



## Byrådssak /17

## Saksframstilling

Vår referanse: Klikk her for å skrive inn tekst.  
Saksbehandler: Evelyn Gullaksen

### Høringsuttalelse om plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid

#### Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet sendte den 14.6.2017 på høring forslag om endringer i opplæringsloven og friskoleloven om å innføre plikt for skolene til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1-4. trinn, samt plikt for skolene å samarbeide med andre kommunale tjenester. Begge forslagene er omtalt i Meld. St. 21 (2017-2018) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.

Høringen omfatter følgende forslag:

- Innføre 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.
- Innføre plikt for skolene til å samarbeide med andre kommunale tjenester om flerfaglig vurdering og oppfølging av elever med helsemessige, personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen.

Høringsfristen er satt til den 20.9.2017. Høringsnotat og høringsbrev finnes på følgende lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-opplæringsloven-og-friskoleloven-tidlig-innsats-i-skolen/id2556191/>.

Målsetting med lovforslaget er at elever som strever med lesing, skriving og regning raskt får ekstra støtte og at skolene setter i verk tiltak for elevene med en gang det er behov. Eleven skal nå kompetansemål i skriving, regning og lesing ved utgangen av 4. trinn. Forventet progresjon må vurderes ut fra faglig skjønn og kompetansemålene, læreplanverket og progresjonen i undervisning.

Når det gjelder lovforslaget om plikt for skolene om samarbeid med andre kommunale tjenester mener departementet at dette vil føre til bedre samordning og samarbeid om barn med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker. Et prinsipp om tidlig innsats bør også handle om å ta tak i ikke-faglige faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte.

Kommunenes sentralforbund (KS) har gitt uttrykk for at forslag til nye lovbestemmelser ikke anses som nødvendige da det etter gjeldende rett er plikt til tilpasset opplæring og forsterket innsats for 1- 4 trinn. KS er bekymret for ytterligere byråkratisering, økt behov for internkontroll og eventuelle klagesaker med søksmål mot kommunene, selv om bestemmelsene og lovforslagene i høringen ikke er knyttet opp mot reglene for enkeltvedtak. Videre mener KS om hvorvidt det skal samarbeides med andre instanser vil avhenge av en konkret vurdering av den enkelte elev, men også på skolens kompetanse og kommunens ressurser. KS mener at forslagenes innhold og rekkevidde ikke er tilstrekkelig avklart i høringsforlaget.

### *Byrådets vurdering:*

Byrådet er enig i store deler av lovforslaget da det tar utgangspunkt i flere virkemidler for tidlig innsats på 1-4. trinn i tillegg til økt lærertetthet. Først og fremst forstår byrådet at lovforslaget innebærer en tydeliggjøring av de plikter og det arbeidet som skolene allerede gjennomfører med hensyn til tidlig innsats og samarbeid med andre kommunale instanser om elever.

Et økende problem i skolen er skolevegring og frafall i videregående opplæring. Det er positivt om intensiv opplæring fører til at elever kan få drahjelp i deler av opplæringsløpet raskt når behovet oppstår. Dette kan motvirke økende forskjeller i læringsutbytte og at elever faller fra senere i skoleløpet. En annen mulig positiv konsekvens av lovforslaget er at det kan føre til færre vedtak om spesialundervisning og at ressursene i større grad kan benyttes til forebyggende tiltak og tidlig innsats.

Det er positivt at forslaget er innrettet mot det enkelte barns behov og gir rom for en variert organisering av opplæringen på skolene. Forslaget gir også lærerne tillit til å kunne håndtere og vurdere opplæring og læringsutbytte til eleven og ta nødvendige grep uten at det skal fattes enkeltvedtak eller gjennomføres andre tidkrevende formelle prosedyrer/rutiner som tar fokuset vekk fra opplæringen.

De to begrepene; «intensiv opplæring» og «hengende etter» bør utdypes og redegjøres nærmere for, enn det som fremgår av høringsnotatet. Det kan gjerne legges frem eksempler. Byrådet er enig med departementet om at intensiv opplæring skal være kortvarig og målrettet. I definisjonen av intensiv opplæring bør det tilføyes at intensiv opplæring inkluderer formelle og uformelle vurderingsprosesser gjennom hele skoleåret slik at behov for intensiv opplæring avdekkes så tidlig som mulig. En kan da møte elevenes behov når de oppstår, og ikke kun ved formaliserte kartleggingsprøver på fastsatte tidspunkt.

