



BARNEOMBODET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref:

Vår ref:
17/00824-2

Saksbehandlar:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
20. september 2017

Høyringsfråsegn om intensiv opplæring og fleirfagleg samarbeid

1. Innleiing

Barneombudet takkar for moglegheita til å gje ei høyringsfråsegn om forslaga til lovfesting av plikt til å tilby intensiv opplæring, og plikt til fleirfagleg samarbeid i opplæringslova og friskolelova. Tilpassa opplæring og tidleg innsats er avgjerande for å sikre at alle elevar får eit godt læringsutbytte og er rusta for vidare utdanning, arbeid og samfunnsliv. Vi er positive til at arbeidet med tidleg innsats blir prioritert. Vi har innspel til begge forslaga i denne høyringa. Vi har òg merka oss at Kunnskapsdepartementet ikkje har vurdert forslaga opp mot rettane til barn og unge i barnekonvensjonen.

2. Samandrag av innspela frå Barneombudet

Barneombudet er bekymra for at Kunnskapsdepartementet i denne høyringa ikkje har vurdert forslaga opp mot aktuelle rettar barn har etter barnekonvensjonen. Vi meiner til dømes at det er ein alvorleg mangel ved høyringsnotatet at omsynet til barnet sitt beste ikkje er vurdert for lovfestinga av intensiv opplæring. Vi forventar at departementet har vurdert begge lovforslaga opp mot barnekonvensjonen i lovproposisjonen når den blir lagt fram.

Barneombudet støttar forslaget om å lovfeste plikta til intensiv opplæring. Samstundes vil vi understreke at vi meiner dette er ei plikt som skoleeigaren allereie har etter opplæringslova og friskolelova. Føresegna vil i hovudsak berre presisere gjeldande rett. Om ny § 1-4 meiner vi dette:

- Føresegna er utforma for skjønnsmessig. Dette stiller for store krav til at skolen har utvikla eit tolkingsfellesskap, og at personalet har god regelverksforståing.
- Lovfestinga må vere enda tydelegare på innhaldet i plikta til skolen, og kva intensiv opplæring er. Det er uklart når plikta til skolen trer inn, kor lengje ho varar og kor mykje opplæring eleven skal få.
- Den intensive opplæringa bør òg omfatte munnleg dugleik.
- Undervisningspersonalet som har ansvaret for den intensive opplæringa må ha høg kompetanse om korleis dei skal jobbe med elevar som slit med lesing, skriving, rekning og å uttrykke seg munnleg.
- Om skolen skal kunne organisere den intensive opplæringa som eineundervisning, må departementet regulere dette eksplisitt i ny § 1-4. Det må òg lovfestast at det er eit vilkår for eineundervisning at denne organiseringa er til eleven sitt beste.
- Departementet bør gi utfyllande rettleiing om grenseflata mellom intensiv opplæring og spesialundervisning, slik at eleven får rett hjelp til rett tid. Vi er bekymra for at

eleva med rett til spesialundervisning ikkje vil få denne retten oppfylt, fordi dei ikkje får den naudsynte kartlegginga av sine vanskar, og at skolen prøver for lenge med intensiv opplæring.

Barneombodet støttar at det blir lovfesta at skolen skal ha plikt til å samarbeide med andre instansar, men vi har nokre innspel til forslaget. Vi meiner at

- føreseigna er for uforpliktande, og det er uklårt kva som ligg i plikta til skolen
- forslaget må bli vurdert opp mot barnerettane i barnekonvensjonen
- regjeringa bør greie ut om barn og unge skal ha ein lovfesta rett til at instansane samarbeider om tenestetilbodet, dersom omsynet til eleven sitt beste tilseier det

3. Mandatet til Barneombodet

Barneombodet skal i følgje lov og instruks arbeide for at barn sine behov, rettar og interesser blir tatt tilbørleg omsyn til på alle samfunnsområde. Vi skal særleg fylgje med på at lovgjevnaden til vern om barn sine interesser blir følgd, og at norsk rett samsvarar med dei pliktene Noreg har etter FNs konvensjon om barnerettane. Vi skal av eige tiltak, eller som høyringsinstans, vareta barn sine interesser i samband med planlegging og utgreiing på alle felt, foreslå tiltak som kan styrke rettstryggleiken for barn, med meir. Mandatet Barneombodet er avgrensa til barn under 18 år.

4. Alvorleg at barnekonvensjonen ikkje er ein del av vurderingsgrunnlaget

Barnekonvensjonen er blant dei internasjonale menneskerettane som Noreg har forplakta seg til å etterleve. Det følgjer av menneskerettslova §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjeld som norsk lov, og at konvensjonen ved motstrid går føre norsk lov.

