

Fylkestinget

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Sak nr 09/94

Midtlýngutvalget NOU 2009:18 Rett til læring

Behandlet/ Behandles av
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag
Fylkestinget i Nord-Trøndelag

Sted
Fylkets Hus
Seinkjer Rådhus

Møtedato	Sak nr.
10.11.2009	09/210
3.12.2009	09/94

Saksbeh: Oddrun Grande
Arkivsak: 09/00236
Arkivkode: 00.T00

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Forslagene til tidlig innsats og forebygging støttes.
2. En navneendring fra spesialundervisning til "rett til ekstra tilrettelegging" støttes ikke.
3. Utvalgets forslag om "rett til ekstra tilrettelegging" også for voksne på videregående nivå støttes under forutsetning av god utredning og at nødvendige midler tilføres fylkeskommunen.
4. Forslaget om å utvikle differensierte læreplaner må ikke gå på bekostning av kravene til yrkeskompetanse. Tilpasningen til den enkelte elevs forutsetninger skal gjøres innenfor felles læreplan.
5. Et 2+2-løp støttes når eleven ikke får læreplass, og dette må finansieres. Forsterking av rutiner for overganger og samarbeid mellom barnehage, skole og lærebedrifter støttes.
6. Utvalget støttes i at den sosialpedagogiske tjenesten evalueres og ses i sammenheng med den øvrige rådgivningstjenesten.
7. Ved endring av Statped's profil foreslås midler overført til PPT. Denne overføringen bør tallfestes og sikres varighet for å bli en reell styrking av PPT. Spørsmålet om hvordan en skal ivareta utfordringer knyttet til spesialkompetanse om lavfrekvente funksjonshemninger må utredes.
8. Det må satses på kompetanseutvikling for PPT innenfor systemet for etter- og videreutdanning samtidig som nødvendige spesifikke behov dekkes. Kompetansen i eksisterende statlige kompetansesenter må ivaretas.
9. Utvalgets forslag om lovfesting av IP i opplæringsloven støttes ikke. En grenseoppgang mellom spesialisttjenesten i opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten bør utredes. Selvstendig henvisningsrett for PPT til BUP og HAB støttes. Forslaget om et forpliktende samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og NAV støttes.
10. Kompetanseheving og økt/omfordeling av ressurser er en forutsetning dersom utvalgets forslag skal gjennomføres.

Fylkesrådets vurdering:

Fylkesrådet er tilfreds med at det er nedsatt et utvalg som skal bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

Generelt tar utvalget for seg svært mange sider av opplæringa for denne gruppa, og det kan stilles spørsmål ved om utvalgets forslag er for omfattende og av og til ikke blir presist nok. Likevel er det et viktig område utvalget har arbeidet med.

Fylkesrådet mener alle deler av høringssvaret er viktig, men finner det naturlig å kommentere noen områder spesielt i vurderingen. Dette gjelder først og fremst forutsetningen om at de tiltak som utvalget foreslår skal ligge innenfor de økonomiske rammer som brukes til formålet i dag. Forslagene støttes av fylkesrådet, men det er klart at innføres utvidete rettigheter, må også fylkeskommunen tilføres ressurser slik at rettighetene kan settes ut i livet.

Fylkesrådet mener også at forslagene i kap 15 "Tilpassede og fleksible opplæringsløp" er særlig interessante og vil spesielt nevne forslaget om å gi elever som ikke får læreplass et 2+2-løp, der fylkeskommunen får ansvar for å utvikle et to års tilbud på linje med opplæring i bedrift. Det tilbudet som gis i dag til elever som ikke får læreplass og som står i fare for å falle fra, er ikke godt nok. Selv om 2 år i skole og 2 år i lære er det beste for å oppnå yrkeskompetanse, og at fylkeskommunen skal jobbe for at lærebedrifter skal ta i mot flest mulig lærlinger og lærekandidater, må vi ta inn over oss at ikke alle elever har de samme forutsetningene og vil få plass.

Steinkjer, 10. november 2009

Alf Daniel Moen
fylkesrådsleder
(sign.)

Anne Marit Mevassvik
fylkesråd for utdanning
(sign.)

