



Innst. 25 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:99 S (2014–2015)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Giske, Christian Tynning Bjørnø, Marianne Aasen, Tone Merete Sønsterud og Sigmund Steinnes om tidlig innsats i skolen

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen legge frem en sak om tidlig innsats i skolen, med særlig vekt på lese-, skrive- og regneferdigheter. Saken må inneholde forslag til hvordan man kan sikre at nødvendig hjelp og ressurser blir satt inn tidlig i opplæringsløpet, jf. opplæringslova § 3-1.
2. Stortinget ber regjeringen sørge for at elever som har behov for det, raskt får tilbud om ekstra tilrettelagt opplæring, slik at alle som har forutsetning for det, har tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning innen utgangen av 2. trinn.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti,

Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til representantforslaget, Dokument 8:99 S (2014–2015), om tidlig innsats i skolen.

Komiteen viser til at tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp i den norske skolen, og at tidlig innsats i skolen for å styrke elevenes læring og redusere behovet for spesialundervisning i mange år har vært et tverrpolitisk mål. Selv om mye er gjort for å styrke arbeidet med tidlig innsats i skolen, lykkes vi fremdeles ikke godt nok med å ta tak i hver enkelt elevs behov på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Komiteen viser til tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) som viser at det er nesten 3 ganger så mange som får spesialundervisning på 10. trinn som på 1. trinn. Andelen elever med spesialundervisning øker jo eldre elevene blir. Komiteen mener at kunnskapshull må fylles i det øyeblikk de oppstår, og at tiltak må settes inn så tidlig som mulig i opplæringsløpet.

Komiteen mener det er spesielt viktig at skolen jobber bevisst og målrettet med elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning, og at elever som sliter med dette, får god oppfølging i løpet av de første skoleårene.

Komiteen viser til at opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats må ses i sammenheng med reglene om spesialundervisning i lovens kapittel 5. Komiteen mener andelen elever med spesialundervisning kan reduseres gjennom styrket ordinær undervisning. Komiteen viser til at det er gjennomført tiltak som vil styrke det ordinære undervisningstilbudet. Blant annet vil det fra høsten 2015 settes inn flere ressurser til tidlig innsats ved å øke lærertettheten i 1.–4. trinn i kommuner med lav lærertetthet. I tillegg er det satt av midler til et forsk-

ningsprosjekt, som skal se på hvordan ekstra ressurser i skolen kan benyttes på ulike måter for å bidra til bedre oppfølging av den enkelte elev, og øke elevenes læringsutbytte.

Komiteen mener regelverket på området er klart, og at skoleeiers ansvar for å overholde krav i lov og forskrift er tydelig. Samtidig er det avgjørende at skoleeier følger opp ansvaret og har gode rutiner for å fange opp tilfeller der regelverket ikke blir fulgt. Komiteen mener kjernen i utdanningen handler om forholdet mellom lærer og elev. Det gode møtet mellom læreren og eleven skaper motivasjon, mestring og lærelyst. Det er avgjørende for tidlig innsats at lærerne har den pedagogiske og faglige kompetansen som trengs for å møte hver enkelt elevs behov.

Komiteen påpeker at det er en sterk sammenheng mellom elevers faglige prestasjoner og motivasjon, og sosiale faktorer. Tidlig faglig innsats med vekt på lese-, skrive- og regneferdigheter er viktig for å sikre faglig utvikling for hver enkelt elev, men kan ikke ses isolert fra sosiale hjelpetiltak som skal fange opp problemer tidlig i utdanningsløpet. Komiteen er opptatt av å redusere frafallet i skolen både gjennom forebyggende tiltak og gjennom å fange opp de elevene som er i ferd med å falle fra, og mener at tidlig innsats må bety at barns ulike utfordringer tas tak i så tidlig som mulig.

Komiteen viser til at skolehelsetjenesten mange steder har for dårlig kapasitet, til tross for at skolehelsetjenesten er en samfunnsøkonomisk gunstig måte å forebygge problemer som får konsekvenser både for faglige resultater og på andre samfunnsområder. Barn og unge som sliter med psykiske og fysiske vansker samt problemer i hjemmesituasjonen, bør møtes på lavest mulig nivå av trygge, kompetente voksne. Komiteen påpeker videre at en vesentlig styrking av skolehelsetjenesten vil kunne frigjøre ressurser blant lærere som vil kunne bruke tiden på faglig oppfølging av de samme elevene. Komiteen mener videre at det er behov for økt kompetanse om psykisk helse i skolehelsetjenesten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, mener at skolehelsetjenesten og PP-tjenesten i dag er for lite koordinert i sin oppfølging av barn, og mener det er hensiktsmessig å vurdere en sammenslåing av tjenestene.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, vil påpeke at på tross av innsats over mange år har vi ikke lyktes med å få ned frafallet slik vi hadde forventet og ønsket. Dette flertallet ønsker at flere elever skal gå ut av grunnsopplæringen med gode kunnskaper og ferdig-

heter, slik at de møter videre utdanning med en solid faglig grunnmur.

Dette flertallet vil understreke at både realfagsstrategien og lese- og skrivestrategien har som klar målsetting å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter tidlig i skoleløpet, noe som på sikt vil gi mindre frafall. Dette flertallet vil også påpeke at godt skoleeierskap med bruk av KOSTRA-tall, lokal skolestatistikk, resultater av nasjonale prøver m.m., er en betingelse for å iverksette gode tiltak gjennom tidlig innsats. Dette flertallet viser videre til at det jobbes med en ny rammeplan for barnehagen der det vektlegges gode overganger mellom barnehage og skole samt styrking av barnehagens arbeid med språk. Dette flertallet vil også vise til at regjeringen i sin realfagsstrategi varsler at innholdet i grunnsopplæringens læreplaner for matematikk skal fornyes slik at de gir bedre grunnlag for barn og unges læring.

Dette flertallet vil påpeke at kompetanseutvikling er barnehage- og skoleeieres ansvar, men at regjering og storting spiller en viktig rolle i arbeidet med å initiere og iverksette etter- og videreutdanningstilbud. Gjennom strategiene «Kompetanse for fremtidens barnehage», «Lærerløftet» og «Kompetanse for kvalitet» har regjering og storting investert betydelige ressurser i videreutdanning i prioriterte fag og områder.

Dette flertallet vil særlig vise til lærerløftet, der Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre bruker 1 mrd. kroner på videreutdanning for lærere i 2015. Videreutdanning for lærere i strategien «Kompetanse for kvalitet» bidrar til god faglig og pedagogisk kvalitet i grunnsopplæringen. Som en del av regjeringens satsing på realfag gis det et tilskudd på 75 pst. av årsverkkostnadene for videreutdanning i matematikk og naturfag. Gjennom stipendordningen får lærere 100 000 kroner for videreutdanning på 30 studiepoeng. Videreutdanningsstrategien som skal gjelde de neste ti årene, har matematikk som prioritert fag i hele strategiperioden. I «Lærerløftet» legges det opp til mulighet for fleksible og lokale løsninger. Strategien legger opp til at skoleeiere kan prioritere videreutdanning som er tett på lokale behov og utfordringer, og som er rettet mot elevenes læring og undervisningen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre vil videre vise til at det er innført krav om at lærerne skal ha fordypning i basisfagene. Kompetansekrav, videreutdanningsatsing og femårig lærerutdanning fra «Lærerløftet» øker læreres kompetanse og faglige trygghet, noe disse medlemmer mener vil bidra til økt nivå i skolen. Dette vil igjen bidra til bedre læring og mindre frafall.

Disse medlemmer viser til at det forventes at PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole før vedtak om spesialundervisning fattes. Dette er et helt nødvendig grep for å styrke spesialundervisningen i skolen og bidra til at barn som trenger det får den hjelpen de trenger så tidlig som mulig. Disse medlemmer viser til at det er bred enighet om at PP-tjenesten bør bidra til å finne løsninger som gir den enkelte hjelp innenfor rammen av tilpasset opplæring. Disse medlemmer vil videre vise til at det etter en markant økning i andel enkeltvedtak om spesialundervisning fra høsten 2006 til høsten 2011, har vært en nedgang i andelen de siste skoleårene. Disse medlemmer vil understreke at det har vært en positiv utvikling, da andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning nå er på om lag 8 pst. Dette utgjør i underkant av 50 000 elever i grunnskolen. Om lag halvparten av disse elevene hadde mindre enn 8 timer spesialundervisning i uken.

Komiteen mener det er urovekkende at et høyt antall elever dropper ut av videregående skole. Det er ulike grunner til at elevene faller fra, men det er en sammenheng mellom karakterer fra grunnskolen og gjennomstrømningen i videregående opplæring. Også foreldrenes utdanningsnivå har betydning for elevenes gjennomføringsevne. SSBs tall om gjennomstrømning i videregående opplæring viser at 87 pst. av elevene som har foreldre med høyere utdanning av lengre varighet, fullførte opplæringen i løpet av fem år. For elever med foreldre som har grunnskole som høyeste utdanning, er gjennomstrømningen i femårsperioden kun 46 pst. Skolen lykkes i for liten grad med å utjevne sosiale forskjeller, og tidlig innsats er en viktig nøkkel for å lykkes med dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at flere forskningsrapporter og forskningsgjennomganger, deriblant OECDs Education at a Glance 2014, konkluderer med at økt lærertetthet er av største betydning for elevenes læring på de laveste klassetrinnene. Faglig svake elever, elever med utenlandsk opprinnelse og barn av foreldre med lav sosialøkonomisk status, har spesielt god nytte av mindre gruppestørrelser. Flertallet viser til at de samme elevgruppene er overrepresentert i både spesialundervisningen og frafallsstatistikken i norsk skole. Flertallet mener derfor at økt lærertetthet i de laveste klassetrinnene er en målrettet og treffsikker satsing på tidlig innsats i skolen for å hjelpe de elevene som trenger det mest. Ved å gi lærerne mer tid til hver elev, blir det lettere å tilpasse undervisningen til den enkelte elevens behov.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Kristelig Folkeparti våren 2014 fremmet et forslag, Dokument 8:100 S (2013–2014), om innføring av en nasjonal bestemmelse for lærertetthet på skolenivå i grunnskolen. Forslaget innebærer en maks grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer på 16 elever for 1.–4. trinn, og på 24 elever for 5.–10. trinn. Dette medlem viser også til at Kristelig Folkeparti fikk gjennomslag for en satsing på økt lærertetthet i de laveste klassetrinnene i statsbudsjettet for 2015. Dette medlem mener en norm for lærertetthet vil sikre et likeverdig skoletilbud for alle elever uavhengig av bosted, bidra til å utjevne ulikheter i skolen og sikre flere elever godt læringsutbytte av den ordinære undervisningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven med ikrafttredelse 1. august 2009 med bakgrunn i St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen. Lovendringene slo fast «skoleeiers plikt til tilrettelegging av tidlig innsats for elever på 1.–4. trinn i fagene norsk eller samisk og matematikk». Innsatsen skal rettes mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning, blant annet ved økt lærertetthet. Plikten er en del av tilpasset opplæring. Lovendringene ga ikke elever individuelle rettigheter, og det ble ikke knyttet enkeltvedtak til opplæringen. Retten til spesialundervisning gjelder på samme måte som før. Formålet med «plikten til tidlig innsats» var å få flest mulig til å nå kompetansemålene i norsk eller samisk og matematikk, og at de elevene som hadde svakest grunnleggende ferdigheter skulle få et faglig løft (Rundskriv nr. F-12-09).

