatte og planlagte satsinger. Det legges vekt på å få innspill fra brukerrepresentanter på et så tidlig tidspunkt at innspillene inkluderes i kunnskapsgrunnlaget før en beslutning tas. Brukerorganisasjonene har også stor innflytelse på programmet til Statpeds årlige nasjonale brukerkonferanse.

En slik omfattende systematikk for involvering av brukere og brukerorganisasjoner, der mange representerer små grupper, vil være krevende å få til i 11 fylkeskommuner, ettersom det vil kreve svært mange brukerrepresentanter til råd og utvalg. Vår erfaring er at det kan være krevende å få kandidater til fire regioner. Problemstillingen berøres ikke av Hagen-utvalget.

## Digitalisering

Teknologi kan bidra til bedre inkludering i barnehager og skoler. Statped har et nasjonalt miljø som utvikler og sprer kunnskap om digitale læremidler. Dette krever et tverrfaglig fagmiljø med spisskompetanse både i teknologi og spesialpedagogikk.

Digitalisering er et viktig virkemiddel for å videreutvikle brukernære tjenester, og gir et stort potensial for å effektivisere tjenesteytingen. Det er mer kostnadseffektivt at staten utvikler samordnede digitale tjenester, fremfor at hver enkelt fylkeskommune utvikler dette.

I den nasjonale digitaliseringsstrategien for grunnopplæringen har Statped fått et sentralt oppdrag. En egen tverrfaglig enhet i Statped følger opp dette oppdraget på tvers av regionene. Som nasjonal etat gir Statped samordnede og koordinerte digitale tjenester til hele utdanningssektoren. Dette er en kunnskap mange kommuner sier de mangler, og det vil være krevende for 11 fylkeskommuner organisert etter generalistprinsippet å ivareta denne oppgaven. Hagen-utvalget berører ikke dette temaet.

## Konklusjon

Hagen-utvalget har kommet med en rekke forslag om hvilke oppgaver de nye fylkeskommunene kan ha. Forslagene vil i praksis innebære å reversere vedtaket fra 2011, der Stortinget enstemmig besluttet å omstille Statped. Uten å evaluere effektene av nye Statped, virker forslagene lite gjennomtenkte. Hagen-utvalget drøfter ikke konsekvensene for små og sårbare grupper med særlige opplæringsbehov. Statped anbefaler at dette utredes nærmere.

Videre utredning er i tråd med tilbakemeldinger Statped har fått fra både Hagen-utvalgets leder og sekretariatsleder. Statped viser her til møte med utvalgets leder 14. februar 2018. Utvalgsleder uttalte at utvalget ikke hadde inngående kjennskap til Statped. Utvalgsleder var også tydelig på at forslagene som omfatter overføring av Statpeds oppgaver, burde vært nærmere utredet. Dette budskapet ble gjentatt av sekretariatsleder i møte med Nasjonalt brukerråd den 7. mars 2018. Vi anbefaler derfor at videre vurdering av Statped bør skje i forbindelse med behandling av Nordahl-utvalgets rapport. Da skal nye modeller for det spesialpedagogiske feltet vurderes, og det vil da også være naturlig å vurdere Statpeds fremtidige mandat.

Med hilsen

Tone Mørk  
direktør

Kristina Medin  
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert