

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

## Høring - Svar

Vi viser til høring om forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (Plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid).

### Om ny § 1-4 – Plikt til å tilby intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

Vi kjenner til at det er forskjeller mellom kommunene i hvilken grad skolene varierer opplæringen på en måte som ivaretar kravene om tilpasset opplæring. Som notatet viser til, er det store forskjeller mellom kommunene i Norge i andelen elever med vedtak om spesialundervisning, og at andelen med vedtak øker gjennom skoleløpet. Dette kan tyde på at det er behov for bedre praksis rundt dette. Vi tenker at intensjonen med forslaget er god, men vil samtidig peke på at det kan være flere mulige virkemidler for å stimulere til bedre praksis. Lokalt kvalitetsarbeid vil uansett være en forutsetning for å få til dette på en god måte, med eller uten den foreslåtte presiseringen i lovverket. Dette handler også om kompetansen til den som skal sørge for en tilpasset opplæring.

Å innføre en plikt til å tilby intensiv opplæring kan medføre at det skapes et nytt «sjikt» mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning for elever på 1.-4. trinn, og hvor utfordringene er knyttet til at han eller hun står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning. For å unngå at dette svekker prinsippet om tilpasset opplæring, og for å ivareta elevenes rettigheter, ser vi behovet for en tydeligere presisering av flere forhold i lov- og merknadsteksten:

#### Forholdet mellom intensivopplæring og spesialundervisning

Etter oppl. § 1-3 har skolen en plikt til å tilpasse opplæringen for den enkelte elev. Dersom eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har eleven rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort en sakkyndig vurdering, jf. § 5-4.

Det nye forslaget gjør at skolen i denne vurderingen og eventuelt ved utprøving av tiltak for elever på 1. - 4. trinn, skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut intensivopplæring, før det blir gjort en sakkyndig vurdering. Likevel gjelder dette bare i de tilfellene hvor elevens utfordringer kan knyttes til at han eller hun står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Er det andre årsaker til at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte, kan det være aktuelt å vurdere spesialundervisning med det samme. Skolene må med det nye forslaget skille mellom de ulike årsakene til at eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Vi mener dette kan føre til at elever som har et klart behov for spesialundervisning, ikke blir henvist til PP-tjenesten på riktig tidspunkt fordi skolen først vil prøve ut intensivopplæring.

Når eleven begynner på 5. trinn, vil ikke skolen lenger ha hjemmel til å sette inn intensivopplæring, så her vil elever som står i fare for å bli hengende etter, vurderes opp mot reglene om spesialundervisning. Det kan være at bestemmelsen gjør det vanskelig å forstå når den individuelle retten til spesialundervisning inntreffer.

### **Innholdet i intensivopplæringen**

I lovteksten heter det at det er elever som «står i fare for å bli hengende etter...», som skal få intensiv opplæring. Vi mener dette er en formulering som er upresis, og som kan oppfattes unødvendig negativt. I merknadsteksten brukes betegnelsen lav terskel om når tiltaket skal iverksettes. Begge disse formuleringene gir stort rom for ulik tolkning, og kan dermed forsterke forskjellene knyttet til behovsvurderinger av tilpasset opplæring og spesialundervisning.

I merknadene til ny § 1-4 står det at elever som «står i fare for å bli hengende etter», viser til i hvilken grad eleven får utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. «Å stå i fare for» mener vi rent språklig må forstås som at elevene ikke henger etter på det nåværende tidspunktet, men at det er fare for at dette kan skje. Er det da riktig å vurdere situasjonen opp mot om eleven får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet? Eller skal dette vurderes opp mot forslag til ny § 1-4 andre ledd, elever med svake ferdigheter i lesing og regning?

Nederst på side 5 i høringsnotatet står det følgende: «Samtidig presiseres det at forslaget vil innebære en faktisk og rettslig endring i hvilke aktivitetskrav som stilles til skolens oppfølging av elever med svake ferdigheter i lesing, skriving og regning.» Dette tyder på at vurderinger av om elever står i fare for å henge etter, er knyttet til elever som har svake ferdigheter i lesing, skriving og regning. Dette mener vi bør komme tydeligere frem i lovteksten eller i merknadene til bestemmelsen.

I andre ledd i bestemmelsen retter den tidlige innsatsen seg særlig mot elever som har svake ferdigheter i lesing eller skriving. Det er ikke samsvar mellom de grunnleggende ferdighetene som er nevnt i 1. ledd, som omfatter lesing, skriving og regning, og de grunnleggende ferdighetene som er nevnt i 2. ledd, som er begrenset til lesing og regning. I og med det fremgår av høringsnotatet at «å stå i fare for å henge etter» knytter seg til elever med svake ferdigheter i lesing, skriving og regning, antar vi at departementet har ment at ordlyden skal være den samme i begge leddene i bestemmelsen.

