FORELDREUTVALGET FOR GRUNNOPPLÆRINGEN

Kunnskapsdepartementet

Saksbehandler	**Gøril B. Lyngstad**
Vår dato	**20.09.2017**
Vår referanse	**2017/237-0**
Deres dato	**14.06.2017**
Deres referanse	**17/2988**

FUGs høringssvar - forslag om å innføre plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid

Del 1 – Plikt til å tilby intensiv opplæring

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har noen kommentarer til de foreslåtte endringene i opplæringsloven. Vi er i hovedsak positive til endringene. FUG støtter plikt til tidlig innsats, det er positivt at dette skal være et lavterskeltilbud og at det skal være enkelt å iverksette tiltak raskt. Men det er samtidig forhold vi mener må på plass for å gi forslagene ønsket effekt og verdi for elevene.

Endringen innebærer en ny § 1-4 i opplæringsloven om tidlig 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 regning raskt får egen intensiv opplæring slik at forventet progresjon oppnås. På disse trinnene skal også kommunene sørge for at den tilpassa opplæringen i norsk, samisk og matematikk innebærer særlig høy lærertetthet, og særlig er rettet mot elever som er svake i lesing og regning. Nye bestemmelser kommer i tillegg til dagens regulering av tilpasset opplæring og tidlig innsats i § 1-3.

Departementet viser til at dagens regelverk gir stort handlingsrom for hvordan elevene skal følges opp, og at det også bør være utgangspunkt for videre revisjon av regelverket. FUG er enig i dette. Vi deler departementets vurdering av at det er behov for en presisering av forventninger til skolens arbeid med tilpasset opplæring.

FUG mener den foreslåtte endringen i opplæringsloven forsterker og tydeliggjør skolens plikt til tidlig innsats for denne elevgruppen. FUG mener at departementets merknader til det enkelte lovforslag er gode, og at utfordringer med å gi lovens ordlyd et konkret innhold ikke er mer utfordrende her enn på andre områder, slik KS ifølge høringsnotatet antyder. 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. Dette bør i alle fall ikke brukes som argument for at regulering ikke gis.

FORELDREUTVALGET FOR GRUNNOPPLÆRINGEN
Postboks 9360 Grønland, 0135 Oslo | Besøksadresse: Schweigaards gate 15 B, 0191 Oslo
Telefon: 22 05 90 70 | Faks: 22 05 90 71 | Org.nr.: 989 628 011 | post@fug.no | www.fug.no

KS skal videre ha gitt uttrykk for at de foreslåtte reglenes innhold og rekkevidde ikke er tilstrekkelig klar. FUG deler ikke denne vurderingen. KS skal også ha ment at 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. FUG tror og forventer at kommunene som skoleeier vil møte disse utfordringene på en god måte, til det beste for de barna det gjelder. FUGs erfaring er at det gjøres mye bra i norsk skole. Samtidig er det vår opplevelse etter mange års dialog med foreldre, skoleledere, lærere og skoleeiere at ikke alle skoler og/eller kommuner evner å gjøre «barnas beste» med hensyn til tidlig innsats. Det er heldigvis ikke regelen i norsk skole, men det er likevel en realitet. Et minimum av internkontroll og statlig tilsyn vil nettopp kunne bidra positivt til en ønsket endring, både gjennom den preventive effekten tilsyn kan og bør ha, og ved at det iverksettes nødvendige tiltak i etterkant.

KS skal også i følge høringsnotatet ha vist til at reglene sannsynligvis også vil bli brukt som grunnlag/argument for erstatningskrav mot kommuner. FUG mener at dette er et dårlig argument mot at regulering gis. Intensiv opplæring skiller seg fra spesialundervisning ved at det ikke skal gis IOP eller fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Det stilles derfor ikke formelle krav til skriftliggjøring av skolens arbeid med oppfølging av plikt til intensiv opplæring. Derfor er FUG glad for at det presiseres at de nye reglene innebærer både en faktisk og rettslig endring i hvilke aktivitetskrav som stilles til skolens oppfølging av elever. Det foreslås plikt til å gi intensiv opplæring, selv om ikke plikten er en individuell rett som elever kan kreve. Det foreslås derfor ikke særskilte saksbehandlingskrav. FUG mener dette stiller store krav til at skolen følger alminnelig god saksbehandlingsskikk og forvaltningslovens regler for saksbehandling.