Barnekonvensjonen skal sikre dei grunnleggjande menneskerettane til barn og unge. Etter barnekonvensjonen artikkel 4 er staten pålagt å setje inn alle eigna tiltak for å sikre barnerettane. Barnekomiteen har uttala at det er naudsynt å utvikle eit barnerettsperspektiv i heile statsforvaltinga, blant dei folkevalde og i domstolane, for å få til ei effektiv gjennomføring av heile konvensjonen. Det gjeld særleg dei gjennomgåande prinsippa i artikkel 2, 3, 6 og 12.¹ Om omsynet til barnet sitt beste i artikkel 3 seier barnekomiteen dette:

*«Ethvert organ og enhver institusjon innenfor den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt skal anvende prinsippet om barnets beste gjennom en systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger – av for eksempel en foreslått eller eksisterende lov eller politikk eller administrativ handling eller domstolsavgjørelse [...]».*²

Barneombodet legg til grunn at når Noreg har inkorporert konvensjonen, er ein del av implementeringa at vi vurderer lovforslag som gjeld barn opp mot barnerettane. Slik sikrar vi at nasjonal lovgiving er i tråd med konvensjonen. Her er det viktig å ha eit barnerettsperspektiv.

I Ot. Prp. Nr. 3, (1998-99) *Om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven), har det dåverande Justis- og politidepartementet uttala at lovgivarane

¹ FNs barnekomité (2003) *Generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter* (artiklene 4 og 42 og artikkel 44 nr. 6). *Generell kommentar nr. 5*. CRC/GC/2003/5.

² Ibid side 4

har ansvar for å sikre at lovgivinga ikkje strir mot menneskerettskonvensjonane. Dei seier også at det er viktig for den politiske debatten av eit lovforslag, at vurderinga til dei som har utarbeida lova av om eit forslaget er i samsvar med konvensjonane kjem fram. Justis- og politidepartementet peikar vidare på at etter deira syn bør alle som utarbeidar eit lovforslag, vurdere om menneskerettane legg skrankar på valfridommen til styresmaktene på det aktuelle området. Vidare skriv dei at «*Er menneskerettighetene relevante, bør forholdet til menneskerettighetskonvensjonen behandles uttrykkelig*» (s 56). Dette er også i samsvar med Utredningsinstruksen med rettleiar i utredningsarbeid, som trekkjer fram at forholdet til menneskerettane bør konsekvensutgreiast.

I alle forslag som gjeld barn og unge i opplæringslova og friskolelova forventar Barneombudet at Kunnskapsdepartementet har gjort greie for relevante artiklar i konvensjonen. Vi trekkjer her fram nokre artiklar. Barneombudet er opptekne av at retten til utdanning etter barnekonvensjonen artikkel 28 blir oppfylt, og at innhaldet til opplæringa er i samsvar med konvensjonen, jf. art. 29. Når det gjeld utdanninga, skal denne retten bli oppfylt for alle barn, utan nokon form for diskriminering, jf. art. 2, og i alle avgjerder som gjeld barn og unge skal barnet sitt beste vere eit grunnleggjande omsyn i vurderinga, jf. artikkel 3.

Når det skal lovfestast ein plikt for skolane til å gi intensiv opplæring, og ein plikt til fleirfagleg samarbeid, må dette vurderast opp mot barnekonvensjonen. Dette gjeld særskilt omsynet til det beste for barnet. Vi kan ikkje sjå at Kunnskapsdepartementet har gjort denne vurderinga i nokon av forslaga. Vi meiner at dette er ein alvorleg mangel ved høyringsnotatet frå departementet. Barneombudet forventar at departementet har vurdert begge lovforslaga opp mot barnekonvensjonen i lovproposisjonen.

Vi forventar òg at barnekonvensjonen er tydeleg gjort greie for ved den neste høyringa Kunnskapsdepartementet sender ut, og at forslaga er vurdert opp mot relevante artiklar i konvensjonen.

5. Innspel til lovfesting av plikt til intensiv opplæring

Barneombudet støttar lovfesting av plikta skolen har til å gi intensiv opplæring til elevar som ikkje klarar å følgje progresjonen til klassen i lesing, skriving og rekning. Vi er opptekne av at lovfestinga blir så tydeleg som mogleg på kva intensiv opplæring er, når plikta gjeld grenseflata mellom ordinær opplæring, intensiv opplæring og spesialundervisning.

Ei likeverdig opplæring av høg kvalitet er viktig for at alle barn skal kunne fullføre vidaregåande opplæring. I norsk skole er likeverd og det at alle skal vere inkludert grunnleggjande verdiar. Barneombudet meiner det er viktig at opplæringslova held fast ved desse verdiane. For at opplæringa skal vere likeverdig, må ho tilpassast behova til den einskilde eleven, slik at retten til opplæring blir oppfylt. Her er tidleg innsats, tilpassa opplæring og eventuelt spesialundervisning sentralt. Intensiv opplæring må ikkje bli ein måte for skolane å unndra seg å gjere vedtak om spesialundervisning, om vilkåra for dette er oppfylte.

