

Høring – forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven for å iverksette lærertetthetsnorm i grunnskolen

Uttalelse - Norsk Lektorlag

Status	Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via: wbr@norsklektorlag.no
Innsendt av	Wenche Bakkebråten Rasen
Innsenders e-post:	wbr@norsklektorlag.no
Innsendt dato	22.05.2018
Hvilken organisasjon?:	Norsk Lektorlag Organisasjon (Privat)
Stilling	Spesialrådgiver

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte organisasjon.

Høring – forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven for å iverksette lærertetthetsnorm i grunnskolen

Avsender: Avdeling for opplæringsloven

1. INNLEDNING

Dette høringsnotatet er utarbeidet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet. Høringsnotatet inneholder forslag om en ny bestemmelse om lærertetthet i forskrift til opplæringsloven.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører den praktiske delen av høringen.

Som en del av høringen ber vi høringsinstansene blant annet ta stilling til og kommentere forslagene til ny forskriftsbestemmelse, behovet for unntak, overgangsordninger og plasseringen av bestemmelsen i forskriften. Høringsinstansene inviteres også til å gi innspill om hvilke konsekvenser den foreslåtte reguleringen vil kunne ha.

Våre høringer er åpne for alle, og de som ønsker det kan uttale seg. Forslaget sendes på høring med høringsfrist 22. mai 2018.

2. BAKGRUNN

I forbindelse med behandling av regjeringens forslag til statsbudsjett for 2018, Prop. 1 S (2017–2018), fattet Stortinget 4. desember 2017 vedtak i tråd med Finanskomiteens innstilling, Innst. 2 S (2017–2018). I innstillingen står det:

«Stortinget ber regjeringen innføre en norm for lærertetthet på skolenivå. Målet er at det høsten 2018 skal være 1 lærer per 16 elever i 1.–4. klasse og 1 lærer per 21 elever i 5.–10. klasse, og fra høsten 2019 er målet at det skal være 1 lærer per 15 elever i 1.–4. klasse og 1 lærer per 20 elever i 5.–10. klasse. Normen skal evalueres underveis og sees i sammenheng med tiltak for å rekruttere et tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere. Dagens lærerutdanning, herunder gjeldende opptakskrav, og regjeringens kompetansekrav skal legges til grunn. Det foretas en kvalitetssikring av kostnader knyttet til oppdaterte GSI-tall på skolenivå, slik at ingen kommuner skal tape på innføringen av normen. En justering av de samlede kostnadene legges inn i regjeringens forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2018. Videre skal det utredes hvordan innfasingen av en norm kan gjennomføres uten fare for forsterket lærermangel i deler av landet.»

Utdannings- og forskningskomiteen hadde også merknader om en lærertetthetsnorm i sin innstilling til Prop. 1 S (2017–2018), se Innst. 12 S (2017–2018):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til budsjettforliket, hvor det er enighet om å innføre en lærernorm på skolenivå. Flertallet viser til at målet er at det fra høsten 2018 skal være en minstenorm for gruppestørrelse 2 (ordinær undervisning) på maksimalt 16 i 1.–4. trinn og maksimalt 21 i 5.–10. trinn. Fra høsten 2019 er målet en minstenorm for gruppestørrelse 2 på maksimalt 15 i 1.–4. trinn og maksimalt 20 i 5.–10. trinn. Flertallet viser videre til at normen skal evalueres underveis

og sees i sammenheng med tiltak for å rekruttere et tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere. Flertallet viser til at dagens lærerutdanning, herunder gjeldende opptakskrav, og regjeringens kompetansekrav skal legges til grunn. Videre skal det utredes hvordan innfasing av en norm kan gjennomføres uten fare for forsterket lærermangel i deler av landet.»

Det er kjent at bakgrunnen for stortingsvedtaket er en enighet mellom partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti. De fire partiene kom til en enighet om at det skal innføres en lærernorm på hvert hovedtrinn (henholdsvis 1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 7.–10. trinn) i grunnskolen fra og med høsten 2018.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at det er hjemmel i opplæringsloven § 8-3 for forskriftsregler om denne typen lærertetthetsnorm, altså norm for forholdstallet mellom lærer og elever i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2).

3. STATUS OG KUNNSKAPSGRUNNLAG

3.1. LÆRERTETTHET I NORSKE SKOLER PER I DAG

Kommunene rapporterer årlig om gruppestørrelse 2 i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). GSI-tallene for inneværende skoleår (2017–2018) viser at landsgjennomsnittet for gruppestørrelse 2 for 1.-10.trinn er på 16,6 elever per lærer. Gruppestørrelsen har vært stabil de siste årene, men det er en liten nedgang siste skoleår.

GSI viser at nasjonalt gjennomsnitt for gruppestørrelse 2 i offentlige skoler er 15,4 på 1.–4. trinn, 16,9 på 5.–7. trinn, mens den på 8.–10. trinn er 18,5. Gruppestørrelse 2 varierer likevel mye mellom kommuner og skoler.

En konsekvens av lærertetthetsnormen vil være at enkelte skoler og kommuner vil behøve flere lærere allerede fra høsten 2018.

3.2. FORSKNING OM BETYDNINGEN AV ØKT LÆRERTETTHET

Utdanningsdirektoratet (Udir) har utarbeidet to ulike notater om økt lærertetthet. Våren 2017 publiserte Udir et kort notat som presenterte noen nøkkeltall.² Her viste Udir at stadig flere elever går på skoler med mange elever per lærer. Dette er primært fordi flere elever går på store skoler. I notatet peker Udir også på at den økte ressursinnsatsen rettet mot 1.–4.trinn kun har resultert i marginal økning i lærertetthet på grunn av økningen i elevtallet.

I det andre notat fra 2013 gjorde Udir rede for forskningen på effektene av økt lærertetthet.³ Her konkluderte Udir med at forskningen ikke gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Enkelte studier viser at små klasser gir positive effekter for enkelte grupper av elever, eller ved bruk av særskilte undervisningsformer. Andre studier viser at klassestørrelse har liten betydning sammenlignet med andre forhold som påvirker elevenes resultater.

Samtidig er det andre forskningsprosjekter som dokumenterer at 1:1-undervisning eller undervisning i svært små grupper, organisert som intensiv opplæring i en kortere periode, i tillegg til undervisning i ordinær klasse, synes å være den mest effektive måten for elevene å komme tilbake til forventet progresjon dersom de har blitt hengende faglig etter de andre elevene.⁴ Særlig gjelder dette dersom undervisningen er basert på definerte undervisningsopplegg.⁵

Høsten 2017 leverte SSB og FAFO en evaluering av økt lærertetthet på ungdomstrinnet. Rapporten besto av en kvantitativ analyse som undersøkte effekter på læringsresultater og

læringsmiljø, og en kvalitativ del som presenterte hvordan de økte ressursene hadde blitt benyttet, og hvilke endringer skolene selv oppfattet at disse midlene hadde medført. Den kvantitative analysen viste ingen resultater på læringsutbytte, og svake ikke-signifikante effekter på læringsmiljø. Elever, lærere og skoleledere mente imidlertid at de økte midlene hadde effekt på både læreres arbeidshverdag, elevenes læringsutbytte og læringsmiljø. De pekte blant annet på at sykefraværet hadde gått ned, og at det hadde blitt bedre sammenheng og kontinuitet i undervisningen fordi flere lærere arbeidet med samme gruppe.

4. RETTSLIG GRUNNLAG – GJELDENE REGELVERK

I dag er det ingen materielle regler om denne typen lærertetthetsnorm verken i opplæringsloven eller forskrift til opplæringsloven.

I 2013 ble det vedtatt en ny bestemmelse i opplæringsloven § 8-3 med tittelen *Forholdstall mellom talet på lærere og talet på elever*. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsregler om forholdstallet mellom lærere og elever per skole eller per kommune. Forholdstallet kan variere på ulike trinn. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 129 L (2012–2013), er det påpekt at hjemmelen gjør det mulig å fastsette forskrifter som sikrer ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Forarbeidene understreker at forholdstallet mellom antall lærere og antall elever er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole eller i en kommune, og ikke noe om størrelsen på en undervisningsgruppe.

Det er ikke gitt bestemmelser i forskrift til opplæringsloven med hjemmel i § 8-3 i dag. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at § 8-3 gir hjemmel for å fastsette forskrift om den typen lærertetthetsnorm som stortingsvedtaket innebærer.

Det er i tillegg andre regler i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven som er relevante i forbindelse med en norm om lærertetthet.

- Opplæringsloven § 10-8: Bestemmelsen fastsetter at skoleeier har ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten.

Nye regler om lærertetthet vil påvirke skoleeiers vurderinger av hva som er riktig og nødvendig kompetanse i kommunen.

- Opplæringsloven § 13-10 første ledd: Det følger av opplæringsloven § 13-10 første ledd at skoleeier «*har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursene som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest*».

Skoleeier har altså ansvar for at det er tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven med forskrifter kan oppfylles på en forsvarlig måte.

- Opplæringsloven § 8-2: I opplæringsloven § 8-2 står det at klasser eller basisgrupper skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Inndelingen i klasser eller grupper «*må ikke vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg*».

Hva som er forsvarlig må vurderes konkret i lys av blant annet opplæringsinnhold, elevsammensetning, lærerdekning og lærerkompetanse. Det må også 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.

Regelen viser ikke til en definert kvantitativ grense for antall elever eller lærere i en klasse/gruppe. Om en undervisningsgruppes størrelse oppfyller kravet i § 8-2 vil avhenge av en konkret vurdering av om den er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig.

Forsvarlighetsvurderingen kan gi grupper som er både mindre og større enn de nye normtallene for lærertetthet som Stortinget har fastsatt.

- Opplæringsloven kapittel 10: Etter opplæringsloven § 10-1 skal den som ansettes i undervisningsstilling ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. I tillegg kreves det relevant kompetanse i undervisningsfag, jf. opplæringsloven § 10-2.

Hvis det ikke er søkere som fyller kompetansekravene for ansettelse i § 10-1 kan andre ansettes, enten midlertidig (ut skoleåret) etter opplæringsloven § 10-6, eller på vilkår om at relevant utdanning fullføres etter opplæringsloven § 10-6 a.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 14 er kompetansekravene spesifisert. Der reguleres det blant annet hvilke krav som gjelder på ulike årstrinn.

I tillegg til disse bestemmelsene er det i dagens § 1-3 andre ledd om tidlig innsats, fastsatt at det på 1.-4. trinn skal være «*særleg høg lærartettleik*». Som en konsekvens av stortingsvedtaket om fastsatte maksimaltall for gruppestørrelse 2 vil departementet foreslå at denne bestemmelsen tas ut av loven. Forslaget vil bli fremmet for Stortinget våren 2018 i en egen lovproposisjon sammen med blant annet forslag om plikt til å tilby intensiv opplæring.

Før 2003 fastsatte opplæringsloven såkalte klassesdelingstall. Dette var tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike situasjoner. 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 forutsetningen lå også som et premiss for behandlingen av forslaget til forsvarlighetsregelen i dagens § 8-2, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003). Det har derfor blitt lagt til grunn at dette har konsekvenser for forståelsen av regelen i § 8-2. Det er forutsatt at skoleeierne har ansvar for at alle skoler minimum skal tildeles like mange lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassesdelingstallene. Nå har Stortinget vedtatt at det skal innføres bestemte maksimumstall for gruppestørrelse 2. Vi legger derfor til grunn at det er denne lærertetthetsnormen som framover skal utgjøre det nye minimumsnivået for ressurstildeling. Plenumsvedtaket i 2003 anses dermed for erstattet av de føringene som ligger i Stortingets vedtak om lærertetthet og et krav om maksimumstall for gruppestørrelse 2.

5. NYE REGLER OM LÆRERTETTHET I GRUNNSKOLEN

5.1. HVA SOM SKAL REGULERES

5.1.1. GRUPPESTØRRELSE 2

Det fremgår av Stortingsvedtaket og bakgrunnen for dette, at lærertetthetsnormen skal være på hovedtrinn (henholdsvis 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 7.-10. trinn) på den enkelte skole, samt at denne typen lærertetthetsnorm er en norm for forholdstallet mellom lærere og elever i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2).

Gruppestørrelse 2 viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Forholdstallet beskriver forholdet mellom antall elever og lærere i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon og er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole / i en kommune. Denne matematiske størrelsen sier ikke noe om størrelsen på en konkret undervisningsgruppe. Gruppestørrelse 2 er godt kjent og det vanligste målet for lærertetthet i grunnskolen.

5.1.2. IKKE EN REGEL OM HVOR MANGE ELEVER DET SKAL VÆRE I EN KLASSE ELLER GRUPPE

Lærertetthetsnormen skal regulere lærertettheten på henholdsvis 1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 7.–10. trinn på den enkelte skole. Normen skal ikke stille krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Normen vil derfor ikke føre til at en klasse/gruppe på for eksempel 3. trinn med over 15 elever i 2019 vil ha rett til en ekstra lærer. Det er det totale antall elever på henholdsvis 1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 8.–10. trinn på den enkelte skole som vil avgjøre hvor mange lærere som skal til for å oppfylle normen. Skolen må selv fordele lærerressursene slik de mener det er hensiktsmessig og forsvarlig så lenge forholdstallet på hvert hovedtrinn ikke overstiger maksimaltallet for forholdet mellom lærere og elever.

Stortingsvedtaket innebærer heller ikke at det skal innføres nye klassesdelingstall, eller tall for hvor mange lærere som skal være til stede i hver enkelt undervisningstime i en gruppe/klasse.

Som vist i punkt 4 ovenfor reguleres derimot gruppe- eller klassestørrelsen av forsvarlighetskravet i opplæringsloven § 8-2.

5.1.3. MAKSIMALTALL FOR GRUPPESTØRRELSE 2

Nedenfor i punkt 7 er det forslag til alternativer til forskriftstekst i tråd med stortingsvedtaket.

Forslagene innebærer en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gruppestørrelse 2. I tråd med stortingsvedtaket er maksimumsgrensen for gruppestørrelse 2 på den enkelte skolen satt til:

Hovedtrinn	Skoleåret 2018-2019	Skoleårene 2019-2020 flg.
1.–4. trinn	16 elever	15 elever
5.–7. trinn	21 elever	20 elever
8.–10. trinn	21 elever	20 elever

5.1.4. GJENNOMFØRING AV NORMEN VED DEN ENKELTE SKOLE

En konsekvens av lærertetthetsnormen er at enkelte skoler vil behøve flere lærere på et eller flere hovedtrinn allerede fra høsten 2018. Dette vil skolene og kommunene kunne løse enten gjennom nyansettelser eller ved å flytte lærere mellom hovedtrinn innad på en skole eller mellom skoler innad i samme kommune. Muligheten til å flytte lærerressurser kan imidlertid være begrenset blant annet av kompetansekravene i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 eller arbeidsavtalen til den enkelte lærer.

Kravet til en bestemt lærertetthet kommer i stand og skal iverksettes raskere enn det som er vanlig for regelverksendringer i grunnopplæringen. Utarbeidelsen av forskriftskrav og fastsettelse av økonomisk kompensasjon til kommunene skjer samtidig som skoler og kommuner er i gang med eller er ferdige med sine budsjettprosesser og disponering av lærerressurser for det kommende skoleåret. Man må gå ut fra at disponeringen av lærerressurser gjenspeiler kommunenes og skolenes satsinger og vurderinger av lokale behov og hvordan forsvarlighetsregelen skal oppfylles. Hensikten med lærertetthetsnormen Stortinget har vedtatt er ikke å overprøve eller sette til side disse lokale vurderingene, men å sikre at innsatsen

oppretholdes og om nødvendig styrke lærertettheten slik at det generelt er nok lærere på skolen.

Tidsperspektivet for innføringen av lærertetthetsnormen innebærer at skolenes og kommunenes mulighet til å planlegge for hvordan normkravet skal oppfylles allerede fra høsten 2018 er begrenset. På kort sikt antas det derfor at skoler og kommuner i stor grad vil bruke nyansettelser for å oppfylle normen. Over tid vil det være større fleksibilitet til å flytte ressurser mellom skoler og mellom trinn for å oppfylle kravene.

Har dere kommentarer til beskrivelsen av hva som skal reguleres?

Ingen kommentar fra instansen

5.2. UNNTAKSREGLER

5.2.1. BEHOV FOR UNNTAKSREGLER

Både de gjeldende kompetansekravene for tilsetting og Stortingets vedtak om en lærertetthetsnorm tilsier at normen først og fremst skal oppfylles ved bruk av lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting i opplæringsloven. Det er samtidig kjent at noen kommuner allerede før innføringen av en lærertetthetsnorm har problemer med å rekruttere nok kvalifiserte lærere. Dette gjelder både store og små kommuner, i ulike deler av landet. Det vil derfor kunne være utfordrende for enkelte kommuner å få tilstrekkelig mange kvalifiserte lærere til at forholdstallet i lærertetthetsnormen kan oppfylles ved bruk lærere som oppfyller kompetansekravene. Dette gjelder både på kort sikt, fra og med høsten 2018, og på noe lengre sikt.

Det er behov for å legge noen rammer for hvordan kommunene skal forholde seg til praktisk utfordrende situasjoner. Dette vil være i samsvar med Stortingets påpeking av at innfasingen av normen skal gjennomføres uten fare for forsterket lærermangel i deler av landet.

Vi har gjort en helhetsvurdering og avveid de faktiske utfordringene man kan forvente at enkelte kommuner vil stå overfor, hensikten med lærertetthetsnormen og den knappe tidsfristen som er satt for iverksetting. På denne bakgrunn anser vi at det vil være hensiktsmessig med regler som på visse vilkår åpner for unntak. Unntaksmulighetene kan imidlertid ikke være så vide at de undergraver de politiske målene. Det er viktig at innføringen av et bestemt normtall for lærertetthet faktisk leder til en reell endring. Muligheten til å gjøre unntak skal heller ikke gi insentiver for kommuner og skoler til å nedprioritere rekruttering av kvalifiserte lærere.

Nedenfor beskrives ulike innfallsvinkler til hvordan man gjennom regelverket kan håndtere behovet for unntak. En mulighet er å ha unntak fra kompetansekravene, slik at kommuner kan oppfylle normtallene i lærertetthetsnormen ved å ansette ukvalifiserte. En annen mulighet er å gjøre det mulig for kommunene å fravike lærertetthetsnormen. Vi ber om høringsinstansenes innspill til hvilken løsning som best ivaretar kommunenes behov, samtidig som hensikten med innføringen av lærertetthetsnormen ikke undergraves.

Vi understreker at kommunene må oppfylle alle andre krav i opplæringsloven og forskriften. Blant annet har skoleeier uansett ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, jf. opplæringsloven § 10-8, og gruppestørrelsene må være forsvarlige, jf. opplæringsloven § 8-2. I § 13-10 første ledd understrekes skoleeiers ansvar for at det er

tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven med forskrifter kan oppfylles på en forsvarlig måte.

5.2.2. UNNTAK FRA KOMPETANSEKRAVENE: KOMMUNEN KAN ANSETTE UKVALIFISERTE MIDLERTIDIG ELLER PÅ VILKÅR (NULLALTERNATIVET)

Opplæringsloven ivaretar allerede situasjoner hvor det er for krevende å rekruttere nok kvalifiserte lærere. Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene for ansettelse i opplæringsloven § 10-1, kan andre ansettes midlertidig ut skoleåret etter opplæringsloven § 10-6. Loven åpner også opp for at personer som er i gang med relevant utdanning kan ansettes på vilkår om at utdanningen fullføres, jf. opplæringsloven § 10-6 a.

Disse unntakene fra kompetansekravene for tilsetting sikrer at kommunene kan bruke nyansettelser til å oppfylle lærertetthetsnormen, selv om det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Dette legger til rette for at det blir flere lærere i skolen. Ulempen er at det, i det minste på kort sikt, vil kunne være flere ukvalifiserte lærere i skolen på relativt korte arbeidskontrakter.

Forslag til forskriftstekst som gjenspeiler en videreføring av dagens regler for unntak fra kompetansekravene for tilsetting er Forslag 1 i punkt 7 nedenfor.

Det fremgår av Finanskomiteens innstilling, Innst. 2 S (2017–2018), at dagens lærerutdanning, herunder gjeldende opptakskrav, og gjeldende kompetansekrav, skal legges til grunn ved innføring av lærertetthetsnormen. På denne bakgrunn legger vi til grunn at det ikke er aktuelt med ytterligere unntak fra kompetansekravene for tilsetting i opplæringsloven kapittel 10 og forskriften kapittel 14 enn de som allerede følger av dagens bestemmelser.

5.2.3. UNNTAK FRA LÆRERTETTHETSNORMEN: SKOLENE KAN I EN OVERGANGSPERIODE HA HØYERE FORHOLDSTALL ENN NORMEN TILSIER

En mulighet til å fravike normtallet i lærertetthetsregelen

De alternative unntaksmulighetene vi beskriver i dette kapitlet er ment å legge til rette for at kommunene og skolene kan prioritere bare å ansette lærere som oppfyller kompetansekravet i opplæringsloven § 10-1, selv om det høsten 2018 innføres en lærertetthetsnorm.

I punkt 7 er det forslag til forskriftstekst med to ulike unntaksregler. Begge har til felles at det er to vilkår som må være oppfylt for at det skal være tillatt å overskride maksimalt elevtall i lærertetthetsregelen:

1. Skolen har ikke fått søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i undervisningsstilling.
2. De aktuelle stillingene har vært lyst ut minst hvert halvår.

De to vilkårene knytter seg til stillinger som lyses ut for å oppfylle lærertetthetsnormen. Disse utlysningene kommer i tillegg til de rekrutteringsforsøkene skolene gjør for å tilpasse seg økende elevgrunnlag eller erstatte lærere som har permisjon, går av med pensjon e.l. Dersom vilkårene ovenfor er oppfylt kan kommunen benytte seg av muligheten til å fravike normtallene i lærertetthetsregelen. Kommunen kan imidlertid også bruke de mulighetene som allerede ligger i dagens regelverk til å ansette personer som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting midlertidig (jf. opplæringsloven § 10-6) eller på vilkår (jf. opplæringsloven § 10-6a). Disse

mulighetene til å fylle lærerstillinger selv om det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene, vil fortsatt være tilgjengelige som i dag.

Unntaksmuligheten skal bare gjelde i en overgangsperiode

For å realisere Stortingets vilje og hensikten med lærertetthetsregelen må unntaksmulighetene etter vårt syn være restriktive. Dette gjelder både med tanke på vilkårene for unntak, og med tanke på i hvor lang periode man vil akseptere at lærertetthetsnormen ikke oppfylles.

Storingsvedtaket er tydelig på at lærertetthetsnormen skal gjelde fra høsten 2018 og at målet er at det allerede høsten 2018 skal være 1 lærer per 16 elever på 1.-4. trinn og 1 lærer per 21 elever på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Skoleåret deretter, altså 2019-2020, skal normtallet skjerpes ytterligere.

På bakgrunn av dette mener vi at unntaksmulighetene bare bør gjelde i en overgangsperiode. Vi ber om høringsinstansenes syn på om det vil være mest hensiktsmessig med en overgangsperiode på to eller fire år. Perioden er ment å gi kommunene rom til å tilpasse seg det nye regelverket og overkomme de utfordringene som begrunner unntak, samtidig som kommunene og skolene ikke skal gis insentiver til å nedprioritere arbeidet med å oppfylle lærertetthetsnormen.

I punkt 7 er det to ulike forslag til forskriftstekst. I den ene er muligheten for kommunene til å gjøre unntak fra lærertetthetsregelen åpen til og med skoleåret 2019-2020 (Forslag 2), mens i det andre forslaget er unntaksmuligheten åpen til og med skoleåret 2021-2022 (Forslag 3).

Hvordan skal unntaket fra lærertetthetsnormen benyttes og dokumenteres

Ovenfor er det omtalt i hvilke situasjoner det er aktuelt å gjøre unntak fra maksimaltallet i lærertetthetsregelen. Dersom de to vilkårene er oppfylt kan kommunen og skolen benytte seg av unntaksmuligheten. Alternativt kan de ansette personer som ikke oppfyller kompetansekravene midlertidig (jf. opplæringsloven § 10-6) eller på vilkår (jf. opplæringsloven § 10-6a.).

Det er ikke ønskelig med et tidskrevende system med dispensasjonssøknader og saksbehandling hos en ekstern vedtaksmyndighet i alle tilfeller der unntak fra lærertetthetsnormen er aktuelt. Vurderingen av om unntaksmuligheten skal benyttes bør etter vårt syn legges til skoleeier, som eventuelt kan delegerer det til rektor ved den enkelte skole. Vi anser videre at slike vurderinger og beslutninger ikke vil være å regne som enkeltvedtak, og dermed ikke skal følge forvaltningslovens regler for dette. Det er imidlertid naturlig at behovet for å benytte seg av unntaksmuligheten tas stilling til like ofte som undervisningsstillingene for å oppfylle lærertetthetsnormen må utlyses, altså minst halvårlig.

Av hensyn til etterprøvbarhet bør beslutningen om å benytte seg av unntaket fra lærertetthetsregelen kunne gjenfinnes. Dette taler for at beslutningen nedfelles skriftlig, enten på papir eller elektronisk. Dette vil være relevant for eksempel i forbindelse med tilsyn. Skoleeier må kunne dokumentere at det er fattet en beslutning om å benytte unntaksadgangen. Skoleeier bør også kunne framvise de utlysningene og rekrutteringsprosessene som viser at vilkårene for å gjøre unntak er oppfylt.

I punkt 7 er det forslag til forskriftstekst der det framgår at kommunen skal ta aktivt stilling til om unntaksmuligheten skal benyttes hver gang det er aktuelt.

5.2.4. OPPSUMMERING AV UNNTAKSMULIGHETENE

På bakgrunn av dette høres altså tre ulike unntaksmuligheter:

1. Videreføring av dagens unntak fra kompetansekravene slik at det er mulig for kommunene å ansette ukvalifiserte for oppfylle lærertetthetsnormen (nullalternativet). (Forslag 1 i punkt 7.)

2. Unntak fra lærertetthetsnormen i en overgangsperioden på 2 år slik at skolen på visse vilkår kan ha høyere forholdstall enn normen til og med skoleåret 2019-2020. (Forslag 2 i punkt 7.)
3. Unntak fra lærertetthetsnormen i en overgangsperioden på 4 år slik at skolen på visse vilkår kan ha høyere forholdstall enn normen til og med skoleåret 2021-2022. (Forslag 3 i punkt 7.)

? Hvilket av de tre alternative unntaksmulighetene mener dere er best?

Alternativ 3

Ingen kommentar fra instansen

? Hvis dere mener forslag 2 eller 3 er best, er dere enig i at skolen/kommunen må utlyse stillinger for å oppfylle normen minst hvert halvår?

Ja

Norsk Lektorlag mener kommunen må utlyse stillinger minst hvert halvår. Skoleeier har ifølge opplæringslovens § 10-8 ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. En halvårlig utlysningfrekvens vil være fornuftig gitt uteksaminering også ved årsskifter, og også gitt endringer i arbeidsmarkedet som kan gjøre at læreryrket aktualiseres som en mulighet for lærerutdannede som jobber i andre yrker. Det er viktig at muligheten til å gjøre unntak heller ikke skal gi incentiver for kommuner og skoler til å nedprioritere rekruttering av kvalifiserte lærere.

? Er dere enig i at unntakene bør begrenses til en overgangsperiode?

Ja

Ingen kommentar fra instansen

? Bør overgangsperioden være to eller fire år?

4 år

En rekke faktorer påvirker god tilpasset opplæring, slik vi framholdt i stortingshøringen om lærertetthet januar 2017.

Norsk Lektorlag har advart mot at en nasjonal norm vil være kostnadskreven, og at vi er redde for at denne normen vil påvirke prioriteringen av andre tiltak for en bedre skole. Klassestørrelsen påvirker selvsagt lærerens muligheter for vellykket differensiering og god tilpasset opplæring,

men grensen for hva som er pedagogisk forsvarlig varierer mye. Hvor mange elever som har spesielle behov, og hvilken kompetanse man har til å følge opp har også stor betydning. Norske skoler har i tillegg store variasjoner i lokale forhold som arbeidsformer og fysiske rammevilkår. Elevene i norsk skole trenger flere *kompetente* lærere. Norsk Lektorlag frykter at midler til etter- og videreutdanning vil bli enda lavere prioritert, om store ressurser bindes opp til en nasjonal norm for lærertetthet. Vi frykter også at nødvendig innføring av kompetansekrav for undervisning i flere fag vil bli forsinket, dersom lærermangelen blir prekær.

På en slik bakgrunn, mener vi en overgangsperiode på fire år vil være mest hensiktsmessig. Dette vil gi skoleeiere nok tid til å kunne rekruttere kompetent undervisningspersonale, uten at en viker på kravene om kompetanse for tilsetting og undervisning.

Norsk Lektorlag har for øvrig foreslått innføring av en prøveordning hvor turnusår erstatter kravet om PPU for kandidater med mastergradsfordypning i et skolefag. Dette vil kunne møte deler av rekrutteringsbehovet.

I 2011 var det ifølge rapporten «Reservestyrken av lærere» kun litt over halvparten av alle lærerutdannede i Norge som jobbet i skolen. Anbefalingene fra reservestyrrken av læreryrket gikk blant annet ut på å redusere totalbelastningen i yrket, et ønske om mindre klasser med mer tid til den enkelte elev, og at de skulle gis bedre anledning til å fokusere på fag og undervisning.

? Hvis dere mener overgangsperioden bør være noe annet enn to eller fire år, hvor lang synes dere overgangsperioden bør være?

Ingen kommentar fra instansen

? Andre kommentarer til spørsmålet om unntaksmuligheter?

Utdanningsdirektoratet skriver i høringsnotatet at vurderingen av om unntaksmuligheten skal benyttes bør legges til skoleeier, som eventuelt kan delegerer det til rektor ved den enkelte skole. Skoleeier må kunne dokumentere at det er fattet en beslutning om å benytte unntaksadgangen.

Norsk Lektorlag mener vurdering og beslutning i slike saker bør ligge på skoleeiernivå. Det er viktig for en god utvikling av norsk skole at skoleeiere har et aktivt og bevisst forhold til nok og riktig kompetanse i skolene de har ansvaret for. Vurderingen av unntaksmulighetene bør dermed ikke delegeres til skoleledernivå. Vi frykter rektorer kan enklere komme i skvis og oppleve at de blir tvunget til å velge «enkle» løsninger. Om vurdering og beslutning legges på skoleeiernivå vil en også enklere kunne etterleve likhetsprinsippet, slik at «like saker» ikke vurderes forskjellig avhengig av den konkrete skolen. Det er videre viktig at innføringen av

lærertetthetsnormen ikke blir et incitament for utlysning av «undervisningsstillinger» som ikke spesifiserer hvilken kompetanse som kreves for tilsetting og undervisning.

Under punkt 5.2.5 Behov for andre endringer skriver direktoratet at det kan «være aktuelt å vurdere hvordan det kan tilrettelegges for at lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting på bestemte trinn, kan utvide denne slik at de er kvalifisert også for andre hovedtrinn. Dette kan gi skolene større muligheter til å flytte lærerressurser mellom trinn for å oppfylle lærertetthetskravene.»

Lektor- og lærerutdanningene i Norge er innrettet mot undervisning mot ulike hovedtrinn, og Norsk Lektorlag mener det er viktig å ikke innføre ordninger som i praksis kan undergrave betydningen av spesialisert kompetanse. Den relativt nye grunnskolelærerutdanningen er innrettet mot ulike hovedtrinn, og tilsetningskravene som spesifiserer hvilken kompetanse en må ha for å bli ansatt som lærer, er også innrettet mot hovedtrinnene. I tillegg er det innført kompetansekrav i enkelte av grunnskolens fag, på enkelte trinn. Norsk Lektorlag mener dette kun er en sped begynnelse, og at kompetansekrav for undervisning må innføres i alle fag, på alle trinn, for at kvaliteten i skolen skal kunne heves.

5.2.5. BEHOV FOR ANDRE ENDRINGER

Som nevnt skal kravet til en bestemt lærertetthet iverksettes raskere enn det som er vanlig for regelverksendringer i grunnopplæringen. Dette høringsnotatet skal legge til rette for at en tydelig og praktisk gjennomførbar regulering av lærertetthet kan tre i kraft allerede 1. august 2018.

Det framkommer av Stortingets vedtak og det er kjent for relevante aktører at innfasingen av høyere lærertetthet på skolenivå kan by på ulike utfordringer. Dette gjelder både rekruttering av tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere og å unngå økende lærermangel i enkelte deler av landet. Departementet og Udir vil arbeide videre med tiltak rettet mot å løse disse utfordringene. I tillegg til tiltak for å rekruttere tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere, er det aktuelt å se på ordninger som legger til rette for at ukvalifiserte kan begynne på nødvendig relevant utdanning samtidig som de arbeider i skolen. Det kan også være aktuelt å vurdere hvordan det kan tilrettelegges for at lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting på bestemte trinn, kan utvide denne slik at de er kvalifisert også for andre hovedtrinn. Dette kan gi skolene større muligheter til å flytte lærerressurser mellom trinn for å oppfylle lærertetthetskravene.

5.3. OVERGANG MELLOM ULIKE NORMTALL

Det følger av stortingsvedtaket at maksimaltallet for hovedtrinnene skal endres over tid. Ett sett normtall skal gjelde for skoleåret 2018-2019, mens et annet sett normtall skal gjelde fra høsten 2019 og deretter (se punkt 5.1.3 ovenfor).

Denne overgangen kan reguleringsteknisk løses på ulike vis. En mulighet er nå kun å fastsette normtallet som vil gjelde skoleåret 2018-2019 slik at det trer i kraft 1. august 2018. Ett år senere, 1. august 2019, vil departementet fastsette normtallene som i tråd med Stortingets vedtak skal gjelde fra og med skoleåret 2019-2020. Høring av justeringen vil gjennomføres på vanlig måte. Når nye normtall fastsettes oppheves de gamle. På denne måten vil forskriften alltid

vise til det settet med normtall som gjelder. Det vil ikke være nødvendig å vise til årstall i selve bestemmelsen. Noen vil imidlertid kunne regne det som en ulempe at kravene som skal gjelde fra skoleåret 2019-2020 ikke framgår av forskriften før den endres 1. august 2019. Denne løsningen kan se ut slik:

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning maksimalt vere

a) 16 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn

b) 21 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn

c) 21 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

En annen måte å løse det på regelteknisk er at begge reglene trer i kraft samtidig, og at det framgår av forskriftsteksten at det ene settet med forholdstall gjelder skoleåret 2018-2019, mens det andre settet først gjelder fra og med skoleåret 2019-2020. Ulempen med denne løsningen er at bestemmelsen blir lengre og kan oppleves tyngre og mer krevende å lese. Fordelen med en slik regulering er at det gir leseren en større grad av forutsigbarhet for hva som vil gjelde. Normen for skoleåret 2018-2019 bør uansett oppheves 1. august 2019. Denne løsningen kan se slik ut:

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning i skoleåret 2018-2019 maksimalt vere

a) 16 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn

b) 21 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn

c) 21 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning frå 1. august 2019 maksimalt vere:

a) 15 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn

b) 20 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn

c) 20 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

I punkt 7 nedenfor er for oversiktens skyld bare den første av disse to regeltekniske løsningene tatt inn i forslagene til forskriftstekst.

Hvilket av disse regeltekniske alternativene mener dere er best?

Intet svaralternativ valgt

Ingen kommentar fra instansen

5.4. PLASSERING AV FORSKRIFTSBESTEMMELSEN

Det finnes ikke et kapittel i forskrift til opplæringsloven som handler om verken organisering av undervisningen eller forholdstallet mellom lærere og elever. Vi har vurdert å plassere bestemmelsen om lærertetthet enten i kapittel 1 om innholdet i opplæringen, i kapittel 14 om kompetanse ved tilsetting og undervisning eller i kapittel 18 om kommunens økonomiske ansvar

for grunnskoleopplæringen. Av disse mener vi den mest aktuelle plasseringen ville vært i kapittel 14 fordi bestemmelsen vil ha nær sammenheng med ansettelse av lærere.

Vi har også vurdert å opprette et nytt kapittel 14 A. Fordelen med å opprette et nytt kapittel vil være at man kan synliggjøre innholdet i bestemmelsen også i kapitteloversikten. Det kan også fremstå som ryddig at regelen om lærertetthet får plass alene og ikke plasseres sammen med andre temaer. Ulempen er at det kan virke unødig og uhensiktsmessig å plassere én enkelt bestemmelse i et nytt kapittel. Dette er imidlertid ikke nytt i forskrift til opplæringsloven. Både kapittel 1A, kapittel 7, kapittel 12 og kapittel 16 i dagens forskrift inneholder bare én bestemmelse hver.

Vi foreslår at det opprettes et nytt kapittel 14 A og at bestemmelsen blir en ny § 14 A-1.

Er dere enig i at bestemmelsen plasseres i et nytt kapittel 14 A?

Ja

Hvis nei, hvor i forskriften mener dere bestemmelsen heller bør plasseres?

Ingen kommentar fra instansen

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

En konsekvens av lærertetthetsnormen er at enkelte skoler vil behøve flere lærere på et eller flere hovedtrinn. Dette vil skolene og kommunene kunne løse enten gjennom nyansettelser eller ved å flytte lærere mellom hovedtrinn innad på en skole eller mellom skoler innad i samme kommune, jf. omtale i pkt. 5.1.

Kunnskapsdepartementet vil komme tilbake til kompensasjonen for innføringen av lærernorm i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2018.

7. FORSLAG TIL FORSKRIFTSTEKST OG MERKNADER TIL BESTEMMELSENE

Alle forslagene nedenfor inneholder normtall som skal gjelde for skoleåret 2018-2019.

1. august 2019 vil normtallene bli justert i tråd med Stortingets vedtak om innføring av lærernorm.

Forslag 1

Ny 14 A-1 skal lyde:

§ 14 A-1 *Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå*

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning maksimalt vere

- a) 16 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn
- b) 21 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn
- c) 21 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

Bestemmelsen trer i kraft 1.8.2018

Forslag 2

Ny 14 A-1 skal lyde:

§ 14 A-1 *Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå*

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning maksimalt vere

- a) 16 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn
- b) 21 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn
- c) 21 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

Skoleeigar kan fram til 1. august 2020 fråvike desse krava dersom dei ikkje har fått søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing etter opplæringslova § 10-1. Det må takast avgjerd om dette for kvart halvår. Stillingane må lysast ut minst kvart halvår.

Bestemmelsen trer i kraft 1.8.2018 Andre ledd oppheves 1.8.2020.

Forslag 3

Ny 14 A-1 skal lyde:

§ 14 A-1 *Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå*

På ein grunnskole skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning maksimalt vere

- a) 16 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn
- b) 21 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn
- c) 21 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn

Skoleeigar kan fram til 1. august 2022 fråvike desse krava dersom dei ikkje har fått søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing etter opplæringslova § 10-1. Det må takast avgjerd om dette for kvart halvår. Stillingane må lysast ut minst kvart halvår.

Bestemmelsen trer i kraft 1.8. Andre ledd oppheves 1.8.2022.

Merknad til ny § 14 A-1:

Bestemmelsen fastsetter et maksimalt forholdstall for forholdet mellom lærere og elever på hovedtrinnene innenfor en grunnskole. Lærertetthetsnormen er en norm for forholdstallet mellom lærere og elever i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2). Gruppestørrelse 2 viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Normen gjelder på hovedtrinn, og regulerer ikke lærertettheten på det enkelte trinn eller den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Det er det totale antallet elever på henholdsvis 1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 8.–10. trinn på den enkelte skole som vil avgjøre hvor mange lærere som skal til for å oppfylle normen. Skolen må selv fordele antall lærerressurser slik de mener det er hensiktsmessig innenfor hovedtrinnene. Forsvarlighetskravet i opplæringsloven § 8-2 regulerer den faktiske klassens/gruppens størrelse.

Andre ledd i forslag 2 og 3 gir skoleeier en mulighet til å fravike lærertetthetsnormen hvis det til stillinger som har vært utlyst for å oppfylle lærertetthetsnormen ikke har vært søkere som fyller kompetansekravene i opplæringsloven § 10-1. Disse utlysningene kommer i tillegg til de utlysningene og ansettelsene skolene gjør for å tilpasse seg økende elevgrunnlag eller erstatte

lærere som har permisjon, går av med pensjon el. Skoleeier plikter å forsøke å oppfylle normen ved å utlyse stillingene minst hvert halvår.

Unntaksmuligheten gjelder bare i en overgangsperiode, inntil henholdsvis 1. august 2020 (forslag 2) og 1. august 2022 (forslag 3). Skoleeier må ta aktivt stilling til om unntaksmuligheten skal benyttes. Oppgaven kan delegeres til rektor ved den enkelte skole. Beslutningen er ikke å regne som enkeltvedtak, og behøver dermed ikke å følge forvaltningslovens regler for dette.

Vurderingen av og beslutningen om at unntaket skal benyttes, skal gjøres like ofte som stillingene for å oppfylle lærertetthetsnormen må utlyses, altså minst halvårlig. Skoleeier må kunne dokumentere at det er fattet en beslutning om å benytte unntaksadgangen.

Unntaket vil ikke være til hinder for at kommunen kan velge å benytte muligheten til å ansette personer midlertidig (jf. opplæringsloven § 10-6) eller på vilkår (jf. opplæringsloven § 10-6a), dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene. Unntaksmuligheten gjør det derimot mulig for skoler og kommuner i en overgangsperiode å sette kravet om lærerkompetanse høyere enn forholdstallet i lærertetthetsnormen.

? Foretrekker dere forslag 1, forslag 2 eller forslag 3?

Forslag 3

? Har dere kommentarer til forskriftstekstene?

Ingen kommentar fra instansen

? Har dere kommentarer til merknaden til bestemmelsen?

Ingen kommentar fra instansen

? Har dere noen kommentarer til høringsnotatet for øvrig?

Ingen kommentar fra instansen

Vennlig hilsen

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Hilde Austad
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

FOTNOTER

1. Hva vet vi om lærertetthet? Tilgjengelig på [http://tallogforskning.Udir .no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/](http://tallogforskning.Udir.no/innhold/hva-vet-vi-om-laerertetthet/)
2. Sprikende funn i forskning på lærertetthet. Tilgjengelig på [https://www.Udir .no/Upload/Forskning/2013/ForskningViser0213_web.pdf?epslanguage=no](https://www.Udir.no/Upload/Forskning/2013/ForskningViser0213_web.pdf?epslanguage=no)