



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høring - forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov - Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.

1. Innledning

Utdanningsforbundet viser til departementets høringsnotat som inneholder forslag om å innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen, lovbestemmelse om særskilte innføringstilbud for minoritetsspråklige elever og lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon.

Utdanningsforbundet stiller seg undrende til at de konkrete lovforslagene på to av områdene i høringsnotatet (lærertetthet og minoritetsspråklige) har fått bokmål som språkform når opplæringsloven i dag er på nynorsk.

2. Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i Grunnskolen

Generelt

Utdanningsforbundet hilser med glede at Kunnskapsdepartementet nå sender på høring en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Regjeringen må nå oppfylle sine løfter fra Soria Moria II, der det går fram 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.”*

Regler som sikrer en minste lærertetthet handler om at alle skoler må ha rett til en sikkerhet for en minste lærertetthet dersom de skal kunne gi elevene et tilbud om likeverdig opplæring. Vi er enige med departementet i at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd og være med på å rette opp de store forskjellene det er mellom ulike kommuner og ulike skoler når det gjelder lærertetthet.

Forskning viser at læreren er viktigst for elevens læring. Da vil det eneste naturlige være at elevene på en skole sikres et minimum av lærerressurser. Når enigheten om lærerens betydning for elevenes læring er så stor, er det underlig at det ikke er full enighet om å sikre et

minstenivå på lærerinnnsatsen ved alle skoler slik at ressursfordelinga blir mer rettferdig, og slik at alle skoler i hele landet får om lag det samme utgangspunktet når de skal bruke sitt lokale handlingsrom til å fordele lærerressurser mellom elevene ut fra deres forutsetninger og behov. Innføring av en minstenorm for lærertetthet reduserer ikke det lokale handlingsrommet for å tilrettelegge og organisere opplæringa.

Høringsnotatet hevder at det forskningsmessige kunnskapsgrunnlaget om sammenhengen mellom elevtallet i grupper og læringsresultat er usikkert. Utdanningsforbundet deler ikke denne oppfatningen. Det er riktig at ulike forskningsrapporter konkluderer ulikt, slik det er i nær sagt alle samfunnsfaglige områder. Det er mange faktorer som påvirker læringsutbyttet i tillegg til lærerressursene. Når en korregerer for elevbakgrunn, viser all relevant norsk forskning at lærertettheten har signifikant betydning for læringsutbyttet. Eneste unntaket er en analyse fra Senter for økonomisk forskning (Borge og Synnevåg). At en her ikke finner effekter av ressursinnsatsen, skyldes at en ser på standpunkt karakterer som resultatmål. Standpunkt karakterene varierer i liten grad mellom kommunene. Dermed vil med nødvendighet økt ressursinnsats ikke vise målbar effekt.

Vi viser til Utdanningsforbundets temanotat 3/2011 som gir en gjennomgang av norsk og internasjonal forskning på feltet som entydig peker i retning av at gruppestørrelse har betydning for elevenes læringsutbytte. Denne effekten er sterkest for yngre elever, betyr mest for svake elever og virkningen er varig. Et eksempel på betydningen av små grupper er Ny GIV der en av suksessfaktorene er at lærerne kan arbeide med en liten gruppe elever og dermed får bedre anledning til å følge opp hver enkelt.

Utdanningsforbundet vil i tillegg minne om at tester og eksamensresultater bare utgjør en liten del av skolens samfunnsmandat. Skolen har mange mer generelle mål nedfelt i generell del av læreplanen og i prinsipper for opplæringen som vanskelig kan måles, spesielt på kort sikt.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde både eldre og yngre lærere i yrket. Dette er entydig dokumentert i rapporten *”Reservestyrken” av lærere – Utdannede lærere som ikke jobber i skolen – Hva kan bringe dem tilbake?* fra Kunnskapsdepartementet/TNS Gallup. Høyere lærertetthet kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i læringsarbeidet og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen til elevene. Bedre rammevilkår i yrkesutøvelsen slik at det blir bedre mulighet til å kunne hjelpe elevene til god læring, vil kunne bidra til økt rekruttering til læreryrket.

Det er ikke bare antallet lærere som er viktig for kvalitet i opplæringa, men også den enkelte læreres kunnskaper og kompetanse. Utdanningsforbundet støtter derfor departementet i at det samtidig er viktig å satse på andre tiltak for å styrke kvaliteten i skolen, blant annet kompetanseutvikling for lærere.

Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse

Utdanningsforbundet er enig i at lærertettheten reguleres ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Vi støtter at lovfesting av en minimumsressurs knyttes til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning, dvs. Gruppestørrelse 2 i GSI. Bakgrunnen for at det må være riktig å legge til grunn ressurser

til ordinær undervisning er at ressurser til spesialundervisning og særskilt norskopplæring er individuelle rettigheter som er regulert i lovverket. Disse ressursene vil variere for mye mellom skoler til at de kan legges inn i en standardisert minsteressurs.

Lovfestet minimumsressurs på skole- eller kommunenivå

Utdanningsforbundet mener det er avgjørende at lovfesting av minsteressurs for lærertetthet fastsettes på skolenivå. Hver enkelt skole trenger størst mulig forutsigbarhet for lærerressurser som grunnlag for planlegging av den pedagogiske aktiviteten. Vi er enige med departementet i at 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. Det vil også være langt enklere å kontrollere at reglene blir oppfylt – blant annet gjennom økt foreldreengasjement eller ved tilsyn - når de fastsettes på skolenivået og ikke på kommunenivået.