Disse medlemmer viser til at den rød-grønne regjeringen innførte også lese- og regnestrategier som jevnlig ble fulgt opp gjennom regjeringssperiodene. Disse medlemmer er fornøyd med at lese- og regnestrategiene videreføres av regjeringen Solberg.

Disse medlemmer viser til allerede eksisterende lovendringer og at den rød-grønne regjeringen iverksatte tiltak inspirert av Finlands måte å gi elevene kortere, men tidligere innsats når elevene trenger det. Disse medlemmer viser til at det foregår mye godt arbeid for tidlig innsats i Skole-Norge, men at fokus og innsats må forsterkes. Disse medlemmer viser til Dombås skole i Oppland som har innført en egen modell for organisering av undervisningen gjennom blant annet to-lærersystem i både praktiske og teoretiske fag. Disse medlemmer mener det må være et mål og en klar forventning om at en i utdanningssektoren lærer av hverandre gjennom beste praksis, all den tid alle skoler allerede i dag er

pålagt plikt til å gi elevene hjelp tidlig uten at det skal gjøres enkeltvedtak om spesialundervisning.

Disse medlemmer er bekymret over at det hvert år er ca. 28 000 elever, eller 44 pst. av et årskull, som ikke fullfører grunnopplæringen på normert tid. Rundt halvparten av disse fullfører og består aldri grunnopplæringen. Mye tyder på at elever som faller fra videregående opplæring, har falt av allerede i grunnskolen. Disse medlemmer viser til at 10 pst. av elevene med 2,5 i gjennomsnittskaraktar fra grunnskolen fullfører og består videregående opplæring (ifølge Utdanningsdirektoratets gjennomføringsbarometer fra 2015).

Disse medlemmer merker seg at det i flere år har vært stor bevissthet og oppmerksomhet rundt tidlig innsats som begrep i skolen. Disse medlemmer viser blant annet til lovendringene i opplæringsloven i 2009 der «skoleeiers plikt til tilrettelegging av tidlig innsats for elever på 1.–4. årstrinn» ble slått fast. På tross av dette vet vi at hjelpetiltak ofte settes i gang for sent. Dette illustreres blant annet ved å se hvordan omfanget av spesialundervisning i grunnskolen fordeler seg. GSI-tall fra 2014/2015 viser at andelen elever med spesialundervisning har flatet ut, med en beskjeden nedgang de siste 4 årene. Men tallene viser fortsatt at det er 3 ganger så mange som får spesialundervisning i 10. klasse som i 1. klasse, på tross av at grunnmuren for den videre lese-, skrive- og regneopplæringen legges de første årene i barneskolen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener dette er et uttrykk for at man ikke har kommet langt nok i implementeringen av tidlig innsats som metode i skolen. Disse medlemmer mener det er behov for at det legges frem en helhetlig sak om tidlig innsats i skolen, slik at man sikrer både nødvendig kompetanse og ressurser, samt at man vurderer alternative organiseringsformer for å sikre at prinsippet om tilpasset opplæring nås.

Disse medlemmer fremmer forslag 1 i dokumentet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det skal være et mål at alle elever som har forutsetning for det, går ut av 2. klasse med tilfredsstillende ferdigheter innen lesing, skrivning og regning. Disse medlemmer mener elever som er under bekymringsgrensen på kartleggingsprøvene i 1.–4. trinn, må sikres automatisk tilrettelegging av opplæringen, slik at de raskt kan komme opp på et tilfredsstillende nivå. Alle skoleeiere må ha konkrete rutiner for å følge opp arbeidet. Tilretteleggingen kan eksempelvis skje i form av ekstra intensivopplæring, slik de blant annet gjør i den finske skolen. Disse

medlemmer mener det i denne sammenheng bør vurderes å etablere nasjonale standarder for oppfølging av og tilrettelegging for elever som sliter med én eller flere av de grunnleggende ferdighetene. Disse medlemmer understreker at hensikten med forslagene er å sikre at nødvendige ressurser blir satt inn tidlig i opplæringsløpet, uten at det må være betinget av et enkeltvedtak om spesialundervisning, slik det praktiseres mange steder i dag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker at retten til spesialundervisning slik den eksisterer i dag skal videreføres, men at spesialundervisning i hovedsak skal rettes mot elever som har større og mer langvarige utfordringer.