Barneombudet støtter forslaget, men vi meiner at denne lovfestinga eigentleg ikkje er naudsynt. I stor grad følger denne plikta allereie av § 1-3 om tilpassa opplæring og forsterka opplæring, og av § 5-4 fyrste ledd om at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet, før melding til PP-tenesta om sakkunnig vurdering. Slik vi ser det, vil lovfestinga mest av alt ha eit pedagogisk siktemål. Dette bør ha konsekvensar for utforminga av føresegna.

5.1 Føresegna stiller for høge krav til profesjonelt skjønn og regelverkskompetanse

Departementet skriv at hensikta med føresegna er å endre praksisen for tilpassa opplæring, for å setje elevane i stand til å følgje progresjonen i opplæringa. Det er behov for å presisere forventningane til arbeidet til skolane med tilpassa opplæring, fordi det er store variasjonar i dugleikar og i bruken av spesialundervisning. Departementet vil presisere at plikta til tilpassa opplæringa bør innebere ei plikt til å setje i gang intensiv opplæring for elevar som står i fare for å bli hengjande etter i opplæringa. Den intensive opplæringa bør omfatte elevar som strevar med lesing, skriving og rekning, og sikre at dei raskt får ekstra støtte.

Barneombodet er bekymra for at det er store skilnader mellom skolane og kommunane i bruken av spesialundervisning, og for korleis skolane forstår regelverket om tilpassa opplæring og spesialundervisning. Vi vil spørje om måten å endre praksis på er å foreslå ei føresegn som krev endå meir skjønn. Eit av problema har vore at gjeldande § 1-3, om tilpassa opplæring, har vore skjønnsmessig. Vi viser her òg til nokre av funna til forskarane i prosjektet «*Legal Standards and Professional Judgement in Educational Leadership*» (LEXEL). Skoleleiarar og rektor si forståing av tilpassa opplæring har blitt undersøkt av Møller og Karseth. Her peiker dei på at føresegna om tilpassa opplæring inneheld eit stort handlingsrom, men at dette blir avgrensa av store klassar og at lærarane må gjere det beste ut av ein situasjon med avgrensa ressursar. Møller og Karseth spør om dette:

«Det juridiske språket som fokuserer på enkelteleven i oppl. § 5-1 står i et spenningsforhold til det pedagogiske språket som omfatter både enkeltelever og hele elevgrupper. Et spørsmål er om dagens lovverk og rommet for skønnsutøvelse innebærer at elevens rettigheter til spesialundervisning blir svekket. Under dekke av at fellesskolen skal inkludere alle, blir de rettmessige behovene enkeltelever har til spesialundervisning usynliggjort.»³

I vår fagrapport, «Utan mål og mening?» frå 2017, har vi funne at regelverksforståinga er mangelfull hos mange skoleeigarar, og at mange elevar ikkje får den spesialundervisninga dei har rett til.⁴

Vi viser òg til Felles nasjonalt tilsyn med grunnopplæringa, som over fleire år har vist at det er forskjell mellom i kva grad kommunar og skolar oppfyller rettar og plikter etter opplæringslova. Utdanningsdirektoratet har, i Felles nasjonale tilsyn med «Skolene sitt arbeid med elevene sitt utbytte av opplæringen» for 2016, sett at eitt funn er at rektor må bli betre til å følgje opp det lokale læreplanarbeidet. Utdanningsdirektoratet skriv at når rektor ikkje gir føringar for, og følgjer opp det lokale læreplanarbeidet, er det fare for at opplæringa ikkje får det innhaldet som regelverket krev.⁵ Eit anna relevant funn er at det er fleire lovbrøtt i tilsynet for 2016 knytt til lærarane systematisk og jamleg i undervegsvurderinga avdekkjer om elevane har lite utbytte av opplæringa, og set inn tiltak for å betre dette. Direktoratet peikar òg på at det ofte er ein mangel på breidde i tiltaka som skolen vurderer.⁶ Desse funna gjer Barneombodet bekymra for om skolane og lærarane vil vere i stand til å praktisere føresegna om intensiv opplæring, slik regjeringa har tenkt.

³ Møller, Jorunn og Karseth, Berit (2016) Profesjonell skønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring. I: Andenæs, Kristian og Møller, Jorunn (red.) *Retten i skolen mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget. Side 214.

⁴ Ibid side 71

⁵ Utdanningsdirektoratet (2017) *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2016*. Oslo. side 2 og 3.

⁶ Ibid side 3.

Vi er bekymra for at den mangelfulle forståinga og etterlevinga av regelverket gjer at pliktane til skoleeigaren/skolen og rettane til elevane ikkje blir oppfylte. Føresegner som stiller store krav til skjønn, kan vere vanskelege å forstå. I tillegg kan utforminga av vage føresegner i seg sjølv føre til store skilnader i opplæringstilbodet til elevane. Dette bør ha konsekvensar for utforminga av føresegna i lova. Sentrale spørsmål er

- kor detaljert føresegna skal vere
- kor stort handlingsrom som skal bli overlate til skolane
- kva skal vere minimumskrav som blir lovfesta

Vi ber departementet vurderer korleis plikta skolen har til å gi intensiv opplæring, kan konkretiserast betre.

Barneombodet meiner at forslag til ny § 1-4 er utforma på ein måte som inneheld for mange rettslege standardar, til dømes «står i fare for», «hengjande etter», «raskt» og «eigna intensiv opplæring». Denne lovgivingsteknikken, som krev at ein utøver mykje skjønn kan vere problematisk, fordi forståinga lokalt blir svært ulik.

5.2 Merknader til ny § 1-4

Departementet viser i høyringsnotatet til at KS er konsultert om lovforslaga. Barneombodet er einige med KS i at innhaldet og rekkjevidda til den føreslegne regelen ikkje er tilstrekkeleg klar. Vår bekymring er knytt til at denne uklårheita vil føre til at det blir store skilnader mellom skolane og klassane. Det gjeld i kva omfang skolane meiner at behovet til ein elev kan løysast innan den ordinære opplæringa, ved hjelp av intensiv opplæring, eller om eleven treng spesialundervisning. Også intensiv opplæring vil krevje ekstra kostnader for skolen, og då avheng dette av kommunal økonomi. Ressursar til ekstra lærarar vil ikkje åleine kunne kompensere for dette på lengre sikt.

Nedanfor gjer vi greie for fleire punkt kor vi meiner det er behov for ei meir detaljert regulering. Ei meir detaljert regulering er viktig for å sikre ei relativt lik forståing av kva intensiv opplæring er, kva som er innhaldet i ho og kva som er grensa for når intensiv opplæring ikkje skal brukast.

Plikta til skolen bør gå klårare fram av ordlyden

I føresegna er det føreslått at skolen skal «sørgje for» at elevar som står i fare for å bli hengjande etter, skal få eigna intensiv opplæring. Vi meiner at «sørgje for» er ein for vag måte å uttrykkje plikta til skolen. Om føresegna er uklår, vil det vere vanskeleg for både skolane og foreldra å forstå kva lova krev. Kva vil det innebere å «sørgje for...»? Barneombodet meiner at det er uklårt kva plikta til intensiv opplæring inneber. Vi foreslår at departementet endrar ordlyden, slik at det går eksplisitt fram at skolane har ei *plikt* til å gi elevar som heng etter intensiv opplæring, ved at ordet plikt blir brukt i føresegna.

Vi er bekymra for at konsekvensane av at dette er ei plikt for skolen, men ikkje ein rett for elevane. Vi viser her til erfaringar med tilpassa opplæring. Det er i dag ein plikt for skolen, utan ein korresponderande rett for eleven. Foreldra kan då ikkje klage på den tilpassa opplæringa. Det same vil gjelde for den intensive opplæringa. Foreldre kan ikkje klage på manglande eller dårleg intensiv opplæring. Den einaste måten å følgje med på om kommunen oppfyller det lovpålagte kravet, er ved at fylkesmannen fører tilsyn. KD skriv også i Meld. St. 21 (2016-2017) at tidleg innsats og bruken av intensiv opplæring vil vere eit aktuelt tema for tilsyn. Ei utfordring med dette er at for at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med føresegna, må det være mogleg å operasjonalisere innhaldet i lovkravet, og vurdere om

praksis er i samsvar med dette. Når føresegna blir svært skjønnsmessig, er dette vanskeleg. Vi viser her til erfaringar frå tilsyn med organisering av elevar i grupper etter opplæringslova § 8-2, som òg er ei føresegn med mange rettslege standardar.

Korleis vurdere om eleven skal ha intensiv opplæring eller ikkje

Eitt av vilkåra for at ein elev har behov for intensiv opplæring, er at eleven «står i fare for å bli hengjande etter i lesing, skriving og rekning...» KD skriv at i vurderinga av kven som vil ha behov for intensiv opplæring, vil det profesjonelle skjønnet til læraren og dialogen innanfor profesjonsfellesskapet ved skolen stå sentralt for å få ein god praksis. Å skape ei felles forståing i kollegiet, kan vere krevjande. Vi er bekymra for at desse formuleringane i ny § 1-4 gir store moglegheiter for ulike praksis frå skole til skole, men òg mellom ulike lærarar på same skole. Lærarar vil kunne ha ulike forståing av kva det vil seie å henge etter. Dette er ei utfordring som er kjend frå spesialundervisninga. Skolen må no ha felles forståing av kva som er forventa måloppnåing for elevane når elevane heng etter slik at dei har behov for intensiv opplæring, og når eleven ikkje kan få eller får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Dette kan bli svært komplekse vurderingar. Vi er bekymra for at økonomi kan bli eit sentralt omsyn i praksis, og at omsynet til eleven i mindre grad blir vurdert på forsvarleg vis.