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

En inkluderende skole er et grunnprinsipp i opplæringen av barn, unge og voksne. Inkludering og prinsippene om likeverdig og tilpasset opplæring følger som en allmenn rett og plikt til opplæring. Dette innebærer ikke bare en rett til et opplæringstilbud, men også til et innhold i og en kvalitet på opplæringen. Det er en rekke sentrale dilemmaer og utfordringer knyttet til denne retten ogplikten. Et stort mangfold av barn og unge gjør at det ikke er mulig å formulere enkle framgangsmåter og tiltak for å oppnå bedre læring. Utvalget har sett på sentrale utfordringer i barnehage og skole når det gjelder å gi gode tilbud til alle barn og unge:

- Økt kvalitet på den vanlige opplæringa øker utbyttet for alle som er involvert.
- Barnehage- og skoleeiere bør i større grad handle i tråd med forutsetningene i eksisterende styringsdokumenter.
- Det forutsettes stor, lokal faglig kompetanse og spesialkompetanse tilgjengelig gjennom regionale og nasjonale løsninger.

Hjemmel/Referanse for saken:

Opplæringsloven

NOU:2009:18 Rett til læring

Trykte vedlegg:

1. [Faktablad NOU 2009:18 Rett til læring](#)

Utrykte vedlegg:

2. NOU 2009:18 Rett til læring

Utredning:

Innledning/bakgrunn

Et offentlig utvalg ledet av kommunaldirektør i Trondheim kommune, Jorid Midtlyng, leverte 2. juli innstillingen "Rett til læring" til kunnskapsminister Bård Vegard Solhjell. Innstillingen inneholder forslag som skal bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

Saksframstilling/problemstillinger

Utvalgets mandat var bredt og sammensatt, og er bygd på de overordna prinsipper om retten til tilpassa opplæring i en inkluderende skole for alle.

Utvalget har hatt som mandat å:

- vurdere i hvilken grad vi har et system som sikrer tidlig intervensjon for barn med særlige behov, og vurdere tiltak som sikrer tidlig innsats og livslang læring.
- vurdere hvordan den ordinære opplæringa legger til rette for læring og utvikling for den enkelte elev med særskilte behov
- vurdere tilbudet til voksne med særskilte behov, herunder voksne med lese- og skrivevansker
- gjennomgå spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder organisering, ressursbruk og resultater

- beskrive det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og gjøre en samlet gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom enhetene i det statlige støttesystemet, og mellom det statlige støttesystemet og den lokale og regionale PP-tjenesten
- beskrive og oppsummere forhold som hemmer og fremmer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, lokalt og på tvers av nivåene
- som grunnlag for vurderinger og forslag utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag, herunder resultater fra evalueringer med mer
- gjøre seg kjent med hvordan tilbudet for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp er tilrettelagt og organisert i sammenlignbare land og utnytte relevant internasjonal forskning på området.
- på bakgrunn av sine analyser og vurderinger legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp

Forslaget må omfatte:

- Ansvars-, oppgave- og rollefordeling for de ulike instanser på ulike nivåer
- Ulike virkemidler med sikte på målrettet og koordinert hjelp nærmest mulig brukeren
- Særskilt omtale av psykisk helse, sosiale- og emosjonelle vansker og atferdsproblemer
- Vurdering av fremtidige kompetansebehov i tiltakskjeden og samarbeide mellom støttesystemet og universitets- og høyskolesektoren skal omtales særskilt
 - vurdere økonomiske, administrative og ev andre vesentlige konsekvenser av de ulike forslagene

Hovedproblemstillinger

Det er flere sentrale utfordringer når det gjelder evnen til å gi tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende barnehage/skole for alle:

- **Ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet:** Barnehager og skoler forstår og behandler mennesker mer likt enn mangfoldet tilsier. I for stor grad tas det ikke hensyn til variasjon og ulikhet mellom mennesker.
- **Ulik forståelse og praktisering av regelverket:** Regelverk forstås og praktiseres ulikt fra kommune til kommune, fra skole til skole og innad på samme skole. Dette bidrar til store variasjoner i kvaliteten på opplæringen.
- **Mangel på samordning og samarbeidskompetanse:** Opplæringa og hjelpeapparatet består av ulike instanser med delansvar for tiltak overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Det er for dårlig samhandling, noe som medfører i noen tilfeller dobbeltarbeid, mangel på helhet og sammenheng i tilbudet. Foreldre kan da i mange tilfeller bli sittende igjen med koordineringsansvar.
- **Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen:** Praktisering av spesialundervisning gjør at begrepet har fått et uklart innhold, at den spesialpedagogiske innsatsen kommer for seint og at sammenheng fra kartlegging/utredning og konkret pedagogisk handling ikke blir ivaretatt godt nok.
- **Frafall i videregående opplæring:** Frafallet i videregående opplæring er for høyt og må ned. Det er høy strykprosent for elever på yrkesfag som ikke får læreplass.

