

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

HØRING- ENDRING I OPPLÆRINGSLOVEN OG PRIVATSKOLELOV LÆRERTETTHET

PS sak:	Utvalg	Møtedato
62/11	Komite for liv og lære	07.12.2011
Arkivsak: 11/5070	Saksbehandler: Egil Johannes Hauge	

Rådmannens forslag til vedtak:

Komite for Liv og lære vedtar rådmannens vurdering som uttalelse til høringen om lovfesting av lærertetthet.

Behandling i Komite for liv og lære den 07.12.2011 sak 62/11

Forslag fra SV, Ap og KrF v/ Arnfinn Amundal:

Tilleggsforslag til rådmannens innstilling:

Komiteen mener at en modell for ressursberegning på kommunenivå vil være å foretrekke av hensyn til fleksibilitet. Modellen må ta hensyn til skolestruktur og skolestørrelser.

Først ble det stemt over rådmannens innstilling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Deretter ble det stemt over tilleggsforslag fra SV, Ap og KrF:

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Komite for Liv og lære vedtar rådmannens vurdering som uttalelse til høringen om lovfesting av lærertetthet.

Komiteen mener at en modell for ressursberegning på kommunenivå vil være å foretrekke av hensyn til fleksibilitet. Modellen må ta hensyn til skolestruktur og skolestørrelser.

Vedlegg:

1. Utdrag Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.
2. Uttalelse fra KS' hovedstyre

Andre dokumenter i saken som ikke er vedlagt:

- Høringsnotatet i sin helhet
- Opplæringsloven

Saksutredning:

Generelt

Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag om lærertetthet i grunnskolen på høring. Departementet viser til budsjettproposisjonen for 2011 der det bl.a. står at: "Regjeringa vil sikre ressursar for å oppretthalde og styrkje lærartettleiken i skolen. Regjeringa har som mål å lovfeste ein ressursnorm i grunnskolen.

Det er også i høringsnotatet lagt frem forslag knyttet til innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Det er i det følgende kun drøftet norm for lærertetthet da denne vurderes å være mest interessant.

Det vises forøvrig til departementets nettside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing--forslag-til-enderinger-i-opplarin.html?id=659414>

Forslaget

Formålet med lovendringen er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Det sies at dette er viktig for et godt og trygt skolemiljø/ skolehverdag at hver enkelt elev får en god opplæring og opplever å bli sett. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd.

Forslaget til lovendring vil sikre at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen sett under ett. Det blir ikke tallfestet hvor mange elever som kan være i en klasse eller en gruppe i en gitt undervisningssituasjon, ut over at det stilles krav til pedagogisk forsvarlighet. Dette gjelder også per i dag.

Læringsutbytte og lærertetthet

I følge høringsnotatet er det ikke funnet direkte sammenhenger mellom læringsutbytte og lærertetthet verken nasjonalt eller internasjonalt. Det vises også til at SØF gjennom sin undersøkelse (2008 og 2010) ikke fant noen direkte sammenheng, men at deres rapport pekte på at det kan være gunstig for visse elevgrupper med økt lærertetthet. En forklaring på dette kan iflg Hattie (2009) være at økt lærertetthet ikke utnyttes til å endre undervisningsopplegget.

Modellene for gjennomsnittlig lærertetthet

Gjennomsnittlig lærertetthet er forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Med elevtimer forstås antall timer eleven har krav på etter loven ganget med antall elever. Lærertimer er det antall timer (60 minutters enheter) skolene faktisk legger ut til ordinær undervisning. Dette er

tradisjonelt det vanlige målet for lærertettheten i skolen. Timene som settes av til spesialundervisning er ikke med i beregningen.

Høringsforslaget om lærertetthet inneholder to alternative ”hovedmodeller”. Den ene modellen innebærer en lovfesting av gjennomsnittlig lærertetthet for den enkelte skole, mens den andre modellen er en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet for grunnskolen i kommunen som helhet.

Det vises i notatet til at en lovfesting av minsteressurs vil innskrenke kommunens frihet til å disponere ressursen ved at den binder midlene til en sektor. På den andre siden anføres det at dette vil sikre økte ressurser til skolesektoren og følgelig åpne for mer fleksibilitet.

Lovfesting på kommunenivå innebærer at skoleeier ikke får plikt til å sørge for en minimumsressurs på skolenivå. Denne modellen vil gi åpning for større frihet for skoleeier til å disponere ressursene mellom skolene etter behov.

Lovfesting på skolenivå vil i følge høringsnotatet være et mål som er reelt synlig for elever, foreldre og lærere.

Det er i tillegg presentert tre eksempler på gjennomsnittlig lærertetthet:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 249 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 465 årsverk

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 425 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 1 209 årsverk

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 686 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1 814 årsverk

Rekruttering og fordeling av lærere

Det sies i notatet at reguleringen av lærertetthet vil medføre et behov for flere lærere. Det vises til at dette kan bli en utfordring i et stramt arbeidsmarked.

Videre vil innføringen kunne få konsekvenser for fordelingen av lærere. Innføringen vil i hovedsak utløse et behov for arbeidskraft i de større tettstedene. Mindre attraktive skoler vil kunne få en mindre andel av de kvalifiserte lærerne.

Det vil også kunne føre til en økt sentralisering av skolestrukturen.

