

Saksframlegg

Høring - forslag til endring i opplæringsloven og friskoleloven: *"Plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til faglig samarbeid"*

Arkivsak.: 17/31985

Forslag til vedtak:

Formannskapet avgir, på vegne av Trondheim kommune, følgende uttalelse:

1. Formannskapet støtter betydningen av tidlig innsats i lese-, skrive- og regneopplæringen for elever som står i fare for å bli hengende etter, men mener likevel at innsatsen må sees i en mer helhetlig sammenheng enn det lovforslaget, ny § 4-1 *Tidlig innsats - intensiv opplæring i lesing, skriving og regning* innebærer.
2. Formannskapet støtter forslaget om endring av opplæringsloven, ny § 15-8 *Skolen og flerfaglig samarbeid*.

1. Saken gjelder

Saken inneholder en vurdering av, og forslag til vedtak, til Kunnskapsdepartementets høringsnotat om tidlig innsats: Plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til faglig samarbeid.

2. Plikt til å tilby intensiv opplæring på 1. til 4. trinn og plikt til faglig samarbeid

Bakgrunn for saken er Kunnskapsdepartementets høringsnotat, datert 14.juni 2017 med høringsfrist 20.september 2017.

Kunnskapsdepartementet legger frem et forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova), og lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova). Høringsnotatet inneholder forslag om en plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Høringsnotatet inneholder også forslag om en plikt for skolen til å samarbeide med kommunale tjenestetilbydere om flerfaglig vurdering og oppfølging av elever med helsemessige, personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen. Begge forslagene er omtalt i Meld. St. 21 (2017-2018) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

I det følgende redegjøres for bakgrunnen for de to forslagene i to underkapitler, 2.1 og 2.2.

2.1 Bakgrunn - plikt til å tilby intensiv opplæring på 1.-4. trinn

Trondheim kommune

Høringsnotatet inneholder bakgrunnen for forslaget, gjeldende rett (inklusive skolens plikt til å drive tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven og friskoleloven, skoleeiers ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, rett til spesialundervisning) og departementets vurdering.

En plikt til tidlig innsats innebærer at skolene setter i verk tiltak for elever med en gang det er behov. For å sette skolene bedre i stand til å lykkes med prinsippet om tilpasset opplæring og tidlig innsats, foreslås en plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn i lesing, skrivning eller regning. Plikten innebærer også at kommunen på 1. til 4. årstrinn skal sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk blant annet innebærer en særlig høy lærertetthet, og er særlig rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

Departementet vurdering og forslag vektlegger at elever som strever med fag og grunnleggende ferdigheter i lesing, skrivning og regning tidlig i utdanningsløpet, ofte får problemer med å hente seg inn igjen. Dersom skolen ikke i tilstrekkelig grad tar tak i utfordringene de første årene, kan dette få store konsekvenser for elevenes videre skolegang. Departementet viser til internasjonal forskning som viser at en ekstra innsats for elever på 1. trinn kan bidra til å forebygge senere lesevansker.

Departementet mener at dagens regelverk gir skoleeier og den enkelte skole et relativt stort handlingsrom når det gjelder hvordan elevene skal følges opp, og et visst handlingsrom til å avgjøre når det skal fattes vedtak om spesialundervisning, samt omfanget og varigheten av spesialundervisningen. Departementets vurdering er at store variasjoner i elevenes ferdigheter og bruk av spesialundervisning i Norge, tilsier et behov for en presisering av forventningene til skolens arbeid med tilpasset opplæring. Departementet mener at plikten til å tilpasse opplæringen bør innebære en plikt til å iverksette intensiv opplæring for elever som står i fare for å bli hengende etter i opplæringen.

Målet med en forsterket innsats er at skolene skal jobbe bedre for tidlig å fange opp, og gi støtte til elever med svake faglige ferdigheter i lesing, skrivning og regning. Den intensive opplæringen skal, i motsetning til spesialundervisningen, være kortvarig og målrettet, og den innebærer ikke at det skal skrives enkeltvedtak eller utarbeides individuelle opplæringsplaner. Departementet foreslår ikke en individuell rett for elevene til å kreve intensiv opplæring.

2.2 Bakgrunn - plikt til flerfaglig samarbeid

Høringsnotatet inneholder bakgrunnen for forslaget, gjeldende rett (inklusive relevante bestemmelser i opplæringsloven og friskoleloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten, personopplysningsloven og forvaltningsloven) samt departementets vurdering.

Etter departementets vurdering er ikke skolens plikt til samarbeid med andre kommunale tjenesteinstanser om tidlig innsats i forhold til elever med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker klar. Skolens plikt speiler ikke den plikten øvrige kommunale tjenesteinstanser har. Etter gjeldende regelverk kan heller ikke en slik plikt sies å ligge på friskolene. Manglende regulering av skolens ansvar for flerfaglig arbeid kan etter departementets vurdering skape uklarhet rundt skolens rolle og ansvar.

Trondheim kommune

Departementet foreslår derfor at det i opplæringsloven og friskoleloven innføres en plikt for skolene til å samarbeide med andre kommunale tjenester. En plikt til å samarbeide vil både gjelde samarbeid på systemnivå og samarbeid i konkrete saker for enkeltelever.

Plikten vil også innebære en behandling av personopplysninger, og departementets forslag vil innebære at skolen både har plikt og rett til å behandle personopplysninger. I forslaget ligger det likevel at i samarbeidsplikten må behandlingen av personopplysninger begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig i forhold til plikten, og at skolene og skoleeier alltid må sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

3. Fakta

3.1. Tidlig innsats - intensiv opplæring i lesing, skriving og regning.

3.1.1. Forskning

Internasjonal forskning viser at en ekstrainsats på første trinn kan bidra til å forebygge senere lesevansker (Høringsnotatet, s. 4). I tillegg har det vist seg at tidlige tiltak er mer effektive enn senere tiltak, og reduserer sannsynligheten for vedvarende vansker. Enkelte studier finner at både korttids- og langtidseffektene er større for elever i feresonen for å utvikle lese- og skrivevansker og for elever med lese- og skrivevansker, dersom tiltakene settes inn på 1. trinn enn om de settes inn senere.⁹ Forskning har også vist at et stort flertall av elever som strever med lesing i løpet av det første året med leseopplæring også strever med lesing senere i skoleløpet.

Det norske "På sporet-prosjektet" (2014-18), som har som mål å redusere andelen elever som utvikler lese- og skrivevansker i norsk skole, tar også utgangspunkt i en modell for intensiv opplæring i mindre grupper, og kunnskap om at tidlig innsats gir bedre resultater senere i opplæringen ([Lesesenteret](#)).

3.1.2 Gjeldende rett

Skolens plikt til å tilpasse opplæringen er regulert i opplæringsloven og friskoleloven § 3-4a. Andre ledd i § 1-3 om tilpasset opplæring lovfester plikten skoleeier har knyttet til tidlig innsats. Tidlig innsats gjelder fagene norsk, samisk og matematikk på 1. til 4. årstrinn.

Opplæringsloven § 5-1 første ledd gir elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Rett til spesialundervisning gjelder også elever i godkjente friskoler, jf. friskoleloven § 3-6. §5-3 i opplæringsloven krever at det skal foreligge en sakkyndig vurdering av elevens behov før spesialundervisning gis.

I følge opplæringsloven § 8-2 skal elevene få opplæring i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. For deler av opplæringen kan elevene inndeles i andre grupper etter behov. Til vanlig skal likevel "organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør».

Opplæringsloven § 13-10 sier at skoleeier har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, og at skoleeier må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene kan oppfylles.

3.1.3 Forslag til lovendring

Trondheim kommune

Forslag til endringer i opplæringsloven Ny § 1-4 Tidleg innsats på 1. – 4. trinn:

På 1. til 4. årstrinn, skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skrivning eller rekning raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventta progresjon blir nådd. 18 Opplæringsloven §§ 1-1 første ledd og 13-3d, friskoleloven §§ 1-1 og 7-1d Side 12 av 13 På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning

3.2.1 Tidlig innsats - flerfaglig samarbeid

Et helhetlig og flerfaglig perspektiv på tidlig innsats forutsetter samarbeid mellom etater og samordning av ulike tjenester. Undersøkelser blant skoleledere i Norge viser et uttrykt behov for koordinering og samordning (Høringsnotatet, s. 7). I Meld. St. 26 (2014-2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste* vises det til at mange barn og unge med utfordringer av ulike slag ikke får den hjelpen og oppfølgingen de burde hatt, og som de har rett på. Meldingen peker på at utfordringer og hjelpebehov må avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig dersom barn og unge skal få den hjelpen de trenger. En utfordring er å få de ulike kommunale tjenestene til å arbeide sammen for lett tilgjengelige tjenester som er godt samordnet. Ny statistikk som kobler barneverns- og utdanningsdata viser at barn og unge som får eller har fått hjelp fra barnevernet ofte gjør det dårligere på skolen, har lavere gjennomføringsfrekvens og i mindre grad kommer i høyere utdanning.

3.2.2. Gjeldende rett

Skolens samarbeid med andre relevante fagmiljøer er i dag regulert gjennom opplæringsloven med forskrifter, friskoleloven, barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

3.2.3. Forslag til lovendring

Ny § 15-8 Skolen skal samarbeide med relevante kommunale tenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlege, sosiale eller emosjonelle vanskar.

4. Økonomiske konsekvenser for kommunen

4.1 Tidlig innsats - intensiv opplæring

Dersom lovforslaget skulle kreve flere lærerressurser, vil det kunne ha økonomiske konsekvenser for kommunen. Økte overføringer fra staten vil kunne ha betydning.

4.2 Tidlig innsats - flerfaglig samarbeid

Forslaget antas ikke å ha økonomiske konsekvenser.

5. Konsekvenser for klima og det ytre miljø - forslaget sett under ett

Trondheim kommune

Ingen

6. Konsekvenser for arbeidsmiljøet - forslaget sett under ett

Lovendringene, intensiv opplæring og flerfaglig samarbeid, vil kunne ha konsekvenser for de ansatte og arbeidsmiljøet

7. Rådmannens vurdering og konklusjon

Rådmannen bygger sin vurdering på informasjon som er gitt i Kunnskapsdepartementets høringsnotat sammen med annen relevant informasjon og kommunens egne erfaringer.

§ 1-4: Tidlig innsats - intensiv opplæring. Rådmannen støtter betydningen av tidlig innsats, og mener at det viktig at egnede tiltak raskt settes i gang for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving. Rådmannen mener likevel at prinsippet om tidlig innsats må ses i sammenheng med tiltak og kompetanseutvikling i et mer helhetlig perspektiv som også inkluderer barnehage, andre fagmiljøer og yrkesgrupper i skolen og konteksten ved den enkelte skolen, og frykter at lovforslaget vil gi en og instrumentell løsning på en kompleks utfordring.

§1-4. Rådmannen mener det er behov for flerfaglig samarbeid knyttet til tidlig innsats overfor barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. At regelverket som skal sikre et slikt samarbeid gjøres tydelig i skolen kan ha en positiv virkning på samarbeidet. Rådmannen mener derfor at forslaget bør støttes.

Rådmannen i Trondheim, 19.09.2017

Camilla Trud Nereid
kommunaldirektør

Mikael Lyngstad
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift