

Saksprotokoll

Behandlet i

Hovedutvalg for oppvekst og kultur, Alta kommune 22.11.2011

Vedtak:

1. Hovedutvalg for oppvekst og kultur i Alta kommune finner ikke at forslaget om å innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet på grunnskolens ungdomstrinn vil ha noen praktisk betydning for kommunens skoler. Kommunens beregning av lærertetthet i egne skoler viser at en slik lovendring ikke vil ha noen konsekvens. Det vurderes derfor som uhensiktsmessig å innføre bestemmelser i lov når denne vil være uten betydning. Vi er derimot bekymret for effekten på det lokale selvstyret om det fastsettes nasjonale detaljerte retningslinjer/standarder for ungdomstrinnet. En slik standard for et trinn vil kunne utløse krav om standarder også for de øvrige trinn. Krav om nasjonale standarder vil trolig bli fulgt opp på ulike områder. Dette kan bidra til å svekke det lokale ansvar for skoleverket og andre kommunale tjenester. Vi mener at lokale politikere må få ta ansvar for å utvikle gode skoler ut fra lokale vurderinger. Vi mener at dagens bestemmelser i opplæringsloven gir grunnlag for å sikre forsvarlig skoletilbud for elever.
2. Hovedutvalg for oppvekst og kultur i Alta kommune støtter forslaget om å innføre en lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever. Vi mener at egne innføringsklasser ofte vil være et godt virkemiddel for å gi disse elevene god norskopplæring slik at de raskere kan få utbytte av opplæringen i ordinære klasser.

Saksopplysninger:

Vedlegg:

- Brev datert 04.10.11 fra Kunnskapsdepartementet: Høring – forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om lærertetthet i grunnskolen m.m.(vedlagt)

Andre saksdok.:

- Kommunestyresak 18/11: Utredning om lærertetthet (ikke vedlagt)

Bakgrunn:

Del 1: Forslaget om nasjonal bestemmelse om lærertetthet

Formål:

Formålet med lovendringen som er lagt fram er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Det vurderes som viktig for

en god skole at hver elev får god opplæring. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet kan bidra til å sikre likhet og likeverd.

Målet med forslaget til lovendring er å sikre at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen sett under ett.

Gjeldende bestemmelser:

Dagens bestemmelser er inntatt i opplæringslovens § 8-2:

”I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.”

Dette innebærer at skolen må ha de lærerressursene som skal til for at undervisningen kan bli pedagogisk forsvarlig. Hva som er pedagogisk forsvarlig må vurderes ut fra om elevene kan få tilstrekkelig tilpasset opplæring ut fra evner og forutsetninger jf. opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats.

Samlet må pedagogisk forsvarlighet bedømmes konkret og ut fra skjønn, bl.a. i lys av opplæringens innhold, elevsammensetning, lærerdekning og lærerkompetanse. For øvrig må opplæringen på tilsvarende måte være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Før 2003 fastsatte loven såkalte klassedelingstall. Dette innebar at det var fastsatt tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være med 30/28 elever pr klasse.

Da klassedelingstallene ble tatt ut av loven fattet Stortinget i tillegg et plenumsvedtak, om at de tidligere klassedelingstallene skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsene om klassedelingstall ble opphevet.

Kommunen har i dag ansvar for at alle skoler fortsatt skal tildeles like mye lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassedelingstallene.

Det er også andre krav i lov og forskrift som kan utløse ekstra læretimer slik som:

- Spesialundervisning for de elevene som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære (tilpassede) opplæringen, jf. § 5-1.
- Særskilt språkopplæring for språklige minoriteter, jf. § 2-8.
- Tegnspråkopplæring, jf. § 2-6.
- Punktskriftopplæring, jf. § 2-14.
- Målformer i skolen, jf. § 2-5.
- Finskopplæring for elever med kvensk-finsk bakgrunn, jf. § 2-7.
- Opplæring i og på samisk, jf. lovens kapittel 6.

Dessuten må lærerdekningen være tilstrekkelig for å kunne dekke innholdet i læreplanene og den fastsatte fag- og timefordelingen.

I høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen som skal sikre en *minimumsressurs*. Høringsnotatet inneholder to modeller. Den ene modellen innebærer en lovfesting av lærertetthet på den enkelte skole, mens den andre modellen er en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet i den enkelte kommune. Under hver av modellene er det eksempler på ulike *nivåer* for en minimumsressurs på ulike trinn.

Noe forskning understøtter at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet kan være gunstig for visse elevgrupper. For elever som har foreldre med lavt utdanningsnivå og for elever på de laveste årstrinnene kan en økt lærertetthet ha effekt på læringsutbytte.

Ved innføringen av en bestemmelse om lærertetthet, er det imidlertid viktig å være klar over at økte ressurser ikke automatisk fører til økte faglige elevprestasjoner. Forhold som bidrar til svak effekt på elevresultater er bl.a. at lærerne viderefører samme undervisningsopplegg, redusert foreldreinvolvering og redusert egeninnsats fra elever. Heller ikke internasjonal forskning finner sterke sammenhenger mellom lærertetthet og resultater.

Hattie (2009) peker på at en forklaring på at redusert klassestørrelse ikke fører til bedre elevprestasjoner, er at undervisningsopplegget ikke endres. Ved innføringen av en eventuell bestemmelse om lærertetthet er det derfor viktig å samtidig satse på bl.a. kompetanseheving av lærere, målretting av kompetanseutviklingsmidler og styrking av hjem-skole samarbeidet.

Konkret foreslås det at det lovfestes en tallfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet for læredeknigen ved ungdomstrinnet knyttet til den enkelte skole/kommune og ordinær undervisning.

§ 8-2 nytt tredje ledd:

Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte skole samlet ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer. Dette gjelder ordinær undervisning.

Alternativt 2:

Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer.

Del 2: Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever

Opplæringsloven og privatskoleloven har ikke egne bestemmelser som legger klare og entydige føringer på hvordan ulike innføringstilbud kan organiseres. Det er imidlertid flere bestemmelser av betydning for nyankomne elever og for organiseringen av opplæringen for disse elevene.

Rett og plikt til opplæring

Alle barn som er bosatt i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring iht. opplæringsloven § 2-1. *Retten* til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. *Plikten* til grunnskoleopplæring trer inn når oppholdet har vart i tre

måneder. Retten og plikten starter til vanlig det kalenderåret barnet fyller 6 år, og varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Dette betyr at barn som er nyankomne i Norge, og som antas å bli i Norge i mer enn tre måneder, har rett til å begynne på skole så snart de kommer til landet. Plikten til å begynne på skole inntreffer ikke før de faktisk har vært i Norge i tre måneder.

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til offentlig grunnskoleopplæring for alle barn som er bosatt i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-1.

Rett til særskilt språkopplæring

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring i faget norsk inntil eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8.

Nærskole og organisering

Elever i grunnskolen har etter opplæringsloven § 8-1 første ledd rett til å gå på nærskolen. Med nærskolen menes den skolen som ligger nærmest eller skolen i nærmiljøet som eleven sogner til. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til særskilt språkopplæring. Det skal treffes et enkeltvedtak om elevens skoleplassering. Foreldre/foresatte kan søke om at eleven plasseres på en annen skole enn nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 annet ledd. Skoleeier skal da treffe et enkeltvedtak hvor det tas stilling til søknaden.

Organisering

Regelverket bør ikke være til hinder for en organisering i innføringsklasser eller på innføringsskole, hvis kommunen og eleven/foresatte mener det er den beste løsningen for eleven.

Elever i grunnskolen som har et annet morsmål enn norsk (og samisk) har en rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. For nyankomne elever på grunnskolen foreslås det at de skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud, hvor formålet er å lære eleven tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring. Elever skal kun tilbys innføringstilbud dersom dette er til det beste for eleven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det foreslås at slike innføringstilbud kan ha en varighet på inntil ett år, men at det i særskilte tilfeller kan vare inntil halvannet år. Videre foreslås det at det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemål. For å sikre elevene/foresatte en valgfrihet foreslås det at et slikt vedtak krever samtykke fra elev/foresatte. Det er kommunen som skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, jf. § 2-8 fjerde ledd. Det foreslås at rammene for organisering av opplæringen for denne gruppen elever i innføringstilbud knyttes til enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring. Det understrekes at alle de øvrige bestemmelsene i opplæringsloven vil gjelde for innføringsklasser og innføringsskoler som for eksempel krav til lærerkompetanse, rektor, skolemiljø, skyss mv.

Høring/merknader:

Økonomiske konsekvenser:

De økonomiske konsekvensene av forslaget er beskrevet i utredningen, og det er opplyst at evt merkostnader for kommuner skal kompenseres. Det forutsettes derfor at evt endringer i lovbestemmelser ikke fører til økte kostnader.

Vurdering:

Del 1: Forslaget om nasjonal bestemmelse om lærertetthet

Alta kommunestyre behandlet i sak 18/11 Utredning om lærertetthet i skolene i Alta. I utredningen var det framlagt beregninger av lærertetthet for alle skoler i Alta. Lærertettheten i Alta var sammenholdt med andre kommuner det er relevant å sammenligne seg med ut fra størrelse og skolemønster. Lærertetthet i Alta var videre sammenholdt med gjennomsnittet i Norge og Finnmark, og det var framlagt analyse av lærertetthet mellom skoler i Alta.

De forslag som er framlagt i denne høringen om en gjennomsnittlig lærertetthet for ungdomstrinnet på 20/21/22 elever innebærer ikke at det vil bli flere lærere i skolene i Alta. Bestemmelsen vil kunne utgjøre en forsikring om et minimumsnivå for lærertetthet for skoler i Norge, men de økonomiske vurderingene som er framlagt i dokumentet viser at en endret bestemmelse kun vil få betydning for et relativt lavt antall skoler og kommuner.

KS uttaler i en reaksjon på forslaget at modellen med et lærertetthetskrav på skolenivå kan føre til svært uheldige konsekvenser i kommuner. Her vises det til at det i Oslo kommune kan føre til at ressurser flyttes fra skoler med krevende pedagogiske miljø på Oslo øst til skoler med mindre utfordringer på Oslo vest. KS argumenterer etter dette for at en evt minimumsstandard må gjelde for kommuner.

KS uttrykker imidlertid at organisasjonen er skeptisk til en slik minstestandard ut fra at dette vil kunne føre til svekket lokalt folkestyre. Det argumenteres med at slike nasjonale standarder kan føre til at kommunepolitikere får mindre innflytelse på utforming av en lokalt forankret skolepolitikk.

Det er selvsagt slik at det er et spenningsfelt mellom skole som lokalpolitisk styringsområde og skole som en nasjonal oppgave. Undersøkelser viser at det er forskjeller mellom kommuner knyttet til ressurstildeling til å drive gode skoler. Det er derfor grunn til å spørre om elevers tilbud skal være avhengig av hvilken kommune de bor i eller om det er en nasjonal oppgave å sikre alle elever det samme gode skoletilbudet.

I denne sammenhengen er det viktig å understreke at det er mange faktorer som påvirker skoletilbudet. Det er selvsagt slik at lærertetthet er en faktor, men det er samtidig slik at det er avdekket til dels store forskjeller mellom skoletilbud i en og samme kommune. Det er m.a.o. ikke kun lærertetthet som har betydning for kvaliteten i elevenes opplæringstilbud.

Det er grunn til å bruke tid på å utrede tilstrekkelig og vurdere nøye om en skal vedta en nasjonal standard for lærertetthet fordi det er stor usikkerhet knyttet til om dette tiltaket vil ha effekt.

Tiltaket vil koste penger fordi de kommunene som i dag har flere elever pr lærer enn den nasjonale standarden skal bli kompensert for kostnadene ved tiltaket. Det er grunn til å spørre om alternativ anvendelse av disse ressursene kan gi mer effekt for elever i Norge. Sentrale oppgaver som nasjonal skolering i klasseledelse og læringsstrategier vil trolig kunne ha mer effekt for kvaliteten i våre skoler.

For vår kommune vil tiltaket ikke ha praktisk betydning.

Del 2: Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever

Alta kommune mener at dette forslaget er nødvendig og riktig. Forslaget fører til en lovregulering av dagens praksis i skole Norge, og forslaget sikrer derfor at lovtekst er i samsvar med den praksis som myndighetene har godkjent i flere år. Tiltaket vil bidra til ryddighet, og forslaget klarlegger retningslinjer for denne type tilbud på en god måte.

Alta 28.12.11

Per Hindenes
Kommunalleder Barn og unge sektor