Disse medlemmer viser til at en sterk kommuneøkonomi er en grunnleggende forutsetning for en god skole. Å gi hver enkelt elev den oppfølgingen de trenger, handler også om ressurser, som én av flere viktige faktorer.

Disse medlemmer viser til at stadig flere av elevene i norsk skole får undervisning i store klasser, og at én av fire elever i dag går i skoler med mer enn 20 elever pr. lærer. Dette reduserer muligheten til individuell oppfølging, og gir et dårlig utgangspunkt for tidlig innsats. Disse medlemmer mener at flere lærere, særlig på de yngste klassetrinnene, er en viktig forutsetning for å sikre at lærerne har tid og kapasitet til å gi alle elever den hjelpen de trenger tidlig i opplæringsløpet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser videre til Arbeiderpartiets forslag under behandlingen av kommuneproposisjonen for 2016, hvor det ble foreslått å styrke kommunenes inntekter med 3 mrd. kroner, hvorav 2 mrd. kroner er frie inntekter, for blant annet å gi kommunene handlingsrom til å ansette flere lærere. Videre foreslo Arbeiderpartiet en særskilt satsing på tidlig innsats, som en oppfølging av Arbeiderpartiets løfte om en lese-, skrive- og regnemilliard.

Disse medlemmer fremmer forslag 2 i dokumentet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at tidlig innsats i skolen først og fremst handler om lærernes tid og kompetanse. Å følge godt med på og sikre tett oppfølging av elevene de første skoleårene krever lærere med tid til hver enkelt. Å sette i verk ekstratiltak overfor elever som sliter med lesing, skrivning eller regning, krever at skolene har tilstrekkelig med læreresressurser.

Disse medlemmer mener videre at øvingsarbeidet i skolen bør organiseres på en måte som bedre

tilrettelegges for de elevene som får lite hjelp hjemme. Dersom øvingsarbeidet ble gitt innenfor rammen av skoledagen med kvalifisert hjelp til stede, ville det gi verdifull trening i grunnleggende ferdigheter for elevene. Disse medlemmer viser til flere prøveordninger med skolelekser i norske kommuner og vil følge dette forsøksarbeidet tett, med særlig blick på konsekvensene for elever som sliter med grunnleggende ferdigheter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener en nasjonal ressursnorm for lærertetthet vil være det mest treffsikre virkemiddelet for tidlig innsats. Sosialistisk Venstreparti har foreslått at det ikke skal være mer enn 15 elever pr. lærer på 1–4. trinn og ikke mer enn 20 elever pr. lærer på 5.–10. trinn. Denne normen bør gjelde på skolenivå. Det gir skolene den nødvendige fleksibiliteten for å sikre at lærerressursene rettes mot de klassene og elevene som trenger det mest. Forskning viser at gode resultater av flere lærere krever at arbeidsformene tilpasses den økte lærertettheten, for eksempel gjennom mer én-til-én-oppfølging av elever som trenger ekstra hjelp.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak om tidlig innsats i skolen, med særlig vekt på lese-, skrive- og regneferdigheter. Saken må inneholde forslag til hvordan man kan sikre at nødvendig hjelp og ressurser blir satt inn tidlig i opplæringsløpet, jf. opplæringslova § 3-1.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at elever som har behov for det, raskt får tilbud om ekstra tilrettelagt opplæring, slik at alle som har forutsetning for det, har tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter i lesing, skrivning og regning innen utgangen av 2. trinn.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:99 S (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Giske, Christian Tynning Bjørnø, Marianne Aasen, Tone Merete Sønsterud og Sigmund Steinnes om tidlig innsats i skolen – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 13. oktober 2015

Trond Giske

leder

Anders Tyvand

ordfører