Dersom ressurskravet fastsettes for kommunenivået, kan en risikere at det blir overført ressurser fra skoler som har fått ekstra ressurser på grunn av helt spesielle eller midlertidige utfordringer, til skoler som ikke tilfredsstiller nye fastsatte krav til minste lærertetthet. Fastsetting av minimumsressurs på skolenivå vil sikre flere lærerressurser på skoler med for få lærere i forhold til elevtallet. Det vil stride mot reformens formål om en åpner for muligheten til å ha uforsvarlig høy gruppestørrelse på enkeltskoler ut fra at andre skoler i kommunen har lav gruppestørrelse.

Rekruttering av lærere

Høringsnotatet peker på at det kan være en utfordring at forslagene om regulering av lærertettheten i skolen vil medføre behov for flere lærere. Eksempelene i dokumentet på ulike nivå for regulering av gjennomsnittlig gruppestørrelse omfatter også beregning av behovet for antall årsverk. Utdanningsforbundet har kommet fram til samme årsverksbehov som i departementets høringsnotat. Vi mener imidlertid at departementet har regnet for høye kostnader per årsverk og derfor kommer for høyt i sine anslag for samlet kostnadsnivå. Årsaken er i stor grad knyttet til at departementet inkluderer funksjonstillegg i årsverkskostnaden. Siden elevtallet og antall elevtimer ikke påvirkes, vil tillegg for kontaktlærer, elevrådsfunksjoner etc. ikke nødvendigvis bli endret ved at det kommer flere årsverk inn på en skole. Vi mener derfor at kostnaden knyttet til økningen i årsverk må baseres på grunnlønn eksklusive slike funksjonstillegg, jf. våre merknader nedenfor under overskriften Økonomiske og administrative konsekvenser og i vedlegget til høringsuttalelsen om beregningene.

Høringsnotatet redegjør videre for antall ufaglærte årsverk i skolen. Utdanningsspeilet 2009 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.

Lærernes kompetanse er avgjørende for kvaliteten i skolen, og Utdanningsforbundet er opptatt av at lærernes kompetanse skal være best mulig. Vi mener at alt undervisningspersonell skal ha godkjent kompetanse. Hvis økt lærertetthet skal bidra til å øke kvaliteten i opplæringa, er det svært viktig at det økte årsverksbehovet fylles med kvalifisert arbeidskraft. Om lag 1/3 av alle yrkesaktive med fullført lærerutdanning jobber i dag utenfor skolen. Disse utgjør en potensiell arbeidskraftreserve på mer enn 35 000 personer. For å lykkes med å hente disse inn i skolen må det imidlertid iverksettes konkrete og langsiktige tiltak som gjør skolen til en mer

attraktiv arbeidsplass for kvalifiserte lærere.

Vi har spilt inn forslag til tiltak for å bedre rekrutteringen til læreryrket, og i partnerskapet GNIST har vi samarbeidet med departementet og andre organisasjoner for å øke statusen til læreryrket og rekruttere flere lærere. Høringsnotatet gjennomgår utviklingen når det gjelder rekruttering til lærerutdanningene, gjennomføring av utdanninga, lærerutdannede i andre yrker, pensjonering og turnover i yrket. Departementet konkluderer med at anslagene – selv om de er usikre – illustrerer at det er et potensial for å skaffe flere lærere.

Det gjelder altså å utnytte disse mulighetene, og vi er enige med departementet at en lovfestet minsteressurs kan bidra til å sikre lærerne bedre arbeidsvilkår og tid til den enkelte elev på de skolene som blir berørt. Bedre lønns- og arbeidsvilkår er viktig for å rekruttere og beholde lærere med høy kompetanse i skolen.

Innføringstakt og ressursnivå

I høringsnotatet sier departementet at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet enten kan innføres på hele grunnskolen samtidig eller etappevis på ulike trinn. Innføringstakten må blant annet sees i sammenheng med utviklingen i antall ufaglærte årsverk i skolen og andre gjennomførte tiltak og prosesser som for eksempel plikten til tidlig innsats og tiltak som er foreslått for ungdomstrinnet i Meld. St. 22 (2010-2011). Høringsnotatet presenterer eksempler på hvilket ressursnivå en kan legge seg på i en lovbestemmelse for nasjonal minstestandard med tilhørende beregning av årsverksbehov og kostnader.

Utdanningsforbundet mener at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet må innføres i hele grunnskolen samtidig. Trinnsvis innfasing vil svekke formålet med reformen fordi det åpner for flytting av ressurser fra ett trinn til ett annet for å oppfylle lovens krav. Som nevnt mener vi at det er avgjørende at lovfesting av minsteressurs for lærertetthet fastsettes på skolenivå. Vi mener at ressursnivået i en nasjonal standard for lærertetthet minst må tilsvare Eksempel 3 med 20 elever på 8. – 10. trinn, 20 elever på 5. – 7. trinn og 15 elever på 1. – 4. trinn.

Utdanningsforbundet kan subsidiært akseptere en gradvis innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. Denne opptrappingen må lovfestes samtidig med at nasjonal bestemmelse om lærertetthet vedtas. Dersom det ikke gjøres på den måten, frykter vi at en opptrapping ikke vil skje. Det må derfor legges inn i lovteksten fra hvilke datoer opptrappingen skal skje.

Utdanningsforbundet mener en eventuell gradvis innføring bør tas trinn for trinn og starte med ungdomstrinnet. Det vil være rimelig å starte på ungdomstrinnet blant annet som følge av målsettingene i ungdomstrinnsmeldinga om mer praktisk tilnærming i alle fag.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utdanningsforbundet mener at det må være et prinsipp at andre enn myndighetene selv kan beregne merbehovet for lærerårsverk på den enkelte skole. Dette gjelder både mens reguleringen foreligger som et forslag og etter en eventuell innføring av normen. Det er særlig viktig at andre enn myndighetene selv kan kontrollere hvorvidt normen er oppfylt på den enkelte skole. Slik situasjonen er per i dag er det en utfordring at nødvendige data ikke er tilgjengelige på de åpne GSI-sidene for å foreta slike beregninger. Utdanningsforbundet ber

derfor om at departementet umiddelbart foretar tilpasninger i GSI, eventuelt partsinnsyn, som gjør det mulig for andre enn myndighetene selv å hente ut informasjon om hvorvidt den enkelte skole eller skoleeier oppfyller de foreslåtte nasjonale bestemmelsene om lærertetthet på skolenivå.

Utdanningsforbundet har gjennomført egne beregninger for å etterregne departementets anslag for ressursbehovet for de ulike eksemplene i høringsnotatet. Beregningene er gjort med utgangspunkt i datafiler vi har fått oversendt fra departementet. Vi takker for velvillig samarbeid om dette. Et notat om våre beregninger og grunnlaget for dem følger som vedlegg til høringsuttalelsen.

Utdanningsforbundet finner at årsverkstkostnaden for gjennomsnittslønn er om lag 50.000 kr lavere enn den kostnadsfaktoren departementet opererer med. Det har som konsekvens at kostnadene for de ulike eksemplene i høringsnotatet blir lavere enn departementets beregninger. Dersom våre tall legges til grunn, betyr det at reformen blir rimeligere. Det taler for en samtidig innføring av en nasjonal standard for lærertetthet i hele grunnskolen.

3. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever

Utdanningsforbundet ga i sin høringsuttalelse til *NOU 2010: 7 Mangfold og mestring*, som departementets høringsdokument i stor grad bygger på, uttrykk for sterk tilslutning til verdigrunnlaget i den norske fellesskolen hvor likeverd, inkludering og tilpasset opplæring er bærende prinsipper.

Vi pekte samtidig på utfordringen som ligger i at opplæringen og organiseringen av elevene slik den er regulert i §§ 8-1 og 8-2 i opplæringsloven om nærskoleprinsippet og at elevene til vanlig ikke skal inndeles etter kjønn, faglig nivå og etnisitet kan støte mot ønsket om et godt tilpasset og godt faglig utbytte av opplæringen for særlig sent ankomne minoritetsspråklige elever.

Det er et dilemma å finne gode og balanserte løsninger mellom integrering i et klassefellesskap hvor elevene vil kunne ha mangelfulle språklige ferdigheter i norsk og en mer segregert løsning i form av innføringstilbud som i større grad kan tilpasses det språklige nivået eleven er på. Det er en stor utfordring for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet både å skulle lære seg et nytt språk og å skulle følge opplæringen på sitt alderstrinn. Mange av disse elevene kan ha svak eller manglende grunnopplæring fra hjemlandet, og ha kort botid i Norge. Det vil derfor være avgjørende for videre skolegang og senere yrkesdeltakelse at opplæringen blir tilpasset den enkelte elevs bakgrunn og kompetanse på best mulig måte.

For Utdanningsforbundet er det avgjørende å finne en ordning som er til det beste for elevene. Etter en samlet vurdering slutter Utdanningsforbundet seg til at skoleeier får anledning til å etablere innføringstilbud for sent ankomne språklige minoriteter. Utdanningsforbundet vil primært anbefale en ordning med innføringsklasser på nærskolen der elevene kan være tilknyttet en ordinær klasse i for eksempel praktisk-estetiske fag. Vi ser samtidig at det noen steder vil være hensiktsmessig å etablere innføringsskoler hvor det er samlet stor faglig kompetanse og hvor personalet har kompetanse innen flerkulturell forståelse.

I vår høringsuttalelse til *NOU 2010: 7 Mangfold og mestring* satte Utdanningsforbundet som forutsetning for slike innføringstilbud at det ble utarbeidet klare og forpliktende, nasjonale

retningslinjer knyttet til blant annet kompetansekrav, varigheten av tilbudet og eventuelle avvik fra læreplanverket knyttet til kompetansemål, fag- og timefordeling og vurdering med karakter. Dette er kommentert i høringsnotatet, og Utdanningsforbundet gir sin tilslutning til avklaringene. Det er positivt at det er lagt en føring på at disse punktene må fremgå av enkeltvedtaket, men Utdanningsforbundet forventer at disse punktene blir videre presisert, for eksempel i en endring av forskrift til opplæringsloven.

Utdanningsforbundet sluttet seg i hovedsak til lovforslaget og departementets begrunnelser. Vi støtter at opplæringsloven § 15-2 endres slik at fylkesmannen blir klageinstans på vedtak om særskilt språkopplæring i videregående opplæring, på samme måten som fylkesmannen er det på vedtak i grunnskolen. Fylkesmannen er også klageinstans på enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra i videregående opplæring som denne gruppen av elever kan ha rett til. Vi finner det naturlig at samme instans behandler klage på vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om utvidet opplæringstid. Utdanningsforbundet finner det ellers lite ønskelig at en uavhengig klageinstans for behandling av klager på fylkeskommunens vedtak, skal være fylkeskommunen selv.

Østbergutvalget la stor vekt på at elever som benytter seg av et innføringstilbud ikke skal bruke av retten til videregående opplæring, men at tilbudet skal regnes som et "år 0." Utdanningsforbundet slutter seg til utvalgets vurdering og mener dessuten at innføringstilbudet må være frivillig for elevene. Utdanningsforbundet mener også at det bør være mulig å ta Vg1 over to år hvis eleven trenger lengre tid på å tilegne seg fagene i Vg1.

Departementet drøfter i høringsdokumentet om det bør være en rett for eleven og en korresponderende plikt for skoleeier å tilby innføringstilbud for denne elevgruppen. Med henvisning til at det er store variasjoner i kommunestørrelse og antall nyankomne minoritetsspråklige elever i kommunene, mener departementet at det bør ligge til skoleeier å avgjøre om slike tilbud skal etableres.

Utdanningsforbundet har forståelse for departementets argumentasjon. Vi mener likevel at viss prinsippet om fellesskolen og målsetningen om likeverdige opplæringstilbud skal kunne realiseres over hele landet, kan det ikke være opptil skoleeier å fatte slike avgjørelser.

Vår vurdering blir styrket av at departementet slår fast i høringsdokumentet at forslagene "ikke i seg selv (vil) ha økonomiske og administrative konsekvenser" og videre at "de eventuelle ekstra kostnadene ved dette dekkes innenfor gjeldende ramme."

For Utdanningsforbundet er det åpenbart at innføringstilbud, både innføringsklasser og innføringsskoler, vil utløse ekstra kostnader for skoleeier. Vil frykter at kommuner og fylkeskommuner vil reservere seg mot å innføre slike tilbud når de selv må dekke merkostnadene og når tilbudet ikke er obligatorisk, selv om behovet skulle være til stede.

Utdanningsforbundet foreslår at det innføres en plikt for skoleeier i opplæringsloven til å etablere tilbud om innføringsklasse eller innføringsskole dersom den sakkyndige vurderingen peker på et slikt behov.

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

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om at det innføres en ny § 2-16 i opplæringsloven som regulerer opplæringen av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon.

Mennesker som helt eller delvis mangler tale, vil ha behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Med ASK 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 og grafiske symboler eller konkrete. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes av og tillegges mening av andre, kan også omtales som ASK. ASK kan også innebære bruk av kommunikasjonshjelpemidler som kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.

Barn og elever med behov for ASK har kommunikasjonsvansker, men er en meget sammensatt gruppe med personer som blant annet kan ha motoriske vansker/bevegelsesvansker, ervervet hjerneskade og utviklingshemming.

Opplæringsloven har i dag ingen særskilte bestemmelser som regulerer opplæringen for elever som har behov for alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Imidlertid inneholder opplæringsloven generelle bestemmelser om opplæringen, for eksempel §§ 1-3 og 5-1, som gjelder alle elever, inkludert elever med behov for ASK. Denne retten omfatter også utstyr som er nødvendig for å gjennomføre opplæringen.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at forslaget innebærer en presisering av gjeldende rett, men at det likevel er ønskelig å tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket. Vi støtter på denne bakgrunn forslaget om at det gjøres eksplisitt i opplæringsloven at elever som har behov for ASK, har rett til egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonshjelpemidler i opplæringen og at disse elevene også har rett til nødvendig opplæring i å bruke ASK.

Utdanningsforbundet vil ellers peke på at det er et stort behov for grunnleggende kunnskap om ASK i pp-tjenesten og blant undervisningspersonalet.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik
seksjonssjef

Per Arne Sæther
seniorrådgiver

Vedlegg: Notat fra Utdanningsforbundet datert 21.12.11: Høring om lærertetthet: Beregninger om årsverksbehov og kostnadsbehov

Høring om lærertetthet: Beregninger om årsverksbehov og kostnadsbehov

Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 3.10.11 foreslår å innføre en minstenorm for lærertettheten. Normen settes som et maksimumsnivå for gruppestørrelse 2. Det framlegges to modeller, en hvor normen skal gjelde på skolenivå og en hvor normen bare skal gjelde for kommunen samlet. For hver av modellene gis det tre eksempler på grenseverdier for gruppestørrelse 2, separert for 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Eksempelene er:

Maksimumsverdi gruppestørrelse 2	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn
Eksempel 1	18	20	22
Eksempel 2	16	20	21
Eksempel 3	15	20	20

Vi har gjennomført beregninger for å etterregne departementets anslag om ressursbehovet for de ulike modellene og eksemplene som framlegges i departementets høringsnotat.

Ressursbehov årsverk

Datagrunnlag

Gruppestørrelse 2 regnes som elevtimer per lærertimer i ordinær undervisning, dvs. eksklusive spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Datagrunnlaget er skolenes innrapportering til GSI (Grunnskolens informasjonssystem).

I de eksternt tilgjengelige GSI-data er gruppestørrelse 2 bare tilgjengelig på nasjonalt nivå. Verken på kommunenivå eller på skolenivå offentliggjøres tallene for elevtimer og lærertimer i ordinær undervisning. Det er derfor ikke mulig å beregne effekten av høringsnotatets forslag basert på de åpent tilgjengelige GSI-tallene. Det er derfor ikke mulig å finne ut hvilke skoler som fyller eller ikke fyller de foreslåtte kravene til lærertetthet ut fra de åpne datakildene.

Utdanningsforbundet har fått tilgang til de ikke-publiserte data for teller og nevner på skolenivå, etter hovedtrinn. Tallene gjelder skoleåret 2010-2011, basert på situasjonen per 1. oktober 2010, samt skoleåret 2011-12, basert på situasjonen 1. oktober 2011.

Modell med krav til lærertetthet på skolenivå

For de fleste skolene kan tallene for gruppestørrelse 2 regnes ut ved en rett fram divisjon av teller og nevner, dvs. elevtimer dividert på lærertimer i ordinær undervisning.

For en god del skoler er det inkonsistens mellom registrerte lærertimer og elevtimer etter hovedtrinn. Dette gjelder primært spesialskolene. Flere skoler mangler elevtimer men har oppført lærertimer, for noen skoler er det omvendt, en har lærertimer og ikke elevtimer. Både elevtimer og lærertimer skal fratrekkes timer til spesialundervisning. Det en ser, er at en i stor grad fratrekker alle lærertimene på disse spesialskolene, men ikke alltid alle elevtimene. Det finnes også mange skoler

(også ordinære grunnskoler) som har inkonsistens mellom oppgitte lærertimer og elevtimer på de tre hovedtrinnene.

Når antall elevtimer på en skole og trinn er null, blir gruppestørrelse 2 også null. Når antall lærertimer er null, blir gruppestørrelsen udefinert pga. manglende nevner. Vi har håndtert dette ved å definere gruppestørrelse 2 lik null også for de skolene som har registrert elevtimer men ikke lærertimer. Disse skolene vil dermed ikke påvirkes av forslaget til maksimumsnivå for gruppestørrelse 2.

Omregningen fra lærertimer (årstimer) til årsverk følger standarden for beregnede årsverk i GSI. Det vil si at en regner 741 timer per årsverk på 1.-4. samt 5.-7. trinn, og 656 timer per årsverk på 8.-10. trinn.

Tabellene nedenfor viser årsverkskravet for de tre eksemplene i høringsnotatet for kommunale skoler. Ingen fylkeskommunale eller statlige skoler berøres av kravene i de tre eksemplene¹. Tallene stemmer overens med departementets tall oppgitt i høringsnotatet for 2010. Tallene for 2011 ble offentlige etter at departementets høringsnotat forelå.

Høringsnotatets eksempel 1, beregnet årsverkskrav, krav på skolenivå. Kommunale skoler²

	Berørte skoler	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		18	20	22	
GSI 2010	796	465	289	250	1004
GSI 2011	789	478	285	222	985

Høringsnotatets eksempel 2, beregnet årsverkskrav, krav på skolenivå. Kommunale skoler

	Berørte skoler	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		16	20	21	
GSI 2010	1147	1209	289	425	1922
GSI 2011	1157	1241	285	394	1920

Høringsnotatets eksempel 3, beregnet årsverkskrav, krav på skolenivå. Kommunale skoler

	Berørte skoler	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		15	20	20	
GSI 2010	1417	1814	289	687	2790
GSI 2011	1403	1854	285	658	2797

I eksempel 1, som har de svakeste kravene (høyeste maksgrense for gruppestørrelse 2), er det marginalt færre skoler som vil berøres ut fra 2011-tallene, og samlet årsverksbehov blir noe mindre i dette eksempelet. Unntaket er trinn 1-4, hvor årsverksbehovet øker deersom en legger 2011 til grunn.

I eksempel 2 er det flere skoler som berøres av kravet i 2011 enn i 2010. Her øker årsverkskravet for trinn 1-4, men blir noe mindre for trinn 8-10. Resultatet samlet sett gir en omtrent uendret behov.

I eksempel 3 er det færre skoler som berøres i 2010 enn i 2011. Ellers følger endringene i årsverksbehovet samme mønster som i eksempel 2.

¹ Longyearbyen skole eies av Longyearbyen lokalstyre som vi ikke har regnet med blant de kommunale skolene. Skolen ligger over normene foreslått for barnetrinnet både for 2010 og 2011

² Én interkommunal skole er med i tallene i eksempel 2 og 3 for 2010, men fyller kravene i 2011.

Samlet sett viser bildet at årsverksbehovet har endret seg lite siste skoleåret. Slik sett er departementets anslag i høringsnotatet fortsatt det aktuelle nivået på årsverksbehovet i de tre eksemplene.

Private skoler, beregnet årsverkskrav

	Eks 1, 18-20-22		Eks 2, 16-20-21		Eks 3, 15-20-20	
	skoler	årsverk	skoler	årsverk	skoler	årsverk
GSI 2010	36	28	47	43	55	59
GSI 2011	30	23	46	36	54	51

Høringsnotatet varsler at en vil innføre tilsvarende krav om maksimal gruppestørrelse også for de private skolene. Her viser tallene et årsverksbehov på om lag 1 per berørt skole. Årsverksbehovet er gjennomgående gått noe ned fra 2010 til 2011.

Modell med krav til lærertetthet på kommunenivå

Kravet til minste lærertetthet (maksimal gruppestørrelse 2) er i denne modellen satt til å gjelde for kommunen samlet, dvs. kommunen som skoleeier.

Med eller uten rene spesialskoler?

Det vil ha betydning for praktiseringen av en slik samlet vurdering hvorvidt spesialskoler skal tas med når en ser på kommunens samlede ressursbruk.

I lovforslaget er kravet formulert slik for denne modellens del: ”.. skal den enkelte kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider ..”. Det går fram av notatet at en anser avgrensningen til ”ordinær undervisning” ivaretatt ved å anvende gruppestørrelse 2 som indikator.

Den faktiske registreringen av gruppestørrelse 2 for spesialskolenes del tilfredsstiller ikke hensynet til å få målt ressursbruken i ordinær undervisning for disse skolenes del. Flertallet av de kommunale spesialskolene oppfører elevtall i ordinær undervisning (etter fratrekk av spesialundervisning og særskilt norskopplæring) mens lærertimene settes lik null. For modellen på skolenivå er dette problemfritt, her anses skolen å tilfredsstille kravet til gruppestørrelse også når nevneren (ordinære lærertimer) er null. Verre blir det på kommunenivå. Legger en sammen alle skolenes innrapporterte elevtimer etter fratrekk av spesialundervisningen, vil spesialskolene gi et påslag på kommunens samlede elevtimer uten tilsvarende påslag for lærertimene. En vil dermed få registrert en for høy gruppestørrelse 2.

Andre spesialskoler evner å korrigere både elevtimer og lærertimer for spesialundervisningsdelen. Dette er korrekt i henhold til registreringsrutinene i den grad en også har ordinære timer i undervisningen ved disse skolene. Skolene kommer uansett ut med en svært liten gruppestørrelse, på ensifret nivå. Dette reflekterer at en her står overfor et særskilt ressursbehov i undervisningen, selv når timene klassifiseres som ordinære. Skal disse skolene medregnes i kommunens total, vil en her komme ut med lavere gruppestørrelse 2 sammenlagt pga, høy lærertetthet også i den ordinære del av spesialskolenes undervisning. Det kan vanskelig være høringsnotatets intensjon at ordinær undervisning i ordinære kommunale grunnskoler skal kunne ha høyere gruppestørrelse enn maksimumskravet ut fra at en har trukket inn tall for gruppestørrelse 2 for spesialskolenes del.

Årsverksbehovet presentert i departementets høringsnotat er beregnet ut fra GSI-tall hvor spesialskolene er tatt ut. Dermed unngår en mye av problemene ved uheldig føringspraksis for disse skolenes del.

Fra 2011 av oppgis det ikke lenger i GSI hvilke skoler som er spesialskoler. Det betyr at det ikke lenger vil være informasjon i GSI om hvilke skoler som er spesialskoler. Da vil en ikke lenger kunne holde spesialskolene utenfor beregningen, og tallene vil bli påvirket av disse skolenes uryddige datainnmelding. Dette er etter vårt syn et viktig argument for å velge modellen med krav til gruppestørrelse 2 på skolenivå og ikke kommunenivå.

For å sikre sammenliknbarhet med departementets anslag basert på GSI 2010 har vi også for 2011 trukket ut spesialskolene ved beregningen av årsverksbehovet. Det har vi gjort ved å anta at det ikke har skjedd endringer i hvilke skoler som faktisk er spesialskoler i 2011. Vi trekker mao. ut de samme skolene som i 2010-beregningen.

En del elevtimer og lærertimer er av og til oppført under kommunen sentralt. Disse oppføringene er ikke tatt med i departementets beregning og heller ikke i våre tall. Vi synes det er naturlig å regne disse oppgavene på samme måte som spesialskolene, dvs. at de ikke medregnes i de tallene som brukes til å avklare kommunens samlede gruppestørrelse 2.

Interkommunale skoler

Høringsnotatet kommenterer ikke hvordan en skal håndtere interkommunale skoler under modellen med krav til lærertetthet på kommunenivå. En kan betrakte det interkommunale selskapet som egen skoleeier og derfor holde slike skoler utenfor beregningen av lærertetthet for kommunen samlet. Alternativt måtte en fordele lærerressurser og elever fra den interkommunale skolen slik at en kunne regne dem med i den respektive kommunens total for hhv. teller og nevner.

De fleste interkommunale skoler er spesialskoler, og er derfor trukket ut av beregningen på kommunenivå. Det gjenstår da bare tre interkommunale skoler med ordinær undervisning.

Eidebakken skole i Lyngen har en samlet gruppestørrelse 2 på 12,7, herav 14,4 for 8.-10. trinn. De kommunale hjemmesider gir inntrykk av at det bare er Lyngen kommune som forholder seg til denne skolen, dvs. at den neppe lenger har interkommunal aktivitet. Å medregne denne skolen under Lyngen kommune vil ikke få noen virkning, siden Lyngen kommune ligger godt under kravene i alle de tre eksemplene enten Eidebakken medregnes eller ikke. alternativene.

Byremo ungdomsskole er en interkommunal skole for Hegebostad og Audnedal kommuner. Skolen har bare elever i 8.-10. trinn, og alle øvrige kommunale skoler i de to kommunene er begrenset til barnetrinnet. Her viser det seg at uansett hvordan en legger sammen skolene kommer begge kommunene, både med og uten Byremo Ungdomsskole, godt under maksimumskravet for gruppestørrelse for alle de tre eksemplene.

Åna-Sira er en interkommunal barneskole for Flekkefjord og Sokndal kommuner. Begge kommunene ligger under maksimumskravet for gruppestørrelse to for barnetrinnene, både med og uten innregning av den interkommunale skolen.

Både for 2010 og 2011 har det dermed ingen betydning for kommunenes årsverkskrav hvorvidt de interkommunale skolene medregnes, så lenge vi holder de interkommunale spesialskolene unna beregningen. En vet imidlertid ikke hvordan dette vil bli framover. Det er uansett uheldig om en ikke allerede nå avklarer hvordan en vil at interkommunale skoler skal håndteres dersom en velger modellen med samlet gruppestørrelse på kommunenivå.

Det er varslet tilsvarende krav for lærertetthet i private som i kommunale skoler. Det vil ha liten mening å anvende en felleskommunal beregning for private skoleeiere. Her vil det være modellen med krav på skolenivå som må gjøres gjeldende.

Tall for ordinære kommunale skoler

Modellen virker slik at enkeltskoler med lav gruppestørrelse 2 (høy lærertetthet) gir en bonus for kommunen som gjør det mulig for dem å holde lavere lærertetthet (høyere gruppestørrelse) for andre skoler i kommunen. F.eks. vil en kommune med både sentrale og perifere kretser ofte få høy lærertetthet i kretser med et lavt samlet elevtall. Det kan stiles spørsmål ved om dette bør åpne for at sentralskoler i slike kommuner skal kunne øke gruppestørrelsen ut over det som ellers fastlegges som maksimal tillatt nivå.

Våre beregninger, basert på grunnmateriale fra GSI, gir samme tall for ressursbehovet målt som lærerårsverk per oktober 2010 som det som er oppgitt i departementets høringsnotat. Departementets notat ble skrevet før GSI-tallene per 1. oktober 2011 var tilgjengelige.

Høringsnotatets eksempel 1,

	Berørte kommuner	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		18	20	22	
GSI 2010	58	199	48	77	324
GSI 2011	60	202	80	73	357

Høringsnotatets eksempel 2, beregnet årsverkskrav på kommunenivå

	Berørte skoler	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		16	20	21	
GSI 2010	128	913	48	231	1192
GSI 2011	123	952	80	246	1277

Høringsnotatets eksempel 3, beregnet årsverkskrav på kommunenivå

	Berørte skoler	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum
makskrav gr.st.2		15	20	20	
GSI 2010	182	1534	48	496	2078
GSI 2011	171	1565	285	500	2144

Årsverkskravet slår sterkest ut på trinn 1-4 og svakest på trinn 5-7. I eksempel 1 blir bare 14 prosent av kommunene berørt, mens i eksempel 3 blir 40 prosent berørt. De fleste som berøres ligger nær grensene og får derfor moderate krav om ressursøkning.

Det er en viss økning i årsverkskravet fra 2010 til 2011. Samtidig er antall berørte kommuner enten stabilt (eksempel 1) eller redusert (eksempel 3). Dette tyder på at mange kommuner opplever en naturlig styrking av lærertettheten pga. redusert elevtall, mens andre (og noe færre) kommuner møter et innflyttingspress som lett leder til lærertetthet ut over de foreslåtte skrankene.

Ressursbehov kostnader

Kostnad per årsverk

Departementets høringsnotat oppgir hvor store kostnader det vil medføre å innføre maksimalgrenser for gruppestørrelse 2. Kostnadsanslagene gis per hovedtrinn.

I beregningen har departementet benyttet en kostnadsfaktor på 608.500 kroner per årsverk (opplyst per e-mail fra KD). Vi mener dette er for høyt, at en korrekt kostnadsfaktor i snitt for grunnskolen vil være på 561.850 kroner. Dette er vesentlig lavere enn departementets tall. Når en tar hensyn til at stillingsstrukturen varierer med trinn, får vi en enda lavere kostnad enn dette snittet.

Kostnadsfaktoren er beregnet ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig grunnlønn for undervisningsstillingene (lærer, adjunkt, adjunkt med tillegg, lektor og lektor med tillegg) per desember 2010, tall fra PAI-registeret til KS. Her har en lagt til sosiale tilleggskostnader (feriepengepåslag, SPK-avgift, arbeidsgiveravgift) for å få fram de samlede lønnskostnadene. Den snittkostnaden som da framkommer, er oppjustert til kroneverdien per 2012 ved å benytte prisreguleringssatsen anvendt i finansdepartementets anslag for årene 2011 og 2012 (hhv. 3,1 og 3 prosent økning).

Så langt er dette en kurant metode som vi også benytter i vårt anslag.

I våre beregninger har vi brukt samme utdrag fra PAI-registeret som departementet, dvs. snittlønn for de fem undervisningsstillingene per desember 2010. Så har vi lagt til de sosiale utgiftene på følgende måte:

- feriepenger gis ut fra lønn ekskl. ferieperioden året før ferieåret. Satsen er på 12 %. Regnet ut fra full lønn i 12 måneder blir påslaget på 1,23 %. Snittlønn 2010 er noe lavere enn desemberlønna. Feriepengene for 2011 har vi regnet som 1,23 % av (12 ganger desemberlønn 2010) redusert med 0,5 prosent. Dette fordi årslønnsveksten var på ca. 1,5 % fra desember 2009 til desember 2010, og lønnsreguleringen skjer i hovedsak rundt mai måned
- arbeidsgivers avgift til SPK er på 10,46 % av lønn pluss feierpengepåslaget
- arbeidsgiveravgiften er regnet som 14,1 % av lønn pluss feriepengepåslag pluss SPK-avgift.

Her kan det være mindre ulikheter i metodikken. Det kan virke som om departementet har regnet feriepengepåslaget av lønnsnivået inneværende år i stedet for av fjorårets opptjening, og at en ikke har korrigert for at desemberlønna i 2010 ligger lavere enn den snittlønna som utgjør feriepengegrunnlaget for utbetaling i 2011.

Et viktigere avvik er at departementet har regnet grunnlønn pluss funksjonstillegg. Slike tillegg gjelder kontaktlærere, sosiallærere, elevrådskontakt, sosiallærer ol. Siden verken elevtall eller antall elevtimer endres av å sette tak for gruppestørrelse 2, vil utgiftene til slike funksjoner normalt ikke påvirkes av reformen. Det kan tenkes situasjoner hvor en rent administrativt vil finne det naturlig å øke antall kontaktlærere når gruppestørrelsen reduseres. En kan også tenke seg at økte kostnader til lærerlønn vil gjøre skolene mer opptatt av å begrense funksjonstilleggene ved å redusere antall lærere med slike funksjoner selv når elevtallet ikke påvirkes. Vi finner det derfor lite rimelig å kostnadsberegne økte årsverkskrav med en forutsetning om tilsvarende vekst i antall lærere med funksjonstillegg.

Når en regner lønn inklusive funksjonstillegg, og i tillegg regner lønnskostnaden i 2010 som om en det året får et feriepengepåslag beregnet ut fra at feriepengene skal utgjøre 12,3 prosent av desemberlønna 2010 ganger 11, så gir det et resultat i 2012-kroner lik departementets anslag på 608.000 kroner.

Faktisk feriepengepåslag regnes ut fra snittlønna året før feriepengene utbetales. Denne snittlønna ligger nominelt en god del lavere enn desemberlønna i samme kalenderår. Siden feriepengepåslaget inngår i grunnlaget for SPK-avgift samt arbeidsgiveravgift, for dette momentet en sterkere betydning enn kroneavviket i feriepengegrunnlaget isolert.

Dette momentet kan forklare om lag halvparten av differansen mellom den lønssatsen vi har kommet fram til og departementets anslag. Den andre halvparten skyldes at vi ikke finner det riktig å forutsette økte funksjonstillegg i beregningene, vi har derfor regnet kostnadsveksten knyttet til grunnlønna alene.

Kostnadene er ulike for de ulike trinn

Årsverkskostnaden omtalt ovenfor er et gjennomsnitt for de fem stillingskodene lærer, adjunkt, adjunkt med tillegg, lektor og lektor med tillegg.

Som både departementets og våre tall viser, vil det i begge modellene og i alle tre eksemplene være et markert høyere behov for økning i årsverk på trinn 1.-4. enn for grunnskolen samlet.

GSI gir oppgaver over undervisningstimer og dermed beregnede årsverk til ordinær undervisning, fordelt på trinn. I lønnsregistrene har en imidlertid en fordeling av årsverk og av lønn etter stillingskode, men uten trinnfordeling. Det finnes ikke registertall som gir årsverk per stillingskode fordelt på trinn.

Uansett er det slik at stillingskodene er ulikt representert på de ulike trinn. For 1. – 4. trinn er det svært få lektorer med eller uten tillegg, og også få adjunkter med tillegg. Her vil de fleste undervisningstimene gis av lærere eller adjunkter³.

En kommer ut med for høye anslag om en antar at kostnadsveksten er lik gjennomsnittlig årsverkskostnad i grunnskolen multiplisert med årsverksbehovet. En må forholde seg til at årsverkskostnaden i snitt er lavere på trinn 1-4, hvor en har den sterkeste årsverksveksten.

Vi har tatt hensyn til dette ved at vi for 1. – 4. trinn beregner en årsverkskostnad lik snittet for stillingskodene lærer samt adjunkt (uten tillegg). Denne kostnaden multipliseres med årsverksbehovet på 1. – 4. trinn. Så regnes en snittkostnad for 1. – 5. trinn, beregnet slik at snittet for alle trinn samlet blir det en får ved å slå sammen alle de fem stillingskodene for grunnskolen samlet. Denne snittkostnaden benyttes for 5.-7. trinn og for 8.-10- trinn.

Resultatet gir en snittkostnad per årsverk på 1.-4. trinn på 544.324 kroner per årsverk, og for 5-7. samt 8.-10 trinn på 571.410 kroner per årsverk. Snittet er på 561.850 kroner for grunnskolen samlet, slik som oppgitt ovenfor. Alle disse tallene er regnet i 2012-kroner og inkluderer sosiale kostnader (feriepåslag, pensjonsavgift, arbeidsgiveravgift).

Kostnader ved modell 1

Modell 1 etablerer maksimalkrav for gruppestørrelse 2 for hver enkelt skole. Årsverksbehovet som følger av dette kravet i de tre eksemplene er omtalt ovenfor. Ressurskravet målt i 2012-kroner er beregnet som de trinnsesifikke årsverkssatsene omtalt ovenfor multiplisert med årsverksbehovet.

I tabellene nedenfor har vi bare tatt med offentlige årsverkskostnader. Det betyr at vi ikke tar med private skoler uten offentlig støtte (her er det 1-2 skoler som er berørt). Kostnaden for private skoler settes til 85 % som er den gjennomsnittlige offentlige stønadsandelen.

³ Også førskolelærere med tilleggskompetanse kan undervise på 1.-4. trinn, men deres lønnsnivå er på linje med lærere og adjunkter.

I høringsnotatet omtales departementets kostnadsanslag som om de gjelder kommunale skoler alene. I en e-post fra departementet opplyses det imidlertid at anslaget også inneholder kostnadene for de private skolene med statsstøtte. Sammenlikningen nedenfor er basert på dette.

Høringsnotatets eksempel 1, beregnede kostnadskrav, millioner 2012-kroner

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	18	20	22		
Kommunale	253	165	143	561	550
Private	3,4	3,2	6,8	13,4	11
Sum, vår beregning	256	169	149	574	561
Departementets anslag	290	180	160	630	
differanse: dep - våre	34	11	11	56	

Høringsnotatets eksempel 2, beregnede kostnadskