

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 11/06242-3
Saksbehandler Yngvar Eilertsen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Komité for tjenesteutvikling 2011 - 2015	13.12.2011	
Plan- og �konomiutvalget	15.12.2011	116/11

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

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere:

Vedlegg:

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.
Svar på høring fra KS 31.10.11 til Kunnskapsdepartementet.

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet legger i høringsnotatet frem forslag til endringer i lov av 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Høringsfrist er 3. januar 2012.

Saken legges fram som referatsak i møte i bystyret 19. januar 2012.

Forslagene omfatter følgende endringer:

1. Innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
2. Innføre lovbestemmelse som klarg r at skoleeier kan organiseres særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspr kkelige elever
3. Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

1. Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.

Utredning:

Kunnskapsdepartementet foreslår i høringen at det skal innføres en minsteressurs for lærertetthet i grunnskolen. Det foreslås to modeller for slik minsteressurs samt innføringstakt for tiltaket. Det viser i høringsnotatet til regjeringens politiske plattform der det bl.a. heter at regjeringen vil ”legge til rette for flere lærere gjennom styrket kommuneøkonomi og ved å endre opplæringsloven for å sikre en maksimumsgrense for tallet på elever pr lærer på hver skole”.

Departementet viser videre 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.”

I stortingsmeldingen om ungdomstrinnet, Meld. St. 22 (2010 – 2011), *Motivasjon – Mestring – Muligheter* som ble lagt fram våren 2011, varsles det at Kunnskapsdepartementet vil legge fram et høringsnotat om regulering av lærertetthet.

Det framgår i høringsnotatet at formålet med forslaget er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen. Dette skal igjen sikre et godt og trygt skolemiljø. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil sikre likhet og likeverd.

Det pekes i høringen på at det ikke er forsket mye på effekten av økt lærertetthet. Kunnskapsgrunnlaget er derfor usikkert. I analyser av nasjonale prøver og prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner er det generelt ikke funnet noen direkte sammenheng mellom lærertetthet og resultater. Det pekes imidlertid på at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet kan være gunstig for visse elevgrupper.

Høringen forslår endring av opp.lova

§ 8-2. Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper

” I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal ivareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.”

Det forslås nytt 3. ledd, som da vil inneholde en bestemmelse om at den enkelte skole eller den enkelte kommune samlet ikke har en gjennomsnittlig som overskrider den fastsatte gruppestørrelsen. Ordlyden vil være avhengig av valg av modell, gruppestørrelse og innføringstakt.

Sarpsborg kommune er positive til arbeidet både sentralt og lokalt med å bedre kvaliteten i skole.

Det er foretatt flere grep som fremmer dette. De fleste av disse har fokus på metodikk, kvalitetsvurdering og organisasjonsutvikling. Dette er grep som vil kunne gi ønsket kvalitetsforbedring i skolen. Det er liten forskningsmessig dekning for at økt lærertetthet i seg selv vil medføre kvalitetsforbedring.

En slik regulering griper inn i kommunenes egen mulighet til å organisere undervisningen.

Forslaget om endring av § 8.2 støttes derfor ikke.

Dersom § 8.2 endres ved at det innføres en minimumsressurs, vurderes de enkelte punktene i høringen slik:

Skolemodell eller kommunemodell:

Høringsnotatet presenterer to modeller.

Modell 1 legger opp til en minimumsressurs pr skole. Denne modellen skal sikre at den gjennomsnittlige gruppestørrelse pr skole ikke er større enn minimumsressursen.

Modell 2 legger opp til en minimumsressurs på kommunenivå. I denne modellen beregnes snittet for hele kommunen.

Sarpsborg kommune fordeler i hovedsak ressurser etter en kostnadsfaktor pr elev ved skolen, slik at det utløses en fast sum pr. elev. Dette skal dekke både ordinær skoledrift, ressurser til enkeltelever, samt ledelse, administrasjon og funksjonsstillinger. Basert på GSI-tall for 2011/2012 er gruppestørrelse i grunnskolene i Sarpsborg basert på denne regnemodellen slik:

	Gjennomsnittlig antall elever pr lærer i Sarpsborg	Høringsforslag
1.-4. trinn	17,2 elever	15-18 elever
5.-7. trinn	18,0 elever	20 elever
8.-10. trinn	19,5 elever	20 – 22 elever

Det er forskjeller mellom skolene, avhengig av hvordan den enkelte skole har prioritert å bruke sine ressurser. Disse forskjellene gjør at valg av modell er avgjørende for de økonomiske konsekvensene for Sarpsborg kommune. Tabellen viser behov for nye lærerårsverk ut fra de to modellene basert på en valgt gruppestørrelse.

	Antall elever pr lærer	Modell 1: Minimumsressurs på skolenivå	Modell 2: Minimumsressurs på kommunenivå
1.-4. trinn	16 elever	14,4 årsverk	7,6 årsverk*)
5.-7. trinn	20 elever	3,7 årsverk	0 årsverk*)
8.-10. trinn	21 elever	0,9 årsverk	0 årsverk

*) Dersom status på 1-4 og 5-7 ses i sammenheng, kan en justering av lærertettheten mellom disse trinnene ytterligere redusere behov for nye årsverk.

Dersom bestemmelse om minsteressurs innføres, støtter Sarpsborg kommune modell 2 – kommunenivå. Dette gir størst kommunalt handlingsrom av de to modellene som er foreslått. Det er en lærertetthet som er nært opp til Sarpsborg kommunes satsing på grunnskolen.

Gruppestørrelse:

Det er foreslått varierende gruppestørrelser.

1-4 trinn fra 15 til 18 elever
5-7 trinn 20 elever
8-10 trinn 20 til 22 elever.

I vurderingen av status i Sarpsborg er gruppestørrelse 16, 20 og 21 elever valgt.

Sarpsborg kommune støtter forslaget om differensierte gruppestørrelser for hovedtrinnene.

Det er i tråd med prinsippet om tidlig innsats at lærertettheten er størst på 1-4 trinnet.

Det foreslås at henholdsvis 16, 20 og 21 elever brukes som gjennomsnittlige gruppestørrelser.

For ungdomstrinnet er det viktig at gjennomsnittlig gruppestørrelse legger til rette for å gjennomføre nye satsingsområder som Ny giv, Arbeidslivsfag og innføringen av valgfag.

Innføringstakt:

Det pekes på at behovet for tiltak er størst på ungdomstrinnet. Det foreslås derfor at endringen innføres trinnvis med start på ungdomstrinnet. Det gir sammenheng med de styringsdokumenter som foreligger i saken. På den annen side strider dette mot målet om tidlig innsats. Dette er imidlertid tidligere ivarettatt med styrking av timetallet på barnetrinnet.

Sarpsborg kommune støtter forslaget til rekkefølgen for innføring på de enkelte trinnene.

Muligheten til å skaffe kvalifiserte lærere.

Høringen peker på at forslaget vil utløse et behov for nye lærere. Størrelsen på behovet vil avhenge av valg av modell, gruppestørrelse og innføringstakt. I høringsuttalelsen drøftes også ufordringen ved og behovet for bruk av ikke kvalifiserte lærere.

Sarpsborg kommune forutsetter at behovet for flere lærere pga av bestemmelse om lærertetthet vil bli hensyntatt i kapasiteten på lærerutdanninga. Valg av modell, gruppestørrelse og innføringstakt må være slik at det nye behovet kan dekkes av kvalifiserte lærere. Etter modell på skolenivå vil det være behov for 15-20 nye årsverk i Sarpsborg kommune. Ut fra tidligere erfaringer, vil det være vanskelig å rekruttere godt kvalifiserte lærere i et slikt omfang.

Med den beliggenheten Sarpsborg kommune har, er det grunn til å tro at det er mulig å fylle et moderat økt behov for nye lærere. Det er vanskelig å forutse hvordan dette vil slå ut når dette innføres som en nasjonal satsing.

Tiltaket må ikke lede til økt bruk av lærere uten godkjent utdanning. Med en slik utvikling vil tiltaket få redusert effekt.

Økonomi:

I pkt 2.13 slås det fast at kommunene skal kompenseres for merutgiften ved lovforslaget.

Det forutsettes at det gis full økonomisk kompensasjon for merkostnadene ved endringen.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Økonomiske konsekvenser:

Endring i loven vil medføre behov for flere årsverk i grunnskolen i Sarpsborg kommune. Omfanget er avhengig av valg av modell. I fordeling av ramme til enhetene kostnad pr årsverk satt til kr 618.000. Kommunene vil bli kompensert for merutgiftene ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.

2. Innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever

Utredning:

NOU 2010:7 Mangfold og mestring (Østbergutvalget) har hatt en gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige barn, ung og voksne. Ett av temaene er muligheten for å opprette innføringstilbud for nyankomne elever. Høringsuttalelsene viser at det bred støtte til utvalgets forslag om særskilte innføringstilbud. En klargjøring av retningslinjene for dette gjøres ved forslag om endring av oppl.ova § 2-8 med et nytt 5. ledd.

”Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbud kan bare fattes dersom dette antas å være til det beste for eleven. Som hovedregel kan slik opplæring i særskilt organisert tilbud vare inntil ett år. Når det foreligger særskilte grunner, kan det vare inntil halvannet år. I vedtaket kan det for denne perioden gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å ivareta elevens behov. Vedtak etter dette leddet krever samtykke fra elev/foresatte.”

Oppl.lov § 8.1 hjemler elevenes rett til å gå på nærskolen. Det er nyttig å avklare en kommunes rett til å organisere et slikt opplæringstilbud opp mot elevens rett til å gå på nærskolen.

Sarpsborg kommune har i flere år hatt slikt innføringstilbud i sine mottaksklasser. Som hjemmel for å tilby det, har § 8.1- 2. ledd vært brukt. Tilbudet har vært tidsbegrenset i tråd med Østbergutvalgets forslag. Sarpsborg kommunes praksis på området er i tråd med forslaget til endringen i opplæringslova. Det er positivt at lovgrunnlaget for et slikt tilbud tydeliggjøres.

Økonomi:

Forslaget er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ikke at det innføres nye rettigheter. Forslaget vil derfor ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Økonomiske konsekvenser:

Det er ingen økonomiske konsekvenser ved lovendringen.

Sarpsborg kommune støtter forslaget til endring i oppl.lov § 2.8.

3. Opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Utredning:

Spørsmålet om behov for å tydeliggjøre rettighetene for elever med behov for ASK er reist i St.meld nr 23 (2007-2008). I samme melding viser flertallet til at gjeldene bestemmelser i oppl.lov om rett til tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning ivaretar dette behovet. Det skal ikke innføres nye rettigheter.

Departementet foreslår at ny § 2-16 i opplæringsloven skal lyde:

§ 2-16 Opplæring av elevar med behov for alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK)

”Elevar som heilt eller delvis manglar funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerande kommunikasjon, skal få nytte eigna kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringa.

Når ein elev ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har eleven rett spesialundervisning etter reglane i kapittel 5. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.”

Dette er ikke andre paragrafer som reiser tvil om denne retten.

Den prinsipielle retten til tilpasset opplæring og spesialundervisning er ment å dekke alle elever i grunnskolen.

Økonomi:

Forslaget er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ikke at det innføres nye rettigheter. Forslaget vil derfor ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser

Miljømessige konsekvenser:
Ingen

Økonomiske konsekvenser:

Det er ingen økonomiske konsekvenser ved lovendringen

Sarpsborg kommune støtter ikke forslaget om ny § 2-16 i oppl.lov.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslag om endring i opplæringslova § 8.2.
Sarpsborg kommune slutter seg til forslag om endring i opplæringslova § 2.8
Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslaget om endring i opplæringslova § 2.16
Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse. Ovennevnte uttalelse sendes Kunnskapsdepartementet.

Behandling i Komité for tjenesteutvikling 13.12.2011

Følgende hadde ordet ved behandlingen av saken: Emil A. Engeset (H), Kai Roger Hagen (FRP), Ann Karin Bach (SV); Anne-Karin Aarvik (KRF), Svein Larsen (AP), Fredrik Bjørnebekk (AP),

Representanten Ann Karin Bach fremmet på vegne av Sosialistisk Venstreparti fremmet følgende endringsforslag:

1. setning endres til: Sarpsborg kommune slutter seg til forslag om endring i opplæringslova § 8.2
2. setning endres til: Sarpsborg kommune slutter seg til forslag om endring av opplæringslova § 2.16.

Votering

Forslaget fra SV fikk 1 stemme (SV1) og falt.

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 10 mot en 1 stemme (SV1).

Vedtak

Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslag om endring i opplæringslova § 8.2.
Sarpsborg kommune slutter seg til forslag om endring i opplæringslova § 2.8
Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslaget om endring i opplæringslova § 2.16
Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse. Ovennevnte uttalelse sendes Kunnskapsdepartementet.

Behandling i Plan- og økonomiutvalget 15.12.2011

Følgende hadde ordet ved behandlingen av saken:
Ingen

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Plan- og økonomiutvalgets vedtak

Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslag om endring i opplæringslova § 8-2.
Sarpsborg kommune slutter seg til forslag om endring i opplæringslova § 2-8
Sarpsborg kommune slutter seg ikke til forslaget om endring i opplæringslova § 2-16
Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse.
Ovennevnte uttalelse sendes Kunnskapsdepartementet.

RETT UTSKRIFT

Dato 16. desember 2011

Hilde Øisang

Formannskapssekretær

Saken oversendes saksbehandler for ekspedering / oppfølging.