Når det i tillegg ikkje er særskilde krav til sakshandsaming eller til skriftleggjering av oppfølging av plikta til intensiv opplæring, vil det kunne vere vanskeleg for foreldra å fange opp om hjelpa som eleven får er god nok. Vi viser her til vår bekymring i punkt 5.3, om at forholdet mellom den intensive opplæringa og spesialundervisninga er uklårt, og i praksis vil kunne bli forstått svært ulikt av ulike lærarar og skolar.

Når det skal avgjerast om ein elev skal ha tilpassa opplæring i klassen, intensiv opplæring eller meldast til PP-tenesta, skal omsynet til eleven sitt beste alltid vurderast. Departementet må synleggjere kva dette inneber i lovproposisjonen.

Den intensive opplæringa bør òg omfatte munnleg dugleik

Departementet har føreslått at plikta til intensiv opplæring skal vere knytt til dei grunnleggjande dugleikane lesing, skriving og rekning. Barneombodet er einig med departementet i at desse dugleikane er viktige for meistringa og læringa til elevane og at desse dugleikane har mykje å seie for seinare deltaking i samfunns- og arbeidsliv.

Barneombodet meiner at skolen i tillegg bør ha plikt til å tilby intensiv opplæring til elevar som står i fare for å bli hengjande etter når det gjeld å uttrykkje seg munnleg. Munnleg dugleik er ein av dei grunnleggjande dugleikane i læreplanverket, og er tett integrert med særleg lesing og skriving. Om ein elev har problem med å delta i ein samtale eller forstå det som blir sagt, vil dette få store konsekvensar for læringa og meistringa til eleven. Elevar som slit med å uttrykkje seg munnleg, vil òg kunne ha problem i samspelet med andre elevar. Vi viser til at munnleg kommunikasjon er eit av hovudområda i læreplanen i norsk og læreplanen i engelsk – i begge faga er det kompetansemål for på både 2. og 4. trinn. Også i dei andre faga på 1.-4. trinn er det avgjerande at eleven har god munnleg dugleik.

Kva vil vere «eigna intensiv opplæring»

I forslag til ny § 1-4 går det fram at eleven skal ha «*eigna intensiv opplæring [...] slik at forventa progresjon blir nådd*». Departementet skriv på side 5 at det ikkje er noko fasitsvar på kva intensiv opplæring er, og korleis denne skal gjennomførast. Vidare skriv dei at skolane er nærast til å vurdere korleis denne opplæringa skal organiserast og gjennomførast. Dei skriv vidare at kjenneteikn på den intensive opplæringa er at det er snakk om kortvarig

og målretta opplæring, kor elevane ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla, men blir sette i stand til å følgje progresjonen i den ordinære opplæringa. Ved behov for avvik frå ein læreplan eller meir langvarig innsats, skal eleven ha spesialundervisning.

I vår fagrappport, «Uten mål og mening?», har vi uttrykt bekymring for spesialundervisninga i norsk skole.⁷ Mange av funna våre vil også vere relevante for den intensive opplæringa. Det er viktig at den vert utført av personale med undervisningskompetanse, at den vert tilpassa behovet til den einskilde eleven, og at den er på eit riktig fagleg nivå for eleven. Det er også viktig at elevane blir involvert og høyrde. Den intensive opplæringa må ikkje bli ein måte å ta elevar ut av klassen dersom dei slit med å følgje med i opplæringa i klassen, av omsyn til dei andre elevane. Intensiv opplæring må vere eit differensieringstiltak som blir nytta av omsyn til eleven det gjeld, for å gi ekstra hjelp og støtte av kort varigheit. Det må heller ikkje bli ein måte å kome seg unna retten til spesialundervisning på.

Kva som er eigna intensiv opplæring, vil vere eit tolkingsspørsmål, og kan opne for store skilnader. Vi ber departementet om å klarleggje korleis avvik frå læreplanen skal forståast. Lesing, skriving og rekning er tett knytt til læreplanen i norsk og læreplanen i matematikk. I desse læreplanane er det eigne kompetansemål etter 2. trinn og etter 4. trinn. Vi ber departementet klargjere korleis skolen skal halde seg til måla etter 2. trinn, om ein elev på 3. trinn førebels jobbar med desse. Skal eleven då ha spesialundervisning om han eller ho på skolen skal jobbe med desse måla, og ikkje måla som er sett for 4. trinn? Dette vil prinsipielt vere eit avvik frå kompetansemåla.

Barneombodet er opptekne av at lærarane skal ta i bruk metodar i spesialundervisninga som er kunnskapsbaserte.⁸ Dette gjeld også for den intensive opplæringa. Det blir difor avgjerande at undervisningspersonalet som har ansvaret for å planleggje og gjennomføre den intensive opplæringa, har relevant kompetanse om å leggje til rette opplæring for elevar som slit med lesing, skriving, rekning, eller å uttrykkje seg munnleg. Høg kvalitet på den intensive opplæringa er avgjerande for at intensjonane til departementet skal oppfyllest. Den intensive opplæringa må ikkje bli ein måte å nivådele opplæringa ved å ta ut elevane som slit frå den ordinære opplæringa, utan å gje dei eit betre tilpassa opplæringstilbod. Vi viser her til vår fagrappport om spesialundervisning. Elevane melder om at lærarar har låge forventingar til elevar som får spesialundervisning.⁹ Vi ber dykk om å sikre at tilsvarande ikkje skjer med elevar som får intensiv opplæring.