Departementet mener at fravær av saksbehandling gir raskere iverksetting når behovet oppstår. FUG er skeptisk til en slik måte å beskrive dette på, og viser til det vi skriver over om god forvaltningsskikk og alminnelig forvaltningsrett. I forslaget stilles det ikke krav om samtykke fra foreldrene, med begrunnelsen at intensiv opplæring er en del av ordinært opplæringstilbud. FUG vil likevel peke på at det er naturlig at skolen redegjør for tiltak som settes inn gjennom systemene med underveisvurdering og inviterer til meningsfullt samarbeid. Involvering av foreldrene bør samsvare med omfang og varighet av tiltakene som gis til den enkelte elev.

FUG vil understreke at tiltakene som gjennomføres må skje innenfor klassens rammer. Dersom eneundervisning er tenkt som et mulig tiltak, må det innhentes samtykke fra foreldrene før det settes i verk.

Videre blir det avgjørende viktig om dette skal ha ønsket effekt at foreldrene trekkes med så tidlig som mulig i prosessen med å vurdere behov og tiltak. Vi vet fra forskning at det har positiv effekt på elevenes læring når foreldrene engasjerer seg i skolen. Det å involvere foreldrene bør derfor være en naturlig del av tidlig innsats. FUG viser til opplæringslovens formålsparagraf hvor det

tydelig står at opplæringen skal skje i samarbeid med hjemmet. FUG vil minne om at dette handler om de yngste barna i skolen. Foreldre er eksperter på egne barn, og det bør være en selvfølge for skolen å bruke denne kompetansen for å optimalisere tiltakets effekt.

FUG er videre bekymret for at eleven selv er lite synlig som subjekt i høringsnotatet. Det å få uttale seg om egen situasjon vet vi er viktig både for opplysning av saken, og for å finne tiltak som treffer. Ikke minst vil medvirkning være med på å skape motivasjon og forståelse hos barnet for de tiltakene som iverksettes. Selv om barnekonvensjonen gjelder, er det ønskelig at dette synliggjøres spesifikt knyttet til lovendringen.

Del 2 – Plikt til flerfaglig samarbeid

Begrepet flerfaglig vurdering og oppfølging viser til et omfattende fagfelt, men er knyttet til tiltak for å støtte personer med personlige, fysiske, sosiale eller emosjonelle vansker. Etter departementets oppfatning er ikke skolens plikt til å samarbeide med andre etater klar, selv om de andre etatene gjennom loven har plikt til å samarbeide med skolen.

Vi mener at presisering av lovverket med hensyn til skolens ansvar for samarbeid med andre aktører er positiv. Skoler som har oppnådd resultater på elevmiljø og inkludering, har erfaringsmessig vektlagt flerfaglig samarbeid som del av dette strategiarbeidet, og som del av suksessen. Flerfaglig samarbeid er spesielt viktig i en mangfoldig skole.

Det finnes erfaringer i norsk skole som kan tjene som eksempler på god praksis i så måte, og som bør kunne brukes som et eksempel på en god praksis som flere skoler bør innføre. Saupstad skole i Trondheim har årlig "Ressursuke" på 2. trinn hvor flere aktører går sammen om kartlegging og tiltak rundt alle elevene. Ressursuka har fokus på mestring og utvikling av språkferdigheter, både faglig og sosialt. I tillegg vektlegges psykisk og fysisk helse. Ressursuka innebærer tverrfaglig observasjon av samtlige elever på 2.trinn en vanlig skoleuke om høsten, med påfølgende tiltak i etterkant i form av kurs. Dette skjer i samarbeid med Barne- og familietjenesten (BFT), NTNU og skolens egen ekspertise. Kursene gis i grupper over 4-6 uker.

Bakgrunnen for Saupstad skoles tiltak er Stortingsmelding 16 og betydningen av å sette inn treffsikre tiltak mot barna tidlig nok. Dette for å oppnå bedre tilpasset opplæring. Ressursuka har vært gjennomført på Saupstad skole siden 2008. Ut fra flere års erfaringer har skolen utviklet en egen modell, som tar utgangspunkt i en modell fra Minde skole i Bergen.

Konkrete forslag

I tillegg til våre generelle kommentarer har FUG noen konkrete forslag.

Det må stilles noe normkrav/formkrav/dokumentasjonskrav til denne nye bestemmelsen knyttet til «aktivitetsplikt». Det kan knyttes til gjennomføring av kartleggingsprøver og/eller skriftliggjøring av underveisvurderinger. På den måten vil foreldre og skoleeiere i praksis kunne følge opp at intensjonene i regelverket følges opp av kommunene. Hvis det ikke følger spesifikke, konkrete krav med den nye bestemmelsen er faren stor for at det ikke blir fulgt opp etter intensjonene.

Vi mener at alle elever som ikke har dokumentert utbytte av det ordinære opplæringstilbudet må tilgodeses gjennom lovendringen. Det finnes mye kunnskap som understreker at også elever med høyt læringspotensial kan ha likeså dårlig utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. FUG ser at det ikke er denne gruppen som er i fokus for endringsforslagene. Det er likevel naturlig å se disse i sammenheng, av minst to grunner. Det ene er at elever med høyt læringspotensial står i fare for å få en negativ utvikling om de ikke opplever å få anerkjennelse og utfordringer på sitt nivå. Mange av disse elevene finner vi igjen i frafallsstatistikken i videregående. Det andre er at elever som får klasseromsundervisning i kombinasjon med at ulike elevgrupper får ekstra fokus fra lærer, i større grad opplever mestring. Ved at alle elevene får tilpasset opplæring i mindre grupper etter tur, vil færre elever oppleve den stigmatiseringen som mange forbinder med undervisning i mindre grupper i dag.

Gode overganger og ”oppstartsamtale” vil bli viktige verktøy for å få endringene til å virke etter hensikten. Kontaktlærer, elev og foreldre må snakke sammen ved oppstart på nytt trinn for å bli kjent med hverandre og finne elevens styrker og interesser som skolen kan bygge videre på. FUG vil minne om at kvalitetssikring av det skolen allerede er lovpålagt å gjøre, som for eksempel utviklingssamtalen, og andre tiltak som sikrer at skolen involverer og lytter til foresatte (på individnivå, gruppenivå og skolenivå) også vil være viktig for at forslagene skal ha effekt. Aktivitetsplikten bør følges opp med en handlingsplikt, etter en modell fra regelverket i mobbesaker. FUG ber departementet innføre en sikkerhetsventil i de tilfeller hvor skolen ikke følger opp med nødvendige tiltak, slik at saken kan forelegges Fylkesmannen innen rimelig tid.

FUG ser i møte endringer som gir økt lærertetthet og tidlig innsats for de yngste elevene.

Med vennlig hilsen

Gunn Iren Müller utvalgsleder (sign)	Rune Benonisen utvalgsmedlem (sign)	Benedicte Mælan vara utvalgsmedlem (sign)

FORELDREUTVALGET FOR GRUNNOPPLÆRINGEN
Postboks 9360 Grønland, 0135 Oslo | Besøksadresse: Schweigaards gate 15 B, 0191 Oslo
Telefon: 22 05 90 70 | Faks: 22 05 90 71 | Org.nr.: 989 628 011 | post@fug.no | www.fug.no