

Saksansvarlig Egil Johannes Hauge

<u>Utvalg</u>	<u>Møtedato</u>	<u>Politisk saksnummer</u>
Komite for liv og lære	26.11.2014	PS 55/14

Innstilling

- Komite for liv og lære vedtar rådmannens vurderinger som kommunens uttalelse.
- Når det gjelder kravet om relevant kompetanse bør kommunens merutgifter dekkes av staten.

Vedlegg:

- Høring om endringer i RLE-faget m.m, Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Andre dokumenter i saken som ikke er vedlagt:

- Strategi «Lærerløftet, På lag for kunnskapsskolen», Kunnskapsdepartementet 2014
- Opplæringsloven med forskrifter

Saksutredning:

Om høringen

Kunnskapsdepartementet foreslår følgende endringer i opplæringsloven og privatskoleloven:

- Å endre reglene om krav om relevant kompetanse for å kunne undervise i fag, slik at det kan innføres krav for alle lærere. Det foreslås samtidig å oppheve den særlige adgangen skoler med små ungdomstrinn i dag har til å fravike kompetansekravene for undervisning.
- Å endre navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Læreplanen i faget foreslås også endret, slik at det tas inn et krav om at om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes til kristendomskunnskap.
- Klargjøring av hvilke avgjørelser i skolesammenheng barneverntjenesten kan ta på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse, og hvilke avgjørelser barnets foreldre fremdeles skal kunne ta.

Det vises for øvrig til vedlagte høringsdokument.

I saken som legges frem er det tatt stilling til krav til kompetanse og endringer i RLE- (religion, livssyn og etikk) faget.

Kompetansekrav

Bakgrunn

Opplæringsloven stiller per i dag krav om kompetanse for å bli ansatt i undervisningsstilling og relevant kompetanse i de fagene det skal undervises i. Detaljerte krav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. I følge dagens regelverk gjelder kravene de som har fast ansettelse og som har fullført utdanningen i 2014 eller senere. Dette har sammenheng med de nye grunnskolelærerutdanningene. De første kullene som følger disse avsluttet våren 2014 og vil være de første som omfattes av regelverket.

Det er fastsatt følgende krav til kompetanse ved undervisning:

- På barnetrinnet: 30 studiepoeng relevant kompetanse for å undervise i fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk eller matematikk.
- På ungdomstrinnet: 60 studiepoeng relevant kompetanse for å undervise i fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk. 30 studiepoeng relevant kompetanse for å undervise i de fleste øvrige fag.

Kort beskrevet gir § 10 – 2 i opplæringsloven mulighet til å fravike kravene dersom for eksempel skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i faget. Det er også en særregel i 5. ledd som lyder slik: «*Ved skolar med årstrinn 8-10, der desse årstrinna har færre enn 60 elevar og færre enn 5 lærarårsverk, kan kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag om nødvendig fråvikast for desse årstrinna.*»

Skoleeier er i følge loven ansvarlig for at kravene blir oppfylt og å ha et system som sikrer at loven blir fulgt.

Forslaget som er på høring innebærer kort beskrevet følgende:

- Alle lærere blir omfattet av kravet om formell kompetanse i engelsk, norsk, samisk, norsk tegnspråk og matematikk
- Unntaksordningen for lærere utdannet før 1.1.2014 oppheves.
- For å sikre at skoleeier skal få gjennomført opplæringen for eleven er det lagt opp til en viss adgang til å kunne fravike kravet.
- En periode på 10 år for å fullføre kravet (+ ytterligere 5 år for skoler der dette er svært vanskelig)
- Nåværende regel mht å fravike kravene vil fortsatt fungere men vil kunne bli strammet inn. Men særordningen for små skoler blir opphevet.

For mer inngående beskrivelse henvises det til vedlagte høringsdokument.

Vurdering av effekten av tiltaket

I følge departementet tyder forskning på at fagspesifikk kompetanse har positiv virkning på læringsutbyttet. Det er også tatt noe forbehold; blant annet at effekten avtar over en viss terskelverdi og/ eller at effekten er større på de største trinnene i grunnskolen. Det angis ikke direkte i høringsdokumentet hvilken relevant forskning som er lagt til grunn. Det vises her til strategidokumentet «Lærerløftet».

Hvis man tar utgangspunkt i gjennomgangen fra Darling-Hammond av rapporter om sammenhengen mellom lærerkompetanse og læringsutbytte, så sier denne noe av det samme som departementet tar utgangspunkt i. Det henvises også til denne i «Lærerløftet». I følge Darling-Hammond har forskningen vist en noe sterkere og mer konsistent positiv sammenheng mellom lærernes formelle pedagogiske kompetanse og elevenes læringsutbytte. Hvis man går nærmere inn på forskningen på dette området så er usikkerheten knyttet til effekten av denne sammenhengen meget stor.

I Norge og andre nordiske land er det ifølge Falch og Naper¹ gjennomført få studier av sammenhengen mellom lærernes formelle kompetanse og elevenes læring. En studie av Hægeland mfl. (2004) finner ingen signifikant effekt av lærernes fagkompetanse på elevenes læring når det kontrolleres for elevenes sosiale bakgrunn.

I sin studie av sammenhengen mellom lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen, finner Falch og Naper at lærernes formelle kompetanse har betydning, men at betydningen er større i noen fag enn i andre. For matematikk er det en signifikant positiv effekt av lærernes formalkompetanse på elevenes prestasjoner, både målt ved karakterer på nasjonale prøver og avgangsprøver. Når det gjelder norsk, hadde lærernes formalkompetanse en signifikant effekt på elevenes resultater på de nasjonale prøvene, men ikke på avgangsprøven. I engelskfaget finner forskerne ingen signifikant effekt av lærernes formalkompetanse på noen av prøvene.

¹ Falch T. og L. Renée Naper (2008): *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. SØF-rapport 01/2008

John Hatties analyse av hva som har læringseffekt² viser at lærernes kunnskaper i de enkelte fagene i skolen har liten effekt på elevenes læring. Det har en effektstørrelse på 0,12. Det betyr grovt sett ingen effekt. Hattie uttrykker at hvis det var en stor og entydig forskning tilknyttet betydningen av lærernes fagkunnskap, så ville denne forskningen være ofte sitert og ikke vanskelig å finne fram til. Slik er det i følge Hattie ikke, og de studiene som eksisterer viser at effektene av fagkunnskap alene er liten i både grunnskole og videregående opplæring.

Det er også viktig å merke seg at Ferguson og Womack³ fant at lærernes formelle pedagogiske kompetanse kunne forklare mer enn fire ganger så stor andel av variasjonen i lærereffektivitet som det den fagspesifikke kompetansen kunne. Når man ser studiene til Hattie så er det ikke lærerens fagspesifikke kompetanse men lærerkompetanser som; klare standarder for god undervisning, faglig diskusjon/ interaksjon i klasserommet, lærerens evne til å lytte, håndtering av bråk og uro i undervisningen lærerens ledelse, tydelighet og struktur i undervisningen og en positiv og støttende relasjon mellom elev og lærer som har en stor effekt.

I følge Hargreaves & Fullan⁴ er den samarbeidsbaserte og kollegiale lærerprofesjon nødvendig for å forbedre læringsutbyttet og prestasjonene i skolen. Man må da se på skolen som et læringsfellesskap og ikke som enkeltindivider. Et av målene i «Lærerløftet» er «Læring og lagbygging».

Økonomi

Departementet beskriver to økonomiske ordninger som tar utgangspunkt i ordningene slik de er i dag.

Den som er basert på en vikarordning er beregnet av departementet til å utgjøre totalt mellom 0,9 og 1,1 milliarder kroner årlig. Der dekkes vikarbruken slik; 75 % for fagene matematikk (og naturfag) og 60 % for øvrige fag.

Ordningen med stipender innebærer at statens utgifter beregnes til å utgjøre 0,5 – 0,6 milliarder kroner årlig. Det gis da et stipend på 100 000,- kroner per arbeidstaker og denne avtaler med arbeidsgiver om å ta ut permisjon eller ta stipend som merinntekt.

For begge løsningene er studieplassen dekt av staten.

Departementet sier at ved en vikarordning så vil kommunenes årlige utgifter utgjøre 100 millioner kroner. Departementet tolkes dithen at det er knyttet svært stor usikkerhet til beregningen. Stipendordningen vil ifølge departementet koste kommunen langt mindre. Her sies det at eventuell ytterligere støtte utover stipend vil være en lokal forhandlingssak. Det tas også opp at økt formalkompetanse vil medføre økte lønnsutgifter da blant annet dette legges til grunn for lønnsfastsettelse.

Det sies videre at fordelingen av studieplasser mellom vikar og stipendordning vil være avhengig av statlige føringer. Men det legges opp til at en betydelig del av videreutdanningen skal skje gjennom stipendordning.

Administrasjon

Uavhengig av hvilken ordning som velges vil endringen medføre noe økt tid til administrasjon.

² John Hattie, *Visible learning, A synthesis of over 800 Meta-analyses relating to the achievement*

³ Ferguson, P. & Womack, S.T. (1993): The impact of subject matter and education coursework on teaching performance. *Journal of Teacher Education*, 44 (1), 55-63.

⁴ Andy Hargreaves & Michael Fullan (2014): *Professional capital – Transforming Teaching in Every School*

Rådmannens vurdering

Utfra ovennevnte vil det være riktig å si at det er knyttet stor usikkerhet til sammenhengen mellom lærerens fagspesifikke kompetanse og læringsutbytte. Det er også verd å merke seg at departementet legger til grunn at det kan være at eventuell større effekt av tiltaket kommer på de øverste trinnene.

Eventuell endring av lovverket bør ikke ses uavhengig av satsningen på lærernes pedagogiske kompetanse og utviklingen av det profesjonelle læringsfellesskapet. Svært forenklet kan man si at fagkunnskap i matematikk ikke automatisk innebærer at man har en «god skole» med «gode lærere».

Selv om «Lærerløftet» i noen grad legger opp til tiltak på ovennevnte områder så er de allikevel svært små. Det bør derfor parallelt med eventuell innføring av kompetansekravet tilføres betydelig midler til pedagogisk utviklingskompetanse og pedagogisk ledelsesutvikling. Man vil da i større grad kunne sikre at videreutdanningen kommer til nytte.

Det kan bli slik at lovendringen binder opp så vidt mye midler at det vil kunne gå på bekostning av de øvrige avgjørende områdene som pedagogisk utvikling, skoleledelse og utviklingen av profesjonelle arbeidskulturer.

Hvis vi tar vikarordningen som utgangspunkt (ca 1 milliard kroner), legger til ca 25 % ekstra for å dekke det staten ikke dekker, legger til utgifter til samlinger, litteratur mv kan man si at ordningen «totalt sett» vil utgjøre svært grovt beregnet mellom 1,2 og 1,5 milliarder kroner årlig. Denne «regningen» må så fordeles mellom stat, kommune og den enkelte arbeidstaker. Departementet sier imidlertid at de legger opp til at en «betydelig andel» skal skje gjennom stipendordning. I og med at stipendordningen koster staten mellom 0,5 og 0,6 milliarder kroner årlig er det rimelig å anta at resterende kostnader må fordeles mellom kommune og den enkelte arbeidstaker. Mye bruk av stipend vil kunne medføre et press på kommunen økonomisk. Evnen til å oppfylle kravene vil være mer avhengig av kommunens økonomi.

Rådmannen bekymret for den økonomiske usikkerheten som lovendringen innebærer.

Dagens lovkrav som kun gjelder for nyutdannede fra og med 2014 innebærer at kommunen på lang sikt vil kunne dekke lovens krav gjennom naturlig rekruttering fra de nye grunnskolelærerutdanningene sammen med dagens ordning som stimulerer til frivillig videreutdanning.

Faget religion, livssyn og etikk

Bakgrunn

Det legges i høringen opp til følgende endringer:

- Endre § 2-4 i opplæringsloven slik at navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) endres til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).
- Endre læreplanen i religion, livssyn og etikk, slik at navnet religion, livssyn og etikk endres til kristendom, religion, livssyn og etikk.
- Endre læreplanen i religion livssyn og etikk ved at det tas inn et krav i avsnittet om timetall om at om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes til kristendomskunnskap.

Endringen begrunnes blant annet med kristendommens sterke historiske plass og nødvendigheten av kunnskapen om denne religionen. Det ønskes at kristendommen skal vies mer tid og oppmerksomhet.

På bakgrunn av behandlingen i EMD (menneskerettsdomstolen) og at det ikke skulle være tvil om at faget er i samsvar med menneskerettighetene ble følgende endringer ble gjort i 2008:

- krav om god informasjon om innholdet i opplæringen i bestemmelsene om fritak fra aktiviteter i opplæringen
- Fagets navn ble endret fra kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL) til religion, livssyn og etikk (RLE)

- Presisering i loven om at opplæringen i faget skal være objektiv, kritisk og pluralistisk
- Innføring av ny formålsparagraf, der blant annet formuleringen om at skolen skal hjelpe til med å gi elevene «ei kristen og moralsk oppsedning» var fjernet.

Læreplanen i faget ble også endret i 2008 i tråd med lovendringene. Kristendomskunnskapen skulle ha den kvantitativt største delen av lærestoffet. Omfanget og fordeling av kompetansemål i faget har fra 2005 og fram til i dag har vært uendret.

Det vises for øvrig til vedlagte høringsdokument for mer detaljert gjennomgang.

Vurdering av virkning av endringen

Et grunnleggende prinsipp i kunnskapsløftet er friheten som ligger i valg av innhold og metode.

Kompetansemålene kan til en viss grad være styrende mht tidsbruk men målene vil variere i kompleksitet.

Eksempelvis vil også noen grupper elever med en lærer kunne oppnå målene på kort tid mens andre trenger lenger tid. Det går heller ikke fram av høringen om man reelt har vurdert hvilken tidsbruk skolene har per i dag.

Det er derfor vanskelig å vurdere virkningen av å angi en størrelse på omfang i tid. Det vil kanskje kunne gå på bekostning av opplæringslovens krav om tilpasset opplæring da endringen vil kunne virke for styrende på antall timer.

Departementet vurderer endringen ikke å være i strid med Folgerø dommen. Rådmannen finner det vanskelig å ta stilling til dette.

Økonomi og administrasjon

Endringen vurderes ikke å ha store administrative konsekvenser. Skoleeier har imidlertid ansvar for å ha et system som skal se til at skolene oppfyller kravene i loven. Rådmannen finner det svært vanskelig å se hvordan dette skal gjennomføres i praksis når det gjelder kravet det legges opp til.

Rådmannens vurdering

Det fremgår ikke av høringen hvorvidt man har vurdert dagens tidsbruk/ oppmerksomhet som er viet kristendommen. Det legges heller ikke opp til endringer av kompetansemålene for faget. Rådmannen finner det derfor vanskelig å vurdere hvorvidt endringen vil ha virkningen departementet legger til grunn.

Tidligere behandlinger og vedtak

Behandling i Komite for liv og lære

26.11.2014 PS 55/14

Tilleggsforslag fra KrF v/ forslagsstiller Anna Lina Mørreaunet Holm:

Melhus kommune støtter forslaget om å sikre like rammer for undervisningen og er enig i at dette kan bidra til en likere praksis på landets skoler når det gjelder bruk av tid på kompetansemålene knyttet til kristendomskunnskap enn tilfellet er i dag.

Forslag om endring av fagets navn (til KRLE) er naturlig og reflekterer den kvantitative vektleggingen av de ulike religionene i faget.

Melhus kommune legger videre til grunn at hensynet til informasjon og kunnskap i faget blir presentert på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte, og at undervisningen ikke skal være forkynnende.

Votering:

Rådmannens forslag til vedtak: Enstemmig vedtatt.

Tilleggsforslag fra KrF: Forslaget ble vedtatt med 6 mot 5 stemmer

Vedtak:

- Komite for liv og lære vedtar rådmannens vurderinger som kommunens uttalelse. Melhus kommune støtter forslaget om å sikre like rammer for undervisningen og er enig i at dette kan bidra til en likere praksis på landets skoler når det gjelder bruk av tid på kompetansemålene knyttet til kristendomskunnskap enn tilfellet er i dag. Forslag om endring av fagets navn (til KRLE) er naturlig og reflekterer den kvantitative vektleggingen av de ulike religionene i faget. Melhus kommune legger videre til grunn at hensynet til informasjon og kunnskap i faget blir presentert på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte, og at undervisningen ikke skal være forkynnende.
- Når det gjelder kravet om relevant kompetanse bør kommunens merutgifter dekkes av staten.