



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Høringsnotat

Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (Plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid)

14. juni 2017

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande 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 tråd med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, har forslagene som her høres blitt behandlet som en lovmedvirkningssak med KS. KS har gitt uttrykk for at nye lovbestemmelser ikke anses som nødvendige. Det er vist til at det etter gjeldende rett er en plikt til tilpasset opplæring og forsterket innsats for 1. til 4. klasse. Skolene har etter annet regelverk en plikt til samarbeid med andre etater. KS har videre gitt uttrykk for at de foreslåtte reglens innhold og rekkevidde ikke er tilstrekkelig klar. De foreslåtte reglene antas å ville utløse nye krav til internkontroll i kommunen, bli gjenstand for statlig tilsyn og aktualisere nærmere saksbehandling i enkeltsaker, selv om bestemmelsene ikke er knyttet opp mot reglene om enkeltvedtak. Reglene vil sannsynligvis også bli brukt som grunnlag/argument for erstatningskrav mot kommuner. Hva som skal defineres som «henger etter» og hvordan innsats overfor elever skal iverksettes vil, slik også departementet legger til grunn, i stor grad måtte knyttes til faglige vurderinger. Hvorvidt det skal samarbeides med andre instanser i kommunen, vil bero på konkret vurdering av den enkelte elev, men også på skolens kompetanse og kommunens og skolens ressurser. KS frykter at de negative sidene som denne type lovregulering vil ha, vil være større enn de eventuelle positive effekter som slik lovregulering kan gi. KS har også gitt uttrykk for at slik lovregulering må rettes mot kommunen som sådan i samsvar med prinsippet i kommuneloven § 6, og ikke den enkelte skole, da det er kommunen som er ansvarlig myndighet.

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

2.1 Bakgrunn for forslaget

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. Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp for opplæring for alle elever. 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 – tidlig innsats. Regelverket gir kommunene og fylkeskommunene et handlingsrom når det gjelder grensen mellom hva som er ordinær opplæring og hva som er spesialundervisning. Handlingsrommet ligger i tilpasning av den ordinære opplæringen. Det er store forskjeller mellom kommunene i Norge i andelen elever som har vedtak om spesialundervisning, og i

hvilken organisatorisk form de mottar den.¹ Dette kan tyde på at kommunene praktiserer grenseoppgangen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning ulikt.² I noen kommuner er andelen elever med vedtak om spesialundervisning nesten 20 prosent, mens andre kommuner har svært få elever som mottar spesialundervisning. Andelen elever med vedtak om spesialundervisning øker gjennom skoleløpet, og er nærmere tre ganger så høy på de øverste trinnene i grunnskolen sammenlignet med de laveste trinnene.³ Dette kan tyde på at læringsutfordringer som oppstår tidlig, i for stor grad får utvikle og forsterke seg. Det kan også tyde på at avstanden mellom elevenes forutsetninger og kravene som stilles til elevenes læringsutbytte øker.⁴

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 og 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 skolens arbeid med tidlig innsats.

2.2 Gjeldende rett

Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder generelt for skolens virksomhet og kjennetegnes av variasjon i arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen. Tilpasset opplæring gjøres innenfor læreplanverket og innenfor fellesskapet i skolen. Noen elever har behov for mer særskilte tiltak, eksempelvis elever med langvarig og/eller omfattende behov for individuell tilrettelegging og tilpasning. 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.

Skolens plikt til å tilpasse opplæringen er regulert i opplæringsloven § 1-3 og friskoleloven § 3-4a. Bestemmelsens første ledd gjelder både for grunnskolen og for videregående opplæring. Etter sin ordlyd omfatter opplæringsloven § 1-3 alle som mottar opplæring. Bestemmelsen innebærer ikke en individuell rett for den enkelte. Dette betyr at den enkelte elev ikke har krav på en individuell opplæringsplan eller at uforholdsmessig mye tid må gå med til individuelt arbeid.

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. 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. Hensikten med dette kravet er å bidra til tidlig innsats på særlig prioriterte områder som også har betydning for annen læring, med det for

¹ Meld. ST. 18 (2010-2011) kap. 3

² Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009) *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning.*

³ GSI 2016/17

⁴ Christian Wendelborg, Joakim Caspersen, Anna M. Kittelsaa, Stina Svendsen, Anne Sigrid Haugset, Trond Kongsvik og Rune Borgan Reiling (2015) *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov*

øye at problemene ikke skal forsterkes over tid. Dette uttrykker forventninger til hva tilpasset opplæring skal omfatte og hvilke plikter til variasjon dette pålegger skolene.

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.⁵ Før det kan fattes vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, må det foreligge en sakkyndig vurdering av elevenes behov, jf. opplæringsloven § 5-3.

Opplæringsloven § 8-2 slår fast at elevene skal få opplæring i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet, men at elevene for deler av opplæringen kan inndeles i andre grupper etter behov. Videre fremgår det av bestemmelsen at «til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør».

Det følger av opplæringsloven § 13-10 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.

2.3 Departementets vurderinger og forslag

Prinsippet om tidlig innsats gjelder gjennom hele opplæringsløpet, men er per i dag kun lovregulert for 1. – 4. årstrinn. Etter departementets vurdering er det god grunn til å legge særlig vekt på de første årene. Elever som strever med fag og grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning tidlig i utdanningsløpet, får ofte 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.

Grunnleggende ferdigheter som å kunne lese, skrive og regne er særlig viktige for elevers læring og mestring i skolen. Dette er ferdigheter som også har stor betydning for senere deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Internasjonal forskning viser at en ekstrainsats på første trinn kan bidra til å forebygge senere lesevansker.⁶ I tillegg har det vist seg at tidlige tiltak er mer effektive enn senere tiltak,⁷ og reduserer sannsynligheten for vedvarende vansker.⁸ Enkelte studier finner at både korttids- og langtidseffektene er større for elever i fasesonen 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.¹⁰

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. Handlingsrommet for tilpassing av

⁵ Se Ot.prp.nr. 46 (1997-1998)

⁶ Vellutino & Zhang, 2008)

⁷ Ehrhardt, Huntington, Molino, & Barbaresi, 2013; Torgesen, 2002

⁸ Fletcher, Lyon, Fuchs, & Barnes, 2007

⁹ Lovett et al., 2016

¹⁰ Chard & Kameenui, 2000

opplæringen innebærer også et visst handlingsrom til å avgjøre når det skal fattes vedtak om spesialundervisning, samt omfanget og varigheten av spesialundervisningen. Lokalt handlingsrom bør være det overordnede utgangspunktet for regulering på dette området. Etter departementets vurdering tilsier imidlertid de store variasjonene i ferdigheter og i bruken av spesialundervisning at det er behov for en presisering av forventningene til skolens arbeid med tilpasset opplæring. 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.

Etter departementets vurdering bør en forsterket innsats innrettes mot de første årene i grunnskolen. 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, skriving og regning. 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.

Intensiv opplæring kjennetegnes som kortvarig og målrettet opplæring. Elevene skal ikke ha avvik fra kompetansemålene, men settes i stand til å følge progresjonen i den ordinære opplæringen. Det overordnede målet med intensiv opplæring er at elevene på et tidlig tidspunkt får nødvendig støtte, slik at de kan oppleve mestring innenfor fellesskapet i den ordinære opplæringen. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen til tross for den ekstra innsatsen, vil ha rett til spesialundervisning. Dette betyr at dersom det er behov for mer langvarig innsats for en elev, gjelder reglene for spesialundervisning. Intensiv opplæring skilles dessuten fra spesialundervisning ved at det ikke skal fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering og at det ikke skal utarbeides en individuell opplæringsplan for eleven.

Hensikten med tiltaket er å endre praksisen for tilpasset opplæring og å sette elevene i stand til å følge progresjonen i den ordinære undervisningen. Målet er at eleven når kompetansemålene knyttet til lesing, skriving og regning innen avslutningen av opplæringen på 4. trinn. Hva som er forventet progresjon i det konkrete tilfellet, må vurderes lokalt ut fra et faglig skjønn der det både ses hen til kompetansemålene på de aktuelle områdene i læreplanverket og måloppnåelsen i lys av hvor langt man er kommet i undervisningen. Læreren faglige skjønn og dialogen innen profesjonsfellesskapet ved skolene vil stå sentralt for å få til god praksis. Når det gjelder den løpende vurderingen av behovet til den enkelte elev, vises til de eksisterende forskriftsfestede kravene som gjelder elevvurderingen. Det stilles ikke formelle krav til skriftliggjøring av skolens arbeid med oppfølging av plikten til å gi intensiv opplæring

Departementet presiserer at det ikke er et fasitsvar på hva intensiv opplæring er, eller hvordan denne skal gjennomføres. Det vil være ulike metoder og pedagogiske grep som kan være egnet. Det vil være en pedagogisk og didaktisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for den enkelte elev. Hvordan den intensive opplæringen innrettes må vurderes i lys av bl.a. elevens behov og andre tiltak i opplæringen. Departementet legger til grunn at det er skolene som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres. 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.

Det foreslås her at intensiv opplæring skal være en plikt for skolene å gi. Departementet foreslår derimot ikke en individuell rett for elevene til å kreve intensiv opplæring. Som en forlengelse av dette foreslår departementet at det ikke stilles særskilte saksbehandlingskrav. Likeså foreslår departementet at det ikke stilles krav om samtykke fra foreldre før det iverksettes intensiv opplæring. Dette betyr at det er skolen selv som avgjør hvilke elever som har behov for intensiv opplæring og hvordan denne skal organiseres og gjennomføres. Saksbehandlingskrav som f.eks. krav om samtykke eller skriftlig vedtak og prosessuelle krav som varsel til foresatte, kan bidra til å styrke rettssikkerheten til den enkelte elev. Eksempelvis vil den enkelte elev og deres foresatte kunne få anledning til å velge mellom intensiv opplæring og ordinær opplæring, og til å selv gi innspill til hvordan intensiv opplæring bør organiseres og gjennomføres. På den andre siden kan fravær av saksbehandlingskrav sikre at tiltaket kan iverksettes straks behovet oppstår. Fravær av saksbehandlingskrav bidrar også til at skolen og den enkelte lærer får rom til å gi helhetlige tiltak og tilpasninger for den enkelte elev.

Intensiv opplæring er en del av det ordinære opplæringstilbudet og det bør derfor ligge innenfor skolenes organisasjonsfrihet å avgjøre hvordan denne skal organiseres og gjennomføres. Dette vil da være tilsvarende den plikten skolene har til å vurdere og eventuelt prøve ut andre tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir gjort sakkyndig vurdering med sikte på spesialundervisning. Etter departementets vurdering oppveier fordelene med fravær av saksbehandlingskrav ulempene dette kan ha for den enkelte elev. Departementet påpeker likevel at det som del av undervisvurderingen og kontakten med foreldrene, vil være naturlig at skolen redegjør for hvordan skolen har lag til rette for elevens læring og utvikling, og eventuelt hvorfor det har blitt gitt intensiv opplæring. Videre bør skolens involvering av foreldrene samsvare med omfanget og varigheten av tiltakene som gis til den enkelte elev. At det har blitt gitt intensiv opplæring til en elev vil uansett ikke avskjære den rett elev og foreldre har til å kreve utredning med sikte på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4.

Forskning finner store effekter av smågruppeundervisning for elever med svake faglige ferdigheter. Dette gjelder særlig dersom undervisningen er basert på strukturerte programmer i lesing og regning. Det er samtidig viktig at smågruppeundervisning eller lignende ekstra tiltak innenfor ordinær opplæring ikke utvikler seg til å bli permanente nivåbaserte elevgrupper. Forskning viser at inndeling av elever i grunnskolen i egne klasser eller faglige interesser etter forutsetninger øker læringsforskjellene, særlig ved at andelen elever med svake prestasjoner øker.¹¹

Plikt til å gi intensiv opplæring innebærer ikke et krav om undervisning i egne grupper. Intensiv opplæring kan også gis innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet, f.eks. gjennom stasjonsbasert undervisning. Dersom skolen greier å få til egnet intensiv opplæring uten at elever tas ut i egne grupper, vil dette tilfredsstillende kravet om intensiv opplæring. Departementet påpeker likevel at regelverket ikke er til hinder for at intensiv opplæring gis utenfor den ordinære klassen/basisgruppen, slik praksis allerede er i dag, jf. opplæringsloven § 1-3. Når det er nødvendig for elevens læring er det tillatt å la eleven få undervisning i en mindre gruppe enn den ordinære i kortere perioder uten at det fattes vedtak om spesialundervisning og uten krav om å innhente samtykke fra foreldrene. For elever som omfattes av intensiv opplæring, legger departementet til grunn at dette om nødvendig kan gis som eneundervisning, gitt at forutsetningene for denne type opplæring er oppfylt. Eneundervisning kan gjennomføres både innenfor den ordinære undervisningen i klassen eller basisgruppen, eller separat. Departementet understreker at inkludering er et

¹¹ Leuven og Rønning (2011), Hattie (2009)

grunnleggende prinsipp i norsk skole. Det er viktig at opplæringen organiseres og gjennomføres på en måte som gjør at eleven i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. Eneundervisning bør derfor kun foregå i begrenset utstrekning. Departementet påpeker for øvrig at intensiv opplæring ikke skal være et permanent tiltak. Dersom elevens behov for ekstra tilrettelegging strekker seg over tid, vil det være naturlig å vurdere spesialundervisning.

Det er altså skolene som i praksis er nærmest til å vurdere hvordan opplæringen skal organiseres og gjennomføres innenfor rammen av regelverket, og til å se behovene til den enkelte elev. Etter dagens regelverk er det skolen og undervisningspersonalet som skal vurdere den enkelte elevs behov for tilpasning og eventuelt behov for ekstra tilrettelegging. Departementet mener derfor at en plikt til å gi intensiv opplæring bør legges til skolen. Skolen er uansett en del av kommunen og kommunen har som skoleeier ansvaret for å følge opp regelverket. Det samme gjelder styrets ansvar for en friskole.

For at skolene skal settes i stand til å oppfylle kravet om intensiv opplæring, er det viktig med god kommunikasjon mellom den enkelte skole og det ansvarlige nivået i kommunen over skolenivået. I denne sammenheng er det også viktig å legge til rette for erfaringsspredning på tvers av skoler og kommuner. Departementet vil arbeide videre med sikte på å få til god erfaringsspredning.

Departementet foreslår at opplæringsloven endres i tråd med dette, gjennom at det vedtas en ny § 1-4 om intensiv opplæring i lesing, skriving eller regning på 1. – 4. trinn. En ny bestemmelse vil komme i tillegg til dagens regulering av tilpasset opplæring og tidlig innsats i § 1-3.

3 Plikt til flerfaglig samarbeid

3.1 Bakgrunn for forslaget

Betydningen av forebyggende arbeid og å ta tak i utfordringer så tidlig som mulig gjelder ikke bare i skolen, men også på mange andre områder som berører barn og unge. Forskning viser at læring foregår i et samspill mellom kognitive og sosiale og emosjonelle ferdigheter.¹² Sosiale og emosjonelle ferdigheter som utholdenhet, håndtere egne følelser, nysgjerrighet, takle motgang spiller en stor rolle for elevenes læring.¹³

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. Tverretattlig og tverrfaglig samarbeid var en del av den årlige spørringen til Skole-Norge høsten 2016 (BUSSEN).¹⁴ Svarene viser at skolelederne ser

¹² Pellegrino og Hilton (2012), OECD (2013)

¹³ Backer-Grøndahl, A., & Nærde, A. (2015). Den viktige og vanskelige selvreguleringen hos barn. *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 52(6), 497 – 503., ¹³ Birch, S. H., & Ladd, G. W. (1997). The Teacher-Child Relationship and Children's Early School Adjustment. *Journal of School Psychology*, 35(1), 61-79., Heckmann og Kautz (2013), Durlak mfl. (2011)

¹⁴ NIFU rapport 2016:46 *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2016*

behovet for koordinerte tverrfaglige tjenester. Bl.a. var det bare 3 prosent av skolelederne som svarte at de ikke har elever ved sin skole som har behov for slike tjenester, mens 31 prosent svarte at 6 – 10 prosent av elevene ved skolen har behov for koordinerte tverrfaglige tjenester. Skolelederne fikk også spørsmål om hvor ofte de hadde samarbeid med ulike fagmiljøer utenfor skolen i løpet av det siste skoleåret. Svarene viser at skolene særlig har samarbeid med helsesøster og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). I snitt ligger samarbeidet på mellom én gang i uken og to til tre ganger i måneden. I snitt er også samarbeid med barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) månedlig.

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.¹⁵

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. Tallene understreker hvor viktig det er at skolen og barnevernet setter inn tiltak så tidlig som mulig slik at hvert enkelt barn får den opplæringen de skal ha.

3.2 Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 og friskoleloven §§ 7-4 og 7-5 at personalet i skolen har opplysningsplikt til barnevernstjenesten og sosiale tjenester. Plikten til å gi opplysninger til barnevernet følger også direkte av barnevernloven § 6-4.

Retten til individuell plan gjelder for pasienter og brukere med behov for «langvarige og koordinerte tjenester», uavhengig av alder, diagnose og funksjon.¹⁶ Skolen har plikt til å delta i arbeid med individuell plan for elever med behov for langvarige og koordinerte tjenester, dersom det er nødvendig, jf. opplæringsloven § 15-5 og friskoleloven § 3-6a. Retten til individuell plan innebærer rett til å få utarbeidet en plan, men rettskrav på bestemte tjenester følger ikke av selve planen.

Elever i grunnskolen og videregående opplæring har etter opplæringsloven § 9-2 rett til nødvendig rådgivning. Retten innebærer bl.a. rett sosialpedagogisk rådgivning, herunder formidling av kontakt med hjelpeinstanser utenfor skolen. Av forskrift til opplæringsloven § 22-2 er det bl.a. regulert at personalet på skolen skal ha tett kontakt og samarbeid med hjelpeinstanser utenfor skolen slik at det blir sammenheng i tiltakene rundt eleven. Tilsvarende rettigheter og plikter følger av friskoleloven § 3-11 og forskrift til friskoleloven § 7-2.

Kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester til innbyggerne og andre som oppholder seg i kommunen er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven (hol.). Kommunens ansvar etter hol. § 3-1 første ledd innebærer en plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike

¹⁵ Kap 20.2

¹⁶ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 7-1, Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 2-5, Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-5, Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) § 4-1, Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 3-2a, Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 15 og Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 28.

deltjenester innad i kommunen, og andre tjenesteytere der dette er nødvendig. Primærhelsetjenesten i kommunen har en rekke plikter til samarbeid om barn og unges oppvekstmiljø. Kommunen har ansvaret for helsetjenester i skolen, jf. hol. § 3-2 første ledd. Primærhelsetjenesten skal også samarbeide med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever og gi bistand og undervisning i gruppe/klasse dersom skolen ønsker det (forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 2-3). I merknadene til forskriften fremheves det at skolehelsetjenestens bidrag i det miljørettede arbeidet bør foregå ved skolen og ha en bred tverrfaglig basis.

Barnevernstjenesten skal etter barnevernloven (bvl.) § 3-2 samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer dersom det kan bidra til å løse barnevernstjenestens oppgaver, blant annet gi råd og uttalelser og delta i planlegging og samarbeidsorganer som blir opprettet.

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.¹⁷ 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.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

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 opplærings situasjonen 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.

Som det fremgår av punkt 3.2 over, pålegger regelverket 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. Det må for øvrig være klart at en slik plikt etter gjeldende regelverk ikke kan sies å ligge på friskolene.

Riksrevisjonen har kritisert forvaltningen for manglende samordning. I Dokument 1 (2013-2014) heter det at «*hvert departement og hver etat konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Det skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og områder blir nedprioritert og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket.*» Ambisjonen fra statlig nivå er å legge til rette for at kommunene i større grad skal kunne utvikle og tilby tverrfaglig/-sektoriell og mer effektiv oppfølging av utsatte barn og unge under 24 år innenfor barnehage, utdanning, helse, barnevern og NAV. Godt samarbeid fremmes blant annet av klart definerte roller og sterk

¹⁷ Pellegrino og Hilton (2012), OECD (2013), Backer-Grøndahl, A., & Nærde, A. (2015). Den viktige og vanskelige selvreguleringen hos barn. *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 52(6), 497 – 503., ¹⁷ Birch, S. H., & Ladd, G. W. (1997). The Teacher-Child Relationship and Children's Early School Adjustment. *Journal of School Psychology*, 35(1), 61-79., Heckmann og Kautz (2013), Durlak mfl. (2011)

ledelse og styring på tvers av tjenester. Manglende regulering av skolens ansvar for flerfaglig arbeid kan etter departementets vurdering skape uklarhet rundt skolens rolle og ansvar.

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.

Prinsippet om tidlig innsats bør etter departementets vurdering også handle om å ta tak i ikke-faglige faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte. Videre er departementets vurdering at tverretattlig samarbeid også bør skje der elevens behov er mindre omfattende enn hva som utløser rett til en individuell plan. En plikt til tverretattlig arbeid bør dessuten også gjelde arbeid på systemnivå.

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. For det første er det en prinsipiell utfordring at skolens ansvar ikke er regulert i lov, men i forskrift. En annen utfordring er at forskriften legger ansvaret for tverretattlig dialog og samarbeid til «personalet i skolen», ikke til skolen som virksomhet. Endelig er det etter departementets vurdering en utfordring at skolens ansvar er regulert i forskriftens regler om retten til

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.

En plikt til å samarbeide med andre tjenester om oppfølging av enkeltelever, vil innebære behandling av personopplysninger. Det kan både dreie seg om ordinære personopplysninger og sensitive personopplysninger. Reglene i personopplysningsloven begrenser når og på hvilke vilkår ulike typer personopplysninger kan behandles.

Departementet legger til grunn at en plikt til å samarbeide som her foreslås, vil innebære at skolen både har plikt og rett til å behandle personopplysninger. Dette gjelder både ordinære personopplysninger og sensitive opplysninger. Kravet om behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9 må etter departementets vurdering anses oppfylt ved at samarbeidsplikten så tydelig forutsetter behandling av personopplysninger. Etter departementets syn vil en eksplisitt lovhjemmel i opplæringsloven og friskoleloven for slik behandling være overflødig.

At skolene og skoleeier har behandlingsgrunnlag som tilfredsstillende personopplysningslovens krav til behandlingsgrunnlag, er en forutsetning for å kunne behandle slike opplysninger. Departementet understreker at personopplysninger imidlertid bare skal behandles i den grad det er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle formålet med behandlingen. I forbindelse med samarbeidsplikten må altså behandlingen av personopplysninger begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle plikten. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Hensynet til personvernet til den opplysningene gjelder, forutsetter dessuten at behandlingen skjer på forsvarlig vis og at det er betryggende rutiner for behandlingen. Departementet påpeker at skolene og skoleeier alltid må sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Det er skoleeier som er ansvarlig for at de ansatte i skolen oppfyller sine plikter etter både opplæringsloven og personopplysningsloven.

Selv om skolen vil ha både rett og plikt til å behandle personopplysninger, vil taushetspliktsreglene i forvaltningsloven § 13 sette noen begrensninger for hvilke opplysninger skolen kan dele med andre tjenesteytere.

Departementet foreslår ikke unntak fra taushetspliktsreglene, og foreslår derfor at det stilles krav om innhenting av informert samtykke for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger med andre tjenesteytere. Departementet viser dessuten til at skolen skal ha et godt skole-hjem samarbeid,¹⁸ og at dette er særlig viktig i tilfeller hvor eleven har behov for et helhetlig tilbud. Innhenting av informert samtykke før det iverksettes tiltak er også gjeldende rett for arbeid med individuell plan. Dette er regler og rutiner skolene allerede er kjent med.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Intensiv opplæring

Lærertetthet i fagene norsk, samisk og matematikk på 1. – 4. trinn er allerede i dag regulert i opplæringsloven § 1-3. Plikten til å gi intensiv opplæring innebærer ikke i seg selv et krav om ekstra lærerressurser. Men dersom det kreves flere lærerressurser for å oppfylle plikten til å gi intensiv opplæring, må dette skaffes til veie. Det følger for øvrig av opplæringsloven § 13-10 at skoleeier må stille til disposisjon de nødvendige ressurser slik at pliktene etter loven kan gjennomføres.

I statsbudsjettet for 2017 er det vedtatt å øke bevilgningen til økt lærertetthet på 1.-4. trinn med 460 mill. kroner for å styrke kommunenes arbeid med tidlig innsats. Den samlede bevilgningen er på med dette på 1,3 mrd. kroner. Midlene skal benyttes til lærerårsverk som skal støtte arbeidet med tidlig innsats. Etter departementets vurdering legger tilskuddet til rette for at kommunene kan følge opp den nye plikten om intensiv opplæring.

Tilskudd til frittstående grunnskoler er basert på kostnadene i de kommunale grunnskolene (KOSTRA-tall to år tilbake). Friskolene vil kompenseres ved at tilskuddet til økt lærertetthet på 1.–4. trinn ligger inne i deres tilskuddsgrunnlag. Tilskuddssatsene for 2018 vil basere seg på kommunenes utgifter i 2016. 2016 var første år tilskuddet til økt lærertetthet på 1.-4. trinn ble fordelt på alle landets kommuner, og utgjorde da totalt drøyt 750 mill. kroner.

4.2 Flerfaglig samarbeid

Forslaget har ikke vesentlige negative økonomiske eller administrative konsekvenser. En regulering av skolens plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av elever, vil ikke innebære økte kostnader for kommunene. En slik plikt vil regulere oppgaver og ansvarsområder kommunene allerede er pålagt. Hensikten er snarere å sørge for mer samarbeid mellom kommunale tjenester om disse oppgavene, og slik sett vil forslagene kunne føre til at kommunale ressurser brukes mer effektivt.

5 Forslag til ny lovtekst

5.1 Forslag til endringer i opplæringsloven

Ny § 1-4 *Tidleg innsats på 1. – 4. trinn*

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

¹⁸ Opplæringsloven §§ 1-1 første ledd og 13-3d, friskoleloven §§ 1-1 og 7-1d

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.

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.

5.2 Forslag til endringer i friskoleloven

Ny § 3-4b 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, skriving eller rekning raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd.

På 1. til 4. årstrinn skal skolen 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.

Ny § 3-6b

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

6 Merknader til lovforslaget

6.1 Endringer i opplæringsloven

Til ny § 1-4

Bestemmelsen i første ledd innebærer at skolen raskt skal gi intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn som har svake ferdigheter i lesing, skriving eller regning. Bestemmelsen innebærer en plikt for skolen, men utløser ikke noen rettighet for den enkelte elev.

«Står i fare for å bli hengende etter» viser til i hvilken grad eleven får utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dette må ses i lys av gjennomgått opplæring, den planlagte ordinære undervisning fremover og progresjonen for øvrige elever i klassen/gruppen. Terskelen for når det skal iverksettes intensiv opplæring er lav, og må ses i lys av det overordnede målet om at eleven skal oppnå «forventa progresjon». Det vises i denne sammenheng til at eleven skal kunne nå kompetansemålene i fag innen utgangen av 4. trinn.

At det skal gis «intensiv opplæring» innebærer at skolen skal være tidlig ute og tett på. Tiltaket skal være en konsentrert og målrettet innsats rettet mot de konkrete utfordringene eleven har. Hva som vil være «eigna» må ses i lys av målet om at eleven skal settes i stand til å følge progresjonen i den ordinære undervisningen. Hva som vil være egnet tiltak vil bero på en konkret faglig vurdering. Det vil være relevant å se hen til bl.a. elevens faglige utfordringer, den planlagte ordinære undervisningen og om og eventuelt hvilke andre tiltak som har vært gjennomført.

Den intensive opplæringen skal være av kortere varighet. Det tidsmessige omfanget av tiltaket må ses i lys av elevens utfordringer, retten til spesialundervisning og lovens hovedregel om at opplæringen skal gis i klasser eller basisgrupper.

Bestemmelsen stiller ikke formelle krav til saksbehandling, og skiller seg her fra spesialundervisning, jf. opplæringsloven kapittel 5. Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med opplæringsloven § 5-4 og plikten til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det gjøres sakkyndig vurdering med sikte på spesialundervisning.

Det vises ellers til premissene under punkt 2.3.

Andre ledd er flyttet uendret fra § 1-3.

Til § 15-8

Bestemmelsen innebærer en plikt for skolen til å legge til rette for samhandling med ulike tjenester innad i kommunen der dette er nødvendig for å ivareta elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø og hensynet til elevens opplæringsløp. Skolen skal legge til rette for samarbeid både på systemnivå og ved oppfølging av enkeltelever. Kommunen finner selv de samarbeidsformer som er hensiktsmessige

Det innføres ikke unntak fra reglene om taushetsplikt. Derfor gjelder de vanlige reglene om samtykke fra myndig elev eller foreldre dersom skolen dele taushetsbelagte opplysninger med andre tjenesteytere.

6.2 Endringer i friskoleloven

Til § 3-4b

Se merknad til ny § 1-4 i opplæringsloven.

Til § 3-6b

Se merknad til ny § 15-8 i opplæringsloven.