- **Dimensjonering og organisering av støttesystem:** Organisering av statlig spesialpedagogisk støttesystem, Statped, og deres ansvarsområder/arbeidsoppgaver sees i forhold til pedagogisk-psykologisk tjeneste PPT`s, oppgaver lokalt. Det er et uttalt ønske om at støtteapparatet skal være "tettere på" skolen.

Utvalgets forslag med drøfting:

Kap. 13 Tidlig innsats og forebygging:

Barnehage – og skoleeier får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barn og elevers utvikling, læring og læringsmiljø. Det utvikles en ressursbank med varierte verktøy som en støtte for barnehager og skoler i oppfølging av barn og elever. 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.

Tidlig innsats forstås ikke bare i forhold til alder, men også tidlig i et forløp der en vanske oppstår senere i opplæringsløpet.

En ressursbank vil kvalitetssikre en best mulig lik oppfølging av alle barn og unge. Dette krever noen forutsetninger ivarettatt, som kompetanse i skolen og økonomiske ressurser til å benytte ressursbanken.

Konklusjon:

Forslagene til tidlig innsats og forebygging støttes.

Det må kvalitetssikres hvem som gjør hva og når og med hvilket verktøy.

Læringsboka bør være digital. Negative opplysninger i Læringsboka må ikke hefte ved en elev gjennom hele skolegangen.

Kap. 14 "Rett til ekstra tilrettelegging":

Retten til spesialundervisning etter § 5-1 erstattes av en "rett til ekstra tilrettelegging" i opplæringa. Retten utløses som i dag når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Det foreslås at rett til ekstra tilrettelegging gis i noen tilfeller uten sakkyndig vurdering, med unntak når foresatte ønsker det, ved avvik fra læreplaner eller omfattende organisatoriske endringer og når skolen mangler nødvendig kompetanse. Det stilles kompetansekrav for lærere som er ansvarlig for ekstra tilrettelegging.

Dette innebærer at begrepet spesialundervisning tas ut av lovverket. Det nye begrepet "ekstra tilrettelegging" oppfattes utydelig og virker forvirrende når vi så langt ikke har en klar oppfatning av begrepet tilpassa opplæring. Et navnebytte vil ikke sikre bedre tolkning og lik praksis i skjønnsutøvelsen av tilfredsstillende utbytte, og da heller ikke sikre retten til "ekstra tilrettelegging" for enkelteleven. Begrepet tilfredsstillende utbytte bør problematiseres, og ses i sammenheng med hva PPT skal bruke eventuelt frigjort tid til.

Spesialpedagogisk hjelp er et godt begrep som i dag brukes i førskolen. Bente Hagtvædts forslag støttes. Det stilles spørsmål ved hva forskjellen på sakkyndig vurdering og saksutredning er. Ansvarlig for "ekstra tilrettelegging" bør ha relevant kompetanse.

Å gi "rett til ekstra tilrettelegging" uten sakkyndig vurdering i enkelte tilfelle vil sannsynligvis ikke gi stor tidsbesparelse for PPT. PPT som nøytral instans vil også ha den beste forutsetning for å sikre barnets/ungdommens rett til et innhold og et omfang av spesialundervisning. Det vil ta mange år før kompetansen i skolen er god nok til å ta over disse oppgavene.

Utvalgets forslag om "ekstra tilrettelegging" også for voksne støttes. Dette forutsetter midler til gjennomføring.

Konklusjon:

En navneendring fra spesialundervisning til "rett til ekstra tilrettelegging" støttes ikke. Begrepet "spesialpedagogisk hjelp" støttes.

