



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høringssvar på rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene

Utdanningsforbundet viser til brev datert 9. februar der Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte rapporten fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene (Hagen-utvalget) på høring. Etter at vi har presentert våre hovedsynspunkter på rapporten vil vi komme med noen generelle kommentarer til rapporten. Deretter tar vi for oss de konkrete forslagene fra utvalget som er mest relevante for oss.

Oppsummering av Utdanningsforbundets synspunkter på Hagen-utvalgets rapport

Overordnet sett deler Utdanningsforbundet utvalgets syn om at dersom fylkeskommunenes legitimitet og interesse for fylkesdemokratiet skal økes, må de nye oppgavene i større grad enn tidligere reflektere sentrale politiske konfliktdimensjoner og ha betydning for innbyggerne.

Utdanningsforbundet forutsetter at ved eventuell flytting av oppgaver og virkemidler fra statlige etater til fylkeskommunene, må disse fullfinansieres. De ansatte som berøres må sikres tilsvarende lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår som før overføringen. En overføring av oppgaver betinger at kompetansen i fylkeskommunene blir bygd opp, slik at brukerne kan få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted.

Utdanningsforbundet støtter følgende av utvalgets konkrete forslag:

- å overføre virkemidler og oppgaver knyttet til karriereveiledning regionalt fra Kompetanse Norge og NAV til fylkeskommunene
- å overføre Bufetats ansvar for institusjoner og fosterhjem til fylkeskommunene
- å overføre kompetanserettede virkemidler innenfor integreringsområdet fra stat til fylkeskommunene

Utdanningsforbundet støtter ikke følgende av utvalgets konkrete forslag:

- å begrense fylkesmannsembetenes oppgaver og ansvar
- å legge ned Kompetanse Norge. Kompetanse Norge må bestå og ha ansvar for overordnede oppgaver knyttet til kompetansepolitikken

Når det gjelder utvalgets forslag som er knyttet til Statped, herunder Skådalen skole, mener Utdanningsforbundet at eventuell overføring av disse spesialpedagogiske tjenestene ikke bør være en del av diskusjonen om fylkeskommunenes framtidige rolle, men drøftes som en del av regjeringens oppfølging av Nordahl-utvalgets forslag knyttet til tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Generelle kommentarer

Utdanningsforbundet mener at Norge bør ha tre forvaltningsnivåer. Vi forutsetter at fylkeskommunene beholder ansvaret for videregående opplæring. Vi er tilfredse med at Stortinget avviste regjeringens forslag i 2015 om at store kommuner kunne gis ansvaret for videregående opplæring.

Rapporten går i liten grad inn på hvordan fylkeskommunene skal bli i stand til å løse de mange nye oppgavene som de foreslår overført. Det har nok ikke vært en del av mandatet utvalget fikk. Dette er likevel et kjernesporsmål for de personene som direkte omfattes av overføringene og følgelig også for Utdanningsforbundet. Vi er generelt skeptisk til at så mange oppgaver er tenkt flyttet over fra staten til fylkeskommunene med tanke på at i 2020 blir det mange nye sammenslåtte fylkeskommuner. Erfaringene fra sammenslåingen i Trøndelag er at det er mye som må på plass i slike prosesser. Utdanningsforbundet frykter at en «ny» organisasjon vil være dårlig rustet til å ta på seg nye oppgaver før de får samkjørt gode rutiner for eksisterende oppgaver. Også for de fylkeskommuner som ikke er slått sammen, vil det ta tid å bygge opp nye fagmiljøer som skal ha nye oppgaver. Erfaringer fra flere tidligere reformer er at dette er undervurdert. Eksempelvis viser Difi rapport 2014:1 om endringsprosesser i offentlig sektor i Norge at viktige hindringer for god gjennomføring av reformer er manglende analyser av konsekvenser, undervurdering av kompleksiteten i reformer og at en setter inn for lite tid og ressurser til gjennomføring.

Ved eventuell flytting av oppgaver og virkemidler fra statlige etater til fylkeskommunene, forutsetter Utdanningsforbundet fullfinansiering. De ansatte som berøres må sikres tilsvarende lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår som før overføringen. En overføring av oppgaver betinger at kompetansen i fylkeskommunene blir bygd opp, slik at brukerne kan få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted.

Utvalget legger til grunn for sine vurderinger at fylkeskommunene kan ta på seg nye oppgaver fordi de har blitt større og blitt bedre i stand til å utføre flere oppgaver, slik det beskrives i rapporten med *«økt kapasitet og kompetanse i fylkeskommunene som styrker deres potensial til å ta på seg oppgaver som krever relativt stort befolkningsgrunnlag»*. Dette premisset er ikke oppfylt med den nye fylkeskommunestrukturen ettersom tre fylkeskommuner (Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland) ikke er sammenslått. Utvalget har ikke gjort en vurdering av hvorvidt de tre fylkeskommunene som ikke skal slås sammen har den nødvendige *«kompetanse og kapasitet»* som de nye fylkeskommunene får etter sammenslåingen. De norske fylkeskommunene er, etter de vedtatte sammenslåingene, svært ulike i størrelse, så vel arealmessig som befolkningsmessig. Nye oppgaver til fylkeskommunene må kunne ivaretas også av de minste fylkeskommunene på en god måte.

Statped

Hagen-utvalget foreslår å overføre Statpeds spesialpedagogiske tjenester til fylkeskommunene og dermed ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Utvalget foreslår også at Oslo kommune overtar Statpeds skole i Skådalen og at Oslo med dette må ta ansvar for et landsdekkende tilbud. Statpeds resterende oppgaver, i hovedsak utviklingen av læremidler og forskning, overføres til Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsforbundet viser til at det er hensynet til brukerne, til lokalt selvstyre og deltakelse og til nasjonale mål, som skal ligge til grunn i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Hagen-utvalget begrunner oppgaveoverføringen fra Statped til fylkeskommunenivået med at kommunene og fylkeskommunene allerede har ansvaret for PP-tjenesten til egne elever og dermed bør sitte med det totale fagansvaret. Utvalget peker særlig på at flyttingen er i tråd med den delen av retningslinjene for oppgavefordelingen som er knyttet til hensynet til brukerne. Hagen-utvalget mener de nye fylkeskommunene både vil ha kapasitet og kompetanse til å ivareta hoveddelen av Statpeds støttetjenester overfor kommunene.

Utdanningsforbundet vil understreke den sentrale rollen som Statped har for å tilby barn, unge og voksne med særlige behov inkluderende og tilpasset opplæring. En viktig forutsetning for å lykkes med å oppfylle alle elevers rett til opplæring, og rett til et likeverdig tilbud på nærskolen, er at elever med særlige behov kan få ekstra støtte fra PP-tjenesten og fra Statped. Utdanningsforbundet vil også peke på at Statped er del av et større statlig støtteapparat, hvor særlig støtteapparatet i pedagogisk sektor og helsesektoren er gjensidig avhengig av hverandre for å tilby barn og unge med særlige behov et inkluderende og tilpasset opplæringstilbud. I Hagen-utvalgets rapport, er det kun relasjonen mellom PP-tjenesten og Statped som behandles.

Utdanningsforbundet er kritiske til Hagen-utvalgets forslag oppgaveoverføring fra Statped basert på grunnlaget som er presentert. Utdanningsforbundets tillitsvalgte både i fylkeslag og i Statped har reagert på utvalgets fremstilling av hva slags virksomhet Statped er. Statped sikrer i dag en landsdekkende spisskompetanse og tilgang til kvalitativt gode tjenester til barn, unge og voksne med behov for særskilte tilrettelegginger i opplæringssammenheng. Utdanningsforbundet er bekymret for at en oppgaveoverføring til fylkeskommunalt nivå kan svekke dette tilbudet, gjennom blant annet økonomiske prioriteringer og pulverisering av ansvar. Fylkeskommunene har ulike forutsetninger og kan ikke forventes å ha kompetanse eller kapasitet til å ivareta disse komplekse utfordringene på en forsvarlig måte. Dermed kan nasjonale mål for distribusjon av et likeverdig tjenestetilbud bli vanskelig å oppnå.

Brukergruppene i behov av Statpeds spesialiserte tjenester har utfordringer som er relativt sjeldent forekommende og komplekse. Utdanningsforbundet mener forslaget vil kunne ramme svake og utsatte grupper av barn, unge og voksne med store særskilte behov. Det er Utdanningsforbundets vurdering at disse gruppene trenger et funksjonelt støttesystem som opprettholder en oppdatert kompetanse for å imøtekomme deres behov. Statpeds tjenester er et nødvendig supplement av spissede og spesialiserte tjenester som ikke uten videre lar seg overføre til et lavere forvaltningsnivå begrunnet i geografisk nærhet.