Vi saknar òg rettleiing på kor lengje ein elev kan få intensiv opplæring. I høyringsnotatet skriv departementet at den intensive opplæringa skal vere av kortare varigheit. Varigheita må vurderast opp mot utfordringane til eleven, retten til spesialundervisning og § 8-2 om organisering av elevar i klassar. Vi er einige i at denne vurderinga skal vere skjønnsmessig. Vi er einige i at det ikkje bør lovfestast ei ramme utover den som allereie følgjer av ny § 1-4, ved at intensiv opplæring er avgrensa til 1.-4. trinn. Vi ber om at departementet i lovproposisjonen skriv meir om korleis kortare varigheit skal bli forstått. Skal ein elev kunne få intensiv opplæring i lesing på alle fire årstrinn, eller er dette i strid med ny § 1-4 og § 5-1 om spesialundervisning? Vi meiner at dette truleg vil vere i strid med retten til spesialundervisning, og i strid med § 8-2 om opplæringa blir gitt som eineundervisning, eller i ei anna gruppe enn klassen.

⁷ Barneombodet (2017) *Uten mål og mening?* Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrappport 2017. Oslo.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid side 70

Barneombodet støttar at den intensive opplæringa skal settast inn raskt.

Vi meiner òg at eleven bør involverast når det skal avgjerast kva for eit opplæringstilbod han eller hos bør ha. Vi viser her til barnekonvensjonen artikkel 12, om at barn skal bli høyrte om alle forhold som gjeld barnet. Det kan mellom anna vere at eleven har eit syn på kva som vil vere eigna intensiv opplæring.

Heimel og vilkår for eineundervisning må gå fram av ny § 1-4

Barneombodet er skeptiske til at ny § 1-4 skal tolkast slik at det er tillat å gje eineundervisning. De fyrste trinna er også viktige for å etablere relasjonar til medelevane, og til å utvikle den sosiale kompetansen. Om mesteparten av tida på skolen er eineundervisning, vil andre viktige mål kunne skadast. Vi meiner om den intensive opplæringa skal kunne organiserast som eineundervisning, vil dette vil krevje ei særskild lovregulering. Vi meiner dette eventuelt kan vere eit tillegg til § 1-4 første ledd. Her bør det også gå fram at når dette kan vere aktuelt, skal omsynet til det beste for eleven vurderast. Her skal ein mellom anna sjå på om eleven er inkludert i fellesskapet.

Forslag til lovtekst:

Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kortare periode givast som eineundervisning.

5.3 Eleven må få rett hjelp - naudsynt å avklare forholdet til spesialundervisning

Barneombodet meiner det er viktig at det blir tydeleg når eleven skal ha spesialundervisning. Vi ber om at departementet presiserer forholdet mellom intensiv opplæring og spesialundervisning betre. Vi treng mellom anna ei avklaring på når den intensive opplæringa skal avsluttast fordi eleven treng spesialundervisning: Kor lenge skal ein elev kunne få intensiv opplæring før skulen vurderer spesialundervisning? Kva er forholdet mellom intensiv opplæring og spesialundervisning?

Intensiv opplæring skal setjast inn om læraren vurderer at eleven heng etter i lesing, skriving eller rekning. Det er ikkje krav om andre kartleggingar enn krav til undervegsvurdering etter forskrifta kapittel 3. Det at det ikkje er eigne krav til kartlegging og utgreiing av vanskaner til eleven, gjer at den intensive opplæringa kan starte raskt. Dette er bra for mange barn. På den andre sida kan det vere slik at nokre barn har meir omfattande vanskar som kan krevje ei meir grundig utgreiing. Når eleven ikkje blir meldt til PP-tenesta for sakkunnig vurdering, fordi lærarane trur problema kan avhjelpast gjennom intensiv opplæring, kan det ha store konsekvensar for barnet det gjeld. Eit døme kan vere ein elev som slit med lesing, og læraren trur at eleven har lese- og skrivevanskar, medan eleven eigentleg er svaksynt. Tiltak som blir sett inn i intensiv opplæring for denne eleven, kan då vere basert på forskning om opplæringsstrategiar for lese- og skrivevanskar. Etter ei stund ser læraren at eleven ikkje har det utbyttet av den intensive opplæringa som læraren forventa, og må finne andre tiltak. Det kan då ha gått tapt mykje viktig opplæringstid, fordi den første vurderinga av kvifor eleven hang etter var basert på ei mangelfull kartlegging.

Barneombodet er opptekne at av barn som har behov for meir støtte, skal få ei fagleg god vurderinga av kvifor dei ikkje klarar å følgje forventa progresjon etter læreplanen for faget. Den intensive opplæringa må ikkje bli ein ny arena kor vi «ventar og ser» om problema løysar seg.

