



Byrådens sak

Byrådens sak nr.: 37/2011

Vedtaksdato: 03.01.2012

Vår ref. (saksnr.): 200704529-61

Arkivkode: 400

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER OPPLÆRINGSLOVEN OG PRIVATSKOLOVEN. OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE

Saksfremstilling:

Kunnskapsdepartementet har i brev av 04.10.2011 sendt forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven på høring, jf. vedlegg 1. Som vedlegg til departementets høringsbrev ble fulgte høringsnotat, jf. vedlegg 2.

Forslagene omfatter bl.a. følgende endringer:

- Innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
 - Det foreslås to ulike modeller, en på kommunenivå og en på skolenivå.
- Innføre en lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
 - Opplæringen for nyankomne elever i grunnskolen skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud med det formål at elever lærer tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring.
 - Særskilte innføringstilbud kan ha en varighet på inntil ett år, men kan vare inntil halvannet år i særskilte tilfeller.
 - Det kan gjøres avvik fra læreplanverket, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemål.
 - Opplæringen for nyankomne elever i videregående skole skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud med det formål at elever lærer tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring.
 - Det er fag- og timefordelingen på det programområdet eleven er tatt inn ved, det kan gjøres eventuelle avvik fra.
 - Opplæringsloven § 15-2 andre ledd endres slik at vedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12 kan påklages til departementet (delegert fylkesmannen)
- Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Vedtakskompetanse:

Uttalelsen avgis av byråden for kultur og utdanning etter delegert fullmakt, jf. bystyrets vedtak

30.05.2001, sak 218 og byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360 om behandling av høringsuttalelser fra Oslo kommune.

Vedtak:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til endring i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) med høringsfrist 03.01.2012:

Nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen

Oslo kommune går mot forslaget om å innføre statlige bestemmelser om lærertetthet i skolen.

Forslaget griper inn i det kommunale selvstyre ved at det reduserer kommunenes handlingsfrihet og mulighet til å prioritere mellom sektorer.

Oslo kommune mener at den enkelte kommune må kunne benytte sine ressurser mest mulig målrettet for å sikre et likeverdig opplæringstilbud og et høyt læringsutbytte for alle elevene. Hvordan ressursene fordeles mellom skoler og på den enkelte skole bestemmes best lokalt. Lærertetthet må primært vurderes opp mot elevenes læringsutbytte, og ikke ut fra statlige bestemmelser.

Departementet skriver at det ikke er forsket mye i Norge på effekten av økt lærertetthet på læringsresultater, læringsmiljø og lærerens arbeidsforhold, og at kunnskapsgrunnlaget derfor er usikkert. I høringsnotatet viser bl.a. departementet til det ikke er en direkte sammenheng mellom lærertetthet og læringsutbytte (resultater) og at Norge allerede har høy lærertetthet sammenliknet med andre OECD-land. Det er således ikke et faglig grunnlag for å innføre en slik ordning.

I 2003 ble bestemmelsen i opplæringsloven om klasser og klassesdelingstall opphevet. I Ot. prp. nr. 67 (2002-2003) *Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa* var begrunnelsen for lovendringen å legge grunnlaget for mer fleksible organisasjonsformer i læringsarbeidet gjennom større lokal handlefrihet enn det klassesdelingstallet åpnet for. Oslo kommune mener det er meget uheldig at det handlingsrommet som kommunene fikk gjennom denne lovendringen nå reduseres.

FoU-rapporten *Lokal handlefrihet under statlig kontroll – konsekvenser av nye bestemmelser om klassesdeling i grunnskolen* fra KS fremhever at skolelederne er seg bevisst sitt handlingsrom og at de utøver skjønn vedrørende inndeling av elevene med stor grad av profesjonalitet. Rapportens hovedkonklusjon er at kommunene har anvendt klassesdelingsreglene i henhold til lovens forutsetninger.

Oslo kommune vil også påpeke at innføring av nasjonale bestemmelser vil medføre store utfordringer når det gjelder rekruttering av lærere. I den grad kommunene må tilsette lærere uten godkjent utdanning for å oppfylle kravene til minsteressurs, vil dette i verste fall kunne redusere kvaliteten på opplæringen for deler av undervisningen. Departementet hevder at en lovfesting kan gjøre det mer attraktivt å jobbe som lærer og dermed rekruttere lærerutdannende i andre jobber tilbake til skolen og øke søkermassen til lærerutdanningen. Det er vanskelig å finne belegg for denne påstanden.

For Oslo kommune er det viktig at ressursene som brukes på skolesektoren brukes effektivt og konsentreres mot skolens kjerneoppgaver, elevenes læring. Oslo kommune mener departementets forslag vil kunne øke byråkratiet i skolen.

Fremmes forslaget om nasjonale bestemmer om lærertetthet ønsker Oslo kommune at den modellen som gir størst lokalt handlingsrom for kommunene legges til grunn, dvs. modell 2 (kommunenivå). En modell med lovfestet minimumsressurs på skolenivå (modell 1) vil innebære store uhensiktsmessige bindinger for Oslo kommune og vil også kunne redusere den sosiale profilen på kommunens ressursfordelingssystem til skolene. Muligheten til å prioritere ressurser til skoler med særskilte utfordringer er avgjørende for skolens bidrag til å motvirke de sosioøkonomiske forskjellene i Oslo.

I høringsnotatet står det at kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. I så fall forventer Oslo kommune at kompensasjonenes størrelse og fordelingsmodellen blir avklart gjennom drøftinger med KS og i konsultasjonsordningen.

Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever

Grunnskolen

Oslo kommune støtter forslaget om organisering av særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper. Dette er i samsvar med etablert praksis i Oslo kommune. Oslo kommune mener imidlertid at tidsbegrensningen i lovforslaget er for lite fleksibel. Det må ligge en pedagogisk begrunnelse til grunn for når opplæringen i innføringstilbud skal opphøre for den enkelte elev. Det er ikke hensiktsmessig med en absolutt grense.

Forslaget åpner for at det kan gjøres avvik fra fag- og timefordelingen og kompetansemålene i læreplanverket i innføringstilbud. Oslo kommune er enig i at det kan være behov for å gjøre avvik fra kompetansemålene i læreplanene inntil overgang til ordinære undervisning. Det er imidlertid avgjørende at det er god kvalitet og høye ambisjoner i innføringstilbudene.

Departementet presiserer at elever i innføringstilbud skal ha samme totale antall timer som de skulle hatt etter læreplanverket. Erfaringene i Oslo er at aldersblandede grupper er en forutsetning for å få en størrelse på gruppene som er pedagogisk og sosialt forsvarlig. Elevene kommer fra ulike utdanningssystemer og har ulik utdanningsbakgrunn, og det er derfor ingen lineær sammenheng mellom alder og opplæringsbehov. Det er derfor nødvendig å kunne beregne et gjennomsnittlig årstimetall for elever i innføringstilbud.

Videregående skole

Oslo kommune støtter forslaget om organisering av særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper. Dette er i samsvar med etablert praksis i Oslo. Oslo har hatt et slikt tilbud siden 70-tallet.

Oslo kommune støtter ikke departementets forslag om å knytte inntaket til innføringstilbud til ulike programområder. Oslo kommune mener at det bør opprettes et eget programområde for innføringstilbud som bør ha en fastlagt fag- og timefordeling. Elever bør kunne søke seg inn til tilbudet.

Elever i innføringstilbud har etter Oslo kommunes vurdering først og fremst behov for forsterket norskopplæring og opplæring i fellesfag som en forberedelse til ordinært Vg1. I Oslo er det

praksis at elever frivillig søker seg inn til et innføringstilbud når de er kartlagt til å ha behov for det. Elevene får opplæring i fellesfagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppssøving etter utvalgte læreplanmål fra Vg1-nivå i Kunnskapsløftet. Elever i målgruppen kan gjøre mer kvalifiserte valg av programområder etter at de er ferdig med et innføringstilbud. De har da fått både norskopplæring og kunnskap om tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Dette vil igjen bidra til færre feilvalg og at flere minoritetsspråklige elever fullfører og består videregående opplæring. Oslo kommune foreslår derfor at det tas inn i lovteksten i § 3-12 at innføringstilbud kan organiseres som et eget programområde.

Private skoler

Oslo kommune støtter at privatskolene skal kunne gi innføringstilbud. Skoleåret 2010/2011 var det 2871 elever i private grunnskoler i Oslo, og 1662 elever bosatt i Oslo i private videregående skoler. Også foresatte til nyankomne barn og ungdom bør kunne få velge private opplæringstilbud som er tilpasset nyankomne barn/ungdoms behov. Oslo kommune mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunen. Forslaget kan medføre at det etableres flere mindre grupper i innføringstilbud enn i dag og at dette kan føre til merutgifter for kommunen.

Oslo kommune mener at private skoler bør søke staten om godkjenning for å kunne organisere innføringstilbud, slik praksis er når det gjelder andre opplæringstilbud i private skoler. Oslo kommune mener også at staten bør dekke kostnadene til disse tilbudene samt føre tilsyn, og at samme instans bør godkjenne, finansiere og føre tilsyn med innføringstilbud i private skoler.

Alternativt må kommunen kompenseres for merutgiftene.

Opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Oslo kommune støtter departementets forslag om at elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) sikres slik opplæring ved at det innføres ny § 2-16 i opplæringsloven. Oslo kommune er imidlertid av den oppfatning at elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) bør sikres samme rett til opplæring som elever med behov for opplæring i:

- tegnspråkopplæring jf. opplæringsloven § 2-6 *Teiknspråkopplæring i grunnskolen*,
- punktskriftopplæring jf. opplæringsloven § 2-14 *Punktskriftopplæring m.m.*

På den måten sikres det at elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon får en sakkyndig vurdering slik at kommunikasjonssystem blir valgt på bakgrunn av elevens vansker og mulighet for å nyttiggjøre seg kommunikasjonssystemet uten at rettigheten knyttes opp mot reglene om spesialundervisning i kapittel 5 i opplæringsloven.

Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning


Torger Odgegaard

Vedlegg: Høringbrev av 04.10.2011 fra Kunnskapsdepartemenet med vedlegg