



Saksbehandler:  
Inga Marie K. Faleide, telefon: 33 34 83 28  
Oppvekst

## Forslag om å innføre plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt i flerfaglig samarbeid - høring

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Utvalg for oppvekst og opplæring	31.08.2017	042/17

### Rådmannens innstilling

1. Tønsberg kommune slutter seg til høringssvaret som fremkommer under vurderinger i denne saken.
2. Høringssvaret oversendes Kunnskapsdepartementet.

### 31.08.2017 Utvalg for oppvekst og opplæring:

#### Møtebehandling:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.  
Etter dette har utvalget fattet følgende vedtak

#### UOO- 042/17 Vedtak:

##### Rådmannens innstilling

1. Tønsberg kommune slutter seg til høringssvaret som fremkommer under vurderinger i denne saken.
2. Høringssvaret oversendes Kunnskapsdepartementet.

## **Sammendrag:**

Kunnskapsdepartementet sender på høring forslag om endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Høringen gjelder forslag om 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. Videre foreslår departementet i høringen å innføre en plikt for skolene til å samarbeide med andre kommunale tjenester.

## **Vedlegg:**

Høringsnotat om plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid

## **Innledning – hva saken gjelder:**

Høringsforslaget gjelder to områder:

Del 1. Plikt til å tilby intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

Del 2. Plikt i flerfaglig samarbeid

### **Del 1:**

Læring er en selvforsterkende prosess der tidlig læring fostrer mer læring. Dersom det ikke settes i verk tiltak tidlig i opplæringsløpet, blir forskjellene i læringsutbytte mellom elevene forsterket og de blir større utover i opplæringsløpet.

Regjeringen mener det er behov for en praksisendring slik at elevene som strever med lesing, skriving og regning raskt får ekstra støtte. 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, vil regjeringen foreslå en plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn. Endringen i opplæringsloven vil medføre at skolen kan gjøre dette uten et enkeltvedtak eller at skolen trenger samtykke fra foresatte, da det blir sett på som en del av et ordinært undervisningstilbud.

### **Del 2:**

Forskning viser at læring foregår i et samspill mellom kognitive og sosiale og emosjonelle ferdigheter. Sosiale og emosjonelle ferdigheter som utholdenhet, håndtere egne følelser, nysgjerrighet, takle motgang spiller en stor rolle for elevenes læring. Årsaken til at en elev sliter faglig, er ofte sammensatt. Det kan ha sammenheng med ulike sosiale, emosjonelle, psykiske eller fysiske faktorer. Dersom andelen elever som ikke fullfører opplæringen med tilfredsstillende kunnskaper øker, kan det være utilstrekkelig å bare satse på tiltak med en skolefaglig innretning. Fullføring av grunnopplæringen har også betydning for barn og unge på andre områder enn skolen, slik som helse og arbeid. Fullføring av skolen kan dermed bidra til at virkningen av helsetjenester, sosiale tjenester og barnevernstiltak for barn og unges livsmuligheter blir større enn de ellers ville vært.

Et helhetlig og flerfaglig perspektiv på tidlig innsats forutsetter samarbeid mellom etater og samordning av ulike tjenester. Ut fra forskningen er det grunn til å tro at effekten av tiltak med en faglig innretning blir større på elevenes læring dersom også ikke-faglige faktorer som påvirker læringsutbyttet blir fulgt opp. Tiltak for flerfaglig vurdering og oppfølging vil også kunne gi bedre arbeidsdeling mellom de kommunale tjenestene, og kan for skolen bety at lærere i enda større grad kan konsentrere seg om undervisning, mener departementet.

## **Fakta grunnlag:**

### **Del 1:**

Internasjonale undersøkelser viser at norske elever gjør det bedre i lesing, matematikk og naturfag siden innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, særlig i starten av grunnskolen. TIMSS-undersøkelsen viser at elever på 5. trinn gjør det bedre i matematikk enn jevnaldrende elever i de andre nordiske landene, og at de er blant de beste i Europa. Det har vært en reduksjon i andelen elever på 4. trinn som skårer på de laveste trinnene i

matematikk. Samtidig går mellom 15 - 20 prosent av elevene ut av grunnskolen med så svake kompetanser og ferdigheter at de vil ha problemer med å klare seg i videre utdanning og arbeidsliv. Det tilsvarer om lag 10 000 elever i hvert eneste årskull. Det er derfor behov for å forsterke skolenes arbeid med tidlig innsats. Noen elever har behov for mer særskilte tiltak, eksempelvis elever med langvarig og/eller omfattende behov for individuell tilrettelegging og tilpassing. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har rett til spesialundervisning. Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder både for ordinær opplæring og spesialundervisning. Andre ledd i opplæringsloven § 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. Tidlig innsats skal særlig rettes mot elever som har svake ferdigheter i lesing og regning. Det skal bl.a. vektlegges å ha særlig høy lærertetthet. Ifølge opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Bestemmelsen gjelder elever i grunnskolen og i videregående opplæring. Rett til spesialundervisning gjelder også elever i godkjente friskoler, jf. friskoleloven § 3-6. For å vurdere om en elev har rett til spesialundervisning, er det nødvendig å vurdere om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom bedre tilrettelegging innenfor rammen av den opplæringen. Om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen. Før det kan fattes vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, må det foreligge en sakkyndig vurdering av elevenes behov, jf. opplæringsloven § 5-3. Dagens regelverk gir skoleeier og den enkelte skole et relativt stort handlingsrom når det gjelder hvordan elevene skal følges opp. Reguleringen av tidlig innsats på 1. – 4. trinn gir skoleeier og den enkelte skole et handlingsrom i hvordan opplæringen tilpasses for elever som har svake ferdigheter i lesing og regning. Med utgangspunkt i funn fra forskning, mener departementet 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. Departementet mener derfor at plikten til tidlig innsats og tilpassing og opplæring på 1. – 4. trinn bør konkretiseres. Det foreslås 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. For å sette et tydeligere skille mellom det som gjelder generelt gjennom hele grunnopplæringen og det som er særegent for 1. – 4. trinn, foreslår departementet i tillegg at dagens § 1-3 andre ledd flyttes til en ny § 1-4 om tidlig innsats.

## Del 2:

Begrepet flerfaglig vurdering og oppfølging viser til et omfattende fagfelt, men er på ulike måter knyttet til tiltak for å støtte personer med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker. På skolenivå kan tiltakene handle om mindre tilpasninger i opplæringssituasjonen og egne rutiner i skole-hjem samarbeidet. For instansene utenfor skolen kan tiltakene handle om rådgivning, støtte og veiledning eller mer omfattende tiltak, slik som avlastning og omsorgsovertakelse i barnevernet og terapi og andre former for behandling i kommune- og spesialisthelsetjenesten. På systemnivå kan flerfaglig samarbeid handle om kunnskapsspredning og felles tiltak rettet mot større grupper, f.eks. fokus på ernæring eller arbeid med psykososialt miljø.

Lovverket pålegger de ulike kommunale tjenestene å samarbeide. At sektorlovgivningen pålegger ulike kommunale tjenester å samarbeide med skolen, kan forstås som at regelverket indirekte innebærer en plikt også for skolene til å delta i tverretattlig samarbeid. Etter departementets vurdering er ikke skolens plikt til samarbeid klar, da den ikke speiler den plikten øvrige kommunale tjenesteinstanser har.

Ut fra forskningen er det grunn til å tro at effekten av tiltak med en faglig innretning blir større på elevenes læring dersom også ikke-faglige faktorer som påvirker læringsutbyttet

blir fulgt opp. Tiltak for flerfaglig vurdering og oppfølging vil også kunne gi bedre arbeidsdeling mellom de kommunale tjenestene, og kan for skolen bety at lærere i enda større grad kan konsentrere seg om undervisning. Selv om skolene allerede samarbeider med andre fagmiljøer, er det variasjon i hvordan og hvor ofte slikt samarbeid finner sted. Skolens ansvar for å samarbeide med andre tjenester er regulert i bestemmelsene knyttet til rådgivningstjenesten. Denne reguleringen er i dag i forskrift. I tillegg har både offentlige skoler og friskoler plikt til å delta i samarbeid om individuell plan. Retten til individuell plan gjelder for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Terskelen er altså relativt høy, og det er få elever som har individuell plan. Etter departementets vurdering er det en utfordring at skolens ansvar for samarbeid ikke speiler det ansvaret andre kommunale tjenester har for å samarbeide med skolen. Departementet foreslår på denne bakgrunn 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.

#### **Rettslig grunnlag:**

Opplæringsloven §1-3

Kunnskapsløftet KO6

Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen

Meld. St. 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste

#### **Forholdet til kommuneplanen:**

Kommuneplanens samfunnsdel- 2. Gode oppvekstvilkår for barn og unge.

#### **Vurderinger:**

På grunn av at høringen sammenfaller med avvikling av sommerferie i skoler, har det ikke vært mulig å gjennomføre noen medvirkningsprosess. Ledere i skole har hatt begrenset tid til å sette seg inn i høringsnotatet, men høringsforslaget sammenfaller med Tønsbergskolenes praksis.

#### **Del 1:**

Både i et samfunnsøkonomisk- og i et individperspektiv er det bedre å forebygge enn å behandle. Ved behov for opplæring og/eller behandling, bør vi starte så tidlig som mulig etter at en utfordring er identifisert. Disse prinsippene bør gjelde ved alle typer utfordringer som barn, unge og familier har. I tillegg er det i høringen lagt opp til stor fleksibilitet for hvordan man kan organisere tidlig innsats. Dette medfører at skolene har et handlingsrom som er viktig for å kunne bruke personalets kompetanse og tid best mulig.

I forslaget til ny § 1-4 står det:

*På 1. til 4. årstrinn, skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning eller rekning raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd.*

Det fremgår ikke av høringen hva som defineres som å bli «hengende etter». Dette kan være et uklart punkt og bør konkretiseres mer. Siden endringen i opplæringsloven er ment som et tiltak for å jevne ut forskjellene mellom tilbudene i de ulike skolene, bør en få en tydelig føring på hva som faller innenfor en kritisk grense og som skal følges opp med intensiv opplæring.

Videre i ny §1-4 står det:

*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.*

Dette kan medføre en endring i rammen til skolene.

Til tross for kommentarene om «hengende etter» og særlig høy lærertetthet støttes forslaget fra departementet.

Del 2:

Godt samarbeid fremmes blant annet av klart definerte roller og sterk ledelse og styring på tvers av tjenester. Manglende regulering av skolens ansvar for flerfaglig arbeid kan skape uklarhet rundt skolens rolle og ansvar. Det er derfor fra skolens side overraskende at dette ikke har vært tydelig nedfelt i lovverket tidligere, da man i Tønsbergskolen har et omfattende samarbeid med ulike tjenester, som oppleves til det beste for elevene. Forslaget fra departementet støttes.

**Alternative løsninger:**

Ingen

**Økonomiske konsekvenser:**

Del 1:

KS peker på at dette kan gi utslag i flere erstatningssaker til kommunen.

Del 2:

Ingen endring ut i fra nåværende situasjon.

**Helse- og miljøkonsekvenser:**

Ingen

**Konsekvenser for folkehelse:**

Mulig grep til at flere fullfører videregående opplæring.

**Konsekvenser for barn og unge:**

Det kan medføre en bedre tilrettelagt opplæringssituasjon og læringsmiljø/ oppvekst for elevene.

**Konsekvenser for sammenslåingen Re og Tønsberg:**

Ingen

**Konklusjon:**

Høringssvaret oversendes Kunnskapsdepartementet.

**Videre behandling**

Saken avsluttes i UOO

Tønsberg, 11.08.17

Mette Vikan Andersen  
Kommunaldirektør

Erik Tømte  
Fagenhetsleder