Forslaget om å gi "rett til ekstra tilrettelegging" uten sakkyndig vurdering i noen tilfelle vil ikke gi noen tidsbesparelse for PPT. Å gjøre enkeltvedtak om spesialundervisning på et manglende grunnlag sikrer ikke enkeltelevens rett. Det må være tydelig hvordan kompetanse sikres.

Utvalgets forslag om "rett til ekstra tilrettelegging" også for voksne på videregående nivå støttes under forutsetning av god utredning og at nødvendige midler tilføres fylkeskommunen.

Kap 15 Tilpassa og fleksible opplæringsløp:

Alle elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer får tilbud om et 2+2-løp uavhengig av om de får læreplass eller ikke. Det foreslås utvikling av differensierte læreplaner for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Dersom eleven ikke får plass i lærebedrift, skal fylkeskommunen utvikle et tilbud med to års varighet på linje med opplæring i bedrift. Fylkeskommunene videreutvikler og gjør opplæringsstilbud med avvik fra læreplanen tilgjengelig for elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse.

Et utdanningsløp på 2+2 er et bedre tilbud enn det som tilbys i dag for elever som ikke får læreplass. Elevene vil helst velge et ordinært lærlingeløp med 2 år i skole og 2 år i lære, noe som er det beste for å oppnå yrkeskompetanse. Dette behandles som egen sak under økonomi.

Det er behov for tydeligere læreplaner, spesielt i programfag. Dette er også under utarbeiding. Forslaget om differensierte læreplaner er uklart. Karlsenutvalget foreslo yrkesretting av læreplaner. Det er uklart hva tilbud med avvik fra læreplanene betyr i forhold til dagens lærekandidatordning. De muligheter som finnes i dag bør utnyttes og videreutvikles for ikke å svekke kravene i yrkesfaglige programmer.

Barnehage- og skoleeiere bør forsterke rutinene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler og lærebedrifter.

Utvalget støttes i at den sosialpedagogiske tjenesten evalueres og ses i sammenheng med den øvrige rådgivertjenesten (karriere, OT, PPT og 1. linje helse).

Konklusjon:

Forslaget om å utvikle differensierte læreplaner må ikke gå på bekostning av kravene til yrkeskompetanse. Tilpasningen til den enkelte elevs forutsetninger skal gjøres innenfor felles læreplan. Et 2+2-løp støttes når eleven ikke får lærlingeplass, og dette må finansieres. Øvrige forslag støttes.

Kap 16 PP- tjenesten og det statlige spesialpedagogiske støttesystem (Statped) tettere på:

Utvalget foreslår en klarere ansvarsfordeling mellom PP- tjenesten og Statped. PP- tjenesten skal være tettere på barnehager og skoler, og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker. Det foreslås et nasjonalt utviklingscenter for PPT samt et 5-årig kompetanseprogram.

Statped reorganiseres og reduseres til fire spesialpedagogiske regionsentre. Disse skal bistå kommuner/ fylkeskommuner med områder med lav forekomst (syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende sammensatte lærevansker).

Kompetansen på lavfrekvente grupper i de statlige, spesialpedagogiske kompetansesentrene må bevares. PPT trenger å innhente kompetanse fra Statped for å skrive ei god sakkyndig vurdering for elever med lavfrekvente, store funksjonshemminger. Skolen trenger også råd og veiledning fra spesialister f.eks på alternativ kommunikasjon, syn og hørsel for å gi god og riktig opplæring for elevene.

Et kompetansehevingsprogram for PPT er ønskelig og nødvendig, og bør ha fast varighet. Det må knyttes til system for etter- og videreutdanning i tillegg til PPT's spesifikke faglige behov. Et nasjonalt senter for PPT støttes ikke. For å endre arbeidsprofil til mer systemretta arbeid trenger PPT styrking i form av personellressurser.

Konklusjon:

Ved endring av Statped's profil foreslås midler overført til PPT. Denne overføringen bør tallfestes og sikres varighet for å bli en reell styrking av PPT. Det må satses på kompetanseutvikling for PPT innenfor systemet for etter- og videreutdanning samtidig som nødvendige spesifikke behov dekkes.

Spørsmålet om hvordan en skal ivareta utfordringer knyttet til spesialkompetanse om lavfrekvente funksjonshemninger må utredes. Kompetansen i eksisterende statlige kompetansesenter må ivaretas.