Kommentarer til forslaget

Læringsutbyttet og likeverd

Det foreligger ikke dokumentasjon/ undersøkelser som tilsier at det er en direkte sammenheng mellom lærertetthet og faglig utbytte. Dette skrives også i notatet. Det er heller ikke redegjort i høringsnotatet i noe særlig grad hvordan en eventuell minsteressurs skal gjøre dette mulig utover at "... skoleeier og skolene utnytter den økte ressursen ... på en slik måte at læringsutbyttet blir bedre". Øvrige undersøkelser, som for eksempel analysen av elevundersøkelsen peker på andre faktorer som lærernes kompetanse som avgjørende. Slikt sett vil det være mer hensiktsmessig å sette av mer ressurser til etterutdanning og videreutdanning for lærere, skoleledelse og skoleeier. Prosjekter som for eksempel "Vurdering for læring" som gjennomføres nå vil i større grad kunne påvirke utviklingen og læringsutbyttet.

Dette viser også at det viktigste for kommunen i og for seg ikke er å ha flest mulig lærere men at de er godt kvalifiserte.

I og med at lærernes kompetanse er så vidt viktig for elevenes utbytte vil dette sannsynligvis ha større virkning med hensyn til å sikre likeverd enn en norm for lærertetthet.

Organisering

Hensikten med dagens lovverk når det gjelder organisering av elevene er blant annet friheten til å organisere fleksibelt men pedagogisk forsvarlig. En minsteressurs basert på gruppestørrelse vil kunne oppfattes som hva som er forsvarlig og indirekte påvirke oppfatningen av hvor fleksibel man kan være.

For skoleeier vil en minsteressurs basert på skolenivå gjøre det enkelt å fordele ressursene. Samtidig vil det kunne gjøre det vanskelig å fordele ressursene ut fra en helhetlig kommunal vurdering. Skolene vil ha ulike ressursbehov både over tid mht til ulike elever og ut fra antall elever på skolen og muligheten til å kunne organisere seg.

En kommunebasert minsteressurs vil gi skoleeier noe større frihet når det gjelder å fordele ressursene.

I tillegg kommer som det sies i høringen at det allerede i dag foreligger en forutsetning i forarbeidet til opplæringsloven mht minsteressurs. Denne kom i forbindelse med opphøringen av det tidligere klassesdelingstallet. For å sikre at dette ikke skulle medføre reduserte ressurser til grunnskolen ble det satt som forutsetning av stortinget at skolene minimum skulle ha ressurser som ved klassesdelingen. Kommunens erfaring er at dette følges tett av fylkesmannen og således allerede i dag sikrer en minsteressurs.

Økonomiske konsekvenser

Med et visst forbehold så viser beregninger at innføringen har liten eller ingen innvirkning for skolene i Melhus. Stort sett vil de med dagens ressurstildeling være innenfor forslaget som har den største lærertettheten (eksempel 3). Dette kan ha sammenheng med kommunens infrastruktur. Det er naturlig at skoler som Eid med et relativt lite antall elever på ungdomstrinnet og Gåsbakken som er fådelt har større lærertetthet allerede i dag. I tillegg kommer at flere av skolene i kommunene ligger på rundt 150 elever. Dette medfører et noe større behov for lærertetthet for å unngå at man for eksempel vil måtte slå sammen trinn, eller være for sårbare ved fravær, sykdom på trinnet.

I og med at beregningen tar utgangspunkt i snittet for gruppestørrelse nasjonalt så vil større skoler i større tettsteder sannsynligvis sitte igjen med mer uttelling økonomisk av reformen enn mindre kommuner med mer spredd struktur. Dette sies også indirekte i notatet.

Selv om det fremgår av meldingen at kostnadene er beregnet ut fra skoler som per i dag ikke har minsteressurs vil et eventuelt tillegg i rammeoverføring til Melhus kommune være svært lite. Det sies i notatet at endringen skal finansieres. Det må da forutsettes at det er en reell fullfinansiering og at dette ikke gjennomføres ved en for eksempel en omfordeling av rammen mellom kommunene. Det vises for øvrig til KS' hovedstyre sin uttalelse med hensyn til å kunne dokumentere at kommunerammen reelt blir utvidet.

Rekruttering

Per i dag har ikke kommunen problemer med å rekruttere lærere ved den årlige hovedutlysningen. Det er derimot noe større utfordring å skaffe kvalifiserte lærere i løpet av skoleåret som vikarer.

Det er rimelig å anta at innføringen av minstenorm vil medføre et økt behov for lærere i Trondheim. Slikt sett vil rekruttering av arbeidskraft kunne bli en større utfordring. Dette spesielt med henblikk på at det som er avgjørende er kvaliteten på arbeidskraften. Det er da også bekymringsfullt at det i høringsnotatet vises til at det er mulig å midlertidig tilsette lærere uten godkjent utdanning.

Det er i høringsnotatet bedt om det tas spesielt stilling til innføringstakten. Det er da å bemerke at dette vil ha liten betydning for kommunen da reformen slik den foreligger ikke vil utløse noe særlig større behov for arbeidskraft.

Vurdering:

Rådmannen vurderer at en lovfesting av norm for lærertetthet,

- Ikke vil medføre større endring ressursmessig for kommunen.

- Sannsynligvis ikke vil medføre økt læringsutbytte.
- Over tid vil kunne virke negativt på tilgangen på kvalifisert arbeidskraft for kommunen.
- Vil kunne medføre mindre handlingsrom for skoleeier.

Det forutsettes at en eventuell innføring baseres på en reell fullfinansiering.