

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 06.12.2011
Sak: 318/11

Tittel: **Saksprotokoll: Høringssvar: Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, mottakstilbud m.m.**

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 11/51240

VEDTAK:

1. Trondheim kommune støtter ikke forslaget til lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Forslaget vil begrense det kommunale selvstyret. Trondheim kommune har som mål å øke lærertettheten framover i perioden.
2. Dersom departementet likevel skulle gå inn for en lovfesting, vil modell 2, lovfesting på kommunenivå, være det eneste aktuelle alternativ.
3. Trondheim kommune støtter Kunnskapsdepartementets forslag om at opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever på grunnskolen og i videregående opplæring kan organiseres i særskilte innføringstilbud. Forslaget innebærer et større kommunalt handlingsrom med tanke på å organisere elevene i grupper.
4. Trondheim kommune forutsetter fullfinansiering av økt lærertetthet som omtalt i regjeringserklæringen, med rapportering årlig i GSI.

Behandling:

John Stene (Ap) foreslo slikt endringsforslag på vegne av Ap, SP, MDG, V, H og KrF

1. Trondheim kommune støtter ikke forslaget til lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Forslaget vil begrense det kommunale selvstyret. Trondheim kommune har som mål å øke lærertettheten framover i perioden.
2. Dersom departementet likevel skulle gå inn for en lovfesting, vil modell 2, lovfesting på kommunenivå, være det eneste aktuelle alternativ.
3. Trondheim kommune støtter Kunnskapsdepartementets forslag om at opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever på grunnskolen og i videregående opplæring kan

organiseres i særskilte innføringstilbud. Forslaget innebærer et større kommunalt handlingsrom med tanke på å organisere elevene i grupper.

4. Trondheim kommune forutsetter fullfinansiering av økt lærertetthet som omtalt i regjeringserklæringen, med rapportering årlig i GSI.

Votering

Ved alternativ votering mellom innstillinga og Stenes forslag, ble Stenes forslag enstemmig vedtatt

Rita Ottervik
Ordfører

Knut Ole Bleke

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Saksframlegg

Høringssvar: Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, mottakstilbud m.m.

Arkivsak.: 11/51240

Forslag til vedtak:

1. Trondheim kommune støtter ikke forslaget til lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Forslaget vil begrense det kommunale selvstyret.
2. Trondheim kommune støtter Kunnskapsdepartementets forslag om at opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever på grunnskolen og i videregående opplæring kan organiseres i særskilte innføringstilbud. Forslaget innebærer et større kommunalt handlingsrom med tanke på å organisere elevene i grupper.
3. Trondheim kommune støtter ikke forslaget om lovfesting knyttet til elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Innholdet i forslaget er allerede dekket gjennom dagens kapittel 5 i Opplæringslova, samtidig som forslaget vil kunne virke avgrensende for *hvem* lovverket gjelder for.

1. Høringen

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om å lovfeste en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Videre foreslås også lovendringer knyttet til organisering av innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever og elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Høringsfrist er 3. januar 2012. Høringsdokumentet følger som elektronisk vedlegg:

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

2. Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen

Kunnskapsdepartementet foreslår lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen knyttet til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Gruppestørrelse er et gjennomsnittsom beskriver hvor mange elever en lærer har ansvar for i en undervisningstime. I likhet med indikatoren lærertetthet i ordinær undervisning i Skoleporten, inkluderer denne gruppestørrelsen ikke timer til spesialundervisning eller timer til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter.

Begrunnelsen for forslaget er bedre arbeidsforhold for lærere, beholde seniorlærere, øke muligheter for å støtte elevene i læringsarbeidet og forenkle kontinuerlig etter og videreutdanning.

Departementet fremmer to alternative forslag til lovfesting:

- Modell 1; Lovfesting på skolenivå innebærer at skoleeier får en plikt til å sørge for at beregnet gruppestørrelse på hver enkelt skole i kommunen ikke er større enn det loven angir.
- Modell 2; Lovfesting på kommunenivå innebærer at skoleeier får en plikt til å sørge for at beregnet gruppestørrelse totalt for alle skolene i kommunen ikke er større enn det loven angir.

Departementet setter opp tre alternativer for lovfestet gruppestørrelse i høringsnotatet. Alternativene gjelder for begge modellene:

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
1. – 4. trinn	18 elever	16 elever	15 elever
5. – 7. trinn	20 elever	20 elever	20 elever
8. – 10. trinn	22 elever	21 elever	20 elever

Rådmannens vurdering

Primært støttes ikke forslaget om en lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Trondheim kommune mener at det prinsipielt er uheldig med en kombinasjon av rammebevilgninger og detaljerte lovbestemmelser slik forslaget legger opp til. Forslaget vil begrense kommunenes økonomiske selvråderett og redusere handlingsrommet. Dette handlingsrommet er kommunene avhengige av for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle og ha en helhetlig vurdering av lokale behov.

Sekundært mener Trondheim kommune at modell 2 i større grad enn modell 1 ivaretar kommunenes anledning til å prioritere ressurser basert på kjennskap om lokale forhold. Lovfester man en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, bør denne derfor fastsettes på kommunenivå, ikke på skolenivå

Det overordnede formålet med kommunenes inntektssystem er å utjevne kommunenes ulike forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Statens fordeling av rammetilskuddet tar hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntekter (inntektsutjevning). Inntektssystemet tar dermed høyde for at det vil måtte være forskjeller mellom kommunene i hvordan man kan organisere opplæringen optimalt. Inntektssystemet til kommunene forutsetter at større byer/kommuner har stordriftsfordeler organisatorisk, mens kommuner med et spredt befolkningsmønster har smådriftsulemp. Et felles normtall for lærertetthet gjeldende for alle kommunene, uavhengig av forskjeller i befolkningsmønster, vil innebære en betydelig forskjellsbehandling av større byer/kommuner. Forutsetningene som ligger til grunn for inntektssystemet vil eventuelt måtte tilpasses en lovfestet nasjonal bestemmelse.

Kunnskapsdepartementet viser i høringsnotatet til at det ikke finnes tilstrekkelig belegg for at en nasjonal norm for gruppestørrelse vil ha en positiv effekt for elevenes læringsutbytte. Tvert imot vises det til forskningsresultater som påpeker at effekten er tvilsom, da økt lærertetthet ikke automatisk fører til endret undervisningspraksis. Trondheim kommune mener nasjonale satsinger bør ha en solid forskningsmessig forankring og at en lovfesting dermed ikke synes å være veien å gå.

Trondheim kommune ser at en lovfesting vil kunne gi flere utilsiktede konsekvenser. Kommunene må hele tiden prioritere i forhold til begrensede ressurser. Forslaget kan føre til at kommuner, for å ha en gruppestørrelse i overensstemmelse med lovverket, blir tvunget til å kutte der det ikke er vedtatt normtall. Dette gjelder for eksempel spesialundervisning, bygg, etter- og videreutdanning, med mer.

En annen konsekvens vil kunne bli økt behov for kontrollsystemer, både for kommuner og for tilsynsmyndigheter, for å sikre at skolene/kommunene oppfyller lovkravene. Forslaget begrenser muligheten for å prioritere ressursbruken ut fra lokale behov, samtidig som det trolig vil styrke fokus på budsjettkontroll og rapportering på bekostning av arbeidet med kvalitet i læringsarbeidet.

Den sterkeste sammenheng mellom lærertetthet og læringsutbytte finner man for elever med behov for ekstra støtte og tilrettelegging. Trondheim kommune mener disse elevene vil tape på en flat fordeling av ressurser og at kommunens mulighet for aktiv sosial utjevning blir kraftig begrenset.

Barns hjemmeforhold er en viktig forklaringsfaktor for ulikhet i prestasjoner. Fordi elevenes hjemmeforhold varierer mellom skolene, varierer også skolenes ressursbehov for å kunne gi en likeverdig opplæring. En lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen vil gjøre det mer utfordrende å kanalisere ressursene til de skolene som har det største behovet, spesielt om man velger modell 1. I praksis vil det dermed kunne bli vanskeligere å prioritere ressurser til skoler med sosioøkonomiske utfordringer på bekostning av andre.

Dersom det likevel innføres en lovfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, forutsetter Trondheim kommune at kommunene blir kompensert for sine merutgifter, ikke bare lønnskostnader, men også økte følgekostnader til administrasjon, driftsmidler og bygg. Dette er det ikke tatt hensyn til i de økonomiske beregningene i høringsnotatet.

3. Innføringstilbudet for nyankomne minoritetsspråklige elever.

NOU 2010:7 Mangfold og mestring (Østbergutvalget) anbefaler at kommunene gir innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever, og at det gis føringer gjennom regelverket for hvordan slike tilbud skal organiseres.

Opplæringslovas § 8-2 regulerer organiseringen av elever i klasser og basisgrupper. Bestemmelsen fastslår at elevene skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta sosial tilhørighet. Adgangen til å dele i grupper hjemles samme sted: "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." Departementet sier i høringsdokumentet at bestemmelsen ikke er ment å legge begrensninger på bruk av alternative organiseringsformer når disse er nødvendig for å ivareta oppfyllelsen av andre bestemmelser i opplæringsloven og forskriftene til loven, for eksempel opplæringsloven § 2-8 og 3-12 om særskilt språkopplæring for språklige minoriteter.

Departementet sier dermed at regelverket ikke bør være til hinder for å organisere egne innføringsklasser/ innføringsskoler/ mottakstilbud dersom skoleeier og elever/foreldre mener det er den beste løsningen.

Forslaget vil ikke i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser. Kommunene gis med lovforslaget muligheten til å tilby nyankomne minoritetsspråklige elever et innførings/mottakstilbud, uten at de pålegges å tilby eleven dette.

Rådmannens vurdering

Trondheim kommune organiserer sitt mottakstilbud i tråd med de anbefalinger Østbergutvalget gir og mener at dette er hensiktsmessig for å gi disse elevene en god start i skolen. Det er derfor viktig at det fastslås at kommunene har adgang til å organisere elever i mottaksgrupper. Rådmannen støtter utvalgets uttalelse om at mottaksperioden bør være kortest mulig, og at opplæringen må tilpasses den enkeltes behov og kompetansenivå. Rådmannen mener likevel at det ikke bør reguleres hvordan kommunene organiserer tilbudet. Nasjonale krav bør avgrenses til hvilken kvalitet opplæringen bør ha i en mottaksfase, samt gi veiledning til hva som erfaringsmessig har god effekt.

Trondheim kommune støtter departementets forslag om at opplæringen av nyankomne elever på grunnskolen og i videregående opplæring kan organiseres i særskilte innføringstilbud, når formålet er å lære eleven tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring. Trondheim kommune støtter også at det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens

behov, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemål. Rådmannen støtter også departementets forslag om at rammene for organisering av opplæringen for denne gruppen elever i innføringstilbud/mottakstilbud knyttes til enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring.

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

Opplæringsloven har ikke bestemmelser som særskilt regulerer opplæringen for elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Departementet ønsker å tydeliggjøre rettigheter til (ASK) eksplisitt i lovverket. Bestemmelsen skal ikke innebære nye rettigheter men er ment å synliggjøre det som allerede følger dagens regelverk.

Rådmannens vurdering

Primært ser ikke Trondheim kommune behov for presiseringer i gjeldende lovverk knyttet til opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Vi anser at innholdet i forslaget allerede er dekket gjennom dagens kapittel 5 som omhandler spesialundervisning i Opplæringslova.

Sekundært mener Trondheim kommune forslaget bør endres til å gjelde elever som har kommunikasjonsvansker. Dette vil være mer i henhold til forarbeidet. Slik forslaget er formulert, avgrenser det svært hvem de nye bestemmelsene skal gjelde for. I forslaget til lovtekst står det at retten til nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon skal gjelde for elever som mangler funksjonell tale. Det er flere årsaker til kommunikasjonsvansker enn mangel av funksjonell tale. Med forslaget utelukker man blant annet elever som har vansker med språkforståelse. Forslaget inkluderer heller ikke førskolebarn og denne gruppen bør inkluderes i en eventuell lovfesting. En bestemmelse for førskolebarn kan man se i sammenheng med revidering av barnehageloven og samling av bestemmelser om spesialpedagogisk hjelp der.

5. Oppsummering

Trondheim kommune er opptatt av de samme hensyn som de nye forslagene søker å ivareta. Dette vil kommunen ivareta på best mulig måte tilpasset de lokale behov og rammebetingelser. Skal kommunene kunne fylle sin rolle som en aktiv skoleeier, er det helt nødvendig å beholde et kommunalt handlingsrom. Nasjonale mål kan følges opp på andre måter enn gjennom detaljerte reguleringer.

Rådmannen i Trondheim, 28.11.2011.

Jorid Midtlyng
rådmann/kommunaldirektør

Silja Rønningsen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Høringsdokument i PDF format