

KONSEKVENSER AV STREIK II

27.09.2022

Svar på oppdrag 2022-031 om hvordan streiken rammer elever som mottar spesialundervisning og andre elever som er i sårbare situasjoner



1: Innledning	3
2: Oppdatert kunnskap	4
2.1 Streikens lengde og omfang	4
2.2 Tap av rutiner og normalitet.....	7
2.3 Tilhørighet til skolen og opprettholdelse av et trygt og godt skolemiljø	8
2.4 Elever med spesielle behov og sårbare elever	9
3: Utdanningsdirektoratets vurderinger	11
3.1 Retten til opplæring	11
3.2 Faglig læringstap og sluttvurdering	12
3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	12

1: INNLEDNING

Denne rapporten er Utdanningsdirektoratets svar på Tillegg nr. 24 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2022 med oppdrag 2022-031 om innhenting av informasjon i forbindelse med streik i skolene. Vi er bedt om å innhente informasjon om bekymringer for konsekvenser av streiken i skolene for elever som mottar spesialundervisning og andre elever som er i sårbare situasjoner.

Vi viser til vårt svar på oppdrag 2022-029 datert 20. september 2022 om innhenting av informasjon i forbindelse med streiken. I oppdrag 2022-031 er vi bedt om å gi utdypende informasjon og kunnskap om de bekymringene som har kommet fram i svar på oppdrag 2022-029 fra 20. september. Kunnskapsdepartementet ønsker at informasjonen er så konkret som mulig om situasjonen for elevene som er rammet av streiken, og ber også om suksessivt å rapportere om konsekvensene av streiken, etter hvert som vi får informasjon. Departementet påpeker at den korte fristen gjør at Utdanningsdirektoratet ikke vil rekke å gjøre en egen vurdering av rapporteringen fra statsforvalterne.

Utdanningsdirektoratet har bedt statsforvalterne om en tilleggsrapportering av konsekvenser av streiken med frist tirsdag 27. september kl. 12.00. Dette er den samme fristen som Utdanningsdirektoratet har fått for denne rapporten. Statsforvalternes tilleggsrapport er derfor ikke en del av kunnskapsgrunnlaget vårt nedenfor.

I uken mellom 20. september og 27. september har statsforvalterne videresendt en rekke bekymringer fra skoleeiere til oss. Disse meldingen er videresendt til Kunnskapsdepartementet fortløpende i samsvar med bestillingen gjengitt ovenfor. Eksemplene nedenfor under pkt. 2 om oppdatert kunnskap er hentet fra de videresendte meldingene.

2: OPPDATERT KUNNSKAP

Denne delen inneholder oppdatert kunnskap om omfang, varighet og konsekvenser av streiken etter tirsdag 20. september (forrige rapport til KD).

Kunnskapsoversikten viser oppdaterte tall på omfang og varighet, og innhold i meldinger vi har fått til og med mandag 26. september.

2.1 Streikens lengde og omfang

I juni ble de første 40 lærerne tatt ut i streik. Streiken har vært trappet opp gradvis fra skolestart. Under har vi oppdatert tall som viser streikens lengde og omfang:

- 27. september har [Utdanningsforbundet tatt ut rundt 8 166 medlemmer i streik](#). Ytterligere 287 lærere tas ut den 28. september, og 100 den 3. oktober.
- Fra 26. september er [107 medlemmer i Skolenes landsforbund tatt ut i streik](#).
- Fra 26. september er [87 medlemmer i Norsk Lektorlag ute i streik](#).

Vurdering av omfang for elevene:

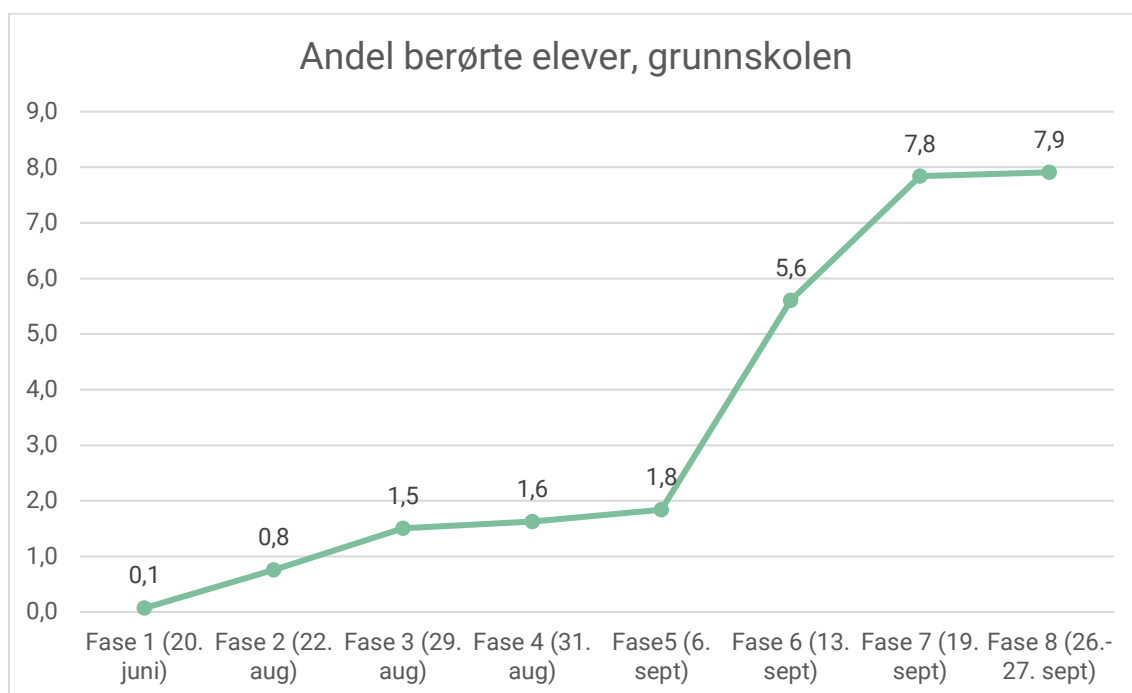
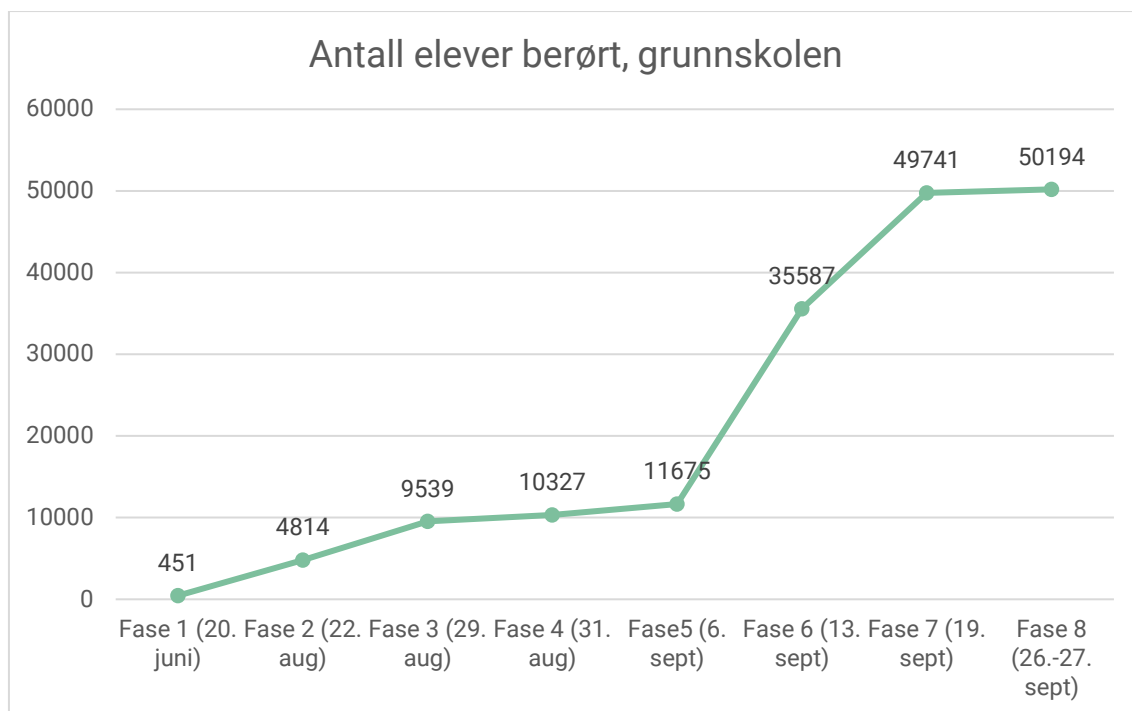
Tallene er beregnet ved å multiplisere antall streikende lærere per kommune/fylkeskommune med gjennomsnittlig antall elever per lærer i kommunen for grunnskolen (9-10 elever per lærer), og i fylkeskommunen for videregående (5-6 elever per lærer). Vi har beregnet antall berørte elever med utgangspunkt i listen fra Utdanningsforbundet over antall lærere i streik per skole/kommune. I tallene for videregående skole har vi også inkludert tall på streikende lærere fra Norsk Lektorlag og Skolenes landsforbund.

Vårt estimat viser utviklingen i antall og andel berørte elever gjennom streikens forløp.

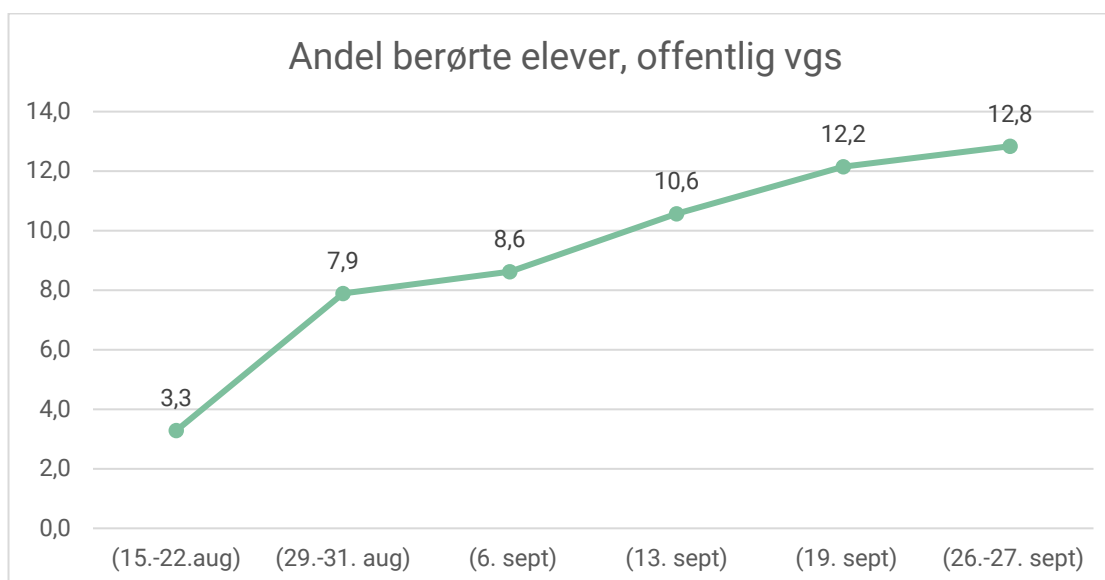
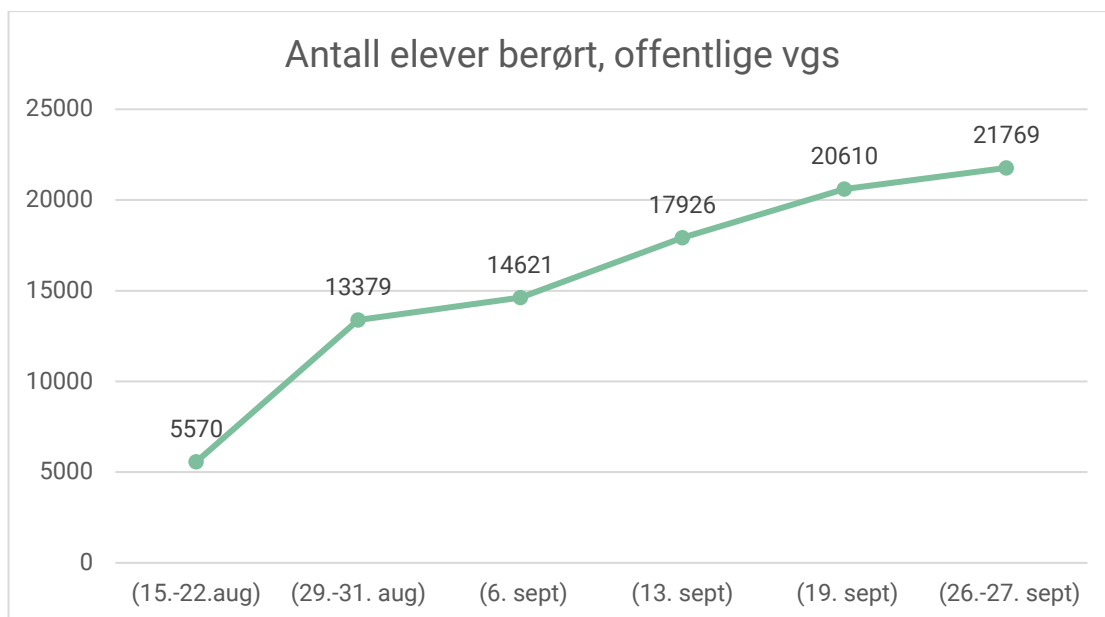
- Per 27. september er rundt 50 200 grunnskoleelever berørt av streiken, noe som utgjør 8 prosent av elevene.
- Per 27. september er grovt regnet 22 000 elever i videregående skoler berørt av streiken, noe som utgjør 13 prosent av elevene i offentlige videregående skoler.
- Rundt 4 800 grunnskoleelever har vært berørt av streiken i fem uker, mens 9 500 har vært berørt i fire uker.
- Rundt 5 600 elever i videregående har vært berørt av streiken i fem til seks uker, mens 13 400 har vært berørt i omtrent fire uker.

Vårt estimat viser at det er totalt 72 200 elever som er berørt av streiken. Dersom vi legger til grunn et høyere antall elever per lærer (15 elever per lærer) vil 8 360 lærer gi et anslag på totalt 125 400 berørte elever, og 10 elever per lærer vil gi et anslag på 83 600.

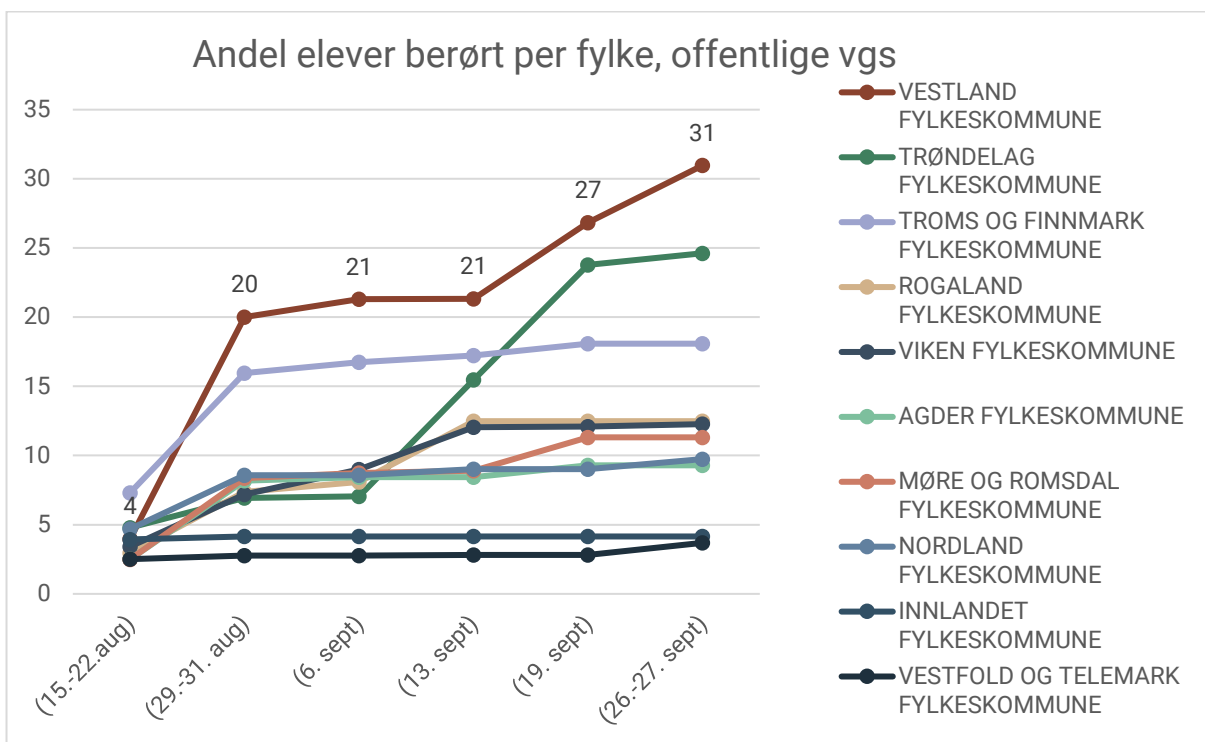
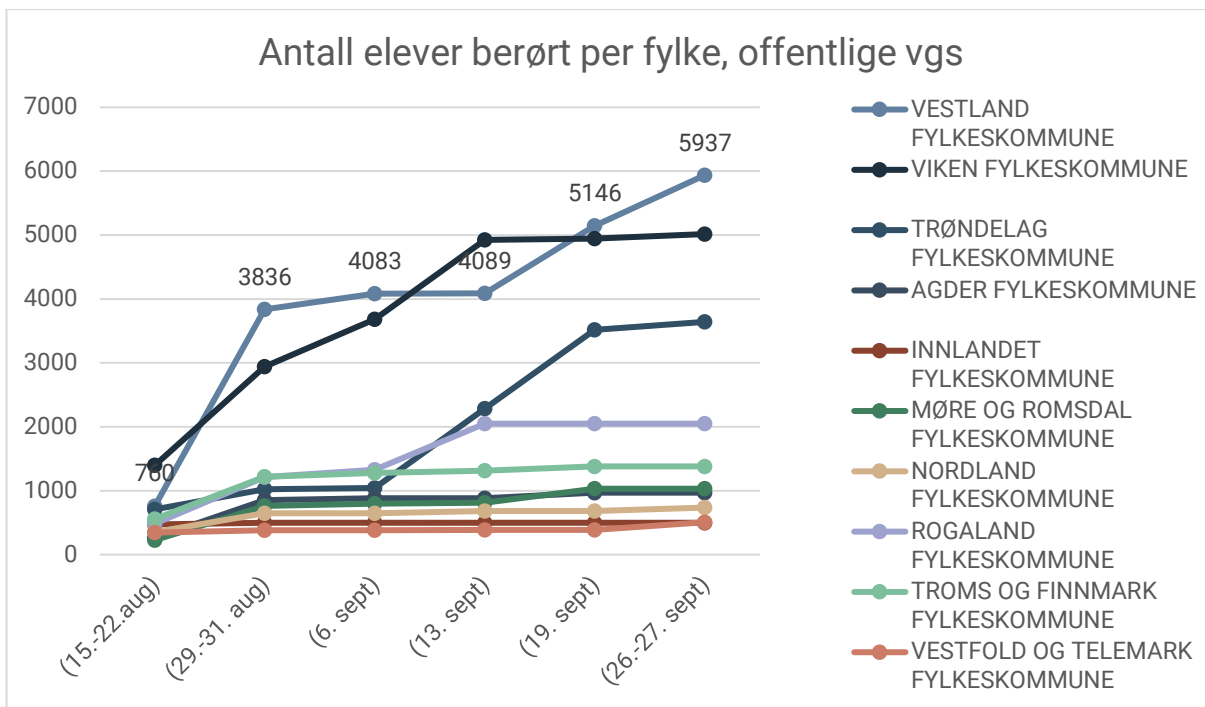
Konsekvenser av streik II - Svar på oppdrag 2022-031 om hvordan streiken rammer elever som mottar spesialundervisning og andre elever som er i sårbare situasjoner



Konsekvenser av streik II - Svar på oppdrag 2022-031 om hvordan streiken rammer elever som mottar spesialundervisning og andre elever som er i sårbare situasjoner



Konsekvenser av streik II - Svar på oppdrag 2022-031 om hvordan streiken rammer elever som mottar spesialundervisning og andre elever som er i sårbare situasjoner



I opptrappingen av streiken er nå lærere på barnetrinnet også tatt ut i streik. Vi har ikke tall på hvor mange elever under 12 år som nå er rammet, men vi vet at opptrappingen berører yngre barn, og deres foreldre.

2.2 Tap av rutiner og normalitet

Flere statsforvaltere har mottatt bekymringer om elevers psykiske helse. Dette gjelder både elever som har en kjent diagnose, men også bekymring for mangelen på mulighet til å fange opp elever som har psykiske og sosiale utfordringer som de ikke kjenner til. For noen elever var koronapandemien en vanskelig periode, hvor de utviklet eller forverret psykiske plager. Når

elevene på nytt får sterkt redusert kontakt med lærere og skole, og en hverdag uten rutiner, forverres disse plagene.

Bekymringer statsforvalteren har videresendt til oss peker på at situasjonen for enkeltelever er alvorlig. Kommuneoverleger i åtte kommuner i Vestland skriver det slik: *“Som kommuneoverleger er vi dypt bekymret over de kortsiktige og langsiktige helsekonsekvensene for barna. Bekymringen styrkes av at nesten alle skolebarn allerede har gjennomgått annerledes undervisning i to år, som følge av tiltak mot pandemien. (...) I tillegg mottar vi nå konkrete bekymringsmeldinger om barn i vår region, hvor fravær av ordinær skole åpenbart er årsak til forverring av barnas helsetilstand”.*

Statsforvalterne har videresendt flere konkrete henvendelser, blant annet:

- Helsetjenester rapporterer om barn med alvorlige spiseforstyrrelser som har blitt dårligere etter at skoletilbudet ble redusert som konsekvens av streiken, og rutinen i dagen forsvant. Vi vurderer det slik at avbøtende tiltak i regi av helsetjenestene ikke kan erstatte skolen som avgjørende livsarena for disse barna.
- Skolen har fått meldinger fra foreldre som er bekymret for barn og ungdom med psykiske lidelser, som opplever at en forverring i deres helsetilstand med bakgrunn i mangel på struktur i hverdagen og den treningsarenaen for sosialisering skolen gir.
- Foreldre til en elev med spiseforstyrrelser: – Etter at samfunnet åpnet opp, begynte eleven å gå på skolen igjen, få rutiner og det ble en form for normalitet på dagtid. I tillegg begynte eleven å spise litt nesten hver dag. Da skolen ble rammet av lærerstreiken, ble flere elever sendt hjem. Noen av dem er nå isolert, slik som under koronapandemien. Nesten øyeblikkelig kunne familien se konsekvensene av isolasjonen. Sykdommen eskalerte raskt. Streiken fjernet all normalitet. Eleven spiste ikke på flere dager.
- Fra en skole som har vært i streik over flere uker fremgår det at rett før skolestart var det et selvmordsforsøk. Barnet har stort behov for struktur og faste gjøremål i hverdagen. Ungdommen blir nå mer og mer innesluttet. Hen er mye alene fordi hen ikke har et nettverk rundt seg eller mange venner. Mor observerer økende grad av ensomhet. Rektor har vurdert dispensasjon, men ser at for å gi den nødvendige normaliteten til slike barn, fordrer det dispensasjon for svært mange lærere på tvers av både klasser og trinn.

2.3 Tilhørighet til skolen og opprettholdelse av et trygt og godt skolemiljø

Flere meldinger som statsforvalterne har videresendt påpeker at skolen er et fellesskap, ikke bare for læring, men også for sosial omgang, vennskap og nettverk. Innspillene peker også på at det er vanskelig å etablere gode og trygge skolemiljø, særlig for 8. trinn og vg1 hvor elevene ikke kjenner hverandre eller skolen fra tidligere. På skolene hvor det har vært streik siden skolestart har ikke elevene fått anledning til å etablere et godt miljø, og en kommune er bekymret for manglende rammer for etablering av trygge relasjoner til medelever og lærere i oppstarten av ungdomsskolen.

For øvrig trekker vi frem følgende eksempler fra meldingene:

- Arbeidet med elever som gjennom pandemien utviklet bekymringsfullt skolefravær, har blitt satt tilbake.

- Flere videregående skoler er bekymret for at elever skal droppe ut av videregående opplæring. En skole opplyser om at ti elever har sluttet og har oppgitt streiken som årsak til at de slutter.
- Det er færre lærere til å korrigere uønsket oppførsel.
- Elever som sprer frykt og som utøver sosial kontroll har større handlingsrom.
- Den sosiale tilhørigheten i en gruppe bli borte og ødelagt og det tar tid å bygge den opp igjen
- Sårbare elever kjenner mer på ensomhet og utenforskap pga. for mange fritimer.

2.4 Elever med spesielle behov og sårbare elever

Vi har bedt statsforvalterne utdype informasjonen om tapt spesialundervisning i rapporteringen fra 20. september. Statsforvalterne beskriver at det er store variasjoner i hvordan streiken har påvirket spesialundervisningen. Hos noen har streiken påvirket betydelig over flere uker.

Noen eksempler:

- En skole rapporterer om at 1500 spesialundervisningstimer er blitt rammet av streiken. Dette utgjør 8 prosent av spesialundervisningen. På den samme skolen har 6 av 52 elever med spesialundervisning fått dispensasjon, men det er kun en av disse seks som får et heldagstilbud. De andre får tilbud deler av dagene. På en annen skole har de klart å gjennomføre om lag en tredjedel av spesialundervisningen.
- En kommune rapporterer om at så godt som alle lærere som gir spesialundervisning ved deres ordinære grunnskoler er tatt ut i streik: - «Vi har søkt dispensasjon for lærere der hvor vi mener det kan sette liv og helse i fare og fått innvilget dette. Helt konkret så er det ca. 460 elever som har mistet alle sine undervisningstimer med spesialundervisning gitt av lærere organisert av utdanningsforbundet i kommunen fra den 19. september. Noen ytterst få andre lærere som ikke er fagorganisert i Utdanningsforbundet jobber som normalt og gir også spesialundervisning som vanlig til de som er heldige å ha disse lærerne, men det er ytterst få. Kommunens fagarbeidere som ikke er i streik, følger opp mange av disse i den delen av vedtakene som ikke er den pedagogiske siden i forhold til å være kontaktpersoner og gi omsorg for elevene i en krevende situasjon.»

Statsforvalterne peker på at det er variasjon i hvor stor grad streiken går utover elever med større behov for tilrettelegging.

Noen eksempler:

- «En elev en som har en tilpasning er på skolen mandager og onsdager i partallsuker og tirsdager og torsdager i oddetallsuker. På grunn av streiken har hen nå bare lærer i ett programfag og leser alle de andre fagene på egenhånd. Drosjen (hen har rett til spesialskyss) følger ordinær timeplan og da blir dagene veldig lange når hen bare har to timer. Hen har varslet skolen om at det vil bli vanskelig å komme på skolen og hen vil få mer fravær, siden taxien ikke har blitt tilrettelagte etter de timene hen har på skolen nå under streiken.»
- «Vi har en «spesialskole/ressursskole» hvor ingen er tatt ut hvor de aller mest sårbare og hjelpetrengende elevene går. Dette er elever med multifunksjonsnedsettelse og utgjør 32 elever totalt som fremdeles har sitt helt ordinære tilbud. Vi har også en alternativ skolearena med 10 elever på ungdomstrinnet hvor det heller ikke er tatt ut

noen i streik foreløpig. Her får også elevene all sin undervisning som normalt. Vi har en alternativ opplæringsarena også for mellomtrinnet hvor 17 elever får tilbud en dag en dag i uken hver som også går som normalt, men disse elevene har mistet sitt tilbud ved nærskolen de 4 andre dagene i uka i forhold til opplæringen.»

En kommune har belyst dette temaet ved å vise til at det er mange elever som trenger tilrettelegging, ikke bare elever med vedtak om spesialundervisning. Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning er i all hovedsak skjermet fra streiken gjennom dispensasjon i denne kommunen. Kommunen skriver:

- «Skolen har to klasser av 15 elever i såkalt kombinasjonsprogram for innvandrere med manglende grunnskoleutdanning og/eller manglende norskkompetanse. Disse elevene får opplæring kun annenhver uke på grunn av streiken. Rektor vurderer dette til å være alvorlig, da denne elevgruppen trenger kontinuitet i læringsarbeidet, men i særlig grad forutsigbarhet og trygghet i hverdagssituasjonen da flere har særs krevende historie (flyktninger fra krig, forfølgelse mv.) når de begynner på dette tilbudet.»

De videresendte henvendelsene handler også om at skolene strever med å kartlegge elever som potensielt kan ha særlige behov. En statsforvalter har videreformidlet meldinger fra barnevernstjenesten i en kommune som belyser hvordan undersøkelser stopper opp:

- «Vi har undersøkelser som er stoppet opp da vi mangler opplysninger fra skolene, særlig der skolene selv har meldt inn. Vi tar kontakt med skolene og etterlyser opplysninger, men får begrunnelsen lærerstreik. Konsekvensen er at fristene til undersøkelsene. Dette går utover barna med tanke på at undersøkelsen ikke blir kartlagt, godt nok. Vanskelig å finne en løsning på dette pr. tid da vi ikke oppnår noe respons fra skolene/rektorene. Vi opplever også at ansvarsgruppemøter rundt ungdommene ikke blir gjennomført med de riktige instansene. Dette er også med bakgrunn i streiken.»

3: UTDANNINGSDIREKTORATETS VURDERINGER

Per 27. september er rundt 50 200 grunnskoleelever berørt av lærerstreiken, noe som utgjør 8 prosent av elevene. I videregående skoler er grovt regnet 22 000 elever berørt av lærerstreiken, noe som utgjør 13 prosent av elevene i offentlige videregående skoler.

Rundt 4 800 grunnskoleelever har vært berørt av streiken i fem uker, mens 9 500 har vært berørt i fire uker. I videregående skole har rundt 5 600 elever vært berørt av streiken i fem til seks uker, mens 13 400 har vært berørt i omtrent fire uker.

Tallene viser at en rekke barn og unge nå har hatt et redusert eller bortfalt opplæringstilbud i inntil seks uker.

3.1 Retten til opplæring

Retten til opplæring er både en grunnlovsfestet rettighet, og en menneskerettighet, som følger av Grunnloven § 109. Retten til et skoletilbud gjelder uavhengig av f.eks. geografi eller økonomi. Den enkeltes rett og plikt til grunnskoleopplæring følger av opplæringsloven § 2-1. Retten til videregående opplæring følger av opplæringsloven § 3-1. Det følger av barnekonvensjonen art. 3 at barnets beste er et grunnleggende hensyn. Utgangspunktet er alltid en konkret vurdering av hva som er i det berørte barnets beste interesse i den konkrete situasjonen, og hvor tungtveiende disse interessene er.

Siden forrige rapport har Utdanningsdirektoratet fått videresendt en rekke bekymringer om manglende opplæringstilbud, konsekvenser for det psykososiale miljøet og barn og unges psykiske helse. Dette gjelder bekymring både for grupper og enkeltelever, og det gjelder konsekvenser på både kort og lang sikt. Barneombudet har også uttrykt stor bekymring for dagens situasjon. De mange bekymringene fra lokale instanser som har kommet siden forrige rapport viser at streiken har alvorlige konsekvenser for barn og unges læring, mestring og trivsel. Utdanningsdirektoratet påpeker at vi ikke vurderer de helsefaglige konsekvensene for barn og unges psykiske helse.

Det er Utdanningsdirektoratets vurdering at konsekvensene av streiken blir gradvis mer alvorlig for elevenes læring og deres psykososiale miljø etter hvert som tiden går. Utdanningsdirektoratet mener det er alvorlig at en rekke barn og unge ikke har fått sine grunnlovsfestede rettigheter oppfylt.

Streikens påvirkning på den enkeltes opplæringstilbud varierer, både i omfang og i lengde. Mange elever har stått helt uten et skoletilbud siden skolestart, og flere elever med spesielle behov får ikke den tilretteleggingen de trenger og har rett på. Videre påpeker vi at en rekke enkeltelever blir situasjonsbetinget sårbare som følge av at streiken vedvarer og samtidig tiltar i omfang. Dette vil også være elever som per i dag ikke mottar spesialundervisning.

De streikende partene melder om at det er et godt samarbeid om dispensasjoner lokalt. Selv om dispensasjoner vil bidra til å redusere konsekvensene for enkeltelever, er det Utdanningsdirektoratets vurdering at det likevel er en rekke konsekvenser av streiken for enkeltelever. Dette handler blant annet om at ikke alle elevers behov fanges opp, for eksempel

elever som starter på en ny skole. Sårbare elever som får opplæring under streiken, vil uansett miste sitt læringsmiljø og sin sosiale arena på skolen, når medelevenes opplæringstilbud er rammet av streik.

Streiken påvirker stadig flere barn på de lavere årstrinnene. I tillegg til å påvirke disse barnas opplæringssituasjon, blir også stadig flere foreldre berørt, fordi de må ta vare på barna i tiden hvor de vanligvis er på skolen.

3.2 Faglig læringstap og sluttvurdering

Vi viser til vår rapportering 20. september 2022 og omtalen under 6.2 *Elevenes, lærlingenes og voksnes læring* og 6.5 *Fag- og timefordeling, fraværs grensen og sluttvurdering*.

Det er flere statsforvaltere som videreformidler bekymring fra skoler, foreldre og elever om faglig læringstap og konsekvenser for sluttvurderingen til våren.

Det er fortsatt tidlig i skoleåret, og det er Utdanningsdirektoratets vurdering at det på nåværende tidspunkt vil være tid til å kunne gi elevene et godt og tilstrekkelig faglig og sosialt utbytte dette skoleåret, selv om skoleeier ikke tilbyr elevene alle timene de har tapt. Det er stor variasjon i hvordan streiken påvirker, og skoleeierne og skolene er nærmest til å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for å kompensere for konsekvensene av streiken.

Samtidig vil vi påpeke at de negative konsekvensene for elevenes læring blir gradvis mer alvorlige etter hvert som tiden går og streiken vedvarer. Mer opplæring må tas igjen, og det blir mindre tid til å ta igjen det tapte. Streikens varighet vil kunne påvirke prinsippet om likebehandling og en rettferdig sluttvurdering hvis streiken vedvarer.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Streikens påvirkning på den enkeltes opplæringstilbud varierer, både i omfang og i lengde. Når streiken er over, vil det bli nødvendig å følge opp konsekvensene av streiken. Det er skoleeierne og skolene som er nærmest til å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for å redusere konsekvensene av streiken. Utdanningsdirektoratets er opptatt av å støtte skoleeierne i dette arbeidet, blant annet gjennom støtte- og veiledningstiltak.



Utdannings-
direktoratet