Utdanningsforbundet mener at en opprettholdelse og videreutvikling en god undervisningspraksis for Statpeds brukere, fordrer et samlet kompetansemiljø. Statped representerer i dag ett fagmiljø som innehar en spisskompetanse innen seks komplekse og sjeldne fagfelt. Dette fagmiljøet er bygd opp over en lang periode og må ha en viss størrelse

for å sikre at kompetansen ikke forvitrer. Utdanningsforbundet er bekymret for en mulig utvanning og pulverisering av dette fagmiljøet ved en oppdeling og fordeling til elleve fylkeskommuner. Dette vil igjen kunne få konsekvenser for kvaliteten i tilbudet til brukerne, samtidig som det kan bli fare for tap av ressurspersoner og kompetanse. For å opprettholde spisskompetanse på det som er Statpeds målgrupper og deres behov, mener Utdanningsforbundet det er viktig med robuste fagmiljøer der spisskompetansen kan videreutvikles gjennom flerfaglig samarbeid og tilknytning til praksisfeltet.

I perioden 2012-2016 har det vært gjennomført en betydelig omstrukturering av Statped, som en del av oppfølging av anbefalingene i Midtlyng-utvalgets NOU 2009:18 Rett til læring. En viktig del av omorganiseringen har vært å samle elleve individuelle og spesialiserte kompetansesentre, hver med sin egen kultur og historie, til én felles organisasjon. Formålet med denne omorganiseringen har vært å gjøre Statped til en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter til kommuner og fylker og sørge for at Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar til kunnskaps- og kompetansespredning. Det var også mål med omorganiseringen at Statped samarbeider med universiteter og høyskoler om ivaretagelse av kunnskapsbehov i opplæringssektoren.

Det er en betydelig svakhet med rapporten fra Hagen-utvalget at den ikke omtaler eller behandler denne omfattende endringen ved Statped sin virksomhet. Om de overordnede målene med omstruktureringen av Statped er blitt nådd, må vurderes etter at den nye organisasjonen har fått virket noe over tid.

Utdanningsforbundet viser til rapporten *«Inkluderende fellesskap for barn og unge»*, utarbeidet av ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Ekspertgruppen foreslår en rekke konkrete forslag som skal bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Statped er en sentral del av denne utredningen. Rapporten er sendt på høring med frist 15. august 2018.

Samlet sett vil Utdanningsforbundet særlig understreke behovet for grundige prosesser og solide beslutningsgrunnlag i saker som berører barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Hensynet til barn og unges rett til inkluderende og tilpasset opplæring må være det bærende element i vurderingen av hvilket forvaltningsnivå Statped skal være på. Videre må et forslag om å flytte mange av Statped sine oppgaver til fylkeskommunene, vurdere hvilke konsekvenser dette kan få for hele det samlede spesialpedagogiske støtteapparatet, på alle forvaltningsnivåene. Vi kan ikke se at utvalget har gjort dette.

Utdanningsforbundet mener derfor at eventuell flytting av Statped sine spesialpedagogiske tjenester ikke bør være en del av diskusjonen om fylkeskommunenes framtidige rolle, men drøftes som en del regjeringens oppfølging av Nordahl-utvalgets forslag knyttet til tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring

Fylkesmannsembetets ansvar og oppgaver

Hagen-utvalget foreslår at fylkesmannens ansvar blir begrenset til tilsyn, kontroll og klageadgang samt noe veiledning. Fylkesmannens oppgaver skal i hovedsak være knyttet til etterlevelse av lov og regelverk. Utvalgets begrunnelse for å begrense fylkesmannens oppgaver og ansvar er å finne i det overordnede synet at oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.

Utdanningsforbundet mener at veiledningsansvaret til fylkesmannen er viktigere for kvalitetssikringen av barnehage- og skoletilbudet, enn tilsynsaktiviteten. Tilsyn i sin nåværende form handler i all hovedsak om etterprøving av dokumentasjon, mens veilederrollen i større grad innebærer å gå inn i det som faktisk skjer i skole og barnehage. I senere år fikk fylkesmannsembetet utvidede veiledningsoppgaver. Disse er blitt godt mottatt av skole- og barnehageeiere. Sammen med tilsyn har veiledningen gitt raskere implementering av nye lover og raskere skapt klarhet i lokale feiltolkninger av lov- og regelverk. Fylkesmannen sin anledning til veiledning og sanksjoner støtter tilsynet og virker til å kvalitetssikre forvaltning, organisering og tjeneste i utdanningssektoren. Endringer av fylkesmannens oppgaver er dessuten ikke et resultat av krav fra fagfeltet, men et resultat av et ønske om å tilføre de nye regionene flere oppgaver.

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget fra Hagen-utvalget når det gjelder fylkesmannsembetet.

Bufetat

Hagen-utvalget foreslår at Bufetats ansvar for institusjoner og fosterhjem overføres fra staten til fylkeskommunene.

Utdanningsforbundet mener at et fylkeskommunalt ansvar kan gi en organisasjon med kortere beslutningsveier, raskere justeringer av tilbud og rammevilkår, og bedre ivaretagelse av ansatte og brukere. På flere steder oppleves at det er for lite sammenheng i organisasjonen og for lang avstand mellom praksisenheter og organisasjonsenheter. Stor avstand og etater som er blitt for sentralstyrt er nok grunnen til mye av frustrasjonen som kommer til uttrykk i dag. Det er også en opplevelse av uklarhet om ansvar, blant annet knyttet til fastsetting av kompetanse og godkjenning av utdanning. Staten er dessuten allerede i dag regionalisert i sin oppbygging.

Samtidig er tilbudet til barn og ungdom blitt mer spesialisert, utfordrende og komplekst. Det er dyrt å drifte mange av institusjonene. Dette kan være svært dyrt for enkelte fylkeskommuner og kanskje vanskelig å prioritere i tilstrekkelig grad. Den nye fylkeskommunestrukturen tilsier at det fortsatt vil være noen små fylkeskommuner og noen vil være store. Det vil kunne bli vanskelig å gi rett kompetanse i en del tilfeller. Den kompetansen som kreves for å utføre oppgavene finnes i liten grad i fylkeskommunene i dag. Det springende punktet blir om fylkeskommunene vil klare å opprettholde høy kompetanse og et likeverdig tilbud i hele landet. Det var derfor Bufetat ble opprettet.

Utdanningsforbundet kan støtte en oppgaveoverføring fra stat til fylkeskommunene på barnevernsområdet gitt noen forutsetninger:

- Likeverdighet i tilbudet er et sentralt mål som legger premissene for ny struktur
- Det utarbeides mekanismer for å dempe faren for at omsorgstiltak motiveres av økonomi heller enn barns og ungdoms beste

- Godt fungerende fagmiljøer videreføres i ny struktur framfor å bli bygget ned
- Bufdir består

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å utrede en samling av ansvar for institusjoner og fosterhjem i kommunene, slik at en kan se hele tiltakskjeden i barnevernet under ett.

Kompetansepolitikken

Hagen-utvalget mener at den nye fylkesstrukturen legger grunnlag for å overta betydelig ansvar og oppgaver innenfor kompetansepolitikken.

Utdanning, kompetanse, næringsutvikling og innovasjon er kjerneoppgaver for dagens fylkeskommuner. Selv om det regionale nivået allerede i dag skal ha en kompetansepolitisk samordningsrolle, er dette et område som har potensial for utvikling og ytterligere styrking. Utdanningsforbundet støtter derfor utvalget i at den nye strukturen for fylkeskommunene både legger grunnlag for og bør ha et betydelig ansvar for oppgaver innenfor kompetansepolitikken.

Gjennom at fylkeskommuner skal lage egne kompetansestrategier får de mulighet til å tilpasse seg arbeidsmarkedene i sin region på en bedre måte enn det ville vært mulig å gjøre fra nasjonalt nivå. Utdanningsforbundet støtter derfor at fylkeskommunene gis ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov og at formidlingen av behov til utdannings- og opplæringstilbydere blir formalisert.

Utdanningsforbundet støtter videre utvalget i at et økt ansvar innenfor kompetansepolitikken også må innebære utvikling av relevante utdanningstilbud både innenfor videregående opplæring og fagskolene, som fylkeskommunene allerede har et ansvar for, og i et tettere samarbeid med universiteter og høyskoler.

Fylkeskommunen har allerede ansvar for tilrettelegging og drift av videregående opplæring, og forslagene fra utvalget synes å kunne styrke fylkeskommunen sin koordinering på området. Det er en utvikling Utdanningsforbundet støtter. Vi vil likevel påpeke at vi opplever at utvalget er svært instrumentelt orientert når det ønsker at videregående opplæring innrettes mot behovene hos lokalt næringsliv alene.

