

# Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.

---

## Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.....	3
2.1	Bakgrunn.....	3
2.2	Om høringsnotatet.....	3
2.3	Kunnskapsgrunnlag og effektene av å innføre en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.....	4
2.4	Antall elever per lærer i Norge og i andre land .....	5
2.5	Gjeldende rett.....	7
2.6	Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse .....	8
2.7	Lovfestet minsteressurs på skole- eller kommunenivå? .....	9
2.8	Rekruttering av lærere.....	11
2.9	Konsekvenser for hvordan lærere vil fordele seg .....	19
2.10	Innføringstakt .....	19
2.11	Departementets vurderinger og forslag .....	19
2.12	Lovforslag .....	20
2.13	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	21
3.	Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever .....	23
3.1	Bakgrunn for forslaget .....	23
3.2	Gjeldende rett.....	24
3.3	Departementets vurderinger .....	26
3.4	Departementets forslag .....	33
3.5	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	33
3.6	Forslag til lovtekst.....	34
3.7	Merknader til lovforslaget.....	35

4.	Opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).....	36
4.1	Bakgrunn.....	36
4.2	Gjeldende rett.....	37
4.3	Internasjonale forpliktelser .....	39
4.4	Departementets vurdering.....	39
4.5	Departementets forslag .....	40
4.6	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	41
4.7	Forslag til lovtekst.....	41
4.8	Merknader til lovforslagene .....	42

## 1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Forslagene omfatter følgende endringer:

- Innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
- Innføre lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organiseres særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetspråklige elever
- Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

## 2. Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen

### 2.1 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet viser 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 per 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. Kunnskapsdepartementet vil starte eit arbeid med å greie ut korleis ei lovfesting kan vere utforma. Midlar til ein slik norm vil bli vurdert i samband med budsjettproposisjonane for det enkelte år. Økonomiske og administrative konsekvensar for kommunesektoren vil bli kartlagt i samband med utgreiinga. Forslaget vil bli drøfta med dei partane det vedkjem og bli tatt opp i konsultasjonsordninga med KS.”

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.

Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene.

### 2.2 Om høringsnotatet

Formålet med lovendringen som drøftes i dette notatet er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Det er viktig for et

godt og trygt skolemiljø/ skolehverdag at hver enkelt elev får en god opplæring og opplever å bli sett. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd.

Målet med forslaget til lovendring er å sikre at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen sett under ett, men det blir ikke tallfestet hvor mange elever som kan være i en klasse eller en gruppe i en gitt undervisningssituasjon, ut over at det stilles krav til pedagogisk forsvarlighet, noe som også gjelder i dag. De modellene som skisseres i dette notatet innebærer en regulering av forholdet mellom elevtimer og lærertimer i skolen – dvs. beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse – som er det målet som vanligvis benyttes for å måle lærertettheten i skolen.

I høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen som skal sikre en *minimumsressurs*. Høringsnotatet inneholder to modeller. Den ene modellen innebærer en lovfesting av lærertetthet på den enkelte skole, mens den andre modellen er en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet i den enkelte kommune. Under hver av modellene er det eksempler på ulike *nivåer* for en minimumsressurs på ulike trinn. Regjeringen vil ta endelig stilling til innføring av nasjonale bestemmelser om lærertetthet etter høringen. Evt. modellvalg og normnivå blir vurdert som en del av dette.

I notatets punkt 2.3 redegjøres det for kunnskapsgrunnlaget og effektene av å innføre en bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. I punkt 2.4 gjøres det rede for lærertetthet i Norge sammenlignet med andre land, samt beregnet gruppestørrelse i ulike kommuner. I punkt 2.5 omtales gjeldende rett, punkt 2.6 redegjør for metode for beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse. Punkt 2.7 drøfter de to ulike modellene som innebærer hhv. en lovfesting av et minste ressursnivå på den enkelte skole, eller en lovfesting av et minste samlet ressursnivå innenfor den enkelte kommune. I punkt 2.8 og 2.9 vurderes tilgang på lærere og konsekvenser for ulike typer kommuner. Punkt 2.10 redegjør kort for innføringstakt. Punkt 2.11 er departementets vurderinger og forslag. Punkt 2.12 er lovforslaget, mens det i punkt 2.13 redegjøres for de økonomiske og administrative konsekvensene.

### **2.3 Kunnskapsgrunnlag og effektene av å innføre en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen**

Det er ikke forsket mye i Norge på effekten av økt lærertetthet på læringsresultater, læringsmiljø og for lærernes arbeidsforhold. Kunnskapsgrunnlaget er derfor usikkert.

Det er svært mange faktorer som kan påvirke læringsutbyttet til elevene. Departementet vil derfor understreke at dette forslaget er ett av flere tiltak som skal bidra til bedre kvalitet i skolen. Det også viktig at skoleeierne og skolene utnytter den høyere lærertettheten som følger av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet til å organisere opplæringen på en slik måte at elevenes læringsutbytte blir bedre. Flere studier viser at det er vesentlige effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner og skoler (Borge og Naper 2006). Noen skoler oppnår bedre elevresultater enn andre skoler med tilsvarende klassestørrelse eller utgiftsnivå.

I analyser av nasjonale prøver og prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner i 2008 og 2010, undersøkte SØF bl.a. sammenhengen mellom elevprestasjoner og lærertetthet.

Generelt fant de ingen direkte sammenheng mellom lærertetthet og resultater. (SØF 2008 og 2010). SØF peker imidlertid på at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet kan være gunstig for visse elevgrupper. For elever som har foreldre med lavt utdanningsnivå og for elever på de laveste årstrinnene kan en økt lærertetthet ha effekt på læringsutbytte. Også Bonesrønning m.fl. (2009) finner at det er en viss sammenheng mellom lærertetthet og læringsresultater i Norge for marginale elevgrupper.

Ved innføringen av en bestemmelse om lærertetthet, er det imidlertid viktig å være klar over at økte ressurser ikke automatisk fører til økte faglige elevprestasjoner. Forhold som bidrar til svak effekt på elevresultater er bl.a. at lærerne viderefører samme undervisningsopplegg, redusert foreldreinvolvering og redusert egeninnsats fra elever.

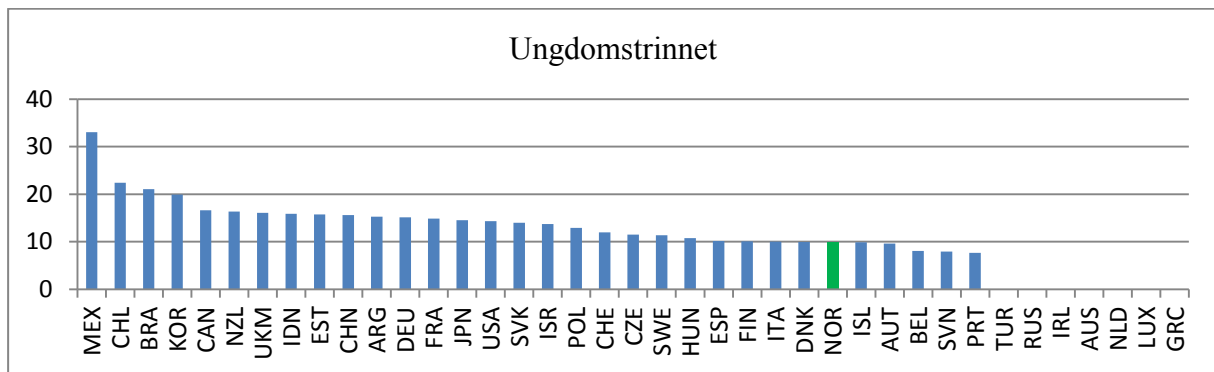
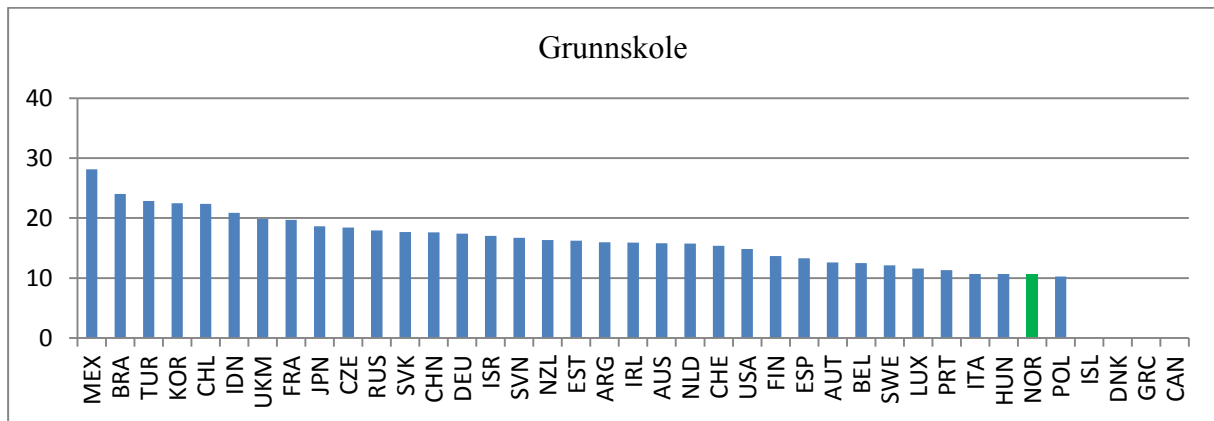
Heller ikke internasjonal forskning finner sterke sammenhenger mellom lærertetthet og resultater (Hattie 2009).

Hattie (2009) peker på at en forklaring på at redusert klassestørrelse ikke fører til bedre elevprestasjoner, er at undervisningsopplegget ikke endres. Ved innføringen av en eventuell bestemmelse om lærertetthet er det etter departementets syn derfor viktig å samtidig satse på bl.a. kompetanseheving av lærere, målretting av kompetanseutviklingsmidler og styrking av hjem-skole samarbeidet. Overgangsprosjektet i Ny GIV er et eksempel på at man utnytter økt lærertetthet til å organisere opplæringen på måter som bedrer elevenes resultater. I Overgangsprosjektet gis det intensivopplæring for de svakest presterende elevene bl.a. gjennom forsterket opplæring innenfor den vanlige klassen/gruppen med ekstra lærerressurser og opplæring i egne grupper. Prosjektet har som mål å øke elevenes motivasjon for, og evne til å gjennomføre videregående opplæring, blant annet gjennom en styrking av deres grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter.

## **2.4 Antall elever per lærer i Norge og i andre land**

Figurene nedenfor viser forholdet mellom antall elever og antall lærere (i fulltidsekvivalenter) i OECD-land. En lav søyle innebærer få elever per lærer, eller med andre ord at man i gjennomsnitt har en høy lærertetthet. OECD-gjennomsnittet er 16 elever per lærer på 1.-7. trinn og 14 elever per lærer på 8.-13. trinn. Av figurene framgår det at Norge har en høy lærertetthet sammenliknet med andre OECD-land.

Figur: Forholdet mellom antall elever og antall lærere i grunnskolen og på ungdomstrinnet (i fulltidsekvivalenter) i OECD-land i 2009.

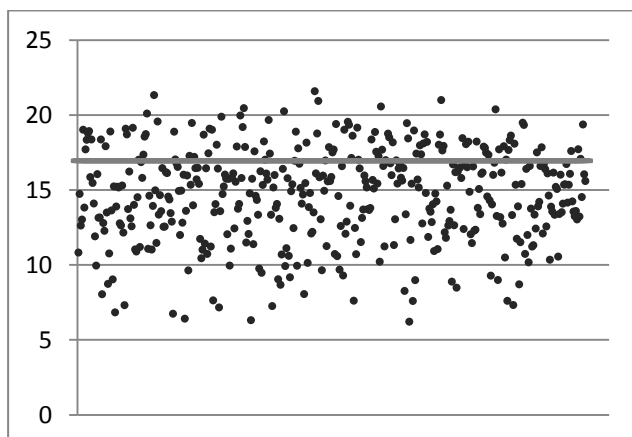


Tallene er fra 2009 (Education at a Glance 2011).

Det er i denne sammenstillingen ikke tatt hensyn til hvor mange timer undervisning elevene får og hvor mye lærerne underviser. Fordi dette varierer mellom landene kan ikke tallene direkte relateres til klassestørrelsen/ gruppestørrelsen i de ulike landene.

Selv om lærertettheten i Norge i gjennomsnitt er høy, er det store forskjeller mellom kommunene og mellom skolene. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 for hver av kommunene i Norge. Den grå streken markerer gjennomsnittet for landet. Det framkommer av figuren at det er mange kommuner som har en gruppestørrelse 2 som ligger under gjennomsnittet for landet. De større bykommunene og store kommuner i sentrale områder har oftest høyere gruppestørrelse, mens mindre kommuner har lavere gruppestørrelse. For nærmere omtale av hvordan gruppestørrelse beregnes, se punkt 6.

Figur: Gruppestørrelse 2 for alle norske kommuner 2010.



## 2.5 Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 13-10 første ledd at skoleeierne ”har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, herunder dette å stille til disposisjon dei ressursene som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest”. Dette ansvaret innebærer også at skoleeierne har ansvar for at det er tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven (omfatter også læreplanene) kan oppfylles på en forsvarlig måte.

I opplæringsloven § 8-2 fastsettes følgende:

*”I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta 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 være 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.”*

Dette innebærer at skolen må ha de lærerressursene som skal til for at undervisningen kan bli pedagogisk forsvarlig. Hva som er pedagogisk forsvarlig må vurderes ut fra om elevene kan få tilstrekkelig tilpasset opplæring ut fra evner og forutsetninger (jf. opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats) og således tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette må bedømmes konkret og ut fra skjønn, bl.a. i lys av opplæringsens innhold, elevsammensetning, lærerdekning og lærerkompetanse. For øvrig må opplæringen på tilsvarende måte være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Før 2003 fastsatte loven såkalte klassesdelingsstall. Dette innebar at det var fastsatt tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike typesituasjoner (som 1. klasse, resten av barnetrinnet, ungdomstrinnet, hvorvidt skolen var fådelt eller fulldelt, og studieretnings- eller yrkesfag i videregående). På grunn av andre krav i loven (bl.a. kravet om tilpasset opplæring),

var det på det tidspunktet klassesdelingstallene ble tatt ut av loven, ingen kommuner som hadde en ressursbruk i grunnskolen som lå så lavt som det som kun ble utløst av klassesdelingstallene. I gjennomsnitt lå landets gjennomsnittlige lærertimetall 70 prosent over dette nivået, jfr. Ot.prp. 67 (2002-2003).

Da klassesdelingstallene ble tatt ut av loven fattet Stortinget i tillegg et plenumsvedtak, om at de tidligere klassesdelingstallene skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsene om klassesdelingstall ble opphevet. Denne forutsetning lå også som en premis for selve lovbehandlingen, jf. Innst. O. nr 126 (2002-2003). I lys av Stortingets behandling legger departementet til grunn at dette må få konsekvenser for forståelsen av den gjeldende § 8-2 i loven. Dette innebærer at skoleeierne har ansvar for at alle skoler som et minimum fortsatt skal tildeles like mye lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassesdelingstallene, men ressursene blir bare bundet til skolenivå og ikke klasse/gruppenivå. Skoleeierne kan imidlertid ikke nøye seg med dette minimumet av læretimer dersom kravet i lov og forskrift om at undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig ikke oppfylles.

Når det gjelder andre krav i loven og forskriftene enn § 8-2 (jf. også den nevnte § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats) som kan utløse ekstra læretimer, kan særlig nevnes: Spesialundervisning for de elevene som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære (tilpassede) opplæringen, jf. § 5-1. Særskilt språkopplæring for språklige minoriteter, jf. § 2-8. Tegnspråkopplæring, jf. § 2-6. Punktskriftopplæring, jf. § 2-14. Målformer i skolen, jf. § 2-5. Finskopplæring for elever med kvensk-finsk bakgrunn, jf. § 2-7. Opplæring i og på samisk, jf. lovens kapittel 6. Dessuten må lærerdekningen være tilstrekkelig for å kunne dekke innholdet i læreplanene og den fastsatte fag- og timefordelingen.

## **2.6 Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse**

Forslaget i høringsnotatet innebærer en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse defineres som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. Dette er det vanligste målet for lærertetthet i grunnskolen og sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvaret for i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Gjennomsnittlig gruppestørrelse kan beregnes med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer, eller kun med utgangspunkt i elev- og lærertimer til ordinær undervisning. Med ordinær undervisning menes alle timer, unntatt timer til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk.

En beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/ i en kommune. Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk er imidlertid individuelle rettigheter som ikke vil kunne defineres som én norm for alle skoler eller kommuner.

Fordi elever som mottar spesialundervisning og/ eller særskilt norskopplæring ofte får slik opplæring alene eller i egne grupper, vil en beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt kun i ordinære timer i større grad speile den opplevde situasjonen i skolen for elever flest.



Kunnskapsdepartementets vurdering er derfor at en lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen knyttes til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun i ordinær undervisning. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning tilsvarer ”beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse 2” i Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

## **2.7 Lovfestet minsteressurs på skole- eller kommunenivå?**

Det må gjøres en avveining mellom nasjonale hensyn og hensynet til lokaldemokratiet ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. På den ene siden vil en slik bestemmelse innskrenke kommunenes handlefrihet ved å binde ressurser til skolesektoren. Regjeringen anser det som viktig å gi kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold og sine borgere, på den andre siden vil en slik bestemmelse bidra til å sikre et ressursnivå som gir rom for mer fleksibel organisering av undervisningen, for eksempel gjennom ekstra lærerressurser i enkelte grupper eller gruppedeling.

Offentlig grunnskole er en viktig velferdsoppgave som løses av kommunene på vegne av staten. Staten setter imidlertid premisser for den kommunale virksomheten. Slike premisser er en del av rammestyringen av kommunesektoren. Formålet med dette forslaget er å sikre at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen sett under ett. Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det viktig at dette kommer alle elever til gode, uansett bostedskommune. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd. Departementet viser her til at det er store forskjeller mellom ulike kommuner og ulike skoler med hensyn til lærertetthet, jf. omtalen i pkt. 4.

### *Skolenivå (modell 1)*

En lovfestet minimumsressurs på skolenivå vil sikre at forholdet mellom elevtimer og lærertimer – dvs. beregnet gruppestørrelse – *på hver enkelt skole* ikke er lavere enn minimumsressursen.

Å lovfeste skoleeiers plikt til å sørge for en minimumsressurs på den enkelte skole vil være et mål som er reelt og synlig for elever, foreldre og lærere.

Dersom det lovfestes en minimumsressurs på skolenivå, legges det til grunn at behovet for lærerressurser beregnes på skolenivå. Det vil si at beregningen av merbehovet for lærerressurser tar utgangspunkt i behovet på alle skolene som har et lavere ressursnivå enn den nedre grensen, uten at ”ekstra” ressurser på skoler (i samme kommune) som har et ressursnivå som ligger over grensen tas med i beregningen. Merbehovet for lærerårsverk i en modell på skolenivå vil være avhengig av hvilke krav til maksimal gruppestørrelse 2 som legges til grunn på ulike trinn:

#### Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 249 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 465 årsverk

#### Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 425 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 1 209 årsverk

#### Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 686 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 289 årsverk
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1 814 årsverk

#### *Kommunenivå (modell 2)*

En lovfestet minimumsressurs på kommunenivå vil innebære at skoleeier ikke får plikt til å sørge for en minimumsressurs på den enkelte skole, men derimot en plikt til å sørge for at forholdet mellom elevtimer og lærertimer – dvs. beregnet gruppestørrelse – for *kommunens skoler i gjennomsnitt*, ikke er lavere enn minimumsressursen. En slik modell vil gi kommunene større fleksibilitet til å prioritere ressurser mellom skoler basert på kjennskap til lokale forhold enn om grensen settes på skolenivå. En lovfestet minimumsressurs på kommunenivå kan innebære at en del kommuner vil ha noen skoler med et ressursnivå som er lavere enn minimumsressursen, og noen skoler med et ressursnivå som er høyere enn minimumsressursen.

Dersom minimumsressurs settes på kommunenivå, legges det til grunn at behovet for lærerressurser beregnes på kommunenivå. Det vil si at beregningen av merbehovet for lærerressurser for en gitt kommune tar utgangspunkt i behovet på alle skolene som har et lavere ressursnivå enn den nedre grensen, men slik at ”ekstra” ressurser på skoler i samme kommune som har et ressursnivå som ligger over grensen tas med i beregningen og reduserer det samlede årsverksbehovet.

Fordi skoler med ”ekstra” ressurser tas med i beregningen, vil en beregningsmodell på kommunenivå (modell 2) isolert sett gi et lavere merbehov for lærerårsverk enn en modell på skolenivå (modell 1). I eksemplene nedenfor er det tatt utgangspunkt i de samme grensene for gruppestørrelse som i modell 1. Det utløses færre årsverk i modell 2 enn i modell 1:

Merbehovet for lærerårsverk i en modell på kommunenivå vil være avhengig av hvilke krav til maksimal gruppestørrelse 2 som legges til grunn på ulike trinn:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 77 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 48 årsverk
- 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 199 årsverk

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: 231 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 48 årsverk
- 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 913 årsverk

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 496 årsverk
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 48 årsverk
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1 534 årsverk

## **2.8 Rekruttering av lærere**

### Utvikling de siste årene

En regulering av lærertettheten i skolen slik det foreslås i dette notatet vil medføre et behov for flere lærere i skolen. Dette kan bli en utfordring i et relativt stramt arbeidsmarked med behov for arbeidstakere med kompetanse i mange sektorer. I den grad kommunene må tilsette lærere uten godkjent kompetanse for å oppfylle kravene til minsteressurs, vil dette i verste fall kunne redusere kvaliteten på opplæringen for deler av undervisningen.

De siste årene har det vært iverksatt en rekke tiltak som isolert sett skulle tilsi flere lærerårsverk i skolen. Timetallet i grunnskolen ble økt med 5 timer til norsk matematikk og engelsk i 2008 og med 1 fleksibel time i 2010. Isolert sett er denne timetallsutvidelsen anslått å ha økt behovet for årsverk med om lag 1 400. I tillegg ble det bevilget midler til 2 timer fysisk aktivitet i 2009. Fysisk aktivitet ble kompensert med lærerlønn, men uten tid til for- og etterarbeid, og ga rom for 214 ekstra lærerårsverk, men det stilles ikke krav om at lærere skal lede timene.

I budsjettet for 2009 og 2010 ble det frigjort til sammen 1 mrd. kroner i kommunerammen til å finansiere kommunenes plikt til tidlig innsats på 1.-4. trinn. I følge opplæringsloven innebærer plikten til tidlig innsats at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk eller samisk og matematikk bl.a. skal innebære særlig høy lærertetthet. Kompensasjonen til kommunene ga rom for om lag 2 000 ekstra lærerårsverk.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall årsverk til undervisningspersonale i grunnskolen i perioden 2005 til 2010. At ikke de ovenfor nevnte tiltakene har utløst nye årsverk i det omfanget som er anslått isolert for hvert av tiltakene (jfr. tabellen nedenfor), kan skyldes at noen kommuner har hatt problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere. Det kan også delvis forklares med at flere kommuner i utgangspunktet hadde et høyere timetall enn det som var fastsatt nasjonalt og derfor ikke hadde behov for å tilsette flere lærere ved timetallsutvidelsene

og at plikten til tidlig innsats er fulgt på andre måter enn ved å øke antall lærerårsverk (for eksempel ved å styrke PPT).

*Tabell: Elevtall og beregnede årsverk til undervisningspersonalet fordelt på årsverk til undervisning og andre oppgaver i perioden 2005-06 til 2010-11. Alle trinn.*

Elevtall og beregnede årsverk					
Skoleår	Elevtall	Årsverk til undervisning	Årsverk til annet enn undervisning	Årsverk til undervisningspersonale i alt	Endring fra året før i alt (pst.)
2010-11	614 020	49 488	6 645	56 132	-0,1 %
2009-10	613 928	49 439	6 760	56 199	1,5 %
2008-09	614 033	49 013	6 364	55 377	2,0 %
2007-08	616 388	48 016	6 275	54 291	1,0 %
2006-07	619 038	47 512	6 240	53 752	2,8 %
2005-06	619 640	47 153	5 125	52 278	

Kilde: GSI

For skoleåret 2010-11 er gjennomsnittlig beregnet gruppestørrelse 2 for ordinær undervisning på landsbasis beregnet til 16,95. Gruppestørrelsen har gått noe opp og ned de siste årene, men er nå på samme nivå som i 2006.

I Meld. St. 22 (2010 – 2011) er det varslet at det skal innføres valgfag for 8. trinn fra høsten 2012. Det tas sikte på å utvide tilbudet for henholdsvis 9. og 10. trinn fra høsten 2013 og høsten 2014. Tiltaket vil isolert sett kunne medføre behov for totalt om lag 690 flere lærerårsverk – dvs. om lag 230 årsverk skoleåret 2012-2013.

#### Andel lærere uten godkjent utdanning

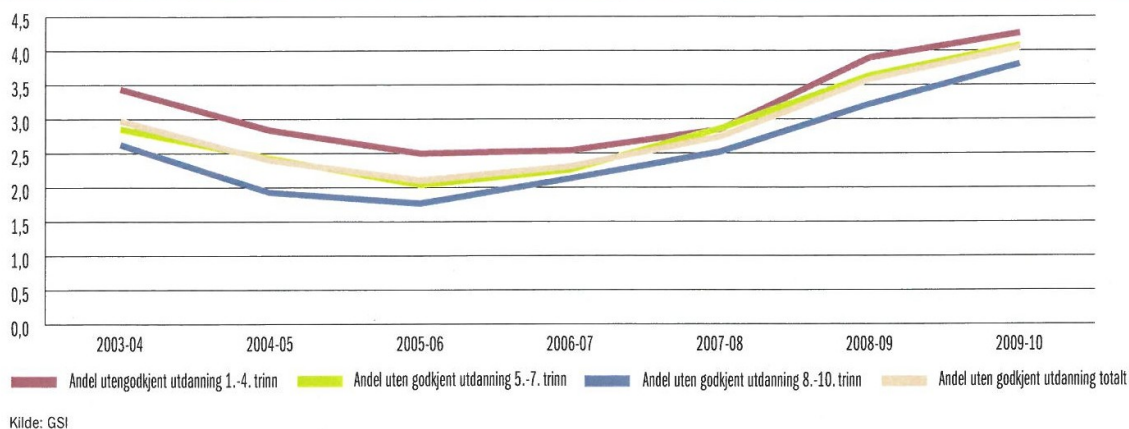
Inneværende skoleår er det ca. 2000 årsverk som gis av lærere uten godkjent utdanning for de trinn de underviser på. Dette utgjør ca. 4 prosent av alle årsverk til undervisning og er nærmest uendret siden skoleåret 2009-10. Om lag 35 pst av den samlede veksten i årsverk til undervisningspersonale siden 2006 har vært årsverk uten godkjent kompetanse (Kilde: GSI).

Figuren under som er hentet fra *Utdanningsspeilet 2009*<sup>1</sup>, viser at andelen undervisningspersonale uten godkjent utdanning har økt markant i perioden 2005-2006 til 2009-2010, selv om de fortsatt ikke utgjør noen stor andel samlet sett. Andelen er høyest på 1.-4. trinn og synker med høyere trinn. Vi har ikke noen fullstendig oversikt over hvilken utdanning disse har, men det dreier seg trolig om en nokså heterogen gruppe. Lærere uten godkjent utdanning kan både være personer lav kompetanse, men kan også være personer med stor faglig kompetanse, men som mangler formell pedagogisk kompetanse.

<sup>1</sup> Se side 38 i Utdanningsspeilet 2009, [http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2009/5/Utd\\_speilet\\_09\\_u\\_blanksider\\_nettpdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2009/5/Utd_speilet_09_u_blanksider_nettpdf?epslanguage=no)

Figur: Lærere uten godkjent utdanning for det trinnet de underviser på 2009-2010. Prosent

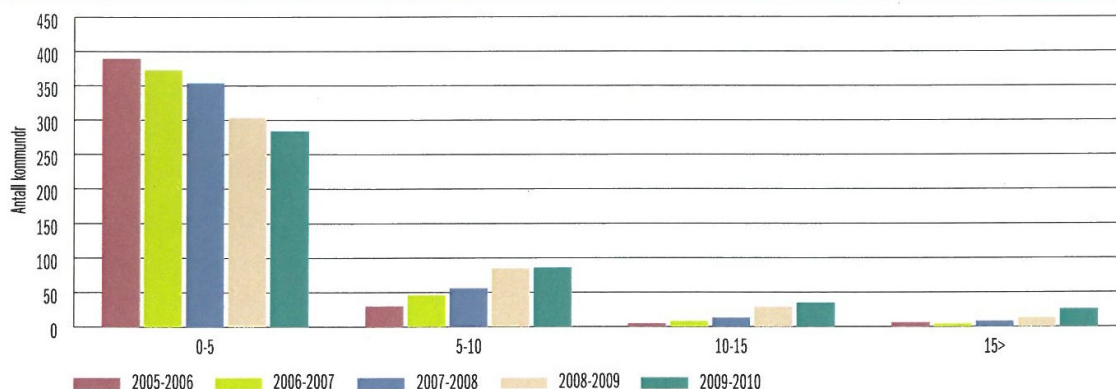
Figur 2.10: Lærere uten godkjent utdanning for det trinnet de underviser på. 2003-2004 til 2009-2010. Prosent.



Figuren nedenfor (*Utdanningsspeilet 2009*), viser at det er store forskjeller mellom kommunene i andelen lærere uten godkjent utdanning. 90 pst. av kommunene har en lav andel (0 – 5 pst.) lærere uten godkjent utdanning. Det går imidlertid også frem av figuren at antallet kommuner som har en relativt høy andel har økt de siste fem årene. I 2009-2010 gikk 12 pst. av grunnskoleelevene på skoler der mer enn 10 pst. av lærerne manglet godkjent utdanning.

Figur: Fordeling av kommuner etter lærere uten godkjent utdanning for det trinnet de underviser på 2005-2009. Prosent

Figur 2.11: Fordeling av kommuner etter lærere uten godkjent utdanning for det trinnet de underviser på. 2005-2006 til 2009-2010. Prosent.



Totalt sett er det kommunene i Finnmark med til sammen om lag 8 pst., samt Oslo og kommunene i Akershus med til sammen om lag 7 pst., som har størst andel årsverk til undervisning uten godkjent utdanning for det (de) årstrinn de underviser på. Kommunene i Telemark og i Aust-Agder har lavest andel med om lag 1 pst. I mange fylker er det store forskjeller i andelene mellom kommunene i fylket. I Finnmark varierer for eksempel andelen uten godkjent utdanning mellom om lag 25 pst. og om lag 1 pst.

De kommunene som har størst andeler lærere uten godkjent utdanning er – med unntak av Oslo - i liten grad de samme kommunene som utløser behov for flere årsverk som følge av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. I de 50 kommunene (utenom Oslo) som har de største andelene årsverk uten godkjent utdanning på ungdomstrinnet (andeler mellom om lag 60 pst. og 15 pst.), utløser en bestemmelse om lærertetthet på skolenivå med 15 elever på 1.-4. trinn og 20 elever på 5.-10. trinn, til sammen kun 6,3 nye årsverk.

#### Potensialet for rekruttering av nye lærere

En regulering av lærertettheten i skolen slik det foreslås i dette notatet vil medføre et behov for flere lærere i skolen. En framskrivning av behovet for lærere som SSB gjennomførte i 2007 ved hjelp av modellen *Lærermod*<sup>2</sup> anslø en underdekning på 13 600 allmennlærere i 2020. Ifølge de samme beregningene skulle det være en underdekning av lærere i grunnskolen på vel 5 000 allmennlærere allerede i 2011. Framskrivningene fra SSB i 2007 tok for eksempel ikke hensyn til den økningen i opptak til lærerutdanningen som vi har hatt de siste årene.

Grunnen til at LÆRERMOD beregner en så stor lærermangel i 2020 er både at det er mange lærere som nærmer seg pensjonsalder og må erstattes, og vekst i elevtallet. Å rekruttere tilstrekkelig antall lærere vil kunne bli en utfordring i årene framover. For å sikre rekrutteringen i årene framover er det viktig at det arbeides videre for at det skal utdannes flere nye lærere, for at færre lærere tar tidlig pensjon (AFP eller uføretrygd), for rekruttering av lærere fra andre sektorer og for at færre lærere forlater skolen til fordel for andre arbeidsplasser.

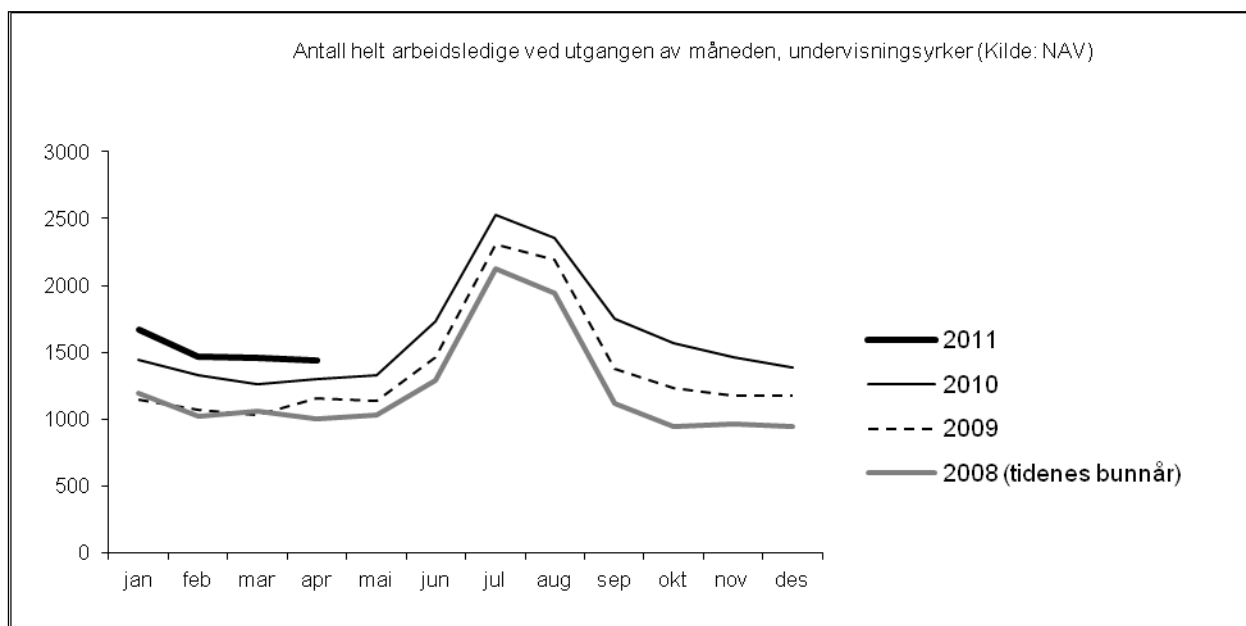
KD har bestilt en ny framskrivning fra SSB. SSB har anslått at de kan levere denne i april 2012.

Arbeidsmarkedet for lærere har variert mye i løpet av de siste 20 årene, men har i de siste årene vært stramt. I 2008 ble det registrert den laveste arbeidsløsheten blant lærere. Per april 2011 var det noe høyere ledighet og færre stillingsutlysninger for lærere i enn året før, noe som peker i retning av at arbeidsmarkedet var litt mindre stramt.

---

<sup>2</sup> Inkludert vedtatte timetallsøkninger og økt lærertetthet, herunder også lovfestingen av kravet om tidlig innsats, fram til og med budsjettet for 2009.

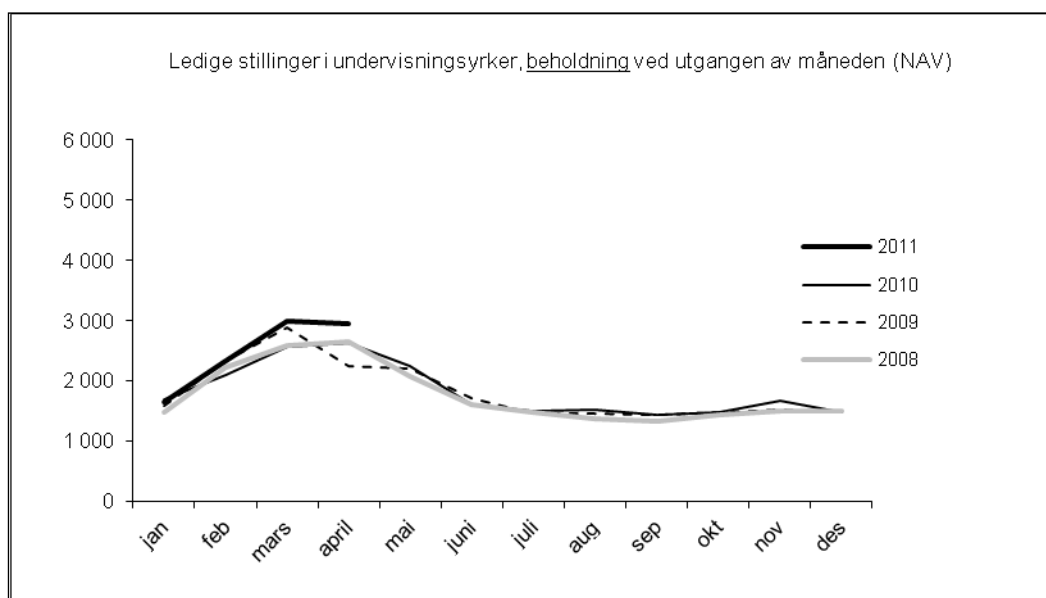
Figur: Antall helt arbeidsledige ved utgangen av måneden, i undervisningsyrker



Kilde: NAV

Samtidig viser figuren nedenfor at tallet på ledige stillinger som er registrert av NAV ved utgangen av måneden er noe høyere i 2011 enn i de foregående årene. Dette tyder på at arbeidsmarkedet for lærere fortsatt er stramt.

Figur: Ledige stillinger i undervisningsyrker, beholdning ved utgangen av måneden



Kilde: NAV

For å styrke kvaliteten på lærerutdanningen, øke læreryrkets anseelse i samfunnet og videreutvikle lærerprofesjonen har KD etablert et partnerskap med organisasjonene, GNIST, som er en bred satsing. Partnerskapet GNIST er et femårig samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene i Utdannings-

forbundet, Norsk Studentorganisasjon, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Norsk Skolelederforbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning og Elevorganisasjonen.

Partnerne i GNIST har disse hovedmålene for satsingen fram mot 2014:

- økt status for læreryrket
- økt kvalitet i lærerutdanningene
- økt kvalitet i lærerprofesjonen
- økt kvalitet i skoleledelsen
- økt rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket.

Partnerskapet jobber for å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden. Hovedpunktene i samarbeidet er en omfattende rekrutteringskampanje, forbedring av lærerutdanningen og kompetanseheving for lærere og skoleledere. Med utgangspunkt i oppstartsåret for GNIST-satsingen viser utviklingen for kvalifiserte søkere totalt (uansett hvilken prioritet lærerutdanningene har hatt i søknadene) en vekst på 63 prosent – eller mer enn 5 800 flere kvalifiserte søkere som har satt opp minst en lærerutdanning som ett av ønskene i sine søknader til høyere utdanning i 2011 enn i 2008.

Allmennlærer/grunnskolelærerstudiene står for den største økningen, både i antall og prosentvis.

Tilsvarende regnestykke, men kun med de som har hatt en av de tre lærerutdanningene som førstevalg i sine søknader, viser en mindre, men likevel betydelig vekst i samme periode - nær 1 400 flere kvalifiserte søkere med lærerutdanning som førstevalg i 2011, eller en vekst på 45 prosent, sammenliknet med startåret for GNIST-satsingen i 2008. 5-årig integrerte lærerstudier har størst prosentvis økning, mens allmennlærer/grunnskolelærerstudiene har størst økning målt i antall førstevalgsøkere.

Videre mener Kunnskapsdepartementet det er gledelig at statusen til lærerprofesjonen er økende i den unge delen av befolkningen. Mens 16 prosent i aldersgruppen 18-25 sa at læreryrket var attraktivt i 2009, var tilsvarende andel på 25 prosent i 2011. Økningen i søking og attraktivitet må ses både i sammenheng med satsingen på ny lærerutdanning, bedre tilbud om videreutdanning og den kampanjen som har vært gjennomført.

Vi vet at om lag 20 - 30 pst. av de som har lærerutdanning i dag ikke jobber i skolen. En lovfestet regulering av lærertettheten i skolen kan bidra til bedre arbeidsvilkår for lærere på de skolene som blir berørt av reguleringen. Flere lærere på disse skolene kan gi mer tid til den enkelte elev og slik sett bidra til at stillinger på disse skolene blir mer attraktive – noe som igjen vil kunne bidra til at det blir enklere for disse skolene å rekruttere lærere som i dag arbeider utenfor skoleverket, samt til å øke rekrutteringen til lærerutdanningen.

Nedenfor følger en nærmere omtale som illustrerer hvor det er et potensial for å rekruttere flere lærere til skolen. Det understrekes at tallene er usikre anslag.



### Rekruttering til lærerutdanningen

Rekruttering til lærerutdanningen avhenger av to forhold – antall kvalifiserte søkere til utdanningen og antall studieplasser i utdanningen.

Fra 2008 til 2010 har antall kvalifiserte studenter som har begynt i en lærerutdanning økt med hele 31 prosent. Dette utgjør nesten 1 600 flere studenter i 2010, sammenlignet med 2008. Av dette er 780 flere studenter på ”allmennlærerutdanningene”.

### Gjennomføring i lærerutdanningen

Tall fra DBH viser at i løpet av de siste fem år har i underkant av halvparten (mellom 48 og 45 prosent, avhengig av avgangsåret) av studentene i allmennlærerutdanningen fullført på normert tid<sup>3</sup>. En sammenligning med andre profesjonsutdanninger viser at fullføringen i allmennlærerutdanningen er omtrent på nivå med ingeniørutdanningen, men et stykke under førskolelærerutdanningen (mellom 63 og 58 prosent) og sykepleierutdanningen (mellom 73 og 69 prosent). Videre vet vi at en av tre studenter som blir tatt opp ved allmennlærerutdanningen aldri fullfører. Dersom den nye grunnskolelærerutdanningen oppnår en gjennomføring tilsvarende førskolelærerutdanningen, vil dette tilsvare mer enn 400 flere lærerkandidater som årlig fullfører på normert tid.

### Overgang fra lærerutdanning til læreryrket

Tall fra SSB viser at ett år etter avsluttet lærerutdanning (PPU, allmennlærer og faglærer) finner vi igjen ca. 7 av 10 lærerkandidater i skolen. Blant dem som er sysselsatt i andre næringer, jobber ca. 1/3 innenfor offentlig administrasjon, helse- og sosialsektoren eller i barnehagesektoren. De resterende 2/3 jobber i annen sektor (ikke spesifisert).

Man kan ikke forvente et 1-1 forhold mellom ferdigutdannede kandidater og nye lærere i skolen. Livssituasjon, tilfeldigheter, etterspørsel etter pedagogisk kompetanse i andre deler av arbeidsmarkedet m.m. vil i ulik grad bidra til at nyutdannede lærere velger seg en annen karrierevei enn læreryrket. Dersom man øker overgangen til fra lærerutdanningen til læreryrket med 5 prosentpoeng (fra 70 til 75 prosent) vil dette utgjøre rundt 200 flere lærere som årlig begynner i skolen.

### Bevegelser inn og ut av arbeidsmarkedet

I løpet av ett år kommer nyutdannede lærere til i læreryrket, samtidig som det er lærere som av ulike årsaker avslutter yrkeskarrieren og slutter som lærer. Disse bevegelsene i arbeidsstokken ser ut til å gå i skoleverkets disfavør. Tall fra SSB viser at i løpet av 2007-2008 kom det ca 2 800 nyutdannede lærere inn skolen, mens ca 3 400 lærere forlot skolen. De som forlot skolen gikk av med AFP og pensjon, ble registrert ledige eller på tiltak, tok mer utdanning, mottok helserelaterte ytelser eller havnet på andre måter utenfor arbeidsmarkedet. Isolert sett skapte disse forflytningene inn og ut av arbeidsmarkedet og læreryrket en negativ balanse på ca 600 lærere.

Tall fra Utdanningsspeilet/ SSB viser at nær 25 prosent av lærerne i relevant alder gikk av med AFP ved fylte 62 år i 2007/2008. Tallene er ikke basert på individdata og vi må ta

---

<sup>3</sup> Departementet har ikke fullføringstall for de andre lærerutdanningene.

forbehold om at det kan ha kommet nye lærere til, men vi antar det er få nye som tilsettes etter fylte 62 år.

Det kan se ut til at bruken av muligheten til tidlig pensjonering har økt blant lærerne. I 2007 var det 5 100 lærere i aldersgruppen 61-65 år. I 2008 var den tilsvarende gruppen (62-65 år) redusert til 4 000. Reduksjonen er på 23 prosent. Reduseres andelen lærere som går av med AFP fra 25 til 20 prosent, vil dette utgjøre 100 flere lærere i året.

### Bevegelser mellom skoleverket og andre næringer

I løpet av et år skjer det en del bytter mellom skolesektoren og andre næringer. Tall fra SSB viser at mellom 2008 og 2009 forlot ca. 2 700 lærere skoleverket til fordel for andre næringer. Samtidig beveget ca. 3 700 lærere seg den andre veien; fra andre næringer til skoleverket. Nettoforflyttingen av lærere mellom sektorene gikk følgelig i skoleverkets favør, med en positiv balanse på ca. 1 000 lærere mellom 2008 og 2009.

Det finnes med andre ord en "reservestyrke" av lærere som anser det som aktuelt å starte eller gå tilbake til jobb i skolen. Totalt sett hadde SSB registrert over 130 000 personer med lærerutdanning i 2008. Nesten 36 000 av disse jobbet i 2008 i andre næringer enn skoleverket og nesten 1 800 var fortsatt i utdanning. Dersom 11 prosent av "reservestyrken" i andre sektorer starter som lærer (mot 9,7 prosent slik som mellom 2008-2009), vil dette utgjøre rundt 500 flere lærere som årlig begynner i skolen. Dette forutsetter at overgangen av lærere til andre næringer holdes stabil. Reduseres også overgangen til andre sektorer vil dette utgjøre ytterligere flere lærere i skolen. Hovedtrekkene i dette bildet var det samme også mellom 2007 og 2008.

### Turnover i læreryrket

Sammenliknet med andre yrkesgrupper er avgangen fra læreryrket lav. Ifølge data fra KS' tariffområde var 9 av 10 lærere fra 2008 fortsatt ansatt i skolen i 2009. I tariffområdet til KS er lærerne dermed den arbeidsgruppen med lavest turnover, sammenliknet med arbeidstakere innenfor helse/sosial, kirke/kultur, teknisk sektor og sentraladministrasjonen.

Noe av årsaken til lav turnover er den høye gjennomsnittsalderen blant lærere – unge skifter jobb relativt oftere enn eldre. Det er sannsynligvis ikke realistisk å senke turnover ytterligere. Utfordringen er heller å beholde lav turnover i årene som kommer.

Departementet vil også peke på at gode arbeidsvilkår er en viktig faktor både for å tiltrekke og beholde dyktige lærere i skolen. Innføring av en lovfestet minsteressurs kan bidra til å sikre lærerne bedre arbeidsvilkår og tid til den enkelte elev på de skolene som blir berørt. Dette kan bidra til å rekruttere personer med lærerutdanning som arbeider i andre sektorer og at flere utsetter pensjonering på disse skolene.

### Oppsummering

Alle anslagene ovenfor er usikre, men de illustrerer hvor det er et potensial for å skaffe flere lærere til skolen. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mye av dette potensialet det er mulig å hente ut. Kunnskapsdepartementets satsing, partnerskapet GNIST jobber for å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden, bl.a. gjennom å styrke kvaliteten på lærerutdanningen og videreutvikle lærerprofesjonen, jf. omtale ovenfor. Det kan

sannsynligvis også være regionale og lokale forskjeller i hvor utfordrende det vil bli å skaffe tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere, dersom en ressursnorm innføres. Departementet er derfor særlig interessert i høringsinstansenes syn på denne problemstillingen.

## **2.9 Konsekvenser for hvordan lærere vil fordele seg**

En stor andel av de nye årsverkene som utløses av et krav til minsteressurs, vil utløses i sentrale strøk og i bykommuner.

Dersom tilbudet av velkvalifiserte lærere er relativt lavt sammenlignet med etterspørselen, vil de minst attraktive skolene kunne få en større andel av de minst kvalifiserte lærerne. En bestemmelse om lærertetthet kan altså få negative fordelingskonsekvenser ved at gode lærere trekkes bort fra for eksempel faglig svakt presterende skoler til allerede høyt presterende skoler.

I Oslo og i andre større byer kan vi også finne en særskilt storbyproblematikk ("øst-vest problematikk") der det er særskilte forhold knyttet til høyere andeler minoritetsspråklige elever ved enkelte skoler, noe som innebærer at det er et behov for mer ressurser enn ved andre skoler i byen. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet (særlig en norm på skolenivå) kan i prinsippet gi skoleeier insitammenter til å flytte ressurser fra skoler som i dag har høy lærertetthet til skoler med lavere lærertetthet for å oppfylle normen uten å ansette flere lærere.

En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil også kunne føre til ytterligere sentralisering av skolestrukturen ettersom det er først og fremst i sentrale strøk at etterspørselen etter lærere øker. Primært er det store bykommuner med høyt utdanningsnivå i befolkningen og gjennomsnittlige elevresultater som vil bli berørt av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. Det kan bli en større utfordring for distriktskommuner å rekruttere kvalifiserte lærere.

## **2.10 Innføringstakt**

Dersom det skal innføres en nasjonal bestemmelse om lærertetthet, kan denne enten innføres på hele grunnskolen samtidig, eller etappevis på ulike trinn.

Valg av innføringstakt må bl.a. sees i sammenheng med utviklingen i ufaglærte lærerårsverk og andre gjennomførte tiltak og prosesser, for eksempel plikten til tidlig innsats og tiltak som er foreslått i stortingsmeldingen om ungdomstrinnet, Meld. St. 22 (2010 – 2011).

## **2.11 Departementets vurderinger og forslag**

Kunnskapsdepartementets vurdering er at en lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen bør knyttes til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun i ordinær undervisning.

Regjeringen vil ta endelig stilling til innføring av en lovfestet maksimumsgrense for beregnet gruppestørrelse etter høringen

Etter Kunnskapsdepartementets mening er behovet for tiltaket størst på ungdomstrinnet og vil støtte opp under de tiltakene som er lagt fram i stortingsmeldingen om ungdomstrinnet (Meld. St. 22 (2010 – 2011)). I stortingsmeldingen står det bl.a. at: "Forskning viser at variert opplæring som ikke er ensformig og rutinepreget, er positivt for alle elever. Variasjon mellom

praktiske, relevante og teoretiske aktiviteter vil derfor kjennetegne en god opplæring”. Videre pekes det på at store elevgrupper kan være en utfordring for å få til praktisk tilrettelegging. Forslaget innebærer at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet innføres først på ungdomstrinnet. Det vil være mulig å gå videre med barnetrinnet etter å ha opparbeidet erfaring med å rekruttere lærere på ungdomstrinnet.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på rekkefølge for innføring på de ulike trinnene samt vurdering av muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere til å dekke behovet for nye lærerårsverk som vil utløses – i ulik grad, avhengig av modell og nivå på en bestemmelse om lærertetthet.

Departementet understreker at innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet må sees i sammenheng med utviklingen i andel ufaglærte årsverk i skoleverket. Det vil være et viktig hensyn å unngå at andelen ufaglærte årsverk i skoleverket øker.

Departementet ber også særskilt om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt kravet til en minsteressurs bør være på kommunenivå eller på skolenivå, og om synspunkter på hvilken gruppestørrelse som bør fastsettes på de ulike trinnene. Det understrekes at nivåene som gjengis i punkt 7 og punkt 12 om lovforslaget kun er eksempler på gruppestørrelse og endelig nivå på denne kan bli endret bl.a. på bakgrunn av høringen.

Departementet ønsker også høringsinstansenes – særlig privatskoleorganisasjonenes – syn på hvorvidt et krav til minimumsressurs også bør gjelde på skolenivå for private skoler.

## **2.12 Lovforslag**

Departementet foreslår at det lovfestes en tallfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet for læredekingen ved ungdomstrinnet knyttet til den enkelte skole/kommune og ordinær undervisning. Her holdes særskilte undervisningsformer som spesialundervisning og særskilt språkopplæring for språklige minoriteter etc. utenfor. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet innebærer at på ungdomstrinnet (årstrinnene 8-10) skal den enkelte skole/kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider for eksempel 20, 21 eller 22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer. Denne vil da uttrykke et mål for hvor mange elever som maksimalt kan dele på en lærer i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon innenfor ordinær undervisning, noe som igjen vil utløse de lærerressursene som kreves for å oppfylle normen. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet stiller i seg selv ikke krav til den faktiske gruppestørrelsen. Den faktiske gruppestørrelsen skal imidlertid være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også gjelder i dag for alle trinn i grunnskolen (og dessuten for videregående skole). Skolen må uansett tildeles de lærerressursene som må til for at de faktiske undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Dersom de lærerressursene som utløses av resursnormen ikke er tilstrekkelig til at de faktiske undervisningsgruppene - ut fra en konkret vurdering av situasjonen ved den enkelte skole - blir pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, må lærerressursene økes ytterligere slik at situasjonen blir forsvarlig.

Forslaget innebærer at det som er sagt om Stortingets forutsetning om minimum lærerressurser under punkt 5 om gjeldende rett, vil bortfalle for ungdomstrinnet.

Departementet foreslår at reguleringen av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet tas inn som et nytt tredje ledd i opplæringsloven § 8-2 om organisering av elevene. For å gjøre sammenhengen i loven klarere foreslås det dessuten at paragrafen blir omredigert noe slik at det som i dag står i paragrafens første ledd om at de elevgruppene som benyttes i opplæringen ikke må være større enn hva som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, tas inn som første setning i den nye tredje leddet foran bestemmelsen om lærertetthet.

§ 8-2 ny overskrift:

§ 8-2 Organisering av elevene i grupper m.m.

§ 8-2 nytt tredje ledd:

*Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte skole samlet ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer. Dette gjelder ordinær undervisning.*

Alternativt 2:

*Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer.*

Departementet vil også vurdere en endring i privatskoleloven § 3-4 med et krav om en minimumsressurs på skolenivå for private skoler.

## **2.13 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Modell 1: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på skolenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 160 mill. kroner (249 årsverk i 83 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
- 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 290 mill. kroner (465 årsverk i 137 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 630 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 1 003.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 260 mill. kroner (425 årsverk i 115 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
- 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 740 mrd. kroner (1 209 årsverk i 219 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 1,2 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 1 923.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 440 mill. kroner (686 årsverk i 149 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1,1 mrd. kroner (1 814 årsverk i 254 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 1,7 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 2 789.

En modell på kommunenivå med utgangspunkt i de samme grensene for gruppestørrelse, gir følgende merkostnader:

Modell 2: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på kommunenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 50 mill. kroner (77 årsverk i 33 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
- 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 120 mill. kroner (199 årsverk i 25 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 200 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 324.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 140 mill. kroner (231 årsverk i 64 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
- 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 560 mrd. kroner (913 årsverk i 104 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 730 mill., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 1 192.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 310 mill. kroner (496 årsverk i 110 kommuner)
- 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
- 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 940 mill. kroner (1 534 årsverk i 154 kommuner)

Samlet merkostnad er om lag 1,3 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 2 078.

Både med modell 1 og modell 2 vil hoveddelen av behovet for nye årsverk som utløses av en bestemmelse om lærertetthet, komme i større kommuner med høy befolkningstetthet.

Både innenfor modell 1 og modell 2 vil en nasjonal bestemmelse om lærertetthet kunne føre til at kommuner omfordeler lærerressurser fra skoler med et høyere ressursnivå til skoler med et lavere ressursnivå for å tilpasse seg bestemmelsene.

Kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.

I en situasjon der en kommune ikke greier å rekruttere lærere med godkjent kompetanse, vil det være mulig å midlertidig tilsette lærere uten godkjent utdanning

### **3. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever**

#### **3.1 Bakgrunn for forslaget**

Det ble den 24. oktober 2008 nedsatt et utvalg som skulle gjøre en gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget avga sin utredning 1. juni 2010 NOU 2010:7 *Mangfold og mestring* (Østberg-utvalget). Ett tema av mange er innføringstilbud til nyankomne elever. Østberg-utvalget mener det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne organiseres. Utvalget anbefaler at det gis føringer gjennom regelverket. NOU-en har vært på offentlig høring. Høringssvarene viser at det er bred støtte til utvalgets forslag om særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever.

Kunnskapsdepartementet la fram Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet* 29. april 2011. Departementet omtalte innføringstilbud til nyankomne elever i meldingen. Det vises til at elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet, i grunnskolen eller i videregående opplæring, gjerne har 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. Departementet peker i meldingen på de utfordringene elevene her har og kommunenes korresponderende utfordringer med å organisere slike tilbud. Det vises også til at ulike former for tilbud praktiseres i dag, men at det er usikkerhet rundt det rettslige i forhold til organisering av slike tilbud. Departementet sier i meldingen at regelverket ikke bør være til hinder for å organisere egne innføringsklasser og innføringsskoler dersom skoleeier og elever/foreldre mener det er den beste løsningen. Et av tiltakene i meldingen er derfor å sende lovforslag på høring som klargjør at skoleeier kan tilby særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskole og i videregående opplæring.

Departementet vil i dette høringsbrevet foreslå en slik klargjøring i loven. Behov for ytterligere nasjonale føringer når det gjelder innhold i og organisering av særskilte innføringstilbud vil, som varslet i meldingen, bli vurdert særskilt på et senere tidspunkt.

I tillegg behandles spørsmålet om klageinstans for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 for elever i videregående opplæring i dette høringsbrevet. Dette var også et av

forslagene i Østberg-utvalget. Andre forslag om tiltak i Østberg-utvalget vil bli utredet og behandlet i departementet, og eventuelt sendt på høring senere.

### **3.2 Gjeldende rett**

Opplæringsloven og privatskoleloven 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.

#### *Rett og plikt til opplæring*

Alle barn som er bosatt i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring iht. opplæringsloven § 2-1. *Retten* til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. *Plikten* til grunnskoleopplæring trer inn når oppholdet har vart i tre måneder. Retten ogplikten starter til vanlig det kalenderåret barnet fyller 6 år, og varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Dette betyr at barn som er nyankomne i Norge, og som antas å bli i Norge i mer enn tre måneder, har rett til å begynne på skole så snart de kommer til landet. Plikten til å begynne på skole inntreer ikke før de faktisk har vært i Norge i tre måneder.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Ungdom som er nyankomne til landet kan ha rett til videregående opplæring, dersom de har lovlig opphold i landet og har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst ni år, eller har kunnskaper og ferdigheter på nivå med fullført norsk grunnskole, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 6-9 og 6-10.

Elever som etter reglene i opplæringsloven kapittel 5 har rett til spesialundervisning og elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 kan ha rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra.

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til offentlig grunnskoleopplæring for alle barn som er bosatt i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-1. For videregående opplæring er det fylkeskommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til dette, jf. loven § 13-3.

#### *Rett til særskilt språkopplæring*

Elever i grunnskolen og på videregående skole med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring i faget norsk inntil eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Kommunen/fylkeskommunen skal, etter en kartlegging av elevens ferdigheter i norsk, eventuelt fatte et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. 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. I enkeltvedtaket skal det fremgå hvilken særskilt tilrettelegging eleven skal ha. Det vil være mulig for skolen å fastsette i enkeltvedtak at eleven skal følge opplæringen i norsk i en annen gruppe enn klassen/basisgruppen eller at eleven skal ha ene-undervisning. Elevene kan også ha rett til morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Kommunene kan legge morsmålsopplæringen til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved. Dette har sammenheng med at morsmålsopplæring kommer i tillegg til den vanlige opplæringstiden og gis innenfor en lokalt fastsatt timeramme.

Elever i private skoler har etter privatskoleloven § 3-5 de samme rettighetene til særskilt språkopplæring. Det er hjemkommunen eller hjemfylket som har ansvar for å kartlegge



norskunnskapene til eleven og fatte vedtak om særskilt språkopplæring. Stortinget har nylig vedtatt at også elever i private skoler skal kunne ha rett til to år ekstra videregående opplæring på samme vilkår som etter opplæringsloven, jf. prop. 96 L (2010-2011) *om endringer i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)*.

#### *Nærskole og organisering*

Elever i grunnskolen har etter opplæringsloven § 8-1 første ledd rett til å gå på nærskolen. Med nærskolen menes den skolen som ligger nærmest eller skolen i nærmiljøet som eleven sogner til. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til særskilt språkopplæring. Det skal treffes et enkeltvedtak om elevens skoleplassering. Foreldre/foresatte kan søke om at eleven plasseres på en annen skole enn nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 annet ledd. Skoleeier skal da treffe et enkeltvedtak hvor det tas stilling til søknaden.

Dette innebærer at nyankomne elever skal tas inn på den skolen de sogner til, dersom det er plass ved skolen. Enkeltvedtak som skoleplassering kan påklages til fylkesmannen av eleven/foresatte, jf. opplæringsloven § 15-2 første ledd.

Opplæringsloven § 8-2 og privatskoleloven § 3-4 regulerer organiseringen av elever i klasser og basisgrupper. Bestemmelsen omfatter både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. I bestemmelsens første ledd uttrykkes først hovedbestemmelsen om organisering. Der fastslås det at elevene skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta sosial tilhørighet. Videre i første ledd kommer adgangen til å dele i grupper: ”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.” Bestemmelsen er således klar på at hovedregelen er at organisatorisk differensiering ikke skal gjøres, men at dette kan gjennomføres for deler av undervisningen så sant dette ikke skjer ”til vanlig”. I hvor stor grad det er adgang til dette vil bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. Verken loven eller forarbeidene til loven gir klare retningslinjer for utøvelsen av dette skjønnnet. Forarbeider både fra den gangen bestemmelsen ble innført og når den ved senere anledninger har blitt opprettholdt (Innst. O. nr. 95 (1996 – 97) og Ot.prp. nr. 46 (1997 – 98)) presiserer imidlertid klassens/gruppens betydning som samlende enhet og møteplass på tvers av sosiale, økonomiske, evnemessige forhold og kjønn. Prinsippet om fellesskolen understrekes. I juridisk litteratur presiseres denne begrunnelsen, og det sies videre at «inndeling etter faglig nivå må forbeholdes særskilte og begrensede deler av undervisningen, og begrunnes i særskilte forhold». <sup>4</sup> Bestemmelsen er for øvrig ikke ment å legge begrensninger på bruk av alternative organiseringsformer så langt det er nødvendig for å ivareta oppfyllelsen av andre bestemmelser i opplæringsloven og forskriftene til loven, for eksempel opplæringsloven § 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5 om særskilt språkopplæring for språklige minoriteter. Bestemmelsen, og forskning og erfaringer rundt den, er for øvrig behandlet nærmere i Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet*.

#### *Klageinstans på vedtak*

Klageinstansen for vedtak om særskilt språkopplæring er ulik for elever i grunnskolen og elever i videregående opplæring. Departementet (delegert til fylkesmannen) er klageinstans for vedtak om særskilt språkopplæring i grunnskolen, jf. § 15-2 første ledd, men det er fylkeskommunen som er klageinstans for vedtak om særskilt språkopplæring for elever i videregående opplæring. Imidlertid er det klagerett til departementet (delegert til

---

<sup>4</sup> Helgeland 2006 s. 243

fylkesmannen) på enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1 femte ledd, som denne gruppen elever kan ha rett til.

Det følger av privatskoleloven § 3-5 første ledd at departementet er klageinstans for vedtak om særskilt språkopplæring for elever i private skoler.

#### *Innføringstilbud i Norge i dag*

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*, kapittel 10 beskriver ulike måter å organisere opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på.

”Generelt kan modellene deles inn på følgende måter:

- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i ordinære klasser ved sine respektive nærskoler.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i særskilte innføringsklasser ved nærskolen sin.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasse(r) hvor en utvalgt skole har ansvaret for visse klassetrinn. Innenfor en kommune vil eksempelvis en skole ha ansvaret for 1.-7. trinn og en skole ha ansvaret for 8.-10. trinn.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser ved en egen innføringsskole.”

### **3.3 Departementets vurderinger**

#### *Innledning*

I Norge har fellesskolen lange tradisjoner. Likeverd, inkludering og tilpasset opplæring er viktige prinsipper i den norske fellesskolen. Den inkluderende skolen er basert på et menneskesyn som viser grunnleggende respekt for menneskerettighetene og menneskers likeverd. Dette verdigrunnlaget har sterk oppslutning i samfunnet og er nedfelt i formålsparagrafen for både barnehage og skole.

Likeverd i skolen forutsetter at ingen elever skal diskvalifiseres fra fellesskapet på grunn av kjønn, forutsetninger og bakgrunn. Inkludering i skolen handler om at alle ikke bare skal få være en del av fellesskapet, men også ha muligheter til å lære og å utvikle seg i fellesskapet. Det krever at skolen i sitt innhold og organisering aktivt tar hensyn til elevenes evner og forutsetninger. Inkluderings- og likeverdsprinsippene er tydeliggjort i blant annet opplæringsloven §§ 1-1, 8-1 og 8-2.

Tilpasset opplæring er viktig for at den enkelte elev skal ha utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 1-3. Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Det handler om å skape god balanse mellom individ- og fellesskapsorientering. Tilpasset opplæring skal skje innenfor rammen av den ordinære opplæringen og er ikke et rettslig grunnlag for å gi enkeltelever eneundervisning.

Når elevens opplæringstilbud skal fastsettes, må likeverdsprinsippet, prinsippet om inkludering og tilpasset opplæring trekkes inn i vurderingen.

Nyankomne elever fra språklige minoriteter kan etter departementets vurdering ha behov for et innføringstilbud, jf. Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet*. Dette kan i utgangspunktet avvike fra prinsippene fellesskolen bygger på,

men det er samtidig nødvendig med en minimumskompetanse i norsk språk for både å kunne ha utbytte av ordinær opplæring og å ta del i skolemiljøet. Forskning peker på at en periode med et separat tilbud kan gi bedre grunnlag for inkludering på lengre sikt enn å begynne rett i ordinær klasse, siden elevene da får bedre norskferdigheter og faglige ferdigheter før de går inn i ordinær klasse.<sup>5</sup> Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære elevene norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.

Departementet mener at regelverket ikke skal være til hinder for innføringstilbud som både skoleeier og elev/foresatte ønsker og mener er til det beste for eleven. Det foreslås derfor her endringer for å regulere og klargjøre regelverket for denne type tilbud.

#### *Organisering*

Departementet mener at regelverket ikke bør være til hinder for en organisering i innføringsklasser eller på innføringsskole, hvis skoleeier og eleven/foresatte mener det er den beste løsningen for eleven. Departementet har vurdert om eleven bør ha rett til å få opplæring i form av et slikt innføringstilbud, noe som vil innebære en korresponderende plikt for skoleeier til å tilby opplæring organisert på denne måten. Argumenter som kan tale for en slik rettighetsfesting er å sikre en lik form for tilbud uavhengig hvor elevene bor. På den annen side er det store variasjoner i kommunestørrelser og spesielt små kommuner kan få problemer med å oppfylle et slikt krav. Det vises også til at enkelte kommuner ikke har behov for slike innføringstilbud og at andre kommuner ikke har tilstrekkelig antall nyankomne minoritetsspråklige elever til å få organisert tilbudet i egne grupper. Departementet mener på bakgrunn av dette at det ikke skal innføres en plikt for skoleeier, men at regelverket skal åpne opp for denne type innføringstilbud som skoleeier selv kan vurdere om den vil igangsette. Det foreslås dermed heller ingen rett til å motta et innføringstilbud.

Departementet foreslår at kommunen og fylkeskommunen må fastsette i vedtaket om særskilt språkopplæring, jf. §§ 2-8 og 3-12 hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres. Det må tas stilling til om hele eller deler av opplæringen skal gis i annen klasse eller skole enn den eleven til vanlig skal/skulle ha gått i. Det vises til omtalen under gjeldende rett om at elever i grunnskolen har rett til å gå på nærskolen. Et innføringstilbud til en elev skal kun gis der dette ut i fra en helhetsvurdering vil være til det beste for eleven. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det må fremgå av vedtaket at det er vurdert at et innføringstilbud er til det beste for eleven. Det er kommunen som skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, jf. § 2-8 fjerde ledd, og fylkeskommunen skal fatte tilsvarende vedtak for elever i videregående opplæring, jf. § 3-12 fjerde ledd. Departementet mener at rammene for organisering av opplæringen for denne gruppen elever i innføringstilbud knyttes til enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring.

Østberg-utvalget har vurdert ulike modeller for innføringstilbud, og har sett på både innføringsklasser og innføringsskoler. Østberg-utvalget påpeker at innføringsskoler kan være viktige knutepunkter for verdifull kompetanse for minoritetsspråklige og samtidig kan skolene oppleves som rene mottaksskoler der elevene kan føle seg isolert. Nyankomne minoritetsspråklige elever bør så raskt som mulig delta i en vanlig skole. Departementet ser at det både er fordeler og ulemper med slike innføringsskoler. Det legges til rette for mulighet til å etablere både innføringsklasser og –skoler i dette lovforslaget. Departementet mener det bør

---

<sup>5</sup> Hauge 2008, Danbolt mfl. 2010

være opp til kommunen og fylkeskommunen å vurdere om den vil opprette innføringstilbud i klasser eller på egne skoler.

Eleven bør ikke ha en plikt til å benytte et innføringstilbud. Eleven kan velge å gå i ordinær klasse/basisgruppe selv om skoleeier tilbyr innføringstilbud. Departementet mener dette er avgjørende i diskusjonen om berettigelsen av slike innføringstilbud. Dersom eleven takker nei til et innføringstilbud, skal grunnskoleelever motta særskilt språkopplæring på nærskolen og elever i videregående opplæring på den skolen de er tatt inn. Eleven kan ikke kreve å motta morsmålsopplæring ved nærskolen/den skolen eleven til vanlig går på, denne kan legges til en annen skole, jf. §§ 2-8 andre ledd og 3-12 andre ledd. For å sikre elevene en valgmulighet foreslår departementet at det kreves samtykke fra elev/foresatte om at hele eller deler av opplæringen kan skje i annen klasse/basisgruppe eller skole enn den eleven til vanlig skal gå i.

#### *Unntak fra læreplanverket*

Nyankomne minoritetsspråklige elever kan for en periode ha behov for at det blir gjort avvik fra læreplanverket, herunder fag- og timefordelingen. Problemstillingen er påpekt av Østberg-utvalget.

Målsettingen med innføringstilbud er at elevene skal lære norsk slik at de kan delta i ordinær opplæring. Det kan dermed være aktuelt å satse særlig på norsk i en innføringsfase. Østberg-utvalget peker på at det i tillegg til opplæring i norsk, bør gis opplæring i de aktuelle fag som gis de andre elevene på samme alderstrinn. Utvalget peker også på at desto senere i skoleløpet eleven kommer til Norge, desto viktigere vil det være at eleven gis opplæring i grunnleggende ferdigheter i de sentrale fag etter gjeldende læreplanverk. Departementet vil komme tilbake til det nærmere innholdet i innføringstilbudene i tråd med det som er varslet i Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet* hvor det sies at departementet vil ”Vurdere om det er behov for ytterligere nasjonale føringer når det gjelder innhold og organisering av tilbudet”.

Departementet ser imidlertid behov for allerede nå å legge til rette for at det kan være mulig å gjøre avvik fra læreplanverket for disse elevene i vedtaket som er knyttet til særskilt språkopplæring. Det kan gjøres avvik fra fag- og timefordelingen og kompetansemålene i læreplanen. Det er kun den perioden eleven går i innføringstilbud det kan gjøres avvik fra læreplanverket på bakgrunn av §§ 2-8 nytt femte ledd og 3-12 nytt femte ledd. Departementet mener det ikke er nødvendig å fatte vedtak om spesialundervisning med forutgående sakkyndig vurdering. Det legges til grunn at kommunen/fylkeskommunen må gjøre nødvendige vurderinger i forkant av vedtaket om særskilt språkopplæring, jf. saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om utrednings- og begrunnelsesplikt. Elevene skal kartlegges underveis i opplæringen, og det er denne kartleggingen som ligger til grunn for hva slags språkopplæring eleven har behov for, og hvilke avvik fra læreplanverket som er nødvendige for å ivareta elevens behov.

Departementet ser at det også kan være behov for unntak fra kravene om vurdering. Det kan være vanskelig å gi en elev vurdering i form av en karakter i en nybegynnerfase pga. svake norskkferdigheter. Videre kan eleven for en periode ha fått unntak fra fag, slik at det ikke er grunnlag for vurdering. Det er likevel viktig at lærerne sørger for at elevene forstår hva de skal lære, og hva som er forventet av dem, at de får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen sin og at de får råd om hvordan de kan forbedre seg. I forskrift til opplæringsloven § 3-21 står det følgende: *Minoritetsspråklege elever i grunnskolen som begynner opplæringa i Noreg siste halvdel av eit opplæringsår, er fritekne*

*frå vurdering med karakterar i fag dette opplæringsåret, dersom foreldra ber om dette. Dette gjeld både halvårsvurdering med karakter og standpunktvurdering. Dette gjelder for minoritetsspråklige elever i grunnskolen, men omfatter ikke elever i videregående opplæring. Til sammenligning vises det til at elever i videregående opplæring med individuell opplæringsplan ikke kan få fritak fra vurdering med karakter. Departementet vil vurdere om forskriften § 3-21 førets ledd bør utvides noe for å tilpasses elever i innføringstilbud i grunnskolen og i videregående opplæring eller om det er behov for særskilt regulering av vurdering av elever i slike tilbud.*

Organiseringen av opplæringen (om eleven skal få opplæring i en gruppe utenfor klassen eller eneundervisning) og om det skal gjøres avvik fra læreplanverket må fremgå av vedtaket om særskilt språkopplæring. Avvik fra fag- og timefordelingen skal kun gjøres i de tilfeller dette er nødvendig for å ivareta elevens behov. Dette innebærer at det må vurderes konkret for hver enkelt elev om og i hvilket omfang det skal gjøres unntak fra fag- og timefordelingen i læreplanverket. Opplæringen må tilpasses elevens forutsetninger og de må sikres et forsvarlig utbytte av opplæringen. Elevene i grunnskolen vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov avhengig av den opplæringen han/hun har fått i hjemlandet og hvilke språklige utfordringer eleven har. Det presiseres at elevene skal ha det samme totale antall timer som de skulle hatt etter læreplanverket.

For elever i videregående opplæring er det fag- og timefordelingen på det programområdet eleven er tatt inn ved, det kan gjøres eventuelle avvik fra. Departementet mener at nyankomne elever i videregående opplæring må sikres opplæring etter sine evner og forutsetninger. I vedtaket om særskilt språkopplæring bør det komme tydelig frem at det er vurdert om eleven kan følge noen av fagene på Vg1. Østberg-utvalget pekte på en løsning med fellesfag i innføringsklassen (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, geografi og kroppsøving) og deltakelse i praktisk orienterte fag sammen med den ordinære klassen, vil kunne være egnet.

#### *Tidsbegrensning*

På bakgrunn av integreringshensyn er det viktig å få denne elevgruppen så raskt som mulig inn på ordinær skole og i ordinær klasse etter å ha fått et særskilt tilrettelagt tilbud. Elevene kan fortsatt ha rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12 etter et slikt innføringstilbud.

Departementet mener det bør settes en grense for hvor lenge en elev kan være i en innføringsklasse, eventuelt på en innføringsskole. Forslaget åpner for avvik fra det ordinære løpet i betydelig grad både i forhold til organisering, kompetansemål og timefordelingen. Departementet mener at innføringstilbud kun skal være et overgangstilbud hvor målsetningen er å lære eleven norsk så raskt som mulig. Østberg-utvalget antar at et innføringstilbud bør vare i ett år. Departementet foreslår at grensen som hovedregel skal være på inntil ett år. Imidlertid antar departementet at det kan være behov for noe fleksibilitet. Departementet mener at det er kun i særskilte tilfeller elevene skal kunne gå i innføringstilbud ut over et år, og foreslår at innføringstilbudet kan vare inntil halvannet år når det foreligger særskilte grunner. Elever vil lære norsk i ulikt tempo, og særlig elever som har behov for alfabetisering vil muligens kunne ha behov for mer enn ett år i innføringstilbud. Videre kan elever som kommer til Norge sent i vårsemesteret også ha behov for å gå i innføringstilbud hele det påfølgende skoleåret. Departementet viser til at det på bakgrunn av kartleggingen av elevens norskkunnskaper er det skolen som nærmest kan vurdere hva som er hensiktsmessig organisering av hele eller deler av opplæringen for eleven. En elev må uansett ikke gå i et

innføringstilbud lenger enn det er behov, jf. §§ 2-8 og 3-12 fjerde ledd. Hvor lenge eleven kan gå i et innføringstilbud må fremkomme av vedtaket. Som hovedregel skal dette begrenses til maksimalt inntil ett år. Der kommunen/fylkeskommunen allerede i forbindelse med første kartlegging og vedtak mener det foreligger særskilte grunner, som for eksempel ved behov for alfabetisering, kan vedtak om slik organisering i inntil halvannet år fattes med en gang. For elever som har vedtak om ett år i innføringstilbud kan det vise seg underveis at det foreligger særskilte grunner til å utvide tiden. I slike tilfeller må det fattes et nytt vedtak for den utvidede tiden.

Elever som har rett til videregående opplæring og som er tatt inn etter loven § 3-1 har rett til tre års heltids videregående opplæring, og med mulighet for to år ekstra for elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 og har behov for utvidet tid. Som nevnt under gjeldende rett vil ikke denne elevgruppen tildeles utvidet tid automatisk, det må vurderes konkret, etter sakkyndig vurdering om eleven har behov for det. Dette innebærer at elever som takker ja til et innføringstilbud i videregående opplæring bruker av retten sin. Østbergutvalget mener at innføringstilbudet ikke skal bruke av retten, men regnes som et "år 0". Departementet mener at så lenge eleven har rett til videregående opplæring etter loven § 3-1, og takker ja til et frivillig innføringstilbud i regi av den videregående opplæringen, må eleven bruke av retten til videregående opplæring. Departementet mener at det er viktig at denne elevgruppen kan få et innføringstilbud i regi av videregående opplæring. På denne måten sikres elevene et opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven, og beholder sine rettigheter til bl.a. spesialundervisning og skyss.

Da rett til utvidet tid for elever som har rett til særskilt språkopplæring ble presisert, uttalte departementet følgende i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): "Målet er at så mange elever som mulig gjennomfører videregående opplæring på normert tid. Samstundes viser røynsle at enkelte minoritetsspråklege elevar ikkje vil klare å gjennomføre videregående opplæring innanfor same tidsrom som elevar med anten norsk som morsmål, eller som har fått norsk gjennom heile skoleløpet. Departementet meiner det er viktig at særleg minoritetsspråklege elevar som kjem til Noreg seint i skoleløpet, får ekstra tid til å gjennomføre videregående opplæring når elevane treng det, sett i høve til opplæringsmåla. Ein del elevar som følgjer læreplanen for grunnleggjande norsk for språklege minoritetar, vil ikkje oppnå så god norskdugleik at dei kan få opplæring etter ordinær læreplan for norsk i løpet av vanleg tid i videregående opplæring etter § 3-1 første ledd. Desse vil kunne ha behov for meir tid til videregående opplæring." Bakgrunnen for utvidet tid er at man så behovet for at denne elevgruppen trenger lenger tid, og departementet legger til grunn at elever som har gått i et innføringstilbud vil kunne ha behov for utvidet opplæringstid i videregående opplæring.

Når grunnskoleelevene har gjennomført innføringstilbudet skal han/hun overføres til klassen/basisgruppen på nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 første ledd. Elever i videregående opplæring skal begynne på ordinært videregående løp ved den skolen han/hun er tatt inn ved. Departementet understreker at mange av elevene fremdeles kan ha behov for og rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12. Dette gjelder også morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Den særskilte språkopplæringen skal etter innføringstilbudet gis innen rammene av gjeldende første til fjerde ledd. Det vil si at elevene ikke kan organiseres i grupper basert på språklige ferdigheter utover det som fremgår av opplæringsloven § 8-2 i andre fag enn norsk. En eventuell tilrettelegging i andre fag må vurderes ut fra elevens behov for spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

*Klageinstans*

Klageinstans for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring er ulikt for elever i grunnskolen og for elever i videregående opplæring. Departementet er klageinstans for alle enkeltvedtak i grunnskolen, jf. § 15-2 første ledd. Enkeltvedtak i den videregående opplæringen skal som hovedregel påklages til fylkeskommunen. Enkelte vedtak, som for eksempel enkeltvedtak om spesialundervisning i den videregående opplæringen, skal påklages til departementet. Bakgrunnen for dette er at vedtak om spesialundervisning gjelder ressurser til utsatte grupper, og at det derfor ble ansett som nødvendig med statlig overprøving etter klage.

Østberg-utvalget foreslo at opplæringsloven § 15-2 andre ledd endres slik at departementet også skal være klageinstans for vedtaket etter § 3-12 for videregående opplæring. Departementet støtter utvalget i denne vurderingen. Da rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring ble tydeliggjort i § 3-12 ble ikke klageordningen omtalt, Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Elever i videregående opplæring kunne ha rett på særskilt språkopplæring før lovendringen, men da etter § 5-1 om spesialundervisning. For vedtak om spesialundervisning var det departementet som var klageinstans. Departementet legger til grunn at det ikke var tilsiktet at klageinstansen skulle endres. Departementet (delegert til fylkesmannen) er også klageinstans for enkeltvedtak bl.a. om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1 femte ledd, som denne gruppen elever kan ha rett til. Det vil være naturlig at samme instans behandler klage på vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om utvidet opplæringstid. Vedtak om særskilt språkopplæring gjelder på lik linje med vedtak om spesialundervisning ressurser til utsatte grupper.

Det foreslås at også organiseringen og eventuelle avvik fra læreplanverket kan påklages.

#### *Private skoler*

Departementet har vurdert om også private skoler godkjent etter privatskoleloven eller etter opplæringsloven § 2-12, skal kunne legge til rette for innføringstilbud for eventuelle nyankomne minoritetsspråklige elever ved skolen i tråd med det som her foreslås.

For private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 vil det imidlertid ikke være aktuelt å legge til rette for innføringstilbud, da § 2-8 om særskilt språkopplæring ikke gjelder for disse skolene, jf. § 2-12 tredje ledd.

Private skoler kan godkjennes etter privatskoleloven § 2-1 dersom den skal drives på ett av seks nærmere angitte grunnlag. Egne innføringsskoler er ikke ett av disse grunnlagene, og departementet ønsker ikke å foreslå å åpne for egne privateide innføringsskoler for nyankomne elever. Privatskolelovens formål er først og fremst å legge til rette for at foreldre skal ha mulighet til å velge private skoler for sine barn på bakgrunn av sine overbevisninger. Drift av eventuelle egne innføringsskoler bør være et offentlig ansvar.

Når det gjelder tilbud om innføringsklasser/grupper på en skole som er godkjent etter privatskoleloven, er utgangspunktet at det er positivt med mest mulig parallelle regler og muligheter for offentlige og private skoler. Departementet vil derfor her legge frem et forslag også for private skoler etter privatskoleloven, men ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å legge til rette for at private skoler skal kunne tilby innføringstilbud.

Departementet vil peke på enkelte særskilte problemstillinger og utfordringer ved å åpne for innføringstilbud i private skoler. Dette knytter seg særlig til hvem som fatter vedtak og med hvilket innhold. Det er hjemkommunen/hjemfylket til eleven som skal kartlegge norskkunnskapene til elevene, fatte vedtak om særskilt språkopplæring og dekke utgiftene til

slik opplæring. I forslaget om innføringstilbud etter opplæringsloven skal kommunen/fylkeskommunen i tillegg fatte vedtak om organisering av tilbudet og eventuelle avvik fra læreplanverket, herunder fag- og timefordelingen.

Et kommunalt/fylkeskommunalt fattet vedtak om språkopplæring i offentlig skole vil etter forslaget således både kunne omfatte rett til særskilt språkopplæring og vedtak om organisering av eleven i egne klasser/grupper og avvik fra læreplanverket. Den siste delen av vedtaket, om innføringstilbud, påligger ikke skoleeier som en plikt. Det er opp til den enkelte kommune/fylkeskommune om den vil organisere slike særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever. Departementet mener at det også bør være opp til den enkelte private skole om den vil organisere et særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper eller klasser. En problemstilling blir da hva kommunen/fylkeskommunen skal fatte vedtak om. Det må vurderes om kommunen/fylkeskommunen skal omtale organiseringen av opplæringstilbudet i den private skolen i vedtaket, eller om dette skal være opp til den enkelte private skole å vurdere selv.

En organisering i egen gruppe/klasse skal etter forslaget kun gjøres der dette antas å være til det beste for eleven. Det er kommunen/fylkeskommunen som kartlegger norskkunnskapene til eleven, men departementet antar det er skolen som best kjenner de lokale forholdene og hva som vil være det beste opplæringstilbudet på den enkelte skole for den enkelte elev. En mulig løsning kan være at en privat skole som ønsker å tilby en elev et særskilt opplæringstilbud må bistå kommunen/fylkeskommunen med nødvendig informasjon om eleven og tilbudet skolen vil gi. Kommunen/fylkeskommunen skal kartlegge norskkunnskapene, og vil ha informasjon om dette. Den private skolen må sørge for at kommunen/fylkeskommunen har informasjon om hvordan tilbudet skal organiseres, og en vurdering av hvorfor dette antas å være til det beste for eleven og en vurdering av hvor lenge et slikt særskilt tilbud bør gis. Videre må den private skolen sørge for å gi kommunen/fylkeskommunen en vurdering av hvilke avvik fra læreplanverket som er nødvendig for å ivareta elevens behov. Hvor stort behov kommunen/fylkeskommunen har for informasjon fra den private skolen vil kunne variere. Departementet er av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig med en god dialog og samarbeid mellom vedtaksmyndighet og den private skolen for å vurdere hva som vil være det beste opplæringstilbudet for den enkelte elev. Det er viktig at kommunen/fylkeskommunen har den informasjonen som er nødvendig for å opplyse saken så godt som mulig før den treffer vedtak om særskilt opplæringstilbud etter forslaget til nye bestemmelser. For at en privat skole skal kunne gi et opplæringstilbud i tråd med vedtaket må det fremkomme av selve vedtaket at den private skolen kan gi slikt opplæringstilbud. Eleven/foresatte må også her samtykke til et slikt vedtak. Departementet antar det vil være praktisk at skolen innhenter samtykke i forbindelse med at den gir kommunen/fylkeskommunen den nødvendige informasjonen for å få saken godt opplyst. Dersom elev/foresatte ikke samtykker vil det ikke være behov for at kommunen/fylkeskommunen skal fatte et slikt vedtak.

Dersom eleven/foresatte ikke ønsker et særskilt opplæringstilbud må skolen legge til rette for særskilt språkopplæring innen rammene av ordinær opplæring, i henhold til kommunens/fylkeskommunens vedtak etter § 3-5 første ledd. Det vises til at elever i private skoler kan ha rett til særskilt språkopplæring. I tillegg kan elevene ha rett til spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5. Dette sikrer en tilrettelegging for elever i de private skolene som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Det gjelder både de som ikke samtykker til innføringstilbud og de som går på private skoler som ikke tilbyr innføringstilbud.



### **3.4 Departementets forslag**

Elever i grunnskolen og på videregående skole som har et annet morsmål enn norsk (og samisk) har en rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. For nyankomne elever på grunnskolen og i videregående opplæring foreslås det at de skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud, hvor formålet er å lære eleven tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring. Elever skal kun tilbys innføringstilbud dersom dette er til det beste for eleven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det foreslås at slike innføringstilbud kan ha en varighet på inntil ett år, men at det i særskilte tilfeller kan vare inntil halvannet år. Videre foreslås det at det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemål. For å sikre elevene/foresatte en valgfrihet foreslås det at et slikt vedtak krever samtykke fra elev/foresatte. Det er kommunen som skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, jf. § 2-8 fjerde ledd og fylkeskommunen skal fatte tilsvarende vedtak for elever i videregående opplæring, jf. § 3-12 fjerde ledd. Tilsvarende gjelder for elever i private skoler, jf. privatskoleloven § 3-5. Departementet foreslår at rammene for organisering av opplæringen for denne gruppen elever i innføringstilbud knyttes til enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring. Private skoler som ønsker å tilby sine elever innføringstilbud må sørge for at kommunen/fylkeskommunen har den informasjon som er nødvendig for at kommunen/fylkeskommunen skal kunne treffe vedtak om at den private skolen kan gi slikt opplæringstilbud.

Det understrekes at alle de øvrige bestemmelsene i opplæringsloven vil gjelde for innføringsklasser og innføringsskoler som for eksempel krav til lærerkompetanse, rektor, skolemiljø, skyss mv.

Opplæringsloven § 15-2 andre ledd endres slik at vedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 kan påklages til departementet (delegert til fylkesmannen).

### **3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil ikke i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser. Skoleeier gis med dette lovforslaget mulighet til å tilby nyankomne minoritetsspråklige elever et innføringstilbud. Kommunene og fylkeskommunene pålegges ikke å tilby eleven dette. Dersom skoleeier velger å ha innføringstilbud må de eventuelle ekstra kostnadene ved dette dekkes innenfor gjeldende ramme.

Klage på vedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 for elever i videregående opplæring skal etter lovforslaget behandles av departementet (delegert til fylkesmannen).

Fylkeskommunen vil med dette få frigjort ressurser, da den ikke lenger vil være klageinstans for denne type enkeltvedtak. Fylkesmannen vil med dette få tilført denne oppgaven.

Fylkesmannen er kjent med temaet, da embetene allerede er klageinstans for denne type vedtak på grunnskoleområdet, jf. loven § 2-8.

Fylkesmannen har i årsrapporten for 2010 rapportert at de totalt har behandlet 24 klager på bakgrunn av vedtak etter § 2-8. Dette betyr i snitt 1,3 klagesaker per embete. Departementet mener at dette kan gi en indikasjon på omfanget også for klager etter § 3-12 for elever i videregående opplæring, selv om det er flere elever i grunnskolen enn i videregående opplæring. Da omfanget av klager antas å ikke være stort, antar departementet at det ikke er behov for å kompensere fylkesmennene særskilt for denne oppgaven.

Etter privatskolelova § 3-5 er det *heimkommunen eller heimfylket til eleven som gjer vedtak og dekkjer utgiftene til slik opplæring*. Det foreslås ikke endringer knyttet til finansieringen av særskilt språkopplæring. Det vil være opp til kommunen og fylkeskommunen å vurdere omfanget av utgiftene i forbindelse med et vedtak om innføringstilbud. Det er ikke foreslått en egen statlig tilskuddsordning for finansiering av innføringstilbud, utover den eksisterende kommunale finansieringen av særskilt språkopplæring.

### **3.6 Forslag til lovtekst**

Utkast til lovtekst til opplæringslova § 2-8 nytt femte 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.*

Utkast til lovtekst til opplæringslova § 3-12 nytt femte ledd:

*Fylkeskommunen 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.*

Utkast til endring i opplæringsloven § 15-2 andre ledd:

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den vidaregåande opplæringa, enkeltvedtak om tap av retten til vidaregåande opplæring etter § 3-8 og § 4-6, enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1 femte leddet, *enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter § 3-12* og enkeltvedtak om fysiske og psykososiale miljøforhold etter § 9a-2 og § 9a-3.

Utkast til endring i privatskoleloven § 3-5 nytt femte ledd:

*Private skoler kan organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper eller klasser når det foreligger vedtak fra kommunen/fylkeskommunen om slik organisering og om at den private skolen kan gi slikt opplæringstilbud. Private skoler som vil tilby enkeltelever slikt opplæringstilbud må gi kommunen/fylkeskommunen den informasjon som er nødvendig for å opplyse saken så godt som mulig før kommunen/fylkeskommunen treffer vedtak etter opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd eller 3-12 femte ledd.*

Gjeldende femte ledd blir nytt sjettede ledd.

### 3.7 Merknader til lovforslaget

#### *Merknader til §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd*

Rett til særskilt språkopplæring følger av bestemmelsens første ledd. Nytt femte ledd klargjør at skoleeier kan organisere opplæringen av nyankomne elever fra språklige minoriteter i egne grupper, klasser eller skoler. Skoleeier pålegges ikke å tilby slike tilbud, men kan selv vurdere om den vil igangsette dette. Elevene har ikke rett til å motta et innføringstilbud. Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære eleven norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.

Det skal fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i annen klasse/basisgruppe eller skole enn den eleven til vanlig skal gå i. Et innføringstilbud kan organiseres i egne klasser eller på egne innføringsskoler. Formuleringen ”hele eller deler av opplæringen” gjelder både innføringsklasser og innføringsskoler. Et innføringstilbud til en elev skal kun gis der dette ut i fra en helhetsvurdering antas å være til det beste for eleven, noe som må fremgå av vedtaket.

En slik særskilt organisering av innføringstilbud kan vare i inntil ett år. Når eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring skal denne overføres til skolen/klassen/basisgruppen. Det kan være tilfeller der et år kan bli for kort tid i et innføringstilbud. Særlig elever som har behov for alfabetisering kan ha nytte av et noe lenger innføringstilbud. Når det foreligger særskilte grunner kan et innføringstilbud vare inntil halvannet år. Det må i så fall komme tydelig frem av vedtaket om særskilt språkopplæring.

I den perioden eleven skal motta et innføringstilbud kan det gjøres avvik fra læreplanverket. Avvik kan kun gjøres når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte eleven om og i hvilket omfang det skal gjøres unntak fra læreplanverket, herunder fag- og timefordelingen. Opplæringen må tilpasses elevens forutsetninger og de må sikres et forsvarlig utbytte av opplæringen. Elevene vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov avhengig av den opplæringen han/hun har fått i hjemlandet og hvilke språklige utfordringer eleven har. Det presiseres at elevene skal ha det samme totale antall timer som de skulle hatt etter læreplanverket. Med avvik fra læreplanverket menes både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Vurdering av elevene må følge reglene i forskrift til loven kapittel 3. Det vises særlig til § 3-21 om fritak fra vurdering med karakter for minoritetsspråklige elever i grunnskolen.

Eleven har ikke plikt til å gå i et innføringstilbud. Det må innhentes samtykke fra eleven eller foresatte om at eleven skal motta et innføringstilbud. Dersom en elev ikke vil gå/foresatte ikke samtykker i et innføringstilbud, skal eleven gis tilbud om særskilt språkopplæring innenfor rammene av første til fjerde ledd.

#### *Merknader til § 15-2 andre ledd*

Bestemmelsens andre ledd endres slik at departementet skal være klageinstans for vedtaket etter § 3-12 for videregående opplæring. Elev/foresatte kan også påklage den delen av vedtaket som omfatter organiseringen av tilbudet og eventuelle avvik fra læreplanverket.

#### *Merknader til privatskoleloven § 3-5 nytt femte ledd*

Rett til særskilt språkopplæring følger av bestemmelsens første ledd. Nytt femte ledd gir de private skolene mulighet til å organisere opplæringen av nyankomne elever fra språklige minoriteter i egne grupper eller klasser. Den private skolen pålegges ikke å tilby slike tilbud,

men kan selv vurdere om den vil igangsette dette. For at private skoler skal kunne tilby innføringstilbud til sine elever er det imidlertid satt som vilkår at kommunen/fylkeskommunen fastsetter i vedtaket om den private skolen kan gi slikt opplæringstilbud. Eleven har ikke rett til å motta et innføringstilbud. Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære eleven norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.

En privat skole som ønsker å tilby innføringstilbud må sørge for at kommunen/fylkeskommunen har tilstrekkelig informasjon om hvordan tilbudet skal organiseres, og en vurdering av hvorfor dette antas å være til det beste for eleven og en vurdering av hvor lenge et slikt særskilt tilbud bør gis. Videre sørger den private skolen for å gi kommunen/fylkeskommunen en vurdering av hvilke avvik fra læreplanverket som er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det er viktig at kommunen/fylkeskommunen har den informasjonen som er nødvendig for å opplyse saken så godt som mulig før den treffer vedtak om særskilt opplæringstilbud etter privatskoleloven § 3-5, jf. opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd eller 3-12 femte ledd. Eleven/foresatte må også her samtykke til et slikt vedtak. Departementet antar det vil være praktisk at skolen innhenter samtykke i forbindelse med at den gir kommunen den nødvendige informasjonen for å få saken godt opplyst. Dersom elev/foresatte ikke samtykker vil det ikke være behov for at kommunen/fylkeskommunen skal fatte et slikt vedtak. Det vises for øvrig til merknadene til opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12.

Gjeldende femte ledd blir nytt sjette ledd.

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

### **4.1 Bakgrunn**

Mennesker som helt eller delvis mangler tale, vil ha behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og omfatter ulike måter å kommunisere på. Noen personer har behov for alternative kommunikasjonsformer som helt erstatter talen (alternativ kommunikasjon). Andre har behov for supplerende kommunikasjonsformer som kan støtte eksisterende tale som er utydelig eller svak (supplerende kommunikasjon).

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* uttalte Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen følgende i Innst. S. nr. 10 (2008-2009):

*Flertallet viser til at behovet er individuelt, og at gjeldende bestemmelser i opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning gir et lovmessig grunnlag for å sikre at barn som har behov for alternativ supplerende kommunikasjon, får dette. Flertallet vil understreke viktigheten av at prinsippet om tidlig innsats også gjelder barna med disse behovene og at innsatsen settes inn så tidlig som mulig. Flertallet viser i denne sammenheng til at det statlige pedagogiske støttesystemet (Statped) kan bistå brukere og skoleeiere med å tilrettelegge for bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon.*

*Flertallet viser til at Midtlyng-utvalget vil drøfte denne problemstillingen i sin rapport som legges fram 1. juli 2009.*

*Flertallet fremmer følgende forslag:*

*"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag til tiltak slik at elever som trenger utvikling i talespråk, tegnspråk, alternativ kommunikasjon, supplerende kommunikasjon, eller en kombinasjon av disse, får innfridd sine rettigheter etter lovverket."*

Spørsmål om rettigheter for elever med kommunikasjonsvansker har også blitt behandlet i Stortinget gjennom representantforslag Dok nr 8:72 (2008-2009) og Innst. S. nr. 239 (2008-2009).

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*, som er en oppfølging av NOU:2009 *Rett til læring*, er ASK omtalt blant annet i avsnitt 4.12. Der står det at departementet vil innføre en egen lovbestemmelse i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. I meldingen heter det:

*For å tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket for elever med behov for ASK, foreslår departementet at det innføres en egen bestemmelse i opplæringsloven der det fastslås at opplæringen av elever med kommunikasjonsvansker skal legge til rette for opplæring i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er tilpasset den enkelte. Det skal ikke innføres nye rettigheter, men presiseres at elever som har rett til spesialundervisning, har rett til nødvendig innlæring av alternativ og supplerende kommunikasjon.*

Meldingen, unntatt kapittel 6 som er ferdigbehandlet, er til behandling i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Frist for avgivelse av innstilling fra komiteen er 10.11.2011.

## **4.2 Gjeldende rett**

### *Opplæringsloven*

Opplæringsloven har ikke bestemmelser som særskilt regulerer opplæringen for elever som har behov for alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Imidlertid inneholder opplæringsloven generelle bestemmelser om opplæringen som gjelder alle elever, inkludert elever med behov for ASK. Det følger av § 1-3 første ledd at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Videre gir § 5-1 elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, en individuell rett til spesialundervisning. Elever som får spesialundervisning har rett til samme totale timeantallet som andre elever, jf. § 5-1 andre ledd tredje setning.

Retten til spesialundervisning etter § 5-1 må sees i sammenheng med bestemmelsen om tilpasset opplæring i § 1-3. Bestemmelsen om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning av undervisningen enn den som kan gis innenfor ordinær opplæring. Retten til spesialundervisning er først og fremst knyttet til særskilte opplæringsbehov.

Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatter også utstyr som er nødvendig for å gjennomføre spesialundervisningen. Dette gjelder særskilt tilpassede læremidler, som for eksempel forskjellig typer programvare. I tillegg gir § 9a-2 tredje ledd første setning alle elever rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov. Bestemmelsen innebærer at eleven blant annet kan ha rett til særskilt utformet undervisningsrom og inventar og til særskilt tilpasset datautstyr. Videre følger det av opplæringsloven § 9-3 at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. I følge opplæringsloven § 2-15 skal kommunen bære utgiftene til det undervisningsmateriellet som den enkelte eleven trenger for å delta i opplæringen.

Etter opplæringsloven § 5-5 skal elever som får spesialundervisning ha en individuell opplæringsplan. Planen skal inneholde hvilke mål opplæringen har og hva slags opplæring som er nødvendig for å nå disse målene.

Opplæringsloven skiller ikke mellom ulike former for spesialundervisning, og spesialundervisning kan bestå av en rekke tiltak. Hvilket tilbud om spesialundervisning som skal gis avgjøres etter en individuell vurdering og på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste etter reglene i opplæringsloven § 5-3. En avgjørelse om spesialundervisning skal treffes av kommunen eller fylkekommunen. Myndighet til å avgjøre spørsmål om spesialundervisning kan delegeres internt i kommunen eller fylkekommunen, for eksempel til rektor ved den enkelte skole. Avgjørelsen er et enkeltvedtak som kan påklages på etter reglene i forvaltningsloven. Fylkesmannen er klageinstans.

Opplæring spesielt organisert for voksne er regulert i opplæringsloven kapittel 4A. Opplæringen skal være tilpasset den voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-1 siste punktum. Det følger av opplæringsloven § 4A-2 første ledd at voksne som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, har rett til spesialundervisning. Etter bestemmelsens annet ledd har voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, for eksempel grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, rett til slik opplæring. Opplæringsloven gir ikke rett til spesialundervisning for personer som får videregående opplæring spesielt tilrettelagt for voksne.

Barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp har rett til slik hjelp i følge opplæringsloven § 5-7. Spesialpedagogisk hjelp kan blant annet omfatte innlæring av alternativ og supplerende kommunikasjon. Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte et vidt spekter av hjelpetiltak, og hovedformålet med hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen. Hjelpen skal være tilgjengelig uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, og kan organiseres som eget tiltak eller knyttes til en barnehage, skole eller sosiale og medisinske institusjoner. Det avgjørende er hvilket behov det enkelte barnet har, og det er ingen nedre aldersgrense for å sette inn tiltak.

### *Privatskoleloven*

Privatskoleloven § 3-4a første ledd inneholder en bestemmelse om tilpasset opplæring som tilsvarer opplæringsloven § 1-3 første ledd. Videre følger det av § 3-6 første ledd at retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 også gjelder for elever i private skoler.

### 4.3 Internasjonale forpliktelser

*FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.*

I FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, art. 24 nr. 3 bokstav a), heter det at konvensjonspartene skal «*legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og formater, [..]*». Norge har undertegnet konvensjonen, men ennå ikke ratifisert denne. Rettighetene i artikkel 24 er imidlertid allerede gjennomført i norsk rett gjennom ulike rettigheter i opplæringsloven. Retten til grunnskole- og videregående opplæring er lovfestet i henholdsvis opplæringsloven § 2-1 og § 3-1. Bestemmelsene gir alle, inkludert mennesker med nedsatt funksjonsevne, lik rett til gratis offentlig grunnopplæring. Det følger videre av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen har rett til spesialundervisning. Tilpasset opplæring og spesialundervisning, sammen med rettighetene til punktskrift- og tegnspråkopplæring (opplæringsloven §§ 2-6, 2-14, 3-9, 3-10) gir elevene rettigheter som omfatter og til dels går utover de rettigheter som gis gjennom artikkel 24 i konvensjonen.

### 4.4 Departementets vurdering

Å kunne uttrykke seg muntlig er en av fem grunnleggende ferdigheter som i følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal prioriteres og gis spesiell oppmerksomhet i opplæringen i alle fag. Elevene skal i arbeidet med de ulike fagene tilegne seg de grunnleggende ferdighetene, som er en forutsetning for videre utvikling og læring. For elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for ASK, vil muligheten til å kunne uttrykke seg muntlig innebære å kunne uttrykke seg gjennom alternative og supplerende uttrykksformer. Disse elevene har behov for å bruke sin individuelle kommunikasjonsform som erstatning for talen. I tillegg kan de ha behov for kommunikasjons hjelpemidler.

I Meld. St. 18(2010-2011) *Læring og fellesskap* er det forklart at

*Med alternativ og supplerende kommunikasjon menes alle former for kommunikasjon som støtter eller erstatter vanlig tale for personer som ikke har mulighet for å uttrykke seg gjennom tale. Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkrete. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre kan også omtales som ASK. ASK kan også innebære bruk av kommunikasjons hjelpemidler som kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.*

*Barn og elever med behov for ASK har kommunikasjonsvansker, men er en sammensatt gruppe med personer som blant annet kan ha motoriske vansker/bevegelsesvansker, ervervet hjerneskade og utviklingshemming. I gruppen finner man personer som har vansker med å forstå talespråk, personer som forstår alt – mange kan selv gå, mens andre har så store motoriske vansker at de kun kan kontrollere øynene.*

Departementet vil understreke at god og oppdatert kompetanse om ASK er avgjørende for å sikre et godt opplæringstilbud for dem som har store kommunikasjonsvansker som følge av helt eller delvis manglende tale. Barn, unge og voksne med behov for ASK, som ikke har norsk som morsmål, kan ha særlige utfordringer knyttet til bruk og innlæring av slik kommunikasjon. I representantforslag til Stortinget Dok nr 8:72 (2008-2009) er det pekt på at det er behov for grunnleggende kunnskap om ASK blant undervisningspersonalet i skolene.

Det eksisterer i dag spisskompetanse om ASK på statlig nivå ved noen statlige spesialpedagogiske kompetansesentra (Statped). Disse skal ha kompetanse på fagområder som det ikke kan forventes at den enkelte kommune har. Flere kompetansesentra har i dag som oppgave å utvikle og formidle kompetanse om ASK, samt på forespørsel veilede kommuner, fylkeskommuner og skoler. For å øke kunnskapen om ASK omtaler departementet i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* hvordan Statped skal styrke og videreutvikle egen kompetanse på dette fagområdet og kompetansen i kommunene og fylkeskommunene der det er behov. I tillegg skal Statped samordne og videreutvikle opplæringsprogram for foreldre til barn med behov for ASK.

Departementet vil også tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket. Elever som har behov for ASK er sikret rett til innlæring og bruk av ASK gjennom bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning. For å bidra til å sikre at elever som trenger ASK får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven foreslår departementet at det sies eksplisitt i loven at elever som har behov for ASK har rett til å bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen og at disse elevene også har rett til nødvendig opplæring i å bruke ASK. En slik bestemmelse skal ikke innebære nye rettigheter men er ment å synliggjøre det som allerede følger av dagens regelverk. Dette innebærer at skolen skal sørge for en best mulig tilpasning av opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3. Når eleven ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet vil eleven ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Brukere av ASK har behov for kommunikasjonsformer og kommunikasjonsmidler tilpasset den enkelte, og det er vesentlig at opplæringstilbudet avgjøres etter en individuell vurdering etter bestemmelsene om spesialundervisning når eleven har behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen. Departementet foreslår at det innføres tilsvarende bestemmelser for voksne som får opplæring spesielt organisert for voksne etter lovens kapittel 4A og for elever i private skoler godkjent etter privatskoleloven.

Innføring av en egen lovbestemmelse som gjelder om barn i førskolealder som har behov for ASK, vil bli vurdert i forbindelse med flytting av retten til spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn fra opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven, se Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* avsnitt 4.2.2.

#### **4.5 Departementets forslag**

Departementet foreslår at det innføres ny § 2-16 i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Videre foreslår departementet at tilsvarende bestemmelse innføres i § 3-13 for elever i videregående opplæring, i ny § 4A-13 for voksne samt at det inntas en ny § 3-14 i privatskoleloven. Innføring av nye bestemmelser innebærer ingen endring av gjeldende rett.



#### **4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

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

#### **4.7 Forslag til lovtekst**

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

##### **§ 2-16** *Opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende 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.*

Departementet foreslår at ny § 3-13 i opplæringsloven skal lyde:

##### **§ 3-13** *Opplæring av elever, lærlingar og lærekandidatar med behov for alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK)*

*Elevar, lærlingar og lærekandidatar 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 eller lærekandidat ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har eleven eller lærekandidaten rett spesialundervisning etter reglane i kapittel 5. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.*

Departementet foreslår at ny § 4A-13 i opplæringsloven skal lyde:

##### **§ 4A-13** *Opplæring av vaksne med behov for alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK)*

*Vaksne 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.*

*Vaksne som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har rett spesialundervisning etter reglane i § 4a-2. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.*

Departementet foreslår at ny § 3-14 i privatskoleloven skal lyde:

##### **§ 3-14** *Opplæring av elever 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 § 3-6. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.*

#### **4.8 Merknader til lovforslagene**

*Merknader til ny § 2-16 i opplæringsloven*

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 1-3 om tilpasset opplæring og § 5-1 om spesialundervisning.

*Første ledd* fastslår at skolen må legge til rette for at elever som har behov for ASK kan bruke de kommunikasjonsformer og de kommunikasjonsmidler som eleven har behov for som støtte til eller erstatning for talen og som er nødvendige for elevens kommunikative og språklige utvikling. Eksempler på kommunikasjonsformer er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler, konkreter, handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk. Eksempler på kommunikasjons hjelpemidler er kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner.

*Andre ledd første punktum* henviser til reglene om spesialundervisning. Disse reglene gjelder alle elever, også elever som har behov for ASK. Reglene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpassing enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen. Rettigheten trer inn i det øyeblikket skolen ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. *Andre punktum* innebærer at elever med behov for ASK har rett til opplæring i bruk av ASK når slik opplæring er nødvendig for at eleven skal være i stand til å gjøre seg nytte av retten og plikten til grunnskoleopplæring. Opplæring i bruk av ASK vil i utgangspunktet være omfattet av reglene om spesialundervisning fordi slik opplæring skiller seg fra det behovet for opplæring de fleste elever har. At opplæringen skal være nødvendig innebærer at antall timer til spesialundervisning skal fastsettes ut fra den enkeltes behov og på bakgrunn av sakkyndig vurdering etter § 5-3.

*Merknader til ny § 3-13 i opplæringsloven*

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 1-3 om tilpasset opplæring og § 5-1 om spesialundervisning.

Paragrafen gjelder elever, lærlinger og lærekandidater i videregående opplæring og tilsvarer forslag til ny § 2-16 som gjelder elever i grunnskolen. Se merknadene til § 2-16. Lærlinger har ikke rett til spesialundervisning og er derfor ikke nevnt i paragrafens andre ledd.

*Merknader til ny § 4A--13 i opplæringsloven*

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 4A-1 og første ledd tredje punktum og § 4A-2.

Paragrafen gjelder personer som har rett til opplæring spesielt organisert for voksne etter lovens kapittel 4A. Paragrafen tilsvarer forslag til nye §§ 2-16 og 3-13 som gjelder elever i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Se merknadene til disse bestemmelsene. Deltagere i videregående opplæring spesielt organisert for voksne har ikke rett til spesialundervisning, og er derfor ikke omfattet av paragrafens andre ledd.

*Merknader til ny § 3-14 i privatskoleloven*

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 3-4a første ledd om tilpasset opplæring og § 3-6 om spesialundervisning. Paragrafen tilsvarer forslag til nye §§ 2-16 og 3-13 i opplæringsloven. Se merknadene til §§ 2-16 og 3-13.