Det ligger få føringer i tekstforslaget om det tidsmessige omfanget av den intensive opplæringen. Det står at den skal være av kortere varighet. Det kan føre til ulike tolkninger, som gjør at noen elever kan risikere lange perioder med opplæring utenfor klasserommet, i en liten gruppe eller alene. Vi ser derfor behovet for en tydeligere presisering av det tidsmessige omfanget. Dette er særlig viktig fordi tiltaket ikke er forankret i formell saksbehandling eller vedtak.

Lovforslaget forutsetter høy grad av faglig skjønn hos den enkelte lærer og skole. Dette er knyttet til vurderinger rundt den intensive opplæringens innretning og tilpasning, og til grenseopp ganger mellom behov for intensiv opplæring og spesial undervisning. Hvordan den enkelte skole forankrer denne type vurderinger, og hvordan disse blir kvalitetssikret, kan sees som en del av skolens systemarbeid.

### **Samtykke**

Etter det nye forslaget kan eleven tas ut av opplæringen og få intensivopplæring i en liten gruppe og også som eneundervisning uten at foreldrene skal samtykke til dette. Vi mener dette er et inngripende tiltak som foreldre bør være med på å avgjøre om de ønsker det. Departementet begrunner dette med hensynet til effektivitet. Vi mener at det ikke krever mye tid å be om foreldrenes samtykke før man setter i gang intensivopplæring. Som departementet skriver, vil det være naturlig at skolen redegjør for hvordan de har lagt til rette for elevens læring og utvikling, og eventuelt hvorfor det har blitt gitt intensivopplæring. Som en del av informasjonen til foreldrene mener vi skolen i forkant av intensivopplæringen bør få foreldrenes samtykke til å gjennomføre intensivopplæringen, slik de har planlagt. I og med det ikke skal foreligge sakkyndig vurdering, enkeltvedtak eller

individuell opplæringsplan, så mener vi rettsikkerheten i alle fall bør ivaretas ved at foreldrene samtykker til innholdet i intensivopplæringen. Vi foreslår at det legges til et siste punktum i bestemmelsen om at foreldrene må samtykke før skolen setter i gang intensivopplæring. Vi vil samtidig påpeke at barnets rett til å bli hørt og til å si sin mening også må ivaretas, jf. barnekonvensjonen art. 3 og 12, Grunnloven § 104 og barneloven § 31.

### **Organisering av intensivopplæringen - inkluderingsprinsippet og forholdet til opplæringsloven § 8-2**

Vi savner en tydeliggjøring av inkluderingsprinsippet i merknaden, og foreslår å ta inn følgende her: *Opplæringen må organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at eleven i størst mulig grad er en del av et inkluderende læringsmiljø.*

Det fremgår av siste avsnitt på side 6 i høringsnotatet at for elever som mottar intensivopplæring, så legger departementet til grunn at denne opplæringen om nødvendig kan gis som eneundervisning. Vi mener dette er en endring av tidligere forståelse av regelverket, som vil få konsekvenser for organisering av opplæringen. Dersom opplæringsloven § 8-2 åpner for bruk av eneundervisning, kan det for eksempel føre til at eneundervisning kan brukes som et lovlig tiltak etter kap. 9 A. Vi viser til vår veileder om spesialundervisning og vårt rundskriv om bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen:

«Opplæringsloven § 8-2 gir derimot ikke hjemmel for å ta enkeltelever ut av opplæringen for eneundervisning (bortsett fra en del av en enkeltstående time, for eksempel for å lese høyt for en lærer) eller for opplæring på en annen opplæringsarena.»

Dersom departementet mener det skal være anledning til å gi intensivopplæring ved å bruke eneundervisning, mener vi dette bør fremgå direkte av lovteksten, slik at virkeområdet for bruk av eneundervisning begrenses.

### **Om ny § 15-8 - Plikt til flerfaglig samarbeid**

Vi er positive til forslaget om å tydeliggjøre skolens plikt til å samarbeide med andre kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Samarbeid og samordning mellom ulike sektorer er en krevende øvelse. Det er dokumentert gjennom flere utredninger at det er utfordringer knyttet til samhandling og samordning av innsatser mellom barnehage, skole og andre tjenesteområder.

Ambisjonen fra statlig nivå er tydelig. Det er helt nødvendig å legge til rette for at kommunene i større grad utvikler og tilbyr tverrfaglig/sektoriell og mer effektiv oppfølging av utsatte barn. Vi vil her vise til det pågående arbeidet i 0-24 samarbeidet mellom fem direktorater.

