



Oslo kommune  
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Dato: 20.09.2017

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201703400-5

Hege Ophus, 23461675

400

## HØRING OM FORSLAG OM Å INNFØRE PLIKT TIL Å TILBY INTENSIV OPPLÆRING OG PLIKT TIL FLERFAGLIG SAMARBEID- HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO KOMMUNE

Oslo kommune viser til brev og høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet av 14.06.2017. Kunnskapsdepartementet foreslår å innføre en plikt for skolene til å gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning til elever på 1.–4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i opplæringen. Departementet foreslår i tillegg å innføre en plikt for skolene til å samarbeide med andre kommunale tjenester. Oslo kommune avgir med dette sin høringsuttalelse.

### 1. Innledning

Oslo kommune støtter departementets forslag om å innføre plikt for skolene til å gi intensiv opplæring og til å samarbeide med andre instanser. Dette først og fremst fordi begge forslag bygger opp under gode intensjoner. Det er imidlertid verdt å merke at pliktene allerede er direkte og indirekte ivaretatt i regelverket. I stor grad er utfordringen kapasitet, kompetanse og systematikk til å gjennomføre gode intensjoner ute i kommunene heller enn mangelen på lovtekst om intensjonene. Det kan se ut til at departementet har en uforholdsmessig stor tro på at lovfesting av en bestemt praksis også gir denne praksisen i alle kommuner. Det er ikke tilfellet, og Oslo kommune oppfordrer derfor departementet til å vurdere flere og andre virkemidler.

Byrådet i Oslo har fra skoleåret 2016–17 allerede innført *intensivoppfølging*, inspirert av det finske skolesystemet, for elever på 1.–4. trinn for å forebygge behovet for spesialundervisning. Byrådets lærersatsing på 200 flere lærere på de samme trinnene brukes utelukkende til intensivoppfølging. Over 40 osloskoler har fått 3–5 ekstra lærere som arbeider med intensivoppfølging, og dermed fungerer som en støttespiller både for ordinære kontaktlærere og for elevene. En plikt til intensiv oppfølging støtter opp under dette arbeidet.

Byrådet i Oslo har erstattet tradisjonell sektorpolitikk med en felles oppvekst- og kunnskapspolitik, uten sektorskiller. Oppvekst- og kunnskapspolitikken gjennomføres i et felles 18-årig utdanningsløp, fra barnehage via grunnskole til videregående opplæring, med et sterkt lag rundt elevene gjennom hele løpet. Dette gjelder både det interne laget på skolen, som ledelse, lærere, spesialpedagog, sosiallærer, skolehelsetjeneste og aktivitetsskole, og det

Byrådsavdeling for oppvekst  
og kunnskap

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: [postmottak@byr.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@byr.oslo.kommune.no)

Org.nr.: 974767597

eksterne laget rundt eleven, som for eksempel PPT, barnevern og BUP. Det skal utvikles og prøves ut modeller for samarbeid og samhandling gjennom ulike pilotprosjekter. En plikt til samarbeid på tvers støtter opp under dette arbeidet.

Oslo kommune støtter forslagene om å innføre flere lovpålagte oppgaver for skolene under forutsetning av at det i loven eller forarbeidene bør framgå at de nye pliktene ikke korresponderer med erstatningsbaserte rettigheter for elever/foresatte. Vi viser da til at departementet i sitt forslag fastslår at å innføre plikt for skolene ikke innebærer en individuell rett for elevene til å kreve intensiv opplæring. Oslo kommune mener imidlertid dette ikke er tilstrekkelig fra lovgivers side; i loven eller forarbeidene bør det presiseres uttrykkelig at en plikt for skolen på dette området ikke er ment å innebære noe ansvarsgrunnlag knyttet til erstatningskrav for manglende opplæring.

Oslo kommune mener en slik presisering er ekstra viktig og viser her til høringsnotatets side 5, hvor departementet understreker at det ikke stilles formelle krav til skriftliggjøring av skolens arbeid med oppfølging av plikten til å gi intensiv opplæring. Oslo kommune støtter dette, men skolene må imidlertid være trygge på at manglende skriftliggjøring ikke vil sette dem i en svakere posisjon ved erstatningskrav basert på plikten til intensivopplæring. Det bør fremgå at elever som deltar i intensivopplæring, må sikres de samme rettighetene som øvrige elever knyttet til opplæringsloven § 2-1 «*Innhald og vurdering i grunnskoleopplæringa*». En presisering i lov eller forarbeider som avskjærer erstatningskrav er derfor helt nødvendig.

## **2. Plikt til å tilby intensiv opplæring på 1.–4. trinn**

Oslo kommune støtter departementets forslag om å pliktfeste tidlig innsats på 1.–4. årstrinn, og at det skal være opp til den enkelte kommune å bestemme innretning av intensiv opplæring. Dernest er det skolen som er nærmest til å vurdere hvordan opplæringen skal organiseres og gjennomføres innenfor rammen av regelverket ut fra den enkelte elevs behov.

Departementet foreslår at opplæringsloven endres slik det redegjøres for i høringsnotatet pkt. 2.3, ved at det vedtas en ny § 1-4 om intensiv opplæring i lesing, skriving eller regning på 1.–4. trinn. En ny bestemmelse vil komme i tillegg til dagens regulering av tilpasset opplæring og tidlig innsats i § 1-3.

Selv om Oslo kommune støtter lovendringen, ser imidlertid kommunen et behov for å presisere innholdet i de foreslåtte bestemmelsene. Oslo kommune vil påpeke at et lite presist språk i lovteksten kan etterlate seg et stort tolknings- og handlingsrom, som kan få konsekvenser for et likeverdig opplæringstilbud. Begreper som *hengende etter*, *forventet progresjon* og *intensiv opplæring* bør tydeliggjøres i lovteksten og/eller veiledende ressursmateriell.

Oslo kommune vil fraråde at en lovtekst gjør bruk av negativt ladede uttrykk om elever, som *elever med svak dugleik*. Tilsvarende er det også grunn til å spørre om hvorfor departementet skal gjøre det å «bli hengende etter» til et uttrykk for barns kompetanse de første årstrinnene. Det er en normalsituasjon at mange barn vil ha ulikt ferdighetsnivå de første skoleårene. Det er skolens oppgave å kompensere for dette, og det er derfor ingen grunn til å gi barn på bestemte nivåer egne merkelapper.

Oslo kommune vil fremheve betydningen av at § 1-3 *Tilpassa opplæring og tidleg innsats* og § 1-4 *Tidleg innsats på 1.-4. trinn* sees i sammenheng. Tilpasset opplæring er en plikt for alle kommuner i hele det 13-årige skoleløpet, som også retter seg mot elever med stort læringspotensial. Lovendringen innebærer en presisering om særskilt støtte for *elever med svak*

*dugleik og elever som står i fare for å bli hengende etter* på 1.-4. årstrinn. Det er viktig at presiseringen ikke går på bekostning av øvrige elevgrupper.

Departementet presiserer at det ikke er et fasitsvar på hva intensiv opplæring er, eller hvordan denne skal gjennomføres. Oslo kommune mener at det bør konkretiseres hvordan *intensivt* skal forstås. Måltrettet intensivering av den generelle opplæringen kan også bety å jobbe langvarig med et tema. Intensiv opplæring bør ikke forstås som *kortvarig*, og heller ikke at *langvarig* forstås som behov for spesialundervisning.

Departementet legger til grunn at det er skolene som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres. Oslo kommune mener at det må være tydelig at innhold, organisering og metodikk som velges skal ha forsknings- og kunnskapsbasert forankring.

Osloskolen har god erfaring med å gjennomføre intensive kurs med tydelig definert tidsavgrensning, omfang og hyppighet. Gjentakende deltakelse i gruppeundervisning kan oppleves som stigmatiserende og gå utover elevenes lærelyst, motivasjon og selvfølelse. Oslo kommune anser det som viktig å påpeke at smågruppeundervisning ikke utvikles til permanente nivåbaserte elevgrupper.

Oslo kommune støtter departementets presisering om at intensiv opplæring ikke er ensbetydende med ene- og gruppeundervisning. Intensiv opplæring kan med fordel gjennomføres i fellesundervisningen. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* fremgår det at tilpasset opplæring skal utøves i et læringsfellesskap, og ikke som individuelle tilpasninger; *Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet og opplæringen må legges opp slik at elevene kan dra nytte av at læring skjer i et sosialt arbeidsfellesskap der medelevene er ressurser i læringsarbeidet.* Tilhørighet til en klasse og et godt læringsmiljø er viktige forutsetninger for elevenes læring. Dilemmaer rundt inkluderingsprinsippet, forståelse for at elever lærer i ulikt tempo og verdien av å lære av hverandre, må ivaretas i vurdering av elevers deltakelse i ene- og smågruppeundervisning. Dette er av særlig betydning ved læring av språk.

Oslo kommune foreslår å endre rekkefølgen på de to leddene i § 1-4, slik at kommunenes ansvar for tilpasset opplæring omtales før skolens ansvar for intensiv opplæring.

### **3. Plikt til flerfaglig samarbeid**

Bakgrunnen for forslaget er at departementet mener det er en utfordring at skolens ansvar for samarbeid ikke speiler det ansvaret andre kommunale tjenester har for å samarbeide med skolen. Dette er en gjenkjennelig utfordring i mange kommuner, som neppe løses gjennom en ny plikt alene. Oslo kommune støtter likevel departementets forslag om å lovfeste plikten til flerfaglig samarbeid.

Departementet legger til grunn at en plikt til å samarbeide vil innebære at skolen både har plikt og rett til å behandle personopplysninger.

Departementet tar også i høringsnotatet opp forholdet til personopplysningsloven og taushetspliktreglene i forvaltningsloven. Taushetspliktreglene i forvaltningsloven vil sette noen begrensninger for hvilke opplysninger skolen kan dele med andre tjenesteytere. For å kunne oppfylle disse reglene, foreslår departementet at samarbeid må forutsette skriftlig samtykke fra

foresatte, dvs. informert samtykke før det eventuelt iverksettes tiltak. Slikt samtykke må være frivillig fra foresattes side.

Oslo kommune stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av at det kun skal være samtykke som må til for samarbeid med andre organer. Oslo kommune mener det må vurderes om dette er en innskrenking av gjeldende rett siden taushetsplikten i fvl § 13 etter fvl § 13 b nr 5 ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov mv. Et sentralt spørsmål blir da: *Vil da denne lovfestingen reelt sett medføre en begrensing i dagens flerfaglige samarbeid med andre organer, forutsatt at dette er innenfor personopplysningslovens rammer?* Oslo kommune mener at departementet bør vurdere denne problemstillingen. Hvis departementet likevel mener at informert samtykke må til, mener Oslo kommune at samtykke må inntas som et vilkår for samarbeid direkte i loven.

Departementets forslag til ny lovtekst i opplæringsloven:

Ny § 15-8

*Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tenester om vurdering og oppfølging av barn og unges helsemessige, personlege, sosiale og emosjonelle vanskar.*

#### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet foreslår at opplæringsloven får en ny § 1-4 som fastsetter at skolen skal sørge for at elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, raskt får egnet *intensiv opplæring* slik at forventet progresjon blir nådd.

Skolene må ha ressurser til å kunne organisere tidsavgrenset smågruppeundervisning for enkelte elever. Forskning finner store effekter av smågruppeundervisning for elever med behov for ferdighetstrening. Dette gjelder særlig dersom undervisningen er basert på strukturerte programmer i lesing og regning. Dette tyder på at forslaget medfører økt behov for lærerressurser på 1.-4. trinn. Forslaget vil også kunne medføre økt behov for kompetanseutvikling innenfor metoder og programmer for intensiv opplæring. Videre kan det bli behov for å utvikle nye, strukturerte programmer på enkelte områder.

Departementet legger til grunn at det statlige tilskuddet til økt lærertetthet på 1.-4. trinn gir kommunene ressurser til å følge opp den nye plikten til intensiv opplæring. Oslo kommune er i 2017 tildelt 122,2 mill. (ca. 160 årsverk) av det statlige tilskuddet til økt lærertetthet på 1.-4. trinn. I Osloskolen er det over 27 000 elever i 1.-4. trinn, fordelt på 105 skoler. Oslo kommune mener 160 årsverk ikke er tilstrekkelig til å oppfylle den skisserte retten til intensiv opplæring til en så stor og sammensatt elevgruppe som vi har i Oslo kommune.

I den årlige tildelingen til grunnskolene i Oslo fordeles i tillegg 143 mill. til tidlig innsats. Ordningen er hjemlet i opplæringslovens § 1-3 og tildeles etter antall barn på 1.-4. trinn. Midlene brukes i Osloskolen til flere undervisningstimer og økt lærertetthet i norsk og matematikk. I tillegg har Oslo kommune en egen satsing på 1.-4. trinn, *MerLæring 1-4*. Som ledd i denne satsingen tildeles ytterligere ressurser til lærere på disse trinnene. Oslo kommune har prioritert bruk av egne kommunale frie midler til bruk på denne satsingen. Satsingen er nært knyttet til lovforslaget om intensiv opplæring og burde vært finansiert av en økning i det statlige øremerkede tilskuddet eller økning i kommunenes frie inntekter.

I kommuneproposisjonen er det varslet 200 mill. kroner i økning i kommunenes frie inntekter som følge av lovforslaget. Dersom midlene innarbeides i statsbudsjettet og fordeles etter utdanningsnøkkelene i inntektssystemet, vil Oslo motta om lag 20 mill. Med over 27 000 elever mener Oslo kommune dette ikke vil være tilstrekkelig til å ansette det nødvendige antall lærere og kunne sørge for kompetanseheving og utvikling av nye programmer.

Med hilsen

Tone Tellevik Dahl  
byråd for oppvekst og kunnskap

*Godkjent elektronisk*

**Kopi til:** Oslo kommune, Postboks 6127 Etterstad, 0602 OSLO