Kap 17 Helhet krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid:

Bestemmelsen om individuell plan (IP) hjemles i barnehelgeloven og opplæringsloven. Det innføres rett til en personlig koordinator ved behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det foretas en grenseoppgang mellom spesialisttjenesten innafor opplæringssektoren og spesialisthelsetjenestene knyttet til deres ansvar og oppgaver overfor kommuner/fylkeskommuner. Det skal utvikles samarbeidsavtaler mellom NAV, kommuner og fylkeskommuner for å sikre at alle er i arbeid/aktivitet eller utdanning.

Forslag om lovfesting av IP i opplæringsloven støttes ikke da dette dreier seg om mer helserelaterte og framtidige oppgaver. En grenseoppgang mellom spesialisttjenesten i opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten bør utredes.

Selvstendig henvisningsrett for PPT til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnehabiliteringstjenesten (HABU) støttes. PPT gjør som 1. Linje utredninger som BUP bygger videre på, og henvisningsrett vil være med på å gi en bedre oversikt og sammenheng i behandlingsopplegget for den enkelte elev.

Det er behov for et tettere samarbeid mellom OT og PPT.

Forslaget om forpliktende samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og NAV er nødvendig for å sikre at ungdom er i arbeid eller utdanning.

Det er også nødvendig at det avklares hvem som har ansvar for tilbud etter skoletid etter 7. trinn for funksjonshemmede elever. Når elever er i videregående opplæring er det et kommunalt ansvar.

Konklusjon:

Utalgets forslag om lovfesting av IP i opplæringsloven støttes ikke. Selvstendig henvisningsrett for PPT til BUP og HAB støttes. Øvrige forslag støttes.

Kap 18 Økt kompetanse på alle nivåer:

Kvalifisering i relevante grunnutdanninger styrkes ut fra behovet for kompetanse knyttet til "ekstra tilrettelegging" i opplæringa. Barnehager og skoler skal kunne håndtere utfordringer med relativt høy forekomst, eksempelvis begynneropplæring, samspillsvansker / psykiske vansker.

Uvalgets forslag til kompetanseheving på alle nivåer støttes. Det er et stort behov for kompetanseheving innafor det spesialpedagogiske området.

Konklusjon:

Kompetanseheving og økt/omfordeling av ressurser er en forutsetning dersom utvalgets forslag skal gjennomføres. Utvalgets forslag støttes.

Kap 19 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Mandatet klargjør at utvalget skal fremme forslag innafor dagens ressursramme.

Mange av tiltakene vil likevel kreve nye /ekstra ressurser, blant annet i en periode med kompetanseheving. Kompetansehevingstiltak fører alltid med seg ekstra utgifter for den enkelte virksomhet i form av vikarutgifter, overtidarbeid og reiseutgifter.

Forslaget om en ressursbank med ulike verktøy vil også for skolene generere kostnader.

Ved å flytte oppgaver fra PPT til skolen vil det måtte føre til merarbeid for skolene forutsatt at nytt forslag om "ekstra tilrettelegging" ikke skal være et sparetiltak.

En "rett til ekstra tilrettelegging" for voksne vil kreve ekstra ressurser.

Tilpassede og fleksible opplæringsløp og en 2+2 ordning i videregående opplæring, vil klart utløse behov for ekstra ressurser i fylkeskommunen.

Tverrfaglig samarbeid krever bruk av mye samarbeidstid, og forslaget om blant annet individuell plan (IP) kan bli svært tidkrevende for skole og PPT.

I og med at omfordeling av ressurser vil ta noe tid, og kompetanseheving vil måtte starte før nedbygging av Statped, er det ulogisk at ikke dette vil kreve ekstra ressurser.

Når det gjelder PPT er erfaringer fra eget fylke at henvisningene øker og vanskene blir mer sammensatte. I følge veileder i spesialpedagogikk høsten 2009, er det ikke tillatt å ha ventelister i PPT. Dette betinger ikke bare en kvalitativ men også en kvantitativ styrking av PPT.

De foreslåtte tiltak vil få administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, noe som krever personellressurser.

Konklusjon:

Mange forslag vil kreve ekstra ressurser for å kunne gi ønsket effekt.