

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Anne Sofie Portaas
Arkivsaksnr.: 11/13022-3

Arkiv: A00 &13
Dato: 14.12.2011

FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN OM INNFORING AV NASJONALE BESTEMMELSER OM LÆRERTETTHET I GRUNNSKOLEN

HØRINGSSVAR FRA DRAMMEN KOMMUNE

Bystyret i Drammen kommune gjorde i sak 109/2011 den 13.12.2011 følgende vedtak:

Drammen kommune støtter ikke forslaget om å innføre en norm om beregnet lærertetthet.

Om Kunnskapsdepartementet likevel velger å innføre modellen, ber Drammen kommune om at det skjer på kommunenivå og ikke på skolenivå.

Hvis modellen innføres vil Drammen kommune at den kun innføres på ungdomstrinnet.

Det forutsettes at modellen fullfinansieres og at nye beregninger skjer hvert år.

Innledning/bakgrunn for saken

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov av 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) om å innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen.

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". De 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. Midlar til ein slik norm vil bli vurdert i samband med budsjettproposisjonane for det enkelte år."

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.

Saksutredning

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. Imidlertid blir det 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.

§ 8-2. Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper:

"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.

Dette innebærer at skolen må ha de læreresressene 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.

§ 1-3. Tilpassa opplæring og tidleg innsats

"Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidat. På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning."

Visjonen for Drammensskolen er: "Norges beste skole – en skole der hver elev oppfyller sitt fulle faglige potensial og blir et trygt og selvstendig menneske." Å løfte elevene til et høyere nivå enn det levekår og foreldrenes utdanningsnivå skulle tilsi, er et av målene. Lærernes kompetanse og profesjonelle repertoar er viktig for elevenes læringsresultater, men det er ikke presis kunnskap eller forskning som sier at nasjonale bestemmelser om lærertetthet er et treffsikkert virkemiddel for å øke læringsresultatene i skolen. Tvert imot skriver regjeringen selv i høringsnotatet at det generelt ikke finnes noen direkte sammenheng mellom lærertetthet og læringsresultater, men at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet i særlige tilfelles kan være gunstig for visse elevgrupper. Det refereres også til studier som viser at skoler oppnår ulike resultater selv med tilsvarende klassestørrelse.

Det kan hevdes at færre elever i gruppa kan ha en positiv innvirkning på lærerens arbeidsforhold og –mengde, noe som igjen kan føre til at flere lærere kan bli stående i jobb lenger enn de ville ha gjort med mange elever i gruppa/klassen. Forslaget vil da kunne begrunnes med hensynet til arbeidstakerne.

To modeller

Høringsnotatet skisserer to modeller. Den ene modellen innebærer en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet på den enkelte skole, mens den andre modellen er en lovfesting av en gjennomsnittlig lærertetthet i den enkelte kommune. Hver av modellene har tre alternativer, hvor størrelsen på gruppene varierer på de ulike trinnene slik tabellen under viser.

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

På kommunenivå vil alternativ 1 utløse behov for til sammen 324 årsverk på landsbasis. Dette vil ha en kostnad på ca 200 millioner kroner og fordeler seg slik:

- 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

På skolenivå vil alternativ 1 utløse behov for til sammen 1003 årsverk på landsbasis:

- 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

Det mest ambisiøse forslaget, alternativ 3 – der det stilles høye krav til lærertetthet på den enkelte skole – vil gi behov for 2.789 flere lærerårsverk i grunnskolen. KS har beregnet at det vil gi kommunene en merkostnad på 1,7 milliarder kroner. En regulering av lærertettheten i skolen slik det foreslås i høringsnotatet vil medføre et behov for flere lærere i skolen. 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. Om lag 35 pst av den samlede veksten i årsverk til undervisningspersonale siden 2006 har vært årsverk uten godkjent kompetanse (Kilde: GSI). Departementet opplyser at 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 kvalifiserte lærere er relativt lavt sammenlignet med etterspørselen, vil de minst attraktive skolene og kommunene 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 beregningene i høringsutkastet har departementet brukt innrapporterte tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) fra 01.10.2010. Det er tall fra GSI som er grunnlaget for direktoratets årlige kontroll av skolenes ressursbruk, og det er disse tallene som kommer til å ligge til grunn for eventuell kompensasjon til kommunene fra staten. Gjennomsnittlig beregnet gruppestørrelse på ungdomstrinnet i Drammen i 2010 var 22,66. I 2011 økte den til 23,5 elever pr beregnet gruppe. Tabellen under viser behovet for nye lærerstillinger på ungdomstrinnet i Drammen ut fra de ulike alternativene når man bruker 2010- tall og tall fra 2011.

Drammen	Gruppe- størrelse	Lærerbehov 2010	Kostnad	Lærerbehov 2011	Kostnad
Alternativ 1	22 elever	3,71	2,18 mill kr/år	8,09	4,76 mill kr/år
Alternativ 2	21 elever	9,71	5,72 mill kr/år	14,06	8,28 mill kr/år
Alternativ 3	20 elever	16,30	9,59 mill kr/år	20,74	12,21 mill kr/år

Dette betyr at om alternativ 1, som er det billigste alternativet, blir innført på ungdomstrinnet, vil det føre til en merkostnad på 4,76 millioner kroner for Drammen kommune med dagens elevtall. En eventuell fullfinansiering fra staten vil måtte bygge på GSI-tall fra 2010, noe som i så tilfelle ville medført at Drammen kommune kun ville fått 2,18 millioner til finansieringen. Dette fordi en slik beregning må bygge på historiske tall, og derfor ikke tar høyde for verken elevtallsutvikling eller kommunens økonomiske "nå"-situasjon. Det er ikke lagt opp til at kommuner med vekst i elevtalet får kompensasjon for tapet som elevveksten representerer.

Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse

Gruppestørrelsen, slik den er beregnet for å komme fram til gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, er ment å si noe om hvor mange elever som til enhver tid sitter foran en lærer og er basert på opplysninger om elevtimer og lærertimer. Lærertimene består av ordinære undervisningstimer, dvs at timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring ikke er med.

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 svært ulik grad speile den opplevde situasjonen i skolen. Hvor "sant" tallet for gjennomsnittlig gruppestørrelse blir på den enkelte skole, er derfor helt avhengig av hvordan skolen har disponert sine ressurser. En skole med mange minoritetsspråklige elever og en avdeling for elever med spesielle behov, vil få et høyere gjennomsnittlig elevtall i hver gruppe enn en skole hvor

man ikke har dette. Disse vil få tilført ressurser. Skoler som klarer å gi de aller fleste elevene en tilpasset opplæring, slik at de bruker lite ressurser til spesialundervisning, vil få mindre grupper og blir dermed "straffet" for det.

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.

Innføringstakt:

Dersom det skal innføres en nasjonal bestemmelse om lærertetthet, kan denne enten innføres på hele grunnskolen samtidig, eller etappevis på ulike trinn. Etter Kunnskapsdepartementets mening er behovet for tiltaket størst på ungdomstrinnet. Det foreslås derfor at det først innføres på ungdomstrinnet, for så å vurdere om det skal innføres på barnetrinnet etter å ha opparbeidet erfaring med å rekruttere lærere på ungdomstrinnet.

Økonomiske konsekvenser:

Departementet skriver i høringsutkastet at kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. I og med skolene og kommunene rapporterer grunnlagstallene i GSI den 01.10 hvert år, må en eventuell kompensasjon i statsbudsjettet basere seg på tall som er to år gamle. Etter innføringsåret må kommunene selv sørge for å fordele ressursene slik at man ikke overskrider en eventuell vedtatt gruppestørrelse.

Både innenfor en modell på kommunenivå og på skolenivå 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.

I og med at ressursene til minoritetsspråklige elever og spesialundervisning ikke regnes med i utregningen av gruppestørrelsen, vil det være en fare for at det kan bli en dreining av ressurser vekk fra disse elevene og inn i ordinær undervisning.