En tydeliggjøring av plikten til å samarbeide, slik det foreslås her, vil være et grep som bidrar til å støtte opp under det tverrsektorielle samarbeidet som vi ønsker. Her vil vi igjen nevne at et bedre samarbeid mellom skolen og de kommunale tjenestene i den enkelte kommune krever uansett et lokalt kvalitetsarbeid.

Målgruppen for samarbeidet er utsatte barn og unge under 24 år. Med dette menes barn og unge med høy risiko for å utvikle problemer som kan lede til manglende kompetanseoppnåelse i skolen og til en fremtidig marginalisering knyttet til utdanning og arbeidsliv. Målet med samarbeidet er bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at

flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen har som mål å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Et av deloppdragene, tiltak b, er å: «Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget må ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV innenfor dagens regelverk.»

Det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra alle de fem direktoratene som jobber med dette oppdraget. Arbeidsgruppen har fått gjennomført to kartlegginger, en kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandlingen mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge, og en rapport etter dialogcafe med brukerorganisasjoner. Arbeidsgruppen har nå bestilt en stor spørring knyttet til de ulike tjenestene i velferdssektorene. På bakgrunn av et bredt kunnskapsgrunnlag vil arbeidsgruppen legge frem forslag til eventuelle endringer i regelverket for styringsgruppen. Utdanningsdirektoratet mener det ville ha vært en fordel om departementet hadde ventet med å foreslå lovendringer på dette området, inntil resultatet fra oppdraget som er gitt til direktoratene, foreligger.

Dersom departementet foreslår en ny bestemmelse for Stortinget før en slik rapport fra direktoratene foreligger, så mener vi det er viktig at samarbeidsplikten ikke begrenses til samarbeid med relevante kommunale tjenester, og heller ikke avgrenset til innad i kommunen. Samarbeidsplikten bør utvides til å omfatte fylkeskommuner og statlige tjenester. Fylkeskommunen er skoleeier for den videregående opplæringen og bør derfor omfattes av plikten. For utsatte barn og unge kan det også være behov for samarbeid med statlige tjenester, for eksempel med spesialisthelsetjenesten og det statlige barnevernet.

I opplæringsloven med forskrifter er det fastsatt plikt til samarbeid i flere bestemmelser. Det er plikt til å samarbeide i bestemmelsene om oppfølgingstjenesten, innenfor rådgivning og i forbindelse med individuell opplæringsplan. For å gjøre det lettere å finne frem til samarbeidspliktene mener vi disse bør samles, for eksempel i kap. 15. Vi mener også det er viktig at pliktene ikke delvis overlapper hverandre. Det kan virke forvirrende at det blir en ny bestemmelse om samarbeid i kap. 15, samtidig som det er en egen samarbeidsbestemmelse knyttet til sosialpedagogisk rådgivning i forskrift til opplæringsloven § 22-2.

For å kunne samarbeide med andre instanser for å nå regjeringens mål om at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, er det viktig at skolen samarbeider bredt. Vi synes det er uklart ut fra lovteksten hva skolen skal samarbeide med relevante tjenester om.

I merknaden til lovtekstforslaget heter det «Skolen skal legge til rette for samarbeid både på systemnivå og ved oppfølging av enkeltelever». Betegnelsen «å legge til rette for» gir etter vår vurdering uklare føringer på hva som forventes av skolen. Det kan være vanskelig å se hva som er nytt av forventinger til skolens samarbeid med andre aktører, utover det som allerede ligger i nåværende regelverk.

Ordlyden «om vurdering og oppfølging av» kan skape noe usikkerhet om når og hva det skal samarbeides om. I forslag til ny § 15-8 er samarbeidsplikten begrenset til der det er nødvendig for å ivareta elevens rett til et godt fysisk og psykososialt miljø og hensynet til elevens opplæringsløp. Vi mener skolen også bør ha plikt til å samarbeide der målet er å ivareta elevens behov utenfor skoletiden, for eksempel utfordringene som gjelder barnevern

eller helse. Det vil i de tilfellene være naturlig at initiativet til samarbeid kommer fra en av de andre tjenestene, men en hjemmel i opplæringsloven vil sikre at skolen inngår i samarbeid, også der behovet ikke først og fremst er rettet mot elevens skolemiljø eller elevens opplæringsløp. Vi mener dette vil være mer i samsvar med målet for 0-24 samarbeidet. Det kan være behov for en klargjøring i teksten av hvem som har ansvar for samordningen av det flerfaglige samarbeidet.

I merknaden fremgår det at plikten til å samarbeide gjelder både systemnivå og individnivå. Vi lurer på om ikke denne plikten burde komme tydeligere frem i lovforslaget.

For å sikre tidlig innsats og etter 0-24 målsetningen mener vi det bør foreslås tilsvarende endringer i barnehageloven.

Vennlig hilsen

Morten Haug Frøyen  
avdelingsdirektør

Øivind Bøås  
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent