



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høyring - Framlegg om å innføre plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid

Utdanningsforbundet syner til høyringsnotat frå kunnskapsdepartementet av 14.06.2017 med framlegg om å innføre plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid.

Hovudkonklusjon

Utdanningsforbundet meiner framlegget til lovendring er unødvendig.

Det er vår vurdering at det etter gjeldande rett er ei plikt til tilpassa opplæring og forsterka innsats for elevar på 1.-4. årssteg, og at skulane allereie har ei plikt til samarbeid med andre etatar.

Utdanningsforbundet meiner at innhaldet i og rekkjevidda av lovframlegget er utilstrekkeleg avklart.

Generelle kommentarar

Departementet argumenterer for at det er behov for å forsterke skulane sitt arbeid med tidleg innsats. Regjeringa meiner det er behov for ei praksisendring i skulen slik at elevar som strevar med lesing, skriving og rekning raskt får ekstra støtte.

Departementet peikar på at eit heilskapleg og fleirfagleg perspektiv på tidleg innsats har samarbeid mellom etatar og samordning av tenester som føresetnad. Departementet meiner det i dag er ei utfordring at skulen sitt ansvar for fleirfagleg samarbeid i for liten grad er lovregulert.

Utdanningsforbundet støttar departementet sin ambisjon om tilpassa opplæring og tidleg innsats, og om behovet for tett og forpliktande fleirfagleg og tverretatleg samarbeid. Vi meiner framlegget til lovendring har gode intensjonar, men vi kan ikkje sjå at det er behov for desse lovendingane.

Utdanningsforbundet legg til grunn at det er heimel for alle dei skisserte tilpassings- og intensivtiltaka i dagens lov- og regelverk. Dei endringane departementet gjer framlegg om, gir

etter vår vurdering ikkje klarare føringar eller betre sikring av meir likskap i tiltak eller kvalitet. Framlegget inneber nye omgrep med stort tolkingsrom, som «henge etter» og «forventet progresjon», som heller kompliserer enn forenkler lovteksten, og som vi ikkje kan sjå er i samsvar med den politiske ambisjonen om avbyråkratisering gjennom sanering og forenkling av lovverket.

Utdanninga knytt til å lukkast med tidleg innsats og fleirfagleg samarbeid handlar etter Utdanningsforbundet sitt syn ikkje om ordlyden i lovteksten og ei manglande lovregulering av plikta til intensiv opplæring og fleirfagleg samarbeid. Utdanningsforbundet meiner at det er oppfølginga og praktiseringa av lovverket meir enn sjølve lovteksten som er årsaka til at nokre elevar ikkje får eit godt nok opplæringstilbod.

Utdanninga for å kunne lukkast med god tilpassa opplæring, intensiv opplæring, tidleg innsats og fleirfagleg samarbeid handlar i hovudsak om for låg innsats av lærarressursar, og manglande eller for liten kompetanse i skulen og i det kommunale støttesystemet. Utdanningsforbundet meiner utfordringa best kam møtast ved å innføre ei nasjonal norm for lærartettleik på skulenivå.

Utdanningsforbundet har lita tru på at desse endringane vil ha særleg innverknad på praksis i skulen og støttesystemet. Vi fryktar også at dei reelle konsekvensane av framlegget i høyringsnotatet vil kunne bli byråkratisk meirarbeid både på skulenivå og kommunalt nivå. Utdanningsforbundet meiner framlegget ber preg av å vere er eit forenkla juridisk grep for å møte ei utfordring som primært handlar om ressursar, kompetanse og organisering.

PLIKT TIL Å TILBY INTENSIV OPPLÆRING

For å setje skulane betre i stand til å lukkast med prinsippet om tilpassa opplæring og tidleg innsats, gjer departementet framlegg om ei plikt til å gje tilbod om «intensiv opplæring» i lesing, skriving eller rekning til elevar på 1.- 4 årssteg som står i fare for å bli «hengande etter» slik at «forventa progresjon» vert nådd.

Utdanningsforbundet si vurdering

Utdanningsforbundet støttar departementet sin ambisjonen om god tilpassa opplæringa for elevar dei første åra i grunnskulen og om forpliktande fleirfagleg samarbeid.

Utdanningsforbundet vil peike på at det er krevjande å skape likeverdige tilbod til heile breidda av elevar med ulike føresetnader for læring. Begynnaropplæringa bør leggje vekt på å utvide repertoaret og moglege aktivitetar for å famne mangfaldet i elevgruppa.

Framlegget til lovendring er etter Utdanningsforbundet sitt syn unødvendig. Vi meiner dagens regelverk er tilstrekkeleg for å ivareta omsynet til intensiv opplæring. Intensiv opplæring er ikkje noko nytt i norsk skule. Det som i høyringsutkastet er omtalt som intensiv opplæring, er ei form for tilpassa opplæring som har vore vanleg gjennom mange år i heile skule-Noreg. Mange skular har tilbod om lesekurs, skrivekurs og matematikkurs for elevar som har behov for det.

Det er vår vurdering at framlegget ikkje vert meir forpliktande for skuleeigar. Det gir lite rettleiing til organisasjons- og tiltaksutvikling for ønska måloppnåing.

Utdanningsforbundet er samd med departementet i at det er viktig å setje inn tiltak raskt når ein opplever at ein elev strevar. Det er samstundes også viktig å anerkjenne at barn lærer og utviklar seg i ulikt tempo, og at å fastsetje i forkant kva som er forventa progresjon for kvar einskild elev i lys av prinsippet om tilpassa opplæring er særst utfordrande.

Utdanningsforbundet meiner betre observasjon, tidleg og tett oppfølging av einskildeleven best vert oppnådd gjennom ei nasjonal norm for lærartettleik, krav om spesialpedagogisk kompetanse i alle lærarkollegium knytt til begynnaropplæring og å sikre større ressurs til sosialpedagogisk rådgjeving i lov/forskrift.

Utdanningsforbundet fryktar at ei lovendring vil kunne føre til at skuleeigar og skuleleiarar i krysspress vil føle seg tvungne til å svare på ei eventuell lovendring med standardiserte og instrumentelle tiltak for å oppfylle handlingsplikta når ho ikkje vert kopla til krav om bemanning, kompetanse og kvalitet. Standardiserte tidlegtiltak vil kunne bli ein del av skulen si utprøving av tilpassa opplæring og kan bli eit hinder for tidleg intervensjon overfor elevar med samansette vanskar eller med behov for spesialundervisning.

Utdanningsforbundet er elles uroa for at skulane som følgje av lovframlegget vil flytte ressursar frå dei eldste årsstega, som også skal gje tilpassa opplæring ved tidleg innsats, nedover til barnesteget.

Utdanningsforbundet meiner framlegget ber preg av ei noko snever tilnærming når tiltaket er avgrensa til «elever som strever med lesing, skriving og rekning». Det kan sjå ut som om ein grip fatt i symptomet meir enn årsaka til at nokre elevar strevar.

PLIKT TIL FLEIRFAGLEG SAMARBEID

Departementet peikar på at årsaka til at ein elev slit fagleg, ofte er samansett. Det kan ha samanheng med ulike sosiale, emosjonelle, psykiske og fysiske faktorar. Framlegget inneber på denne bakgrunn ei lovfesta plikt for skulane til å samarbeide med andre kommunale tenester om fleirfagleg vurdering og oppfølging av elevar med opplæringsrelaterte vanskar knytt til helse og personlege, sosiale og emosjonelle vanskar.

Utdanningsforbundet si vurdering

Utdanningsforbundet er samd med departementet i at eit heilskapleg og fleirfagleg perspektiv på føresetnader for læring, tilpassa opplæring og tidleg innsats har tett og forpliktande samarbeid mellom ymse etatar og tenester som føresetnad.

Framlegget til lovendring er etter Utdanningsforbundet sitt syn nødvendig.

Utdanningsforbundet kan ikkje sjå at det er fråværet av ei lovfesta spesifikk plikt for skulen til samarbeid som er utfordringa. Vi er ikkje kjent med at skular motset seg tverrfagleg og tverretatleg samarbeid vis det er til det beste for eleven. Utdanningsforbundet meiner at det ikkje er skulen sin vilje til samarbeid som er problemet. Vi opplever at bemanning, tilgjengelegheit og kompetanse er mykje meir påtrengande utfordringar enn behovet for ei presisering av lovteksten. Vi meiner at bemanningsnorm og kompetansekrav innanfor PPT er eit mykje viktigare verkemiddel enn ei lovfesta samarbeidsplikt for skulane.

Sjølv om høyringsnotatet peikar på at lovendingane ikkje skal medføre dokumentasjonskrav, stiller vi oss noko tvilande til at dette ikkje vil kome som ein naturleg konsekvens av ei slik plikt.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVEN SAR

Departementet framfører i høyringsnotatet at plikta til intensiv opplæring «ikke i seg selv» inneber økonomiske konsekvensar i form av ekstra lærarressursar, men legg til at dersom det vert kravd ekstra lærarressursar for å oppfylle plikta «må dette skaffes til veie».

Departementet peikar på at det samla er løyvd 1,3 milliardar kroner over statsbudsjettet til tidleg innsats, og at midla «skal benyttes» til lærarårsverk som skal støtte arbeidet med tidleg innsats. Departementet meiner at tilskotet «legger til rette for» at kommunane kan følgje opp den nye plikta om intensiv opplæring.

Departementet framfører vidare at framlegget om plikt til fleirfagleg samarbeid ikkje har vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar ettersom plikta regulerer oppgåver og ansvarsområde som allereie er pålagt.

Utdanningsforbundet si vurdering

Utdanningsforbundet finn det vanskeleg å ta stilling til dei økonomiske og administrative konsekvensane av det tiltaket som departementet gjer framlegg om, då grensedraginga er uklar mellom det eksisterande kravet om tidleg innsats og særleg høg lærartettleik i dagens § 1-3 i opplæringslova og dette nye kravet om intensiv opplæring i utkast til ny § 1-4.

Utdanningsforbundet vil peike på at det er lite som tyder på at kommunane i dag faktisk har særleg høg lærartettleik på 1.-4. årsteg for å sikre tidleg innsats, trass i øyremerkte lærarstillingar til dette formålet. Utdanningsforbundet meiner det er ein risiko for at innføring av eit ytterlegare krav om intensiv opplæring, i tillegg til det eksisterande kravet om tidleg innsats, samla sett kan føre til svekking av elevane sin tilgang til lærarressursar.

Utdanningsforbundet er usamd i departementet si vurdering om at ei endring av opplæringslova som innfører plikt til samarbeid for skulen, ikkje vil innebere auka kostnader for skulen. Eit samarbeid regulert gjennom ei lovfesta plikt vil høgst truleg ha klare økonomiske og særleg administrative konsekvensar.

Med vennleg helsing

Milena Adam
Seksjonsleiar

Einar Ove Standal
Seniorrådgjevar