Basert på tallene for 2011, vil de ulike alternativene ha følgende kostnad for Drammen kommune:

	Alt. 1	Kostnad	Alt. 2	Kostnad	Alt. 3	Kostnad
1. – 4. tr.	18 elever	5,40 mill	16 elever	16,68 mill	15 elever	23,44 mill
5. – 7. tr.	20 elever	1,12 mill	20 elever	1,12 mill	20 elever	1,12 mill
8. – 10. tr.	22 elever	4,76 mill	21 elever	8,28 mill	20 elever	12,21 mill
SUM	Alt. 1	11,28 mill	Alt.2	26,08 mill	Alt. 3	36,77 mill

Konsekvenser for den enkelte skole følger som vedlegg til denne saken.

Administrasjonens bemerkninger

Kunnskapsdepartementets eget høringsnotat gir det beste grunnlaget for å avvise forslaget om en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.

- Det er ikke dokumentert at elevenes læringsutbytte har noen sammenheng med antall elever i klassen/gruppa. Dagens krav om pedagogisk forsvarlighet gjør forslaget unødvendig.
- Forslaget innebærer en stor forskjellsbehandling mellom stat og kommune. Staten har innvilget seg selv en frihet i form av avvik fra opplæringsloven § 8-2 når det gjelder organisering av elevene som deltar i NY GIV-prosjektet, mens kommunene skal få redusert handlingsrom ved bestemmelsen om lærertetthet.

- Det er i dag 2 000 lærere uten godkjent utdanning i skolen. Statistisk Sentralbyrå har beregnet at man i 2020 vil ha en underdekning på 13 600 allmennlærere. En norm om lærertetthet vil forsterke dette problemet.
- I økonomisk stramme tider vil en nasjonal bestemmelse om lærertetthet (særlig en norm på skolenivå) i prinsippet gi skoleeier insitamentet til å flytte ressurser fra skoler som i dag har høy lærertetthet til skoler med lavere lærertetthet.
- Tiltaket vil ramme ”svake” elever fordi man kan, for å oppfylle normen uten å ansette flere lærere, dreie ressurser fra spesialundervisning og særskilt norskopplæring til ordinær undervisning.
- Økonomisk blir dette svært kostbart for store kommuner og bykommuner som driver effektivt og/eller bruker mye ressurser på særskilt norskopplæring og/eller spesialundervisning.
- En nasjonal bestemmelse om lærertetthet er en sterk inngripen i kommunens ansvar for læringsressursene. En modell der ressursene bindes på skolenivå, vil innebære store problemer i forhold til å videreføre og etablere kriteriebaserte ressurstildelingssystemer til skolene. Den vil i realiteten legge opp til en stykkprisfinansiering, hvor ressurser for å oppfylle kravet om beregnet gruppestørrelse vil være det essensielle – ikke elevenes læringmiljø og -utbytte.
- Lærertettheten vil øke. Dette vil påvirke arbeidssituasjonen for den enkelte lærer, og kan være med på å øke trivselen og motivasjonen for å stå lenger i stillingen enn lærerne gjør i dag.
 - Prinsipielt er arbeidstakers trivsel og motivasjon til å stå lenge i en stilling et forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette hører hjemme i forhandlinger om arbeidsvilkår.

Anbefaling:

Forslaget om å innføre en norm om beregnet lærertetthet anses som en så stor inngripen i kommunenes ansvar og handlingsfrihet at forslaget bør avvises.

Om Kunnskapsdepartementet likevel velger å innføre modellen, ber Drammen kommune om at det skjer på kommunenivå og ikke på skolenivå.

Det ikke er forsvarlig, verken av pedagogiske eller ressursmessige årsaker, å innføre en norm for lærertetthet i hele grunnskolen samtidig. Om modellen skal innføres, er Drammen kommune enige i at det er best om den innføres på ungdomstrinnet først.

Det forutsettes at modellen fullfinansieres og at nye beregninger skjer hvert år.

Vedlegg:

Høringsnotat

Beregning av gruppestørrelse på barnetrinnet

Beregning av gruppestørrelse på ungdomstrinnet

Hørings svar fra Utdanningsforbundet i Drammen