I dag utføres yrkesveiledning av voksne både av NAV og Kompetanse Norge. Hagen-utvalget foreslår å samle denne veiledningen hos fylkeskommunen som allerede har et stort ansvar for opplæringen av voksne gjennom videregående skole og fagskolene. I den nye fagskoleloven vil fylkeskommunene få et stort ansvar for å bidra til at fagskolene orienterer seg etter regionale behov. Fylkeskommunene vil ha gode forutsetninger for en målrettet yrkesveiledning for voksne. Det bør fortsatt være en sentral fagutvikling av veiledningsmiljøene i fylkeskommunene som sikrer muligheter for alle voksne uavhengig av bosted. Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at virkemidler og oppgaver knyttet til karriereveiledning regionalt overføres fra Kompetanse Norge og NAV til fylkeskommunene. Finansieringen og ansvaret bør samles og legges til fylkeskommunene.

Utvalget foreslår at staten bør beholde ansvaret for noen sentrale oppgaver i kompetansepolitikken, men at ansvaret for disse flyttes til Utdanningsdirektoratet.

I likhet med utvalget mener Utdanningsforbundet at noen områder må ha nasjonal styring, som for eksempel læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og kompetanseheving av lærere som underviser voksne. Det trengs en statlig myndighet som har ansvar for å samordne kompetansepolitikken med partene i arbeidslivet. Våre tillitsvalgte understreker at kompetansepolitikk handler om å forvalte flere ulike virkemidler i skjæringspunktet mellom arbeidsliv, opplæring og integrering. Kompetanse Norge har lang erfaring i å se ulike fagfelt i sammenheng og bidra til at virkemidlene på dette fragmenterte feltet ses som en helhet.

Utdanningsforbundet støtter ikke utvalgets forslag om å flytte ansvaret for disse nasjonale oppgavene til Utdanningsdirektoratet. Vi mener at Utdanningsdirektoratet har lite kompetanse på voksne i læringssituasjoner. Hvis oppgaver overføres fra Kompetanse Norge til Utdanningsdirektoratet kan vi risikere at opplæringstilbud og kompetanseheving av voksne som gruppe blir nedprioritert. Et allerede stort direktorat kan bli enda større. I forbindelse med oppfølgingen av Gjedrem-utvalgets rapport ble det konkludert at kompetansefeltet er tjent med å ha en egen virksomhet på statlig nivå. I den prosessen ble det tatt hensyn til at virkemidler, brukergrupper, oppdragsgivere og arbeidsmåter i kompetansepolitikken er forskjellige fra utdanningspolitikken og at det i tillegg var fare for at kompetansepolitikken ikke ville bli skikkelig ivaretatt i en virksomhet med et svært bredt ansvar.

Integreringsområdet

Hagen-utvalget foreslår at ansvar for store deler av oppgavene som ligger til IMDi, herunder veiledning av kommunene i integreringsarbeidet, utbetaling av tilskudd til kommunene, samt kompetanseutvikling og bosetting, overføres til fylkeskommunene.

Utvalgets begrunnelse er å finne i at integreringsarbeidet i stor grad skjer i kommunene og er blant annet knyttet til bosetting, utdanning og tilpasning til arbeidsmarkedet. *«Etter avlagt grunnskole kommer behovet for videregående opplæring. Det er da viktig at integreringen er nært koblet til fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, fagskoler og regional kompetansepolitikk, og også til deres arbeid for å legge til rette for næringsutvikling. God dialog mellom kommunene og fylkeskommunene kan bidra til en god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring for målgruppen.»* Utdanningsforbundet har forståelse for denne begrunnelsen som utvalget her gir. Arbeidet til IMDi er dessuten allerede i dag ganske regionalisert og fylkeskommunene bør kunne klare å ta over oppgavene, deriblant kompetanseutvikling.

En mulighet som kan tenkes er at fylkeskommunene får ansvar for all voksenopplæring som i dag er omfattet av introduksjonsloven og opplæringsloven. På den måten kan en sikre en langt tydeligere ansvars plassering, enhetene blir store nok til å gi differensierte tilbud og man kan lettere planlegge og koordinere sammensatte opplæringsløp i tråd med deltagerens og arbeidsmarkedets behov.

Utdanningsforbundet vil likevel peke på at statlig styring på integreringsområdet skal sikre likebehandling og høy kompetanse på integreringsområdet. Forslagene til endringer som utvalget kommer med vil følgelig kunne ha negative konsekvenser. Ikke minst at kompetansen som er bygget opp innenfor integreringsfeltet vil forsvinne. Utdanningsforbundet kan støtte en overføring av ansvar for kompetanseutvikling innenfor integreringsområdet dersom det tas særskilt hensyn til å opprettholde fagkompetanse og hensyn til likeverdighet.

Med vennlig hilsen

Björg Unstad
Seksjonsleder

Harald Skulberg
Seniorrådgiver

Vedlegg: