

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak 08/04508
Arkivkode A20
Saksbehandler Ole Magne Grytvik

Saksgang Hovedutvalg skole og oppvekst
Møtedato 10.12.2008
Saksnr 42/08

HØRING - Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

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

Vedlegg:

Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 04.11.2008
Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Sammendrag:

Departementet inviterer til høring om forslag til lovendringer som berører:

1. plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn
2. bestemmelsene om organisering av elevene i grupper – om sosial tilhørighet
3. plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen
4. minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring
5. plikt til foreldresamarbeid i grunnskole- og videregående opplæring
6. rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen
7. bestemmelsene om private skoler for funksjonshemmede
8. skolepenger for særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett

Rådmannen vil drøfte hvert av forslagene enkeltvis under kapitteloverskriften "Utredning" og sammenstille konklusjonene i sin innstilling til hovedutvalget.

Utredning:

1. plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn

Regjeringen ønsker at elevene skal oppnå bedre karakterer i norsk/samisk og matematikk. Et viktig virkemiddel er tidlig innsats. Departementet foreslår å innføre en lovfestet plikt til forsterket opplæring i disse fagene. Den forsterkede opplæringen skal innebære særlig høy lærertetthet og være særlig rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Tiltaket er ment å være en del av den tilpassede opplæringen og blir en plikt for kommunen/skoleeier, men ingen individuell rettighet for elevene. Det er derfor ikke nødvendig med enkeltvedtak og tiltaket påvirker ikke retten til spesialundervisning.

Utskifting av nye læremidler tilpasset Kunnskapsløftet er gjennomført. Dette frigjør 430 mill. kroner som departementet foreslår videreført i kommunerammen i 2009 for å finansiere tiltaket. Fra 2010 vil dette bli kompensert med helårsvirkning.

Rådmannen er enig i vurderingen av at tidlig innsats har stor betydning i grunnopplæringen. Det er imidlertid vanskelig å se at innføringen av nok en variant av tilpasset opplæring er nødvendig for å nå dette målet. Økt lærertetthet og større grad av tilpasning av opplæringen til elever med svake ferdigheter i lesing og regning er tiltak alle skolene i Sarpsborg etterspør. Men det er hovedsakelig manglende ressurser som setter grenser for hvor godt opplæringen er tilrettelagt og ikke formuleringer i opplæringsloven. Loven er klar nok når det gjelder prinsippene for hvordan opplæringen skal skje. Det er imidlertid mulig å stille strengere krav til organisering og gjennomføring.

Departementets forslag til finansiering innebærer ikke tilførsel av friske midler. Læremidlene knyttet til Kunnskapsløftet kom alle alderstrinnene til gode. Forslaget om forsterket opplæring kommer i første rekke 1.- 4. årstrinn til gode. Det er fortsatt store behov for bedre tilpasset opplæring for årstrinnene 5-10 som ikke blir ivaretatt i departementets innspill. Rådmannen tror det kan være minst like fornuftig å videreføre de nevnte 430 mill. kroner slik at midlene kan benyttes til tilpasset opplæring i hele grunnskolen. Det vil da være mulig for den enkelte kommune og den enkelte skole å styre midlene dit de trengs mest. Det er ikke nødvendigvis på 1. – 4. trinn i alle grunnskoler. Det er også rimelig å anta at det i enkelte skoler vil være mer formålstjenlig å satse på økt kompetanse fremfor økt lærertetthet som er en forutsetning i departementets forslag.

Forslaget forutsetter tilgang til flere lærere. Det er allerede i dag vanskelig å få tilsatt kvalifiserte lærere i grunnskolen. Det må derfor på kort sikt reises spørsmål om det er realistisk å kunne øke lærertettheten allerede fra neste skoleår.

Departementets innspill innebærer dessuten en begrensning i det lokale handlingsrommet til kommunen ved at det kreves at midlene blant annet skal gå til økt lærertetthet og være særlig rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Ved skoler hvor elevene gjør det bra i disse fagene vil det heller kunne være ønskelig å styre innsatsen mot andre fag som også er viktige for elevenes utvikling.

2. bestemmelsene om organisering av elevene i grupper – om sosial tilhørighet

Departementet ønsker å tydeliggjøre at elevene i grunnopplæringen skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. I merknadene til forslaget understrekes det at "Så mye av elevenes opplæring må foregå i klassen/basisgruppen at deres behov for sosial tilhørighet kan bli ivaretatt i denne klassen/basisgruppen". Når det gjelder deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper etter behov. Departementet ønsker også å presisere at den enkelte klasse eller basisgruppe skal ha en eller flere lærere (kontaktlærer) som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som gjelder klassen eller basisgruppen, blant annet kontakten med hjemmene. Gjeldende lovtekst knytter kontaktlærer til den enkelte elev og ikke til klassen/basisgruppen.

I sin vurdering viser departementet blant annet til utviklingen av skolebygg som er tilrettelagt for en annen organiseringsform enn tradisjonelle skoleklasser (ofte kalt "baseskoler"). Det er ikke kjent hvor mange skoler som er bygget slik, eller hvor mange skoler som har en annen organisering av opplæringen enn tradisjonelle klasser. Det antas at den foreslåtte endringen av loven i sin alminnelighet ikke trenger å få store konsekvenser for de nye skolebyggene, men det bes om at høringsinstansene vurderer dette spesielt.

Forøvrig er den nye Grålum ungdomsskole bygget som en såkalt baseskole. Hvert av de tre årstrinnene disponerer et stort læringslandskap og med tilgang til en rekke spesial- og grupperom. Det vil derfor ikke være forbundet med problemer å imøtekomme kravet om klasser eller basisgrupper ved skolen.

Rådmannen finner at prinsippene om at elevene skal deles i grupper, sosial tilhørighet, pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlighet er uendret i gjeldende og forslaget til ny lovtekst. Departementets forslag innebærer imidlertid en presisering av hvordan gruppedelingen skal foregå. Rådmannen er av den oppfatning at dette er en begrensning av skoleeiers handlingsrom som Sarpsborg kommune ikke finner nødvendig eller ønskelig. Da klassebegrepet ble borte ble det skapt rom for en langt større fleksibilitet med tanke på organisering av opplæringen. Det vil være uheldig å gjeninnføre klassen som enhet nå.

3. plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 2-12 stiller krav om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrifter blir oppfylt. De skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Nasjonale tilsyn har vist at oppfølgingen av nevnte paragrafer ikke er god nok. Departementet foreslår blant annet med henvisning til Danmark og Sverige å innføre et krav om en årlig rapport om tilstanden i skolen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Dataene til en slik rapport vil i hovedsak være tilgjengelig som del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som ligger på nettstedet udir.no/skoleporten.

Rådmannen deler departementets oppfatning om at de dataene som omtales i forslaget til årlig rapport må være tilgjengelig hos skoleeier for at det interne kvalitetssystemet skal kunne fungere. Rådmannen konstaterer samtidig at en slik rapportering allerede er på plass i Sarpsborg kommune.

Det må samtidig antas at kommuner og andre skoleeiere har ulike systemer for å kvalitetssikre opplæringen. Noen finner det nyttig å utarbeide en årlig rapport om tilstanden, mens andre kan ha valgt løsninger hvor den enkelte skole og elev arbeider mer direkte med resultatene av ulike prøver og undersøkelser. Etter rådmannens mening må det ligge innenfor den enkelte skoleeiers handlingsrom å bestemme hvorvidt det skal benyttes administrative ressurser til en tilstandsrapport eller om formål og behov for oversikt løses like greit på andre måter.

4. minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring

Departementets forslag innebærer en presisering om at minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring i videregående skole også har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra. Retten var før 1. august 2008 hjemlet i retten til spesialundervisning. De minoritetsspråklige har nå en egen hjemmel etter at retten til særskilt språkopplæring i offentlig videregående skole trådte i kraft høsten 2008.

Rådmannen finner det riktig å endre opplæringsloven § 3-1 femte ledd til å gjenspeile den faktiske rettshjemmelen for minoritetsspråklige. Det er også positivt at retten til ekstra opplæring er basert på det faktum at eleven er minoritetsspråklig og ikke at eleven har behov for spesialundervisning som gjerne representerer andre årsaksforhold.

5. plikt til foreldresamarbeid i grunnskole- og videregående opplæring

Stortinget vedtok sommeren 2008 at med virkning fra 01.01.2009 skal Forelderutvalget for grunnopplæringen (FUG) også omfatte første året av videregående opplæring. Stortinget ba som

del av saksbehandlingen om at regjeringen snarest skulle utarbeide forslag til bestemmelser som forplikter videregående skole til foreldresamarbeid.

Departementet foreslår at plikten til å sørge for samarbeid med foreldrene gjøres felles for grunnskolen og videregående opplæring for å unngå at kravet uttrykkes eksplisitt bare for videregående opplæring. Plikten foreslås lovregulert i ny § 13-3d i opplæringsloven og gjelder for kommunen og fylkeskommunen.

Rådmannen finner at den foreslåtte løsningen ikke forandrer realitetene i grunnskolen. Det kan imidlertid reises spørsmål om hvorfor departementet ikke foreslår å ha en tilsvarende plikt for private skoler. Krav om samarbeid finnes blant annet i privatskolelovens § 3-4 om tilpasset opplæring og organisering av elever i grupper og i § 5-4 om foreldreråd i grunnskolen.

6. rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2009 å innføre 2 uketimer til fysisk aktivitet på barnetrinnet. Det innebærer at to av barnetrinnene, eksempelvis 6. og 7. årstrinn, kan få én uketime med fysisk aktivitet hver. Selv om timene skal være del av den obligatoriske skoleplikten, skal tiltaket ikke være en utvidelse av kroppsøvfaget. Det skal ikke fastsettes egne kompetansemål, men aktiviteten vil kunne støtte opp under kompetansemål i fag. Departementet vil senere sende på høring et utkast til forskrift som blant annet vil omfatte formålet med aktiviteten, virkeområde, innhold, timetall, unntak fra kompetansekravene og vurderingsreglene

I forslaget til lovendring ønsker departementet å innføre en forskriftshjemmel som er vid nok til å omfatte også eventuelle senere utvidelser av timetall som gjelder andre typer aktiviteter som eksempelvis tid til leksehjelp.

Regjeringen har foreslått å bevilge 47,7 mill. kroner til økning av rammetilskuddet til kommunene i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2008-2009).

Rådmannen gir sin tilslutning til økt fysisk aktivitet på barnetrinnet, og forutsetter at dette følges opp med nødvendig økning i rammetilskuddet til kommunene. Foruten økte lønnskostnader til gjennomføringen av aktiviteten kan det påløpe økte kostnader knyttet til skyss og tilsyn.

Fag- og timetallsfordelingen oppgis generelt i årstimer. Dette ble gjort for å øke fleksibiliteten når opplæringen skal organiseres. I forslaget om fysisk aktivitet benytter derimot departementet uketimer som i dette tilfellet vil binde 2 timer pr uke til fysisk aktivitet på barnetrinnet.

Departementet understreker at den fysiske aktiviteten skal foregå jevnlig gjennom hele skoleåret og at det ikke skal være mulig å samle opp disse timene til for eksempel skidager eller lignende. Rådmannen har forståelse for dette synspunktet, men finner at dette kan målet kan nås uten å avgrense skoleeiers handlingsrom gjennom en gjeninnføring av uketimebegrepet.

7. bestemmelsene om private skoler for funksjonshemmede

Det er i dag 10 privatskoler som gir særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, hvorav 4 er grunnskoler. Riksrevisjonen har påpekt at departementet ikke har etablert kriterier for å skille mellom to særskilte tilskuddssatser for ressurskrevende elever. Det overlates til den enkelte skole å definere hvilken sats som skal gjelde for den enkelte elev. Det er heller ikke krav om dokumentasjon som grunnlag for skolens vurdering. Riksrevisjonen peker også på at den laveste tilskuddssatsen er vesentlig høyere enn tilskuddssatsene for funksjonsfriske elever. Departementet er opptatt av at norsk skole skal være for alle elever. Etablering av egne skoler for elever med forskjellige diagnoser harmonerer derfor ikke med målsettingen om god integrering. Departementet ønsker lovhjemmel for å vurdere satsene for tilskudd pr elev og for å skille mellom de to særskilte tilskuddssatsene. Departementet ønsker også å gjøre det klart det etter

01.01.09 ikke skal gis godkjenning til nye skoler som driver sin virksomhet basert på særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede.

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

8. skolepenger for særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett

Departementet foreslår å innføre adgang for private skoler som tilbyr særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, til å ta særskilt idrettsskolepenger i tillegg til ordinære skolepenger. Siden 1999 har det vært gitt et særlig toppidrettstilskudd ved budsjettvedtak. Ordningen er begrunnet med behovet for ekstra ressurser til lærere og trenere med spesialkompetanse utover fastsatt lærerkompetanse, høy lærer-/trenertetthet og utstyr og lokalisering som muliggjør gjennomføring av idrett.

Det foreslås å gi departementet forskriftshjemmel til å innvilge aktuelle skoler etter søknad en rett til å kreve idrettsskolepenger i tillegg til ordinære skolepenger ved særlig behov.

Departementet fastsetter en øvre grense for beløpets størrelse.

Forslaget gjelder kun for private skoler.

Rådmannen gir sin tilslutning til forslaget.

Miljømessige konsekvenser:

Økonomiske konsekvenser:

1. Skal finansieres gjennom videreføring av 430 mill. kroner etter Kunnskapsløftet. Trer i kraft 01.08.09 og blir kompensert for helårsvirkning fra 2010. Knapphet på lærere kan imidlertid føre til økt lønnspress
2. Risiko for at redusert fleksibilitet kan føre til mindre optimale organisatoriske løsninger
3. Ingen for Sarpsborg kommunes vedkommende da ordningen er innført
4. Ingen for Sarpsborg kommunes vedkommende
5. Ingen for Sarpsborg kommunes vedkommende
6. Skal kompenseres gjennom rammeoverføringer fra 01.08.09. Mulige merkostnader knyttet til skyss og tilsyn. Eventuell binding av fast uketimetall kan redusere fleksibiliteten og føre til mindre optimale organisatoriske løsninger
7. Ingen for Sarpsborg kommunes vedkommende
8. Ingen for Sarpsborg kommunes vedkommende

Rådmannens innstilling:

1. plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn

Sarpsborg kommune slutter seg til forslaget om å videreføre 430 mill. kroner i kommunerammen til bruk i 2009 for å gi elevene i grunnskolen en bedre tilpasset opplæring. Organisering og valg av virkemidler må imidlertid overlates til den enkelte kommune og skole avhengig av den faktiske læringssituasjonen lokalt. Det er ønskelig at det fra 2010 vil bli kompensert for helårsvirkning.

2. bestemmelsene om organisering av elevene i grupper – om sosial tilhørighet

Departementets forslag innebærer en begrensning av valgmulighetene med hensyn til organisering av opplæringen. Kunnskapsløftet representerer et større ansvar og handlingsrom for den enkelte kommune. Sarpsborg kommune opplever dette som en ønsket utvikling og slutter seg derfor ikke til departementets forslag om endring av bestemmelsene om organisering av elevene i grupper.

3. plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen

Sarpsborg kommune slutter seg til departementets forslag.

4. minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring

Sarpsborg kommune slutter seg til departementets forslag.

5. plikt til foreldresamarbeid i grunnskole- og videregående opplæring

Sarpsborg kommune finner ikke at forslaget endrer realitetene i grunnskolen. Departementet bør vurdere å gjøre forslaget gjeldende også for private skoler.

6. rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen

Sarpsborg kommune slutter seg til forslaget om innføring av ekstra fysisk aktivitet på barnetrinnet. Departementets forslag om å forskriftshjemle aktiviteter som ikke er opplæring i fag tiltres. Det forutsettes at økningen i antallet obligatoriske timer kompenseres fullt ut gjennom økning av rammetilskuddet til kommunen. Sarpsborg kommune ser derimot ingen grunn til å gjeninnføre uketimebegrepet for denne aktiviteten spesielt. Den ekstra fysiske aktiviteten må omtales i årstimer på linje med øvrig obligatorisk opplæring i grunnskolen. Det kan i tillegg knyttes føringer om at aktiviteten skal foregå jevnlig gjennom hele skoleåret.

7. bestemmelsene om private skoler for funksjonshemmede

Sarpsborg kommune slutter seg til de foreslåtte endringene i lov om private skoler når det gjelder funksjonshemmede elever.

8. skolepenger for særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett

Sarpsborg kommune slutter seg til de foreslåtte endringene.

Behandling i Hovedutvalg skole og oppvekst 10.12.2008

Følgende representanter hadde ordet i saken:

Elsie Brenne (AP), Kai Roger Hagen (FRP)

Representanten Kai Roger Hagen (FRP) fremmet på vegne av FRP, PP og H følgende endringsforslag til pkt. 7 i rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune ønsker å likestille private og offentlige skoler slik at funksjonshemmede og deres pårørende selv kan velge hvilke skoler de skal gå på.

FRP, PP og H ba om gruppemøte. Dette ble innvilget av hovedutvalget.

Votering:

Endringsforslag til pkt.7 fra FRP, PP og H ble satt opp mot rådmannens innstilling pkt.7.

Endringsforslaget fikk 3 stemmer og falt (mindretallet 1FRP, 1PP, 1H)

De øvrige punktene i rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Hovedutvalg skole og oppveksts vedtak:

1. plikt til forsterket opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn

Sarpsborg kommune slutter seg til forslaget om å videreføre 430 mill. kroner i kommunerammen til bruk i 2009 for å gi elevene i grunnskolen en bedre tilpasset opplæring. Organisering og valg av virkemidler må imidlertid overlates til den enkelte kommune og skole avhengig av den faktiske læringssituasjonen lokalt. Det er ønskelig at det fra 2010 vil bli kompensert for helårsvirkning.

2. bestemmelsene om organisering av elevene i grupper – om sosial tilhørighet

Departementets forslag innebærer en begrensning av valgmulighetene med hensyn til organisering av opplæringen. Kunnskapsløftet representerer et større ansvar og handlingsrom for den enkelte kommune. Sarpsborg kommune opplever dette som en ønsket utvikling og slutter seg derfor ikke til departementets forslag om endring av bestemmelsene om organisering av elevene i grupper.

3. plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnpoplæringen

Sarpsborg kommune slutter seg til departementets forslag.

4. minoritetsspråklige elevers rett til utvidet opplæring i videregående opplæring

Sarpsborg kommune slutter seg til departementets forslag.

5. plikt til foreldresamarbeid i grunnskole- og videregående opplæring

Sarpsborg kommune finner ikke at forslaget endrer realitetene i grunnskolen. Departementet bør vurdere å gjøre forslaget gjeldende også for private skoler.

6. rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen

Sarpsborg kommune slutter seg til forslaget om innføring av ekstra fysisk aktivitet på barnetrinnet. Departementets forslag om å forskriftshjemle aktiviteter som ikke er opplæring i fag tiltres. Det forutsettes at økningen i antallet obligatoriske timer kompenseres fullt ut gjennom økning av rammetilskuddet til kommunen. Sarpsborg kommune ser derimot ingen grunn til å gjeninnføre uketimebegrepet for denne aktiviteten spesielt. Den ekstra fysiske aktiviteten må omtales i årstimer på linje med øvrig obligatorisk opplæring i grunnskolen. Det kan i tillegg knyttes føringer om at aktiviteten skal foregå jevnlig gjennom hele skoleåret.

7. bestemmelsene om private skoler for funksjonshemmede

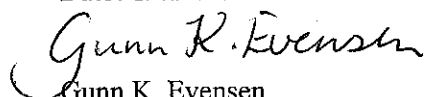
Sarpsborg kommune slutter seg til de foreslåtte endringene i lov om private skoler når det gjelder funksjonshemmede elever.

8. skolepenger for særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett

Sarpsborg kommune slutter seg til de foreslåtte endringene.

Rett utskrift

Dato: 12.12.2008



Gunn K. Evensen
hovedutvalgssekretær