



Høringsvar fra Skien kommune vedrørende forslag til endringer i Opplæringsloven og Privatskoleloven i forhold til følgende områder:

- a) Nasjonal standard for lærertetthet
 - Skien kommune mener at det ikke bør innføres en nasjonal standard for lærertetthet i grunnskolen.
- b) Innføring av lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
 - Skien kommune støtter klargjøringen som departementet foreslår i forhold til organisering av særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever, herunder
 - i. muligheten for alternativ organisering av grupper
 - ii. muligheten for avvik fra læreplanen for å ivareta elevens behov
 - iii. konkretiseringen av varighet av det særskilte opplæringstilbudet for den enkelte elev.
- c) Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for ASK
 - Skien kommune har ikke svart på denne delen av høringen

Skien kommune/ Oppvekst

v/ Virksomhetsleder

Stab, støtte og faglig utvikling

Kristian Ripegutu





a) NASJONAL BESTEMMELSE OM LÆRERTETTHET I GRUNNSKOLEN

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om å innføre en nasjonal minstestandard for lærertetthet i grunnskolen. Høringsnotatet beskriver dagens situasjon, sier noe om kunnskap om betydning av lærertetthet og vurderer noen ulike alternativer for en nasjonal standard

Lærertetthet og læringsresultat.

Forskning viser ikke noen entydig sammenheng mellom økt lærertetthet og bedre læringsresultat, men tyder på at visse elevgrupper (laveste årstrinn / foreldre med lavt utdanningsnivå) profitterer på det. Økte ressurser fører ikke til bedre kvalitet automatisk. Måten den økte ressursen brukes på, vil være avgjørende. Hvis det samme undervisningsopplegget blir videreført, vil de økte ressursene ikke gi bedre læring.

Norge har relativt høy lærertetthet sammenlignet med andre OECD-land, men sammenligningen er vanskelig å gjøre direkte fordi antall undervisningstimer med mer påvirker tallene, slik at tallene ikke direkte uttrykker gruppe- /klassestørrelse.

Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse.

Forslaget innebærer at det settes et maksimumstall for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse på ulike trinn, definert som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. Det beregnes ut fra antall elev- og lærertimer der en tar bort timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring.

Minstekravet kan gjelde på skole- eller kommunenivå.

Høringsnotatet sier: "Det må gjøres en avveining av nasjonale hensyn og hensyn til lokaldemokratiet.." Minstekrav på skolenivå vil binde kommunenes ressurstildeling til skolene i større grad enn et krav på kommunenivå. Minstekrav på skolenivå utløser et større ressursbehov totalt sett, enn en modell på kommunenivå.

Departementet tar ikke stilling til hvilken modell de anbefaler.

Kommunenes sentralforbund (KS) har avgitt en høringsuttalelse som er negativ til innføring av nasjonale bestemmelser om lærertetthet. De sier blant annet:

"KS mener imidlertid at nasjonale bestemmelser om lærertetthet er et lite treffsikkert virkemiddel for å øke læringsresultatene i skolen."

"Det som med større sannsynlighet fører til økt læring, er endrede undervisningsopplegg."

"Hvilke tiltak som er viktigst å iverksette og hvordan lærerressurser skal fordeles mellom skolene og på den enkelte skole, bestemmes best lokalt."

KS mener også at en slik nasjonal bestemmelse om lærertetthet, sammen med nye kompetanseregler for undervisning, vil forsterke faren for lærermangel. De viser til at Kunnskapsdepartementet i Stortingsmelding nr 11 (2008-2009) "Læreren. Rollen og utdanningen", ga uttrykk for at det i 2020 ville være et underskudd på minst 12 000 lærere.





Konsekvenser for SKIEN

Departementet foreslår en minstenorm basert på forholdet mellom elevtimetallet og årstimetallet for lærere i ordinær undervisning. Dette tilsvarer det som blir kalt *gruppestørrelse 2* i GSI-rapportene. I GSI-rapportene og på Skoleporten oppgis tallet samlet for trinn 1-10, mens forslaget legger til grunn ulike normer for trinn 1-4, 5-7 og 8-10. I saksframlegget er gruppestørrelse 2 fordelt på trinn regnet ut på bakgrunn av rapporterte tall i GSI. De er ikke kvalitetssikret på samme måte som de offisielle GSI-tallene, så det må tas forbehold om eventuelle unøyaktigheter.

Departementet presenterer tre eksempler på minstenorm. Disse minstenormene brukes så med utgangspunkt i skolenivå og kommunenivå. Vi har dermed seks ulike eksempler på hvordan departementet kan tenke seg en nasjonal minstenorm.

Økningen i antall årsverk på landsnivå som blir utløst i de forskjellige alternativene.

Eksempel	Trinn	Gruppe-størrelse	Årsverk ved norm på kommunenivå	Årsverk ved norm på skolenivå
1	8-10	22	77	249
	5-7	20	48	289
	1-4	18	199	469
2	8-10	21	231	425
	5-7	20	48	289
	1-4	16	913	1209
3	8-10	20	496	686
	5-7	20	48	289
	1-4	15	1534	1814

Tabell 1: Oversikt over de ulike alternativene for bestemmelse om nasjonal minstandard som presenteres i høringen, og hvor mange nye årsverk de utløser



**Gjennomsnittlig gruppestørrelse i Skien**

GSI	1-4	5-7	8-10
Hele landet	16,5	17,4	19,7
Telemark	15,4	16,0	18,6
Skien	18,96	16,7	20,99
Bratsbergkleiva skole	20,12	13,62	
Buer skole	16,76	21,44	
Bølehøgda skole	15,41	26,57	
Gjerpen b.sk	21,94	16,82	
Kjørbekkhøgda skole	16,88	16,50	
Klyve skole	19,67	17,40	
Kollmyr skole	16,66	17,00	
Lunde b	16,37	19,01	
Moflata	19,56	17,84	
Skotfoss	16,00	15,68	
Stigeråsen	18,68	17,39	
Venstøp	21,50	18,76	
Åfoss	15,39	15,21	
Gimsøy u			21,84
Gjerpen u			21,72
Gulset u			22,66
Kongerød u			18,10
Menstad u			20,15
Mæla			21,46

Tabell 2: Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse for skolene i Skien, basert på GSI- tallene for skoleåret 2011-2012, sammenlignet med landet, Telemark og Skien samlet.





Økt lærerbehov og utgifter til dette ved ulike alternativ

				Kommune- nivå		Skolenivå	
Eksempel 1		Trinn	Årsverk	Kostnad (mill kr)		Årsverk	Kostnad (mill kr)
Gruppestr							
22	Landet	8-10	77	50	249	160	
20		5-7	48	30	289	180	
18		1-4	199	120	465	290	
22	Skien	8-10	0	0,0	0	0	
20		5-7	0	0,0	0	0	
18		1-4	1,5	1	9	5,6	
Eks 2	21 Landet	8-10	231	140	425	260,0	
	20	5-7	48	30	289	180,0	
	16	1-4	913	560	1209	740,0	
	21 Skien	8-10	0,2	0,1	3	2	
	20	5-7	0	0,0	1	0,6	
	16	1-4	17	10	17	10	
Eks 3	20 Landet	8-10	496	310	686	440,0	
	20	5-7	48	30	289	180,0	
	15	1-4	1534	940	1814	1100,0	
	20 Skien	8-10	6	3,8	8	5	
	20	5-7	0	0	1,2	0,7	
	15	1-4	26	16	26	16	

Tabell 3: Utgiftsøkninger i hele landet og Skien ved å innføre nasjonal bestemmelse om minste gjennomsnittlig gruppestørrelse, ved de ulike alternativene i høringen

Økte kostnader / tilskudd Skien i mill kr

	Eksempel 1	Eksempel 2	Eksempel 3
Minstestandard på skolenivå	6	13	22
Minstestandard på kommunenivå	1	10	20

Tabell 4: Utgiftsøkning i Skien, som skal kompenseres ved økte statlige overføringer, i de ulike alternativene høringen tar opp.

Tabellene viser at ved minstestandard på kommunenivå, er det småskoletrinnet som fører til en merkbar økning i lærertettheten i Skien.





Argumenter

Det er bred enighet om at den viktigste innsatsfaktoren i skolen er lærere. I mange sammenhenger blir lærernes betydning for en god skole understreket, og det er vanskelig å tenke seg at mer av denne innsatsfaktoren ikke skal gi gode resultater. Både departementet og KS understreker at økt lærertetthet i seg selv ikke garanterer for bedre læringsresultater.

De signalene som kommer fra lærere ute i skolen, er entydige på at de ønsker bedre lærertetthet, og mener det er en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre stadig økende krav om oppfølging av enkeltelever med personlig tilbakemelding og veiledning til alle elever.

Det finnes likevel noen innvendinger:

Innvending 1 – fra minstenorm til maksnorm

*En minstenorm for lærertetthet vil over tid kunne utvikle seg til også å bli en **maksnorm**.*

Kommunene har alltid et press for å levere bedre og bedre tjenester på mange områder. Derfor har mange inntrykk av at en ikke klarer å innfri det ønskede/ optimale tjenestenivået for alle områder, og det er stadig konkurranse mellom ulike virksomhetsområder om budsjettpostene. Når økonomien er presset, kan en nasjonal norm også bli et nivå der kommunene sier at dette er ”godt nok”, og at de som har bedre lærertetthet enn normen, vil regulere den nedover. På sikt kan en slik tendens føre til at lærertettheten totalt sett blir svekket, selv om vi har regulert opp de som ligger dårligst an nå.

Innvending 2 – skolenivå eller kommunenivå

Skien kommune mener at hvis en minstenorm skal ha noen verdi, må den være på et slikt nivå at den får virkelig merkbar betydning. Med norm på kommunenivå, er det bare eksempel 3 som er aktuelt å vurdere, da dette alternativet er det eneste som vil kunne gi en merkbar endring mht lærertetthet.

Skien kommunes vurdering er at en nasjonal minstenorm for lærertetthet på skolenivå er et uforholdsmessig sterkt inngrep i skoleeiers mulighet til å tilpasse ressursbruk til lokale forhold. En minstenorm for lærertetthet på kommunenivå vil i større grad kunne ivareta de lokale variasjonene mellom skolene i kommunen, mht fleksibel og hensiktsmessig ressursbruk. Dersom departementet faller ned på et forslag om nasjonal minstenorm for lærertetthet, vil derfor alternativ 3 på kommunenivå, være Skien kommunes subsidiære standpunkt.

Innvending 3 - innfasing

Departementet foreslår å innføre nasjonal minstestandard for lærertetthet på ungdomstrinnet først.

Skien kommune støtter ikke denne vurderingen. Småskoletrinnet må prioriteres. Småskolen har store utfordringer, og en styrking her kan gi bedre forutsetninger i det videre skoleløpet. Tidlig innsats kan gi en tettere oppfølging av enkeltelever helt fra starte av skoleløpet. Det kan bygges et godt fundament. Gradvis innføring gir en mulighet til å evaluere utviklingen bl a når det gjelder rekruttering til læreryrket.





Innvending 4 – effektiv ressursbruk?

Andre tiltak enn økt lærertetthet kan være vel så effektivt for å øke læringsutbyttet. Mange refererer til den australske forskeren John Hattie når det er snakk om hva som virker og ikke virker av læringsfremmende tiltak. Hattie har på bakgrunn av en omfattende studie av ulike forskningsprosjekt i mange land satt sammen en tabell med påvist læringseffekt av ulike tiltak. Følgende tabell viser effekten av ulike undervisningstiltak for læring. Tallene under "effect size" er utregnet slik at en effekt på 1.00 skal tilsvare tilnærmet ett års læring. Effekt .40 er den gjennomsnittlige læringseffekten av alle tiltak i studien. Dvs alt med effekt over .40 er bedre enn gjennomsnitt. Relatert til lærertetthet, ser vi at klassestørrelse har effekt .09, mens personlig veiledning har .57. Flere lærere gir bedre mulighet til personlig oppfølging. Men det forutsetter at lærerne utnytter muligheten.

Rank order	Method	Effect Size
1.	Reinforcement (forsterking)	1.17
2.	Cues and feedback (råd og tilbakemelding)	.97
3.	Graded homework (lekser som gis karakter)	.79
4.	Cooperative learning (samarbeid om læring)	.76
5.	Class morale (oppførsel i klasserommet)	.60
6.	Personalized instruction (personlig veiledning)	.57
7.	Home interventions (tiltak rettet mot hjemmet)	.50
8.	Adaptive instruction (tilpasset veiledning / instruksjon)	.45
9.		.40
	Tutoring (veiledning)	
10.	Instructional time (undervisningstid)	.38
11.	Home environment (hjemmemiljø)	.37
12.	Higher-order questions (rike spørsmål = mange måter å gi rett svar)	.34
13.	Individualized instruction (individualisert instruksjon)	.32
14.	Individualized mathematics (individualisert matematikk)	.32
15.	Teacher expectations (lærerens forventninger)	.28
16.	Assigned homework (gi lekser)	.28
17.	Computer-assisted instruction (Ikt i undervisningen)	.24
18.	Peer group (grupper av jevnaldrende)	.24
19.	Sequenced lessons (undervisning i bolker)	.24
20.	Advanced organizers (forberedende strukturer for arbeid med tema)	.23
21.		.10
	Homogeneous groups (homogene grupper)	
22.	Class size (klasse størrelse)	.09
23.	Programmed instruction (digitale selvinstruerende undervisningsprogrammer)	-.03

Tabell 5. Hvilke faktorer som forklarer gode læringsresultater. Oversettelsene i parenteser kan være unøyaktige.

Studien viser at systematisk arbeid med undervisning og tilbakemelding som tar hensyn til enkeltelevens forutsetninger, gir resultater. Det er klart at dette forutsetter en god lærertetthet, og det er like klart at lærertetthet i seg selv ikke er noen garanti for gode resultater.





Skien kommune mener følgende om innføring av en nasjonal standard for lærertetthet i grunnskolen:

1. Skien kommune støtter ikke innføring av nasjonal minstestandard for lærertetthet i grunnskolen.
2. Subsidiært (hvis minstestandard likevel blir innført):
 - a. Skien kommune støtter departementets forslag om å legge lærertetthet i ordinær undervisning til grunn for en nasjonal minstenorm.
 - b. Skien kommune mener normen må innføres på kommunenivå. En nasjonal minstestandard på skolenivå er et uforholdsmessig sterkt inngrep i skoleeiers mulighet til å tilpasse ressursbruk til lokale forhold.
 - c. Skien kommune foreslår at minstenormen blir 15 elever på trinn 1-4 og 20 elever på trinn 5-10, altså eksempel 3 (på kommunenivå). Dette vil være et nivå som gir en reell og merkbar økning av lærertetthet, og bør være økonomisk realistisk med en gradvis innføring.
 - d. Skien kommune støtter ikke departementets forslag om å innføre nasjonal minstestandard på ungdomstrinnet først. Skien kommune vil prioritere elevene i barneskolen, 1.-4. trinn.

b) INNFØRING AV LOVBESTEMMELSE SOM KLARGJØR AT SKOLEEIER KAN ORGANISERE SÆRSKILTE OPPLÆRINGSTILBUD FOR NYANKOMNE MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER

Innhold i forslag til tillegg til § 2-8 (og § 3-12 videregående opplæring¹) i opplæringsloven:

- Det foreslås at det kan organiseres særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever. Det gis mulighet til opprettelse av innføringsskoler, -klasser eller -grupper. Det skal ikke være en plikt for skoleeier og heller ikke en rett for eleven. Et tilbud i innføringsklasse må fastsettes i enkeltvedtaket og skal ha samtykke fra foresatte. Elever skal kunne tilbys et slikt innføringstilbud hvis det er det beste for eleven. Hensikten med lovendringen (eller klargjøring av loven) er at regelverket ikke skal være til hinder for organiseringen.
- Det gis mulighet til å avvike fra fag- og timefordeling i en innføringsklasse da det ofte er behov for å legge særlig vekt på norskopplæring og grunnleggende ferdigheter. Timetallet skal være det samme.
- Innføringstilbudet skal være et overgangstilbud. Hovedregelen er at elevene kan få tilbudet inntil ett år, men det kan utvides til halvannet år når det er særskilte grunner for det.

¹ § 3-12 i Opplæringsloven gjelder videregående opplæring, og er ikke berørt i kommunens høring





Bakgrunn for høringen

Kunnskapsdepartementet skriver følgende om bakgrunnen for denne delen av høringen:

Elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet, har gjerne noen ekstra utfordringer ved at de både skal lære et nytt språk og følge opplæringen på sitt alderstrinn. Nyankomne elever forventes ofte å følge ordinær opplæring etter relativt kort tid. De elevene som kommer sent i skoleløpet, kan stå foran ekstra store utfordringer. Elevene vil ha varierende grad av skolebakgrunn. Noen har lang skolegang bak seg, mens andre har svært lite skolegang fra før. Det er derfor spesielt viktig for nyankomne elever at opplæringen blir tilpasset den enkeltes bakgrunn og kompetanse.

Opplæringsloven har ikke egne bestemmelser som legger klare og entydige føringer på hvordan ulike innføringstilbud kan organiseres. Det er imidlertid flere bestemmelser av betydning for nyankomne elever og for organiseringen av opplæringen for disse elevene. Etter § 2-1 vil ungdom i skolepliktig alder som er nyankomne i Norge, og som antas å bli i Norge i mer enn tre måneder, ha rett til å begynne på skole så snart de har bosatt seg her. Plikten til å begynne på skole inntreffer ikke før de faktisk har vært bosatt i Norge i tre måneder. Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. § 2-8. Elevene kan også ha rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Etter § 2-8 kan kommunene legge morsmålsopplæringen til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved, selv om rett til å gå på nærskolen er hovedregelen, jf. opplæringsloven § 8-1. Kommunen skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, jf. § 2-8 fjerde ledd. Før vedtak fattes, skal kommunen kartlegge hvilke kunnskaper eleven har i norsk. Elevene skal også kartlegges underveis i opplæringen, for å vurdere om elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen. For øvrig sier opplæringsloven § 8-2 at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Også opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring, spesialundervisning osv. vil selvsagt komme til anvendelse.

Departementet ser at det er mange utfordringer både for elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet, og for kommunenes organisering av et tilfredsstillende opplæringstilbud for dem. Et sentralt spørsmål er hvorvidt elevene er best tjent med å bli plassert rett i en ordinær klasse med nødvendige tilpasninger eller i særskilte innføringstilbud.

Departementet mener at regelverket ikke skal være til hinder for en organisering i innføringsklasser eller på innføringsskole, hvis skoleeieren og eleven/foreldrene mener det er den beste løsningen. Skoleeieren skal imidlertid ikke pålegges noen plikt til å ha slike tilbud. Kartleggingen av elevens norskferdigheter underveis vil vise når eleven er klar for å begynne i ordinær opplæring. Hvorvidt det skal fastsettes noen absolutt grense for hvor lenge en elev kan være i en innføringsklasse, eventuelt på en innføringsskole, vil måtte vurderes nærmere. Nyankomne minoritetsspråklige elever bør i utgangspunktet så raskt som mulig delta i vanlig opplæring. Eleven/foreldrene bør verken ha rett eller plikt til å benytte et særskilt innføringstilbud. Et alternativt opplegg bør bygge på samtykke fra





elev/foreldre. Eleven bør kunne velge å gå på nærskolen med unntak av morsmålsopplæringen, som kan legges til en annen skole, jf. § 2-8 andre ledd.

Departementet mener det kan være behov for egne innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever. Det er viktig med et minimum av kompetanse i norsk språk for å kunne få utbytte av opplæringen. Mange skoleeiere praktiserer også ulike former for innføringstilbud, men det er tatt opp med departementet at de usikre på om dagens lov tillater slike tilbud.

Departementet vil derfor utrede hvilke endringer i regelverket som er nødvendig for å åpne for at kommunen kan tilby særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Dette vil ikke bare begrense seg til ungdomsskolen².

Konsekvenser for Skien

Skien kommune er en av mange skoleeiere som i flere år har hatt et eget opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige barn/ elever. Tilbudet er gitt ved den såkalte Velkomstklassen, som er en forsterket enhet ved Lunde barneskole. Velkomstklassen har i 2011 i overkant av 30 elever fordelt på årstrinn i hele grunnskoleløpet. Enkelte skoleår har det vært opp mot 60 elever som har gått i Velkomstklassen. Elevene har typisk gått inntil ett skoleår i Velkomstklassen, før de har begynt på sin nærskole et eller annet sted i kommunen. Med hensyn til varighet av skoleoppholdet i Velkomstklassen er det imidlertid store individuelle forskjeller, avhengig av skole-, språk og kulturbakgrunn. Noen elever har lite behov for å være i det tilrettelagte språktilbudet i Velkomstklassen og sluses raskt ut til nærskolen, mens andre elever trenger mer enn ett år på å bli noenlunde trygge i norsk. Felles for alle elever er at de kartlegges med Utdanningsdirektoratets kartleggingsmateriell og tar ulike språktester både ved ankomst og før de evt. flyttes over til nærskolen, for slik å sikre både progresjon og at de er klare for å begynne i ordinærskolen.

Skien kommunes vurdering av tilbudet for nyankomne minoritetsspråklige barn/ elever er at tilbudet har gitt og gir elevene blant annet

- En sosialt trygg skolestart i et oversiktlig skolemiljø
- Muligheten til å bli kjent med skolekodene uten å bli kastet ut i det i nærskolen
- Bedre muligheter for tilpasset opplæring
- For mange elever er tilbudet en nødvendighet for å lære å bli skoleelev i Norge
- Lærere med spesifikk fagkompetanse på det minoritetsspråklige feltet, dvs lærere som er kjent med og forstår hvordan det er å starte på skole i Norge uten å kunne språket
- Sikrer at elevene møter nærskolen med et visst minimum av norskkunnskaper, og bedrer vilkårene for en god overgang til denne.

Skien kommunes erfaringer med et eget innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige barn er på bakgrunn av ovennevnte beskrivelse i all hovedsak gode. Kommunen er derfor tilfreds med at departementet nå ønsker å klargjøre lovverket, slik at legitimiteten av kommunens praksis reelt hjemles i opplæringsloven. De foreslåtte endringene i hhv Opplæringsloven § 2-8 vil være uproblematisk å implementere for Skien kommune.

² Kilde: Utdanningsdirektoratet





Skien kommune mener følgende om innføring av lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever:

- Skien kommune støtter departementets forslag om nytt tillegg til § 2-8 i opplæringsloven, herunder
 - muligheten for alternativ organisering av grupper
 - muligheten for avvik fra læreplanen for å ivareta elevens behov
 - konkretiseringen av varighet av det særskilte opplæringstilbudet for den enkelte elev.
- Skien kommune har rutiner som ivaretar disse nye tilleggene.

Senter for Oppvekst

Tlf: 35 58 10 00
postmottak@skien.kommune.no
Post: Pb. 158, 3701 Skien
Besøk: Kongensgt 31

