

OPPEGÅRD KOMMUNE SAKSFREMLEGG

Dato: 07.12.2011

Sbh: Nina Cecilie Raaum

Ark:

11/3728-1

NASJONAL BESTEMMELSE OM LÆRERTETTHET M.M. - HØRING

Vedlegg:

Brev fra Kunnskapsdepartementet av 4.10.11

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova om lærertetthet i grunnskolen m.m.

Under henvisning til nedenstående fremmer rådmannen slik

INNSTILLING:

1. Oppegård kommune finner ikke å kunne anbefale at det innføres ytterligere nasjonale bestemmelser om lærertett i grunnskolen. En kan ikke se at det er godtgjort at dette er et egnet virkemiddel for bedre kvaliteten i skolen. Tiltaket vil begrense kommunenes muligheter til å iverksette andre mer målrettede tiltak for å bedre kvaliteten i grunnskolen.
2. Oppegård kommune anser det unødvendig og uhensiktsmessig å ta inn nye bestemmelser i opplæringsloven om særskilt undervisning av nyankomne minoritetsspråklige elever og opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), da dette allerede er hjemlet i gjeldende lov.

SAKSUTREDNING:

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høringsnotat om forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

Høringsnotatet foreslår følgende endringer:

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

Høringsuttalelsen til Oppegård kommune er konsentrert om innføring av en eventuell bestemmelse om lærertetthet.

Oppegård kommune er enig i at det skal gis opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon for elever som helt eller delvis mangler tale. Likeledes at det skal kunne gis særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Oppegård har allerede etablert en til introduksjonsklasse (velkomstkasse) i dag. De lokale retningslinjene for introduksjonsklassen presiserer at tilbudet skal være av midlertidig varighet og at elevene jevnlig skal besøke nærskolene. Introduksjonsklassen er lokalisert på en av barneskolene i kommunen. Dvs. at tilbudet er i tråd med de prinsippene som departementet legger til grunn for en eventuell ny lovbestemmelsen om innføringstilbud for nyankomne elever. I likhet med Kommunenes Sentralforbund mener Oppegård kommune at begge disse tilbudene allerede er hjemlet i opplæringsloven og at nye lovbestemmelser er både uhensiktsmessige og unødvendige. Derfor er disse forslagene ikke nærmere omtalt i saksframlegget.

Høringsnotatet inneholder ikke sammendrag, men det kan opplyse at spørsmålet om lærertetthet er omtalt på side 3-11 og 19-23 i notatet.

NASJONALE BESTEMMELSER OM LÆRERTETTHET I GRUNNSKOLEN

Innholdet i forslaget

Det følger av opplæringslovens § 13-10 at skoleeier (kommunestyret) har ansvar for at kravene i opplæringsloven blir fulgt, herunder § 8-2 om organiseringen av elever i grupper. Tidligere fastsatte opplæringslovens § 8-2 et såkalt klassesdelingstall om antall elever i skoleklasser på 1. trinn, barnetrinnet, ungdomstrinnet osv. Bestemmelsen ble opphevet fra 2003 på grunn av andre bestemmelser i loven, blant annet om tilpasset opplæring (TPO), og muligheten for å organisere elevene på andre måter enn i klasser, for eksempel i baser.

Da klassesdelingsbestemmelsen ble opphevet hadde ingen kommuner i landet en ressursinnsats i grunnskolen som var så lav at det ville få konsekvenser i forhold til klassesdelingstallene. I forbindelse med lovendringen fattet Stortinget dessuten et vedtak om at de tidligere klassesdelingstallene skulle ligge til grunn som norm for et minimum i ressurstildelingen til skolene. Departementet presiserer at dette må få konsekvenser for den gjeldende § 8-2 i loven, dvs. at skoleeier har ansvar for at alle skoler får tildelt like mange lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassesdelingstallene, men at ressursene bare blir bundet til skolenivå og ikke klasse/gruppenivå

Forslaget i høringsnotatet innebærer en regulering av lærertettheten i grunnskolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittelig gruppestørrelse. Beregnet gjennomsnittelig gruppestørrelse er definert som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. Dette er det vanligste målet for lærertetthet i grunnskolen og sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvar for i en gjennomsnittelig undervisningssituasjon. Beregnet gjennomsnittelig gruppestørrelse i ordinær undervisning tilsvarer såkalt ”gruppestørrelse 2” i Grunnskolenes informasjonssystem (GIS).

Sammenliknet med andre OECD-land har Norge en høy lærertetthet (se s. 6 i høringsnotatet). Gjennomsnittet for OECD-landene er 16 elever per lærer på trinn 1-7 og 14 elever per lærer på trinn 8-13. Tallene for Oppegård kommune har de siste årene vært omtrent som gjennomsnittet for OECD.

Kunnskapsdepartementet foreslår at det lovfestes en nasjonal bestemmelse om lærerdekning knyttet til den enkelte skole/kommune og den ordinære undervisning. Særskilte undervisningsformer som spesialundervisning og særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige etc. holdes utenfor. Bakgrunnen for forslaget er opplyst å være store variasjoner mellom ulike skoler og kommuner mht lærertetthet. Siktemålet med en eventuell nasjonal bestemmelse er å bidra til å sikre likhet og likeverd for alle elever, uansett bostedskommune.

Det er foreslått tre differensierte nivåer av lærertetthet:

- Alternativ A gjelder 15 elever på trinn 1-4 og 20 elever på trinn 5-10
- Alternativ B gjelder 16 elever på trinn 1, 20 på trinn 5-7 og 21 på trinn 8-10
- Alternativ C gjelder 18 elever på trinn 1, 20 på trinn 5-7 og 22 på trinn 8-10

Formålet med forslaget er å sikre at kommunene/skolene har en *minimumsressurs* til grunnopplæring. Høringsnotatet omtaler to modeller. Den ene modellen innebærer lovfesting av lærertetthet på *skolenivå*, mens den andre modellen anbefaler lovfesting på *kommunenivå* (s. 9-11 i notatet). Koplet til de tre alternativene for nivådifferentiert lærertetthet skisserer departementet 6 alternative økonomiske konsekvenser med hensyn til behovet for økt antall lærerårsverk i grunnskolene (varierende fra en vekst på ca 900 opp til ca 2700 årsverk).

Departementet sier at kommunene vil bli kompensert for innføring av en eventuell nasjonal bestemmelse om lærertetthet, og at det i første omgang er mest aktuelt å innføre en regulering på ungdomstrinnet. Det vises i denne sammenheng til St. meld. 22 om ungdomstrinnet og overgangsprosjektet NY GIV (Gjennomføring i videregående skole). Prosjektet tar sikte på å styrke gjennomføringen i videregående skole ved å øke lærertettheten for de elevene på 10. trinn som er spesielt utsatt for å falle fra i videregående skole. Disse såkalte ”ny giv”-elevene utgjør ca 10% av elevmassen og kommer i tillegg til elever som har vedtak om spesialundervisning og tettere oppfølging enn andre elever.

Kunnskapsdepartementet understreker at det er begrenset forskning om sammenhengen mellom lærertetthet og resultater. Generelt kan det ikke påvises en sammenheng, antakelig fordi lærere ofte underviser på samme måte uansett hvor stor gruppen er. Et unntak er såkalte marginaliserte elevgrupper, for eksempel ”Ny giv”-elevene, som har god nytte av høyere lærertetthet og alternative undervisningsformer.

Rådmannens vurdering

Rådmannen anbefaler ikke å lovregulere lærertettheten, verken på skolenivå eller på kommunenivå. Intensjonene i kunnskapsdepartementets forslag er gode, ettersom det kan

sikre at kommunene setter inn ressurser av et visst omfang til grunnskoleopplæringen. Imidlertid er lærertetthet ikke et egnet virkemiddel for kvalitetsutvikling i skolen, da det ikke er faglig belegg for at det bedrer elevenes læringsutbytte og trivsel. Forslaget vil binde unødige ressurser og vil også kunne gi andre uønskede effekter.

Normering vil innskrenke kommunenes mulighet for å styre grunnopplæringen. Lovendringen i 2003 ga kommunene økt handlingsrom slik at de kan styre ressursene og sette inn en mer målrettet ressurstildeling, samt organisere skoler og klasser på en mer hensiktsmessig måte ut fra pedagogiske, sosiale og sikkerhetsmessige hensyn. Oppegård kommune har blant annet benyttet dette handlingsrommet til å gi enkelte skoler ekstra ressurser for å bedre tilbudet på nærskolene for elevgrupper som ellers måtte ha gått på spesialskoler. Innføringstilbud for minoritetsspråklige elever ved en av grunnskolene i kommunen er et annet eksempel.

En rapport fra Kommunenes Sentralforbund, "Lokal handlefrihet under lokal kontroll - konsekvenser av nye bestemmelser om klassedeling i skolen" (KS 2011) konkluderer med at skoleledere utøver godt skjønn og høy profesjonalitet vedrørende inndelingen av elever i grupper. Oppegård prioriterer grunnskoleopplæring høyt. Kommunen har en modell for ressursfordeling til skolene som også vektlegger gruppedelingstall. Ved hjelp av data fra grunnskolenes statistikkinformasjon (GSI) kan en kontrollere at kommunen driver en "lovlig skole". Fylkesmannen i Oslo/Akershus bruker en liknende metode for å følge opp kommunenes ressursinnsats i grunnskolene.

Forslaget om normert lærertetthet er utfordrende i forhold til varsler om et stort underskudd på lærere fremover. Dette fordrer en mest mulig fleksibel innsats av lærerressurser. Kvalitative tiltak som for eksempel målrettede kompetansetiltak innenfor videre- og etterutdanning er vel så viktig som økt lærertetthet. Lærerens kompetanse i fag og klasseledelse er den enkeltfaktor som har mest å si for elevenes læringsutbytte. Forslaget om en pedagognorm når det gjelder *kvantitet* (antall lærere i skolen) kan komme til å gå på bekostning av tiltak for å styrke *kvaliteten* på de lærerne som allerede er i grunnskolen. Oppegård kommune bruker omfattende ressurser på å styrke lærernes kompetanse, blant annet er 15 lærere er til enhver tid på videreutdanningen innenfor de områder som skoleeier prioriterer.

Dersom sentrale myndigheter likevel fastsetter nasjonale normtall for lærertetthet, anbefales at "kommunemodellen" velges fremfor "skolemodellen", fordi den første modellen gir størst mulighet til å fordele ressurser ut fra lokale behov. En statlig normering på skolenivå kan bli så rigid at kommunene ikke får mulighet til å allokere ressursene på en formålstjenelig måte. Se for eksempel høringsuttalelsen fra Kommunenes Sentralforbund og eksempelet fra Oslo hvor en kan risikere at lærerressurser må flyttes fra utfordrende områder i Øst til områder med minst utfordringer i Vest.

Endelig fremholdes at selv om forslaget kan framstå som fullfinansiert i budsjettokumentene, vil det være vanskelig å dokumentere om kommunerammen er utvidet tilsvarende i statsbudsjettet. Når samme kommuneramme uansett bestemmes ut fra nasjonale

budsjettmessige hensyn, vil motstykket til en fullfinansiering av lærernormeringen, kunne bli en tilsvarende lavere ramme for den ubundne veksten i frie inntekter.

Det er rådmannens oppfatning at skal kommunene kunne ivareta sitt ansvar som skoleeier bør de ha en viss handlefrihet til å organisere undervisningen på en mest mulig fleksibel måte ut fra lokale behov. Nye nasjonale bestemmelser om lærertetthet vil binde ytterligere ressurser. Derved forringes mulighetene for skoleeier til løpende å iverksette kunnskapsbaserte tiltak for å øke kvaliteten i skolen.

Harald Toft

Rådmann

Nina Raaum

Kommunalsjef

Formannskapetets vedtak 14.12.2011

Repr. Bellingmo (Ap) fremmet følgende forslag:

1. Oppegård kommune vil anbefale at det innføres nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen. Dette vil være et av flere virkemidler for bedring av kvalitet i skolen.

Nytt pkt. 2:

2. Oppegård kommune ønsker at det gis føringer i regelverket, for nyankomne minoritetsspråklige elever og opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon

Repr. Bjørnstad (V) fremmet endringsforslag til innstillingens pkt. 2:

I punktet strykes ” og uhensiktsmessig”

Formannskapet fremmet forslag til nytt pkt 2. Rådmannens innstilling pkt. 2 endres til pkt. 3:

Dersom sentrale myndigheter likevel fastsetter nasjonale normtall for lærertetthet, anbefales at ”kommunemodellen” velges fremfor ”skolemodellen”

Votering:

Ved alternativ votering mellom innstilling pkt. 1 og Aps forslag til nytt pkt 1, fikk Aps forslag 3 stemmer (Ap, SV) og falt.

Formannskapetets forslag til nytt pkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Aps forslag til pkt. 2 fikk 3 stemmer og falt (Ap, SV).

Rådmannens innstilling pkt. 3 fikk ingen stemmer og falt.

Venstres forslag ble vedtatt med 6 stemmer (H, V) .

Etter dette lyder Formannskapetets vedtak slik:

1. Oppegård kommune finner ikke å kunne anbefale at det innføres ytterligere nasjonale bestemmelser om lærertett i grunnskolen. En kan ikke se at det er godtgjort at dette er et egnet virkemiddel for bedre kvaliteten i skolen. Tiltaket vil begrense kommunenes muligheter til å iverksette andre mer målrettede tiltak for å bedre kvaliteten i grunnskolen.
2. Dersom sentrale myndigheter likevel fastsetter nasjonale normtall for lærertetthet, anbefales at ”kommunemodellen” velges fremfor ”skolemodellen”.
3. Oppegård kommune anser det unødvendig å ta inn nye bestemmelser i opplæringsloven om særskilt undervisning av nyankomne minoritetsspråklige elever og opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), da dette allerede er hjemlet i gjeldende lov.

