



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	11/01653-2	Janicke Sæther Olsen	008;O;SKB	29.11.2011

Høring - forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov – Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.

Vi viser til høringsbrev datert 04.10.2011, med forslag om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.

Høringen omfatter blant annet forslag om

- å innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
- å innføre en lovbestemmelse som klargjør at skoleeiere kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
- å innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Barneombudets mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av egen tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er begrenset til barn under 18 år.

Høringsgrunnlaget

Pkt 2. Lærertetthet

Formålet med høyere lærertetthet er

- å bidra til å bedre arbeidsforholdene for lærerne, og å beholde seniorlærere
- å øke lærerens mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid
- å gjøre det enklere å legge til rette for etter- og videreutdanning av lærerne

Høringsnotatet foreslår to modeller for å sikre en minimumsressurs, enten

- å lovfeste lærertettheten på den enkelte skole, eller
- å lovfeste en gjennomsnittlig lærertetthet i den enkelte kommune

Det er ikke forsket mye i Norge på effekten av lærertetthet. Senter for Økonomisk forskning (SØF) undersøkte i 2008 og 2010 sammenhengen mellom elevprestasjoner og lærertetthet. SØF fant at redusert klassestørrelse eller økt læringsutbytte kan være gunstig for enkelte elevgrupper, men fant ingen direkte sammenheng mellom lærertetthet og resultater (Kilde: SØF 2008 og 2010).

Hattie (2009) peker på at forklaringen på at redusert klassestørrelse ikke fører til bedre elevprestasjoner, er at undervisningsopplegget ikke endres. KUD fremhever at videreføring av samme undervisningsopplegg, redusert foreldreinvolvering og redusert egeninnsats fra elever, bidrar til svak effekt på elevresultater. Skoleeiere må derfor også ta tak i disse sidene ved opplæringen.

Tilstrekkelige lærerressurser er skoleeierens ansvar. Kunnskapsdepartementet fremhever at hva som er pedagogisk forsvarlig må vurderes ut fra om elevene kan få tilstrekkelig tilpasset opplæring ut fra evner og forutsetninger (opplæringsloven §1-3), dvs. tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg er det andre krav som skal oppfylles, blant annet at opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig.

I tillegg til at de tidligere klassedelingstallene i henhold til Stortingets plenumsvedtak fortsatt skal ligge som minstenivå for ressurstildeling, så er det andre forhold som også kan utløse ekstra lærertimer, så som spesialundervisning (opplæringsloven kapittel 5) og språkopplæring (opplæringsloven kapittel 2 om tegnspråkopplæring, punktskriftopplæring, målformer i skolen, finskopplæring, og opplæring i og på samisk).

Forslaget i høringen innebærer en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Det vil si forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse kan beregnes med utgangspunkt i

- det totale antallet elev- og lærertimer, eller
- antall elev- og lærertimer til ordinær undervisning (dvs. at timer til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke er med i beregningsgrunnlaget)

Etter Barneombudets vurdering gir det sistnevnte punktet et riktigere bilde på ressursen, fordi spesialundervisning er individuelle rettigheter som gis som enetimer eller i liten gruppe.

Lovfesting av minimumsressurser på skolenivå vil sikre et likeverdig tilbud til elevene, og hindre usaklig forskjellsbehandling mellom kommuner. Videre er det en garanti for at kommunen ikke regner inn ressurser som ikke er reelt tilgjengelige eller synlige for elevene.

Lovfesting av minimumsressurser på kommunenivå vil innebære at skoleeier ikke får plikt til å sørge for en minimumsressurs på den enkelte skole. Dermed kan kommunen fremstille det som om elevene har en bedre ressurstilgang enn det som er reelt tilgjengelig for mange elever.

Pkt. 3 Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever

Bakgrunnen for høringen er at Østbergutvalget i NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*, fremhevet behovet for tydelige retningslinjer for organiseringen av opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Kunnskapsdepartementet la i Stortingsmelding 22: *Motivasjon-Mestring-Muligheter, Ungdomstrinnet*, vekt på at regelverket ikke bør være til hinder for å organisere egne innføringsklasser og innføringsskoler dersom skoleeier og foreldre/elever mener det er den beste løsningen.

Departementet foreslår nå en slik klargjøring i loven. Videre foreslår departementet en klageinstans for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 for elever i den videregående opplæringen.

Opplæringsloven og privatskoleloven har ikke egne bestemmelser som legger entydige føringer på hvordan ulike innføringstilbud kan organiseres. Barn som oppholder seg i Norge har rett og plikt til opplæring, så fremt de forventes å oppholde seg i Norge mer enn 3 måneder. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har etter søknad rett til videregående opplæring, dersom de har lovlig opphold. Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring, inntil eleven har "tilstrekkelige ferdigheter" i norsk. Elevene kan også ha rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig.

Departementet fremhever at fellesskolen har sterke tradisjoner. Likeverd, inkludering og tilpasset opplæring er viktige prinsipper. Elever, også nyankomne elever, har rett til å gå på nærskolen - det vil si den skolen de sokner til. Opplæringsloven har bestemmelser om organisering i klasser og basisgrupper. Til vanlig skal ikke organiseringen skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Bestemmelsene skal ikke hindre muligheten for å organisere undervisningen av hensyn til elevens behov og rettigheter etter andre bestemmelser, for eksempel rett til særskilt språkopplæring for språklige minoriteter.

Departementets forslag innebærer en mulighet for skoleeiere til å tilby nyankomne minoritetsspråklige elever et innføringstilbud. Kommunene og fylkeskommunene får ingen plikt til å tilby dette. Et særskilt opplæringstilbud krever samtykke fra elev/foresatte.

Pkt. 4. Alternativ og supplerende kommunikasjon

Å uttrykke seg muntlig er en av fem grunnleggende ferdigheter som skal prioriteres i følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Barn som helt eller delvis mangler tale, trenger andre uttrykksformer. Alternative og supplerende kommunikasjon (ASK) er fellesbetegnelsen for disse uttrykksformene.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne pålegger konvensjonspartene å legge til rette for innlæring av blant annet alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Opplæringsloven har ikke bestemmelser som særskilt regulerer opplæringen for elever som har behov for ASK, men loven inneholder generelle bestemmelser som gjelder alle elever.

Departementet fremhever at god og oppdatert kompetanse om ASK er avgjørende for å sikre et godt opplæringstilbud for dem som har store kommunikasjonsvansker som følge av helt eller delvis manglende tale. Det er behov for at undervisningspersonalet har grunnleggende kunnskap om ASK. Spisskompetanse om ASK eksisterer i dag på statlig nivå.

Departementet foreslår å tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket.

Konklusjon

1. Barneombudets høringsuttalelse om lærertetthet (høringens pkt. 2)

Barneombudet støtter forslag om å innføre nasjonale regler om lærertetthet i grunnskolen. Barneombudet er enig med departementet i at nasjonale bestemmelser om lærertetthet kan bidra til å sikre et likeverdig tilbud til elevene, og hindre usaklig forskjellsbehandling i kommunene.

Barneombudet anbefaler lovfestede minimumsressurser på skolenivå knyttet til den ordinære undervisningen. Det er flere lærere i kommunen enn de som jobber i skolen. Det er de ressursene som kommer eleven til gode som bør regnes. Å knytte ressursene til skolenivå, vil hindre kommunen i å regne inn lærerressurser som kommunen benytter til andre formål enn i skolen. Å knytte lærerressursene til skolenivå, vil hindre kommunen i å fremstille det som om de har en bedre lærertetthet enn det som er reelt. Det er også derfor ressursene bør knyttes til den ordinære undervisningen.

Barneombudet vil fremheve at det ikke kan være et mål for departementet å lage nasjonale normer som ikke får noen reell effekt for elevene. Å unngå å knytte lærerressursene til skolenivå, med begrunnelse at det vil kreve flere lærer, fremstår som selvmotsigende. Ønskes tiltak til beste for elevene, så et det et minimumskrav at tiltaket får reell – og målbar – effekt for elevene. Barneombudet ser det ikke som en løsning å ansette ukvalifiserte lærere. Men vi vil oppfordre departementet til å vurdere skolens behov for velkvalifiserte arbeidstakere fra andre yrkesgrupper, som kan overta en del av lærernes oppgaver. På den måten kan mange av de velkvalifiserte lærerne som finnes i skolen få frigjort tid som kan komme elevene til gode. Det bør også satses på økt kvalitet på lærerutdanningen og læreryrket, og på økt kvalitet på skoleledelsen. Disse tiltakene vil trolig også øke læreryrkets anseelse. Barneombudet vil anbefale både kommunene og statlige myndigheter å benytte alle nødvendige virkemidler for å sikre seg de personer som kan gi best mulig opplæring til elevene.

Dersom en nasjonal bestemmelse om lærertetthet skal innføres etappevis, vil Barneombudet anbefale at lærertettheten først økes på 5.-7.trinn. Dette som ledd i satsningen med tidlig innsats. Barneombudet er uenig med departementet om først å øke lærertettheten på ungdomstrinnet. Økt innsats på siste del av barneskolen må forventes å ha god effekt, og være noe som elevene kan bringe med seg over i ungdomskolen.

At lærerne på ungdomsskolen har behov for å forbedre sine arbeidsrutiner, bedre lærerkompetansen og ta i bruk endrede undervisningsmetoder, er først og fremst et arbeidsgiveransvar som ikke alene kan løses ved å øke lærertettheten. Elevenes behov bør stå i sentrum for valg av løsninger, jfr. barnekonvensjonen artikkel 3. Økt lærertetthet gir mulighet for å avdekke hjelpebehov tidlig, og til å jobbe forebyggende. Dette vil være verdifullt på det personlige plan for de barna det gjelder, og det fremstår som fornuftig rent samfunnsøkonomisk.

2. Barneombudets høringsuttalelse om innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever (høringens pkt. 3)

Barneombudet støttet i vårt hørings svar Østbergutvalget i behovet for tydelige retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn skal organiseres, og anbefalte at det blir utarbeidet en veileder.

Utgangspunktet for organiseringen og innholdet bør være barnets beste, jfr. Barnekonvensjonen artikkel 3. Innføringsklassen skal sikre at elevene får bruke sine ressurser, og tilbudet må ha fokus på norskopplæring og på nivåbasert undervisning i ulike fag. Barneombudet støttet Østbergutvalget i at innføringstilbudet bør ha avgrenset varighet, og at målet må være at elevene gradvis blir integrert i ordinære klasser. Fellesskolens prinsipper må ikke gå på bekostning av nyankomne minoritetsspråklige elevers behov for tilpasset opplæring og nødvendig tilrettelegging. Mestringsfølelse er av vesentlig betydning for barns læring og utvikling. Dersom forskning viser at et tidsbegrenset separat tilbud vil gi et bedre grunnlag for læring og inkludering, bør denne muligheten benyttes.

Det er en utfordring at skolelovene forutsetter stor handlingskompetanse hos elever og deres foreldre, en forventning som kan virke overdreven for den gjennomsnittlige familie, og som må antas å være fraværende for en nyankommet minoritetsspråklig elev uten nødvendig kunnskap om rettigheter, system eller språk. Barneombudet fremhever behovet for bestemmelser som hindrer skoleeiere i å gi et innføringstilbud ut fra hensynet til egne ressurser og andre kommunale behov. Jo flere vikarierende motiv som kan oppstå, jo viktigere med dokumentasjon, tilsyn og kontroll. Et sentralt regelverk bør definere standarder og kvalitetskrav. Disse må ligge til grunn for en vurdering av når det er til elevens beste å utnytte det ordinære opplæringstilbudet. Det er viktig at eleven selv blir involvert, og at det legges stor vekt på elevens synspunkt og forslag til løsninger, jfr. barnekonvensjonen artikkel 12.

3. Barneombudets høringsuttalelse om alternativ og supplerende kommunikasjon - ASK (høringens pkt. 4)

Barneombudet er glad for at Kunnskapsdepartementet kommer med forslag til endringer i opplæringsloven for å presisere retten til opplæringen for elever som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjonsformer. Dette er noe vi har vært opptatt av, og som vi har tatt opp med departementet tidligere.

Slik vi ser det, vil innføringen av en ny § 2-16 i opplæringsloven om opplæring av elever med alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og tilsvarende bestemmelser i § 3-13 for elever i videregående opplæring og § 3-14 i privatskoleloven, styrke rettighetene til barn som trenger alternative kommunikasjonsformer.

Barneombudet vil understreke at det er viktig at også barn i førskolealder blir sikret retten til opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. For barn som trenger alternative kommunikasjonsformer, er det nødvendig at opptrening og bruk av dette starter tidlig. Det må derfor inn en lovbestemmelse i barnehageloven som sikrer retten til denne kommunikasjonsformen for de som trenger det.

Barneombudet registrerer imidlertid at departementet har knyttet tilgangen til ASK tett opp til kapittel 5 om spesialundervisning i opplæringsloven. Det vises til dette kapittelet i forslagene til lovtekst i § 2-16, § 3-13 og § 3-14. Barneombudet vil derfor understreke at mange barn med behov for ASK ikke nødvendigvis vil ha behov for

spesialpedagogisk hjelp. Selv om det kan være hensiktsmessig at en i § 2-16 annet ledd knytter ”nødvendig opplæring i alternativ og supplerende kommunikasjon” opp til retten til spesialundervisning, er det viktig å understreke at dette ikke må bety det samme som å likestille ASK med spesialundervisning. Barn med ASK er en svært uensartet gruppe med ulike forutsetninger og behov. For mange av disse barn vil det handle mer om tilpasset opplæring, jf § 1-3, enn spesialundervisning. Dette fremkommer også av merknadene i kapittel 4.8 i høringsnotatet. Det kan derfor være en fordel at disse merknadene senere blir stående i en forskrift til lovteksten.

Til slutt vil vi presisere at retten til opplæring ved bruk av ASK henger sammen med tilgangen på kompetanse, læremidler og hjelpemidler for å kommunisere. Skal retten til opplæring bli en reell rettighet for de barna som har behov for alternative kommunikasjonsformer, må undervisningspersonell sikres den nødvendige kompetansen.

Barneombudet viser for øvrig til høringsvaret til ISAAC Norge. ISAAC Norge er, slik vi har forstått det, den organisasjonen i Norge som kan mest om behovene til barn og voksne med kommunikasjonsvansker.

Vennlig hilsen

Knut Haanes
nestleder

Janicke Sæther Olsen
seniorrådgiver

Dette brevet er elektronisk godkjent, og har derfor ingen underskrift.
KH - 10.01.2012