



Saksframlegg

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for oppvekst og levekår	13.12.2011

Forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov.
Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m. Høring.

Rådmannens innstilling:

1. Eidsvoll kommune slutter seg til uttalelsen fra KS og går i mot en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.
2. Eidsvoll kommune slutter seg til den foreslåtte endringen i opplæringsloven §§ 2 – 8 og 3-12, samt privatskoleloven § 15-2 om særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
3. Eidsvoll kommune slutter seg til uttalelsen fra KS går imot en lovregulering av rett til alternativ og supplerende kommunikasjon.

Vedlegg som følger saken:

- 1 Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, innføringstilbud og opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Høring
- 2 Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskolelov - Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.
- 3 Høringsbrev fra KS

Utskrift av saken sendes til

Kunnskapsdepartementet

SAKSUTREDNING

Bakgrunn for saken:

Det vises til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 5.10.2011

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høringsforslag om endringer av opplæringsloven med høringsfrist 1.3.2012. Forslagene er innenfor følgende områder.

1. Innføring av nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
2. Innføring av lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
3. Innføring av lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon

1. Forslag om innføring av nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.

Fakta i saken

Formålet med å innføre en nasjonal bestemmelse er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen, samt å sikre at de samlede lærerressurser står i forhold til antall elever på skolen eller kommunen sett under ett. Forslaget innebærer en lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen. Denne foreslås regulert ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse defineres som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. I forslaget til lovbestemmelse knyttes minimumsressursen til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun til ordinær undervisning. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning tilsvarer "beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" i grunnskolens informasjonssystem. (GSI).

Forslaget innebærer ikke tallfesting av antall elever som kan være i en gruppe i en gitt undervisningssituasjon, utover at det stilles krav til pedagogisk forsvarlighet, noe som gjelder i dag. Forslaget innebærer dermed ikke en ordning med antall elever pr. klasse slik som det var fram til 2003.

Høringsutkastet drøfter også sammenhengen mellom lærertetthet og effektene på læringsresultater. Det er forsket lite på dette, men forskning kan tyde på at det ikke er en automatisk sammenheng, men at andre tiltak også må settes inn, herunder endrede undervisningsformer, kompetanseheving og styrking av samarbeidet hjem – skole. Norge har høyere lærertetthet sammenlignet med andre land i OECD. Samtidig viser innsamlet materiale at det er store forskjeller mellom kommuner og skoler i Norge når det gjelder lærertetthet.

Departementet peker på at det må gjøres en avveining mellom nasjonale hensyn og hensynet til lokaldemokratiet ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. En slik bestemmelse vil innskrenke kommunenes handlingsfrihet ved å binde ressurser til skolesektoren. Staten setter imidlertid premisser for den kommunale virksomheten. Premissene er en del av rammebestyringen av kommunesektoren. Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det viktig at de samlede lærerressurser kommer alle elever til gode, uansett bokommune. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil etter departementets vurdering bidra til å sikre likhet og likeverd.

Beregning av minimumsressurs

A. Skolenivå:

Denne modellen vil sikre at forholdet mellom elevtimer og lærertimer på hver enkelt skole ikke er lavere enn minimumsressursen. Det betyr at behovet for lærerressurser beregnes på skolenivå. Det vil igjen si at beregningen av merbehovet for lærerressurser tar utgangspunkt i behovet på alle skolene som har et lavere ressursnivå enn den nedre grensen uten å ta hensyn til om det er skoler i kommunene som har et ressursnivå som ligger over grensen. Lærerbehovet beregnes på den enkelte skole.

B. Kommun nivå.

Denne modellen skal sikre at forholdet mellom elevtimer og lærertimer for kommunens skoler i gjennomsnitt ikke er lavere enn minimumsressursen. Denne modellen gir kommunen større

fleksibilitet til å prioritere ressurser basert på kjennskap på lokale forhold enn pm grensen settes på skolenivå. Lærerressursen beregnes på kommunenivå. Behovet for lærerressurser tar utgangspunkt i behovet på skolene som har et lavere ressursnivå enn minimum, men justeres for skoler med et høyere nivå enn minimumsressursen. Dette vil bety at det samlede behov for årsverksressursen reduseres. For å si det på en annen måte beregning av gjennomsnittet på kommunen vil gi færre lærerårsverk enn beregning på skolenivå.

Varianter:

22 elever på 8.- 10. trinn
20 elever på 5. – 7. trinn
18 elever på 1. – 4. trinn

21 elever på 8.- 10. trinn
20 elever på 5. – 7. trinn
16 elever på 1. – 4. trinn

20 elever på 8.- 10. trinn
20 elever på 5. – 7. trinn
15 elever på 1. – 4. trinn

I høringsforslaget drøftes konsekvenser for lærerrekutteringen ved innføring av minimumsgrense for lærertetthet. Det er allerede nå vanskelig å rekruttere lærere med faglig kompetanse. Innføring av en slik minimumsressurs vil medføre behov for flere stillinger. Det er satt i gang flere tiltak fra sentrale myndigheter, videreutdanning, partnerskapet GNIST m. m. Felles for tiltakene er at det vil ta tid før de virker. Uansett vil forslagene til økning i lærertettheten føre til større konkurranse om fagutdannede lærere

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på rekkefølge av innføring på de ulike trinnene samt vurdering av muligheten til å rekruttere nok kvalifisert lærere til å dekke behovet for nye lærerårsverk som vil utløses.

Det bes særlig om synspunkter på hvorvidt kravet til en minsteressurs bør være på kommunenivå eller på skolenivå samt synspunkter på gruppestørrelse på de ulike trinnene.

I lovforslaget legges det opp til at ordningen innføres på 8.–10. årstrinn først for å vinne erfaringer før en slik ordning videreføres for flere trinn i grunnskolen.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet har beregnet antall stillinger og kostnader for hele landet, men ikke slik at en kan beregne for den enkelte kommune.

Modell 1: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på skolenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 160 mill. kroner (249 årsverk i 83 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
 - 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 290 mill. kroner (465 årsverk i 137 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 630 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 1 003.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 260 mill. kroner (425 årsverk i 115 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
 - 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 740 mrd. kroner (1 209 årsverk i 219 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 1,2 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 1 923.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 440 mill. kroner (686 årsverk i 149 kommuner)

- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1,1 mrd. kroner (1 814 årsverk i 254 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 1,7 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 2 789.

Modell 2: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på kommunenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 50 mill. kroner (77 årsverk i 33 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
 - 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 120 mill. kroner (199 årsverk i 25 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 200 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 324.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 140 mill. kroner (231 årsverk i 64 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
 - 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 560 mrd. kroner (913 årsverk i 104 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 730 mill., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 1 192.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 310 mill. kroner (496 årsverk i 110 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 940 mill. kroner (1 534 årsverk i 154 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 1,3 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 2 078.

Vurdering.

Både med modell 1 og modell 2 vil i all hovedsak behovet for nye årsverk som utløses av en bestemmelse om lærertetthet, komme i større kommuner med høy befolkningstetthet. I begge modellene vil en nasjonal bestemmelse om lærertetthet kunne føre til at kommuner omfordeler lærerressurser fra skoler med et høyere ressursnivå til skoler med et lavere ressursnivå for å tilpasse seg bestemmelsene. Kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. I en situasjon der en kommune ikke greier å rekruttere lærere med godkjent kompetanse, vil det være mulig å midlertidig tilsette lærere uten godkjent utdanning.

KS går imot at det innføres en nasjonal bestemmelse om lærertetthet fordi dette vil:

- Binde opp kommunens frihet til organisere elevene for å få best mulig læringsresultater
- Departementet viser til at det ikke er forskning som kan vise til direkte sammenheng mellom lærertetthet og læringsresultater, unntatt i kombinasjon med endrede undervisningsopplegg.
- Lovendringen i 2003 (fjerning av klassebegrepet) ga kommunene mulighet til å organisere opplæringen for å bedre læringsmiljø- og resultat. Undersøkelser seinere har vist at kommunene har brukt friheten til å organisere elevene på en hensiktsmessig måte ut fra pedagogiske, sosiale og sikkerhetsmessige hensyn og ikke til innsparingstiltak.
- Regler om lærertetthet og kompetanse innebærer en fare for at forslaget ikke lar seg gjennomføre.
- Ved en eventuell innføring av minimumsressurs må den ligge på kommunenivå
- Kostnadene ved innføring av en nasjonal bestemmelse må dekkes fullt ut av sentrale myndigheter.

Konklusjon:

Rådmannen slutter seg til uttalelsen fra KS og går imot en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.

2. Særskilt nyankomne minoritetsspråklige elever.

Fakta i saken.

Det foreslås at kommunene får anledning til å opprette egne grupper, klasser eller skoler for nyankomne elever fra språklige minoriteter. Formålet med opplæringstilbudet er at elevene skal lære seg norsk så raskt som mulig slik at de kan få utbytte av ordinær opplæring.

Det skal fattes vedtak om en elev skal gå i en slik gruppe dersom hele eller deler av opplæringen skal foregå i annen klasse/basisgruppe eller skole enn den eleven til vanlig skal gå i. Et innføringstilbud skal kun gis der dette ut fra en helhetsvurdering antas å være det beste for eleven. Et slikt tilbud skal kunne vare inntil ett år. Det kan gjøres avvik fra læreplanverket når det fag- og timefordelingen og kompetansemål, men eleven skal ha samme totale antall timer som de skal ha etter læreplanverket.

Eleven har ikke plikt til å gå et innføringstilbud. Det må innhentes samtykke fra elev/foreldre om deltakelse i et slikt opplæringstilbud. Eleven vil uansett ha rett til særskilt språkopplæring på egen skole.

Vurdering.

Den foreslåtte lovbestemmelsen er bare en tilpasning til den praksis som Eidsvoll og flere andre kommuner allerede har etablert. En ordning som baserer seg på samtykke fra foreldrene. Begrunnelsen har hele tiden vært at det er en ordning som er til beste for eleven. Det gjør at eleven lærer norsk raskt og kan dermed så fort mulig komme inn ordinær undervisning på nærskolen.

KS uenig i at en slik bestemmelse tas inn i opplæringsloven fordi de mener at det er dekning i eksisterende lovverk for oppretting av egne innføringsklasser eller-skoler.

Eidsvoll kommune kjenner til at departement/fylkesmann har en annen oppfatning enn KS. Eidsvoll kommune konstaterer at den foreslåtte endring av § 2 – 8 er avklarende i forhold til at kommuner kan opprette slike innføringsklasser/-grupper/-skoler.

Konklusjon.

Rådmannen slutter seg til den foreslåtte endringen i opplæringslovens § 2 – 8 om særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever

3. OPPLÆRING VED BEHOV FOR ALTERNATIV OG SUPPLERENDE KOMMUNIKASJON.

Fakta i saken.

Personer som helt eller delvis mangler tale, vil ha behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Det kan være behov som helt erstatter tale eller støtter eksisterende tale som er utydelig eller svak.

Departementet forslår at bestemmelser om denne gruppens spesifikke rettigheter tatt inn i opplæringsloven.

Vurdering.

Opplæringslovens bestemmelse i §§5-1 og 4A-2 sier at barn, unge og voksne som har behov for spesialundervisning har rett til dette etter sakkyndig vurdering. Hovedprinsippet er at det er behovet for spesialundervisning som er avgjørende, ikke årsaken til behovet.

Departementets forslag er enda et skritt i retning av flere grupper med spesielle behov får en spesifikk rettighet inn i opplæringsloven. Tidligere har blinde fått rett til opplæring i punktskrift og tunghørte rett til tegnspråkopplæring. Det er ingen uenighet om at disse gruppene har behov for helt spesielt tilrettelagt opplæring, men det må være den sakkyndige instansen som avgjør behovet for spesialundervisning og ikke funksjonshemningen i seg selv. Disse synspunktene er i trå med KS sin uttalelse.

Konklusjon:

Rådmannen slutter seg til uttalelsen fra KS og går imot en lovregulering av rett til alternativ og supplerende kommunikasjon.