Forslag til ny § 1-4

Barneombodet har forslag til endringar i ny § 1-4 første ledd. Endringane er merka med utheving.

*På 1.- 4. årstrinn, **har skolen plikt til å** sørge for at elevar som står i fare for å bli hengjande etter i lesing, skriving, rekning **eller å uttrykkje seg munnleg** raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon **etter læreplanverket** blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kortare periode givast som eineundervisning.*

6. Innspel til lovfesting av plikt til fleirfagleg samarbeid

Barneombodet støttar at plikta til fleirfagleg samarbeid blir lovfesta. Barn og unge kan ha behov for hjelp frå fleire tenester, og då bør hjelpa vere tilpassa behovet til barnet. Hjelpa må vere samordna.

Vi er bekymra for at hjelpa barn og unge får er for fragmentert. Organiseringa av kommunale og statlege tenester kan gjere det vanskeleg å få til eit fleksibelt og effektivt samarbeid på tvers av sektorgrenser og budsjettammer. I tillegg er det ulike regelverk som styrer tenestetilbodet til barn, som kan ha ulik måte å regulere korleis det blir fastsett kva for eit tilbod barn skal ha. Det er ein fare for at ansvaret blir pulverisert, og at den som tapar på dette er barnet. Ei slik manglande samhandling er ikkje til barn og unge sitt beste.

Samstundes vil vi etterlyse eit tydelegere innhald i plikta. Her er det uklårt kva slags samarbeid skolen blir forplikta til. Slik vi ser det, er ein plikt utan særleg innhald.

Barn og unge har behov for tenester som set dei i sentrum, og som er opptekne av kva som er til deira beste, ikkje kva som er dei ulike sektorane sitt ansvar. Vi vil også peike på at vanskelege rutinar for tilvising, teieplikt og ulike forvaltningslogikkar mellom sektorane kan gjere det vanskeleg for elevar og foreldre å få den naudsynte hjelpa. Om plikta er uklår, og det framleis er mange hinder for samarbeid, vil det vere barn og unge som har behov for ekstra hjelp og støtte som tapar på dette. Slik vi ser det, er dette ikkje til det beste for barnet.

Barneombodet vil etterlyse meir omfattande endringar som gjer samarbeidet mellom ulike sektorar meir forpliktande. Vi er kjende med 0-24-samarbeidet, og håpar at dette kan leie fram til endringar i korleis sektorane samarbeider. Til no har vi ikkje sett særleg mange tiltak som gir barn og unge eit betre tenestetilbod.

6.1 Barnekonvensjonen må vere ein del av vurderingsgrunnlaget

Barneombodet saknar at departementet har trekt inn barnekonvensjonen som ein del av grunnlaget for å foreslå lovfesting av plikta til skolen. Barnekonvensjonen gir barn og unge rettar knytt til fleire av sektorane som må samarbeide. Her er det mellom anna ein rett til utdanning i artikkel 28, ein rett til nødvendig helsehjelp i artikkel 24 og ein rett til vern mot vald i artikkel 19. Konvensjonen er basert på eit heilskapleg tanke sett, og at rettane ikkje skal bli avkorta mot kvarandre. Vi vil her peike på at omsynet til barnet sitt beste skal vere grunnleggjande, både når kommunane skal samarbeide for å gi eit barn eit samordna tenestetilbod og når departementet skal vurdere aktuelle lovendringar.

I merknaden til ny føresegn skriv departementet at kommunen sjølv finn dei samarbeidsformene som er hensiktsmessige. Vi vil peike på at det ikkje alltid er slik at

samarbeidsformer som er hensiktsmessige for tenestene, er til det beste for barnet. Når tenester skal samarbeide om hjelpa til barn og unge, er det viktig at dei involverer dei det gjeld i koordineringa. Vi vil her minne om at barnekonvensjonen artikkel 12 pålegg at i alle avgjerder som vedkjem barnet, skal den det gjeld høyrast. Barnet må ikkje ha ei mening om alle sider av saka, det er nok at barnet meiner noko om nokre delar. Dei tilsette må ha kompetanse til å snakke med barn og unge på ein barnesensitiv måte.

Barneombodet ber om at departementet i lovproposisjonen vurderer lovfestinga opp mot barnekonvensjonen, og tydeleggjer korleis barnerettane kan ha innverknad på samarbeidet.

6.2 Behov for avklaring om rådgiving

Barneombodet har merka seg at departementet har gjort greie for at det er fastsett i forskrift til opplæringslova kapittel 22, at den sosialpedagogiske rådgivaren skal samarbeide med andre tenester. Departementet uttaler på side 10 at «Skolens ansvar for å samarbeide med andre tjenester er regulert i bestemmelsene knyttet til rådgivningstjenesten». Vi har merka oss at departementet her skriv om rådgivingstenesta. Vi viser her til tidlegare omtale om at eleven har til rådgiving etter opplæringslova § 9-2, men at dette ikkje inneber eit krav om at skoleeigaren har ei rådgivingsteneste. Slik vi forstår det, er dette ei anna tolking enn det som har vore kommunisert ut tidlegare. Vi ber departementet om å informere på eigna måte at de meiner at det er krav til at kommune og fylkeskommunane har ei rådgivingsteneste. Dette vil mellom anna kunne ha konsekvensar for krava som blir stilte, og kva fylkesmannen som tilsynsmyndigheit kan kontrollere.

6.3 Behov for gi barn og unge ei lovfesta rett til eit koordinert tenestetilbod

Barneombodet er glade for at regjeringa er oppteken av å koordinere tenester for barn og unge. Vi er glade for at dette er eit tema som regjeringa har løfta på fleire område. Vi viser mellom anna til regjeringa sin nye strategi for psykisk helse. Om viktigheita av samhandling skriv de på side 50:

«God oppfølging av barn, unge og deres familier forutsetter samhandling mellom de involverte og koordinering av tjenestetilbudet. Konsekvenser av manglende samhandling og koordinering kan være at barn og unges behov ikke oppdages, eller at de ikke får nødvendig behandling og oppfølging.»¹⁰

Vi meiner òg at samarbeid mellom offentlege tenester er naudsynt for at barn og unge som har behov for tenestene får den hjelpa dei har rett til. Utfordringar med mangelfull koordinering som fører til at barn og unge ikkje får den hjelpa dei har behov for, er òg noko som er drøfta i Strategien for psykisk helse:

«Selv om mange barn får god og koordinert hjelp, er det fortsatt for mange som opplever tjenestetilbudet som fragmentert. Funn fra tilsyn viser for ofte svikt i tjenestene som er undersøkt, og det er mye som tilsier at man i dag ikke sikrer helhetlige tjenester for barn, unge og deres familier når det er behov for hjelp fra flere sektorer og nivåer.»¹¹

Vi har òg merka oss omtalen på side 51 i strategien for psykisk helse, om at Stortinget har bedt regjeringa i vedtak nr. 83 (2015-2016) om å vurdere et krav om at kommunane skal definere kven som har det overordna ansvaret for hjelpetenestene til barn og unge. Vi merka

¹⁰ Regjeringen. «Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017-2022)

¹¹ Ibid side 50

oss òg at regjeringa har forplikta seg til å greie ut korleis ulike tenester til barn og unge kan koordinerast betre.

Barneombodet er glade for at det skal greiast ut nærmare korleis samhandlinga mellom tenester bør regulerast, slik at barn og unge får eit koordinert tilbod. Vi meiner det er naudsynt med endringar i regelverket som tek utgangspunkt i barn og unge sitt behov. Samordning som ikkje set barnet i sentrum, kan gjere at han eller ho får ei dårlegare hjelp enn rettane gir etter ulike lover. Mange av dei lovene som er aktuelle, gir barn og unge ein lovfesta individuell rett til hjelp. Dette gjeld både opplæringslova, barnehagelova, helse- og omsorgstenestelova og etter kvart òg barnevernlova. Barneombodet meiner at når barn og unge har ein individuell rett til tenester frå ulike sektorar eller forvaltingsnivå, så bør dei òg ha ein rett til at tenestetilbodet blir samordna og koordinert. Gjennom ei lovfesting av ein slik individuell rett for barn og unge, vil det bli ein betre heilskap mellom dei ulike tenestene.

Her må det sjølvstøtt vurderast kva vilkåra skal vere for å ha ein slik rett, og kva dei ulike tenestene skal ha av plikter for å oppfylle denne retten. Her må ein mellom anna sjå på forholdet til individuell plan og til koordinatorordninga. Ved å lovfeste ein rett, vil koordinering vere noko barn, unge og foreldre deira kan krevje om vilkåra er oppfylte, og noko kommunen må sikre at blir oppfylt. Erfaringar frå alvorlege saker kor barn og unge ikkje har fått den hjelpa dei treng, viser at det er på tide med nye grep som set den som har behov for hjelp meir i sentrum. I tillegg må vurderinga handle både om korleis rettar og pliktar blir oppfylt etter sektorlovgivinga, og korleis det totale tilbodet heng saman på ein måte som er til det beste for den det gjeld.

Vi ber regjeringa starte eit arbeid med å greie ut ein slik rett for barn og unge. I denne vurderinga må barnekonvensjonen vere ein viktig del av vurderingsgrunnlaget, og det er viktig at barn og unge blir høyrte om kva som må til for at dei får eit samordna tilbod som tek utgangspunkt i deira behov. I utgreiinga er det òg viktig at eit barneperspektiv blir lagt grunn, og at forslaget sikrar at alle dei aktuelle rettane til barn og unge etter barnekonvensjonen og anna norsk regelverk blir oppfylt. Vi bidreg gjerne med ytterlegare innspel.

Venleg helsing

Anne Lindboe
barneombod

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.