



Saksframlegg

Saksbehandler: Hanne Birgitte Moen

Arkiv: A20

Arkivsaksnr.: 17/3310-1

Høring - Forslag til plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid

Vedlegg:

1. Høringsbrev -om forslag om å innføre plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid
2. Høringsnotat av 14. juni 2017 - Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid)

Rådmannens innstilling:

- Oppegård kommune støtter departementets fokus på å tenke tilpasset opplæring, tidlig innsats og intensiv oppfølging av elever som blir hengende etter på de laveste trinnene
- Oppegård kommune støtter ikke at det er nødvendig av å lovfeste retten til «*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*»

Saksutredning:

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet sender på høring forslag til endringer i Lov 17. juli 1998 nr. 6 om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova), og lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar(friskolelova) om plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid.

Høringsnotatet omhandler to forhold:

- 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.
- 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.

Oppegård kommune velger å avgi høring på det ene punktet i høringen, «en plikt til intensiv opplæring til elever på 1-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesning, skriving eller regning».

For å kunne sette skolene bedre i stand til å lykkes med prinsippet om tilpasset opplæring og tidlig innsats, vil departementet foreslå en plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn som sliter med lesing, skriving og regning.

Oppegård kommune ser ikke nødvendigheten av å lovfeste kommunens plikt til å gi tilbud om intensiv opplæring til elever på 1. – 4. trinn som sliter med lesing, skriving og regningen fordi elevens rett og kommunens plikt allerede er sikret gjennom dagens lovverk. Dagens lovverk sikrer også kommunens plikt til forsterket opplæring på de laveste trinnene (tidlig innsats). Oppegård kommune er ikke uenig i prinsippet om intensiv opplæring, men uenig i at det skal lovfestes. Dette begrunnes med kommunens og skolens lokale handlingsrom.

Høringsfristen er 20. september.

Bakgrunn for saken

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 om hvordan opplæringen tilpasses for elever som har svake ferdigheter i lesing og regning (jf. opplæringsloven § 1-3).

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.

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).

Hjemmelsgrunnlag

Gjeldene rett

Opplæringsloven § 1-3 Tilpassa opplæring og tidleg innsats

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat.

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.

Skolens plikt til å tilpasse opplæringen er regulert i opplæringsloven § 1-3. Opplæringsloven § 1-3 omfatter 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 enkeltvedtak.

Andre ledd i § 1-3 om tilpasset opplæring lovfester tidlig innsats. Tidlig innsats gjelder fagene norsk, samisk og matematikk på 1. - 4. årstrinn, og tidlig innsats skal særlig rettes mot elever som har svake ferdigheter i lesing og regning. Det skal vektlegges å ha særlig høy lærertetthet.

I tillegg gjelder opplæringsloven kap. 5 om spesialundervisning og opplæringsloven § 8.2 om at alle elever skal tilhøre en gruppe. Skoleeier har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, og skoleeier må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene kan oppfylles (jf. opplæringsloven § 13-10).

Forslag til ny lovtekst:

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. I tillegg foreslås det endring i rekkefølgen av nåværende paragraf.

Ny lovtekst § 1-4 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 rekning raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

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.

Økonomiske og administrative konsekvenser

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. Etter departementets vurdering legger tilskuddet til rette for at kommunene kan følge opp den nye plikten om intensiv opplæring. Midlene skal benyttes til lærerårsverk som skal støtte arbeidet med tidlig innsats. Det er vanskelig å si om dette er nok til å dekke det reelle behovet for økt lærertetthet da behovet vil variere fra år til år og fra kommune til kommune og skole til skole. Kommunenes plikt sikres gjennom § 13-10 og den foreslåtte lovendringen vil ikke endre kommunens plikt.

De foreslåtte reglene vil kunne utløse et behov for mer internkontroll i kommunene og bli gjenstand for statlig tilsyn, samt utløse et behov for ytterligere saksbehandling i enkeltsaker. Dette vil kunne medføre administrative konsekvenser for kommunene og skolene. Det er likevel vanskelig å si noe om i hvor stor størrelsesorden dette vil utgjøre.

Vurderinger, alternativer og begrunnelser

Det er bra at departementet gjør kommunene og skolene oppmerksom på viktigheten av tilpasset opplæring og tidlig innsats. Oppegård kommune mener det er viktig å legge vekt på de første årene i skolen. Dette vil kunne forbygge senere vansker for elevene. Det vil være avgjørende å ha fokus på de grunnleggende ferdigheter som, skriving, lesing og regning på de laveste trinnene. I dagens lovverk er det allerede statlige føringer som regulerer elevenes kompetanse og kommunens ansvar. Læreplanen for grunnskolen har kompetansemål på 2. og 4. trinn som sier noe om hva elevenes kompetanse skal være. I tillegg gjennomføres obligatoriske kartleggingsprøver på 1. – 4. trinn. Disse prøvene brukes til å kartlegge om elever trenger ekstra oppfølging. Oppegård kommune mener derfor at kommunen/skolen gjennom disse virkemidlene følger elevene tett opp og herved oppdager elever som trenger ekstra tilrettelegging. I tillegg regulerer dagens lovverk kommunens plikt til tidlig innsats og forsvarlig ressursbruk.

Oppegård kommune mener det er viktig å ha fokus på de grunnleggende ferdigheter og tidlig innsats, men det er unødvendig å lovfeste tiltak/praksis som mange kommuner/skoler allerede har i dag. Mange skoler tilbyr i dag blant annet lesekurs og andre former for tilpasset opplæring til elever som strever med de grunnleggende ferdighetene. Mange kommuner/skoler har i dag også god praksis og kartleggingsverktøy for å oppdage elever som trenger spesialundervisning.

I forslag til ny lovtekst 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 forventet progresjon blir nådd».

Hva som ligger i uttrykkene «hengende etter» og «forventet progresjon» er mangetydige vil gi rom for tolkinger. Ulikheter i elevgruppen, klassestørrelse og lærernes profesjonelle skjønn vil være ulikt. Dette er i dag en del av skolens handlingsrom og den nye lovteksten endrer ikke på dette. Utforming av den foreslåtte lovteksten gir ingen rettigheter til eleven, men en plikt for skolen.

Lovteksten knytter seg til skolen og ikke kommunen som ansvarlig myndighet. Oppegård kommune mener at dersom dette skal lovfestes må formuleringen rettes mot kommunen som er ansvarlig myndighet.

Med lokalt handlingsrom som overordnet utgangspunkt gjøres allerede mange av de tiltakene departementet foreslår. Kommunen/skolen trenger å bli gjort oppmerksom på at det er klokt å sette inn ressurser tidlig og er glade for departementets støtte på at man skal jobbe på denne måten, men dette trenger ikke presiseres ytterligere i ny lovtekst.

En intensiv opplæring skal kjennetegnes ved at den er kortvarig og målrettet. Elevene skal ikke avvike fra kompetansemålene, men settes i stand til å følge progresjonen i den ordinære opplæringen. Målet er at elevene på et tidlig tidspunkt får nødvendig støtte og opplever mestring innenfor felleskapet i den ordinære opplæringen. Intensivopplæringen skiller seg også fra spesialundervisningen ved at det ikke skal fattes enkeltvedtak. Oppegård kommune mener dagens regelverk ivaretar elevenes rett til tilpasset opplæring, tidlig innsats og forsterket lærertetthet. At lovforslaget forutsetter at det ikke skal fattes enkeltvedtak, vil heller ikke gi elevene bedre rettssikkerhet enn i dag. De nye reglene kan derfor utløse nye krav til internkontroll i kommunen, bli gjenstand for statlig tilsyn og aktualisere nærmere saksbehandling, selv om bestemmelsen ikke er knyttet opp mot reglene om enkeltvedtak.

Anbefaling

Oppegård kommune støtter ikke at det er nødvendig av å lovfeste retten til *«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»*, men støtter departementets fokus på å tenke tilpasset opplæring, tidlig innsats og intensiv oppfølging av elever som henger etter på de laveste trinnene.

Lars Henrik Bøler
rådmann

Jorunn Almaas
kommunalsjef skole, kvalifisering og barnevern