Leselos og Regnebyen er programmer som Bergen kommune benytter i undervisningen. Programmene er relevante sett i forhold til at dette er metoder for helhetlige undervisningspraksiser for alle fag der lærere og elever kontinuerlig undersøker elevenes forståelse. Programmene innebærer dermed en kontinuerlig og systematisk vurderingspraksis og er et godt fundament som bidrar til at alle elevene har bedre muligheter og forutsetninger til å følge progresjonen i den ordinære undervisningen.

Byrådet vil påpeke at forebyggende arbeid og tidlig innsats er viktig på flere nivåer i opplæringsløpet, både på mellom- ungdomstrinn og inn i videregående skole. Dette er også aktuelt for minoritetsspråklige elever som kommer til Norge sent i skoleløpet. Byråden deler også de bekymringene som fremsettes fra KS om mulig økt byråkratisering, flere klagesaker og søksmål i kjølvannet av et slikt lovforslag. Forslaget må innrettes og klargjøres slik at det unngås at forslaget medfører økt byråkratisering og gir grobunn for klagesaker. Det er derfor viktig at lovverket er tydelig på forskjellen mellom skolens plikt og enkeltelevens rettigheter.

I dagens regelverk har skoleeier mulighet til å omdisponere inntil 5 prosent av timene i fagene til andre fag. Det er opp til skoleeier å bestemme fordelingen av de fleksible timene på det enkelte årstrinn, men omdisponering av timene kan bare skje innenfor de ulike hovedtrinnene. Skolene planlegger ofte fag- og timefordeling for neste skoleår i løpet av juni måned og disponering av undervisningsressurs for hele skoleåret på dette tidspunktet. Det bør være større muligheter for større fleksibilitet i organisering, bruk av lærerressurser, tiltak og virkemidler *i løpet av skoleåret og etter fag- og timefordelingen er fastsatt for skoleåret*. Eksempelvis hvis det oppstår behov for forsterket innsats for en elev eller gruppe elever. Byrådet mener at departementet bør vurdere å utarbeide en veileder eller tydeliggjøre hvilket handlingsrom og fleksibilitet skoleeier har når det gjelder å endre fag- og timefordeling underveis i skoleåret.

Når det gjelder plikt for skolene til flerfaglig samarbeid er byrådet enig i intensjonene som ligger til grunn for lovforslaget. Skolene må på lik linje med samarbeidende instanser som eksempelvis barnevern, helsetjeneste, mv. ha plikt til å samarbeide til det beste for eleven. En tydelig lovhjemmel er med på å tydeliggjøre skolens mandat på dette området i forhold til andre instanser.

Byrådet ønsker også å vise til at det i den nye kvalitetsutviklingsplanen for bergensskolen er lagt til grunn en bred forståelse av kompetansebegrepet som omfatter både kunnskaper, ferdigheter, læringskompetanse, kommunikasjon og innovasjon, men også sosiale og emosjonelle sider. Satsingsområdet i kvalitetsutviklingsplanen vektlegger utvikling av hele mennesket ut fra en bred kompetanseforståelse. Dette er også i tråd med argumentasjon i høringsforslaget om plikt for skolene å samarbeide med andre instanser.

Byrådet mener at grunnskolene er positiv til et tverrfaglig samarbeid som kommer elevene til gode. Det er derfor viktig at samarbeidende instanser arbeider forebyggende inn i skolen og ikke bare kommer inn når skaden allerede er oppstått.

I høringsnotatet legges det til grunn at plikt om intensiv opplæring skal kunne løses i tråd med økt bevilgning over statsbudsjettet for 2017 til økt lærertetthet fra 1. – 4. trinn. Byrådet registrerer at forslaget, ifølge departementet, ikke skal ha negative økonomiske konsekvenser for kommunene. Byrådet stiller spørsmål om kommunene klarer å innfri forventninger om økt lærertetthet fra 1- 4. trinn og de pliktene som foreslås for skolene i høringsforslaget om intensiv opplæring. Det er positivt med økt bevilgning til lærerstillinger på småskoletrinnet, men byrådet vil samtidig minne på at kommunene har fått kutt i lærerstillinger på ungdomstrinnet.

#### **Vedtakskompetanse:**

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 21. september 2016 i sak 236/16: Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Saken anses å være prinsipiell og inneholder politiske avveininger og avgis av bystyret.

Ordføreren har den 11.7.2017 fattet følgende vedtak på fullmakt: Komite for barnehage, skole og idrett avgir høringsuttalelse til «Høring - om plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid».

#### **Byrådet innstiller til komite for barnehage, skole og idrett å fatte følgende vedtak:**

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til forslag om plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid slik det fremgår under byrådets vurdering.

Dato: 15. august 2017

Harald Schjelderup  
Byrådsleder

Pål Hafstad Thorsen  
Byråd for barnehage, skole og idrett

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

#### **Vedlegg:**

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

## **Saksframstilling:**

### **1. Innledning**

Kunnskapsdepartementet sendte den 14.6.2017 på høring forslag om endringer i opplæringsloven og friskoleloven om å innføre plikt for skolene til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1-4. trinn, samt plikt for skolene å samarbeide med andre kommunale tjenester. Begge forslagene er omtalt i Meld. St. 21 (2017-2018) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.

Høringsfristen er satt til den 20.9.2017. Høringsnotat og høringsbrev finnes på følgende lenke: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-opplaringsloven-og-friskoleloven-tidlig-innsats-i-skolen/id2556191/>.

Høringen omfatter følgende forslag:

- Innføre 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.
- Innføre plikt for skolene til å samarbeide med andre kommunale tjenester om flerfaglig vurdering og oppfølging av elever med helsemessige, personlige, sosiale og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen.

Målsetting med lovforslaget er at elever som strever med lesing, skriving og regning raskt får ekstra støtte og at skolene setter i verk tiltak for elevene med en gang det er behov. Eleven skal nå kompetansemål i skriving, regning og lesing ved utgangen av 4. trinn. Forventet progresjon må vurderes ut fra faglig skjønn og kompetansemålene, læreplanverket og progresjonen i undervisning.

Når det gjelder lovforslaget om plikt for skolene om samarbeid med andre kommunale tjenester mener departementet at dette vil føre til bedre samordning og samarbeid om barn med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker. Et prinsipp om tidlig innsats bør også handle om å ta tak i ikke-faglige faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte.

Kommunenes sentralforbund (KS) har gitt uttrykk for at forslag til nye lovbestemmelser ikke anses som nødvendige da det etter gjeldende rett er plikt til tilpasset opplæring og forsterket innsats for 1- 4 trinn. KS er bekymret for ytterligere byråkratisering, økt behov for internkontroll og eventuelle klagesaker med søksmål mot kommunene, selv om bestemmelsene og lovforslagene i høringen ikke er knyttet opp mot reglene for enkeltvedtak. Videre mener KS om hvorvidt det skal samarbeides med andre instanser vil avhenge av en konkret vurdering av den enkelte elev, men også på skolens kompetanse og kommunens ressurser. KS mener at forslagenes innhold og rekkevidde ikke er tilstrekkelig avklart i høringsforslaget.

### **2. Forslag om plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring i 1-4. trinn**

#### *Bakgrunn for forslaget:*

Departementet viser til at elever som strever med grunnleggende ferdigheter, lesing, skriving og regning, tidlig i utdanningsløpet ofte får problemer med å hente seg inn igjen. Dette gir også store konsekvenser for senere utdanningsløp og større forskjeller i læringsutbytte mellom elevene utover i læringsløpet.

Dagens regelverk gir kommunene handlingsrom når det gjelder grensen mellom hva som er ordinær opplæring og spesialundervisning. Handlingsrommet ligger i tilpasningen av den ordinære opplæringen. Det pekes på at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder andel elever som får spesialundervisning. Dette kan tyde på at kommunene praktiserer grensegangen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning ulikt. Departementet mener derfor det er behov for å presisere forventninger til skolens arbeid med tilpasset opplæring.

Målsetting med lovforslaget er at elever som strever med lesing, skriving og regning raskt får ekstra støtte og at skolene setter i verk tiltak for elevene med en gang det er behov. Eleven skal nå kompetansemål i skriving, regning og lesing ved utgangen av 4. trinn. Forventet progresjon må vurderes ut fra faglig skjønn og kompetansemålene, læreplanverket og progresjonen i undervisning.

#### *Innhold i forslaget:*

- Plikt til å tilpasse opplæring bør også innebære plikt til å iverksette intensiv opplæring for de elevene som står i fare for å bli hengende etter. Intensiv opplæring skal kjennetegnes av kortvarig og målrettet opplæring.
- I den intensive opplæringen skal elevene ikke ha avvik fra kompetansemålene men skal følge progresjon i den ordinære opplæringen. (Intensiv opplæring er ikke spesialundervisning da det ikke fattes enkeltvedtak eller lages IOP).
- Det stilles ikke skriftlige krav til skolens arbeid med oppfølging av plikt til å gi intensiv opplæring. Det vil være ulike aktuelle metoder og pedagogiske grep. Innretning og organisering må vurderes ut fra elevenes behov og er lagt til skolene å gjennomføre som en del av det generelle opplæringstilbudet. Det påpekes likevel at intensiv opplæring vil være en naturlig del av underveisvurdering og samtale med foreldre om det er gitt og vurdert.
- Det er ikke en individuell rett, og det stilles ikke særskilte saksbehandlingskrav. Det kreves derfor heller ikke skriftlig samtykke fra foreldre.
- Den intensive opplæringen skal fortrinnsvis gis i et inkluderende klassemiljø og bare unntaksvis som eneundervisning.
- Elever som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen og forsterkede innsatsen, eller hvor det er nødvendig med avvik fra kompetansemål vil ha rett til spesialundervisning etter gjeldende regler.

### **2.1 Byrådens vurdering**

Byrådet er enig i store deler av lovforslaget da det tar utgangspunkt i flere virkemidler for tidlig innsats på 1-4. trinn i tillegg til økt lærertetthet. Først og fremst forstår byrådet at lovforslaget innebærer en tydeliggjøring av de plikter og det arbeidet som skolene allerede gjennomfører med hensyn til tidlig innsats og samarbeid med andre kommunale instanser om elever.

Et økende problem i skolen er skolevegring og frafall i videregående opplæring. Det er positivt om intensiv opplæring fører til at elever kan få drahjelp i deler av opplæringsløpet raskt når behovet oppstår. Dette kan motvirke økende forskjeller i læringsutbytte og at elever faller fra senere i skoleløpet. En annen mulig positiv konsekvens av lovforslaget er at det kan føre til færre vedtak om spesialundervisning og at ressursene i større grad kan benyttes til forebyggende tiltak og tidlig innsats.

Det er positivt at forslaget er innrettet mot det enkelte barns behov og gir rom for en variert organisering av opplæringen på skolene. Forslaget gir også lærerne tillit til å kunne håndtere og vurdere opplæring og læringsutbytte til eleven og ta nødvendige grep uten at det skal fattes enkeltvedtak eller gjennomføres andre tidkrevende formelle prosedyrer/rutiner som tar fokuset vekk fra opplæringen.

De to begrepene; «intensiv opplæring» og «hengende etter» bør utdypes og redegjøres nærmere for, enn det som fremgår av høringsnotatet. Det kan gjerne legges frem eksempler. Byrådet er enig med departementet om at intensiv opplæring skal være kortvarig og målrettet. I definisjonen av intensiv opplæring bør det tilføyes at intensiv opplæring inkluderer

formelle og uformelle vurderingsprosesser gjennom hele skoleåret slik at behov for intensiv opplæring avdekkes så tidlig som mulig. En kan da møte elevenes behov når de oppstår, og ikke kun ved formaliserte kartleggingsprøver på fastsatte tidspunkt.

Leselos og Regnebyen er programmer som Bergen kommune benytter i undervisningen. Programmene er relevante sett i forhold til at dette er metoder for helhetlige undervisningspraksiser for alle fag der lærere og elever kontinuerlig undersøker elevenes forståelse. Programmene innebærer dermed en kontinuerlig og systematisk vurderingspraksis og er et godt fundament som bidrar til at alle elevene har bedre muligheter og forutsetninger til å følge progresjonen i den ordinære undervisningen.

Byrådet vil påpeke at forebyggende arbeid og tidlig innsats er viktig på flere nivåer i opplæringsløpet, både på mellom- ungdomstrinn og inn i videregående skole. Dette er også aktuelt for minoritetsspråklige elever som kommer til Norge sent i skoleløpet. Byråden deler også de bekymringene som fremsettes fra KS om mulig økt byråkratisering, flere klagesaker og søksmål i kjølvannet av et slikt lovforslag. Forslaget må innrettes og klargjøres slik at det unngås at forslaget medfører økt byråkratisering og gir grobunn for klagesaker. Det er derfor viktig at lovverket er tydelig på forskjellen mellom skolens plikt og enkeltelevens rettigheter.

I dagens regelverk har skoleeier mulighet til å omdisponere inntil 5 prosent av timene i fagene til andre fag. Det er opp til skoleeier å bestemme fordelingen av de fleksible timene på det enkelte årstrinn, men omdisponering av timene kan bare skje innenfor de ulike hovedtrinnene. Skolene planlegger ofte fag- og timefordeling for neste skoleår i løpet av juni måned og disponering av undervisningsressurs for hele skoleåret på dette tidspunktet. Det bør være større muligheter for større fleksibilitet i organisering, bruk av lærerressurser, tiltak og virkemidler i løpet av skoleåret og etter fag- og timefordelingen er fastsatt for skoleåret. Eksempelvis hvis det oppstår behov for forsterket innsats for en elev eller gruppe elever. Byrådet mener at departementet bør vurdere å utarbeide en veileder eller tydeliggjøre hvilket handlingsrom og fleksibilitet skoleeier har når det gjelder å endre fag- og timefordeling underveis i skoleåret.

### **3. Forslag om plikt til flerfaglig samarbeid**

#### *Bakgrunn for forslaget:*

Departementet viser til at forebyggende arbeid og ta tak i utfordringer så tidlig som mulig ikke bare gjelder i skolen, men også på mange andre områder som berører barn og unge. I høringsbrevet refereres det til at forskning viser at læring foregår i samspill mellom kognitive og sosiale og emosjonelle ferdigheter. Årsak til at elever har faglige utfordringer er ofte sammensatt og kan ha sammenheng med ulike sosiale, emosjonelle, psykiske eller fysiske faktorer. Departementet mener at et helhetlig og flerfaglig perspektiv på tidlig innsats forutsetter samarbeid mellom ulike tjenester. Utfordringer og hjelpebehov må avdekkes så tidlig som mulig. Det er utfordrende å få de ulike tjenestene til å samarbeide for lett tilgjengelige tjenester som er godt samordnet.

Departementet viser til at gjeldende regelverk pålegger de ulike kommunale tjenestene å samarbeide, men det kan fremgå som en indirekte plikt for skolene. Skolens plikt for samarbeid går ikke klart frem av regelverket. Dette er regulert i forskrift og ikke i lov pr. i dag.

Departementet mener at plikt for skolene om samarbeid med andre kommunale tjenester vil føre til bedre samordning og samarbeid om barn med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker. Et prinsipp om tidlig innsats bør også handle om å ta tak i ikke-faglige faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte.

#### *Innhold i forslaget:*

- Plikt for skolene til samarbeid på systemnivå og i enkeltsaker.

- Tverretattlig samarbeid bør også gjelde der elevenes behov er mindre omfattende enn eksempelvis i saker som utløser rett til individuell plan (IP).
- Hensyn til personvern må ivaretas.

### **3.1 Byrådens vurdering**

Byråden er enig i intensjonene som ligger til grunn for lovforslaget. Skolene må på lik linje med samarbeidende instanser som eksempelvis barnevern, helsetjeneste, mv. ha plikt til å samarbeide til det beste for eleven. En tydelig lovhjemmel er med på å tydeliggjøre skolens mandat på dette området i forhold til andre instanser.

Byråden ønsker også å vise til at det i den nye kvalitetsutviklingsplanen for bergensskolen er lagt til grunn en bred forståelse av kompetansebegrepet som omfatter både kunnskaper, ferdigheter, læringskompetanse, kommunikasjon og innovasjon, men også sosiale og emosjonelle sider. Satsingsområdet i kvalitetsutviklingsplanen vektlegger utvikling av hele mennesket ut fra en bred kompetanseforståelse. Dette er også i tråd med argumentasjon i høringsforslaget om plikt for skolene å samarbeide med andre instanser.

Byråden mener at grunnskolene er positiv til et tverrfaglig samarbeid som kommer elevene til gode. Det er derfor viktig at samarbeidende instanser arbeider forebyggende inn i skolen og ikke bare kommer inn når skaden allerede er oppstått.

### **4. Økonomiske konsekvenser av høringsforslaget:**

Departementet viser til at det i statsbudsjettet for 2017 er det vedtatt økt bevilgning til kommunene på 460 mill. kr til økt lærertetthet på 1-4 trinn. Samlet bevilgning er da på 1,3 milliarder kr. Tilskuddet legger til rette for at kommunene kan følge opp plikt om intensiv opplæring slik det er foreslått i høringsnotatet.

Når det gjelder forslag om plikt for skolene til flerfaglig samarbeid mener departementet at forslaget ikke har noen økonomiske konsekvenser.

Byrådet registrerer at forslaget, ifølge departementet, ikke skal ha negative økonomiske konsekvenser for kommunene. Byrådet stiller spørsmål om kommunene klarer å innfri forventninger om økt lærertetthet fra 1- 4. trinn og de pliktene som foreslås for skolene i høringsforslaget om intensiv opplæring. Det er positivt med økt bevilgning til lærerstillinger på småskoletrinnet, men byrådet vil samtidig minne på at kommunene har fått kutt i lærerstillinger på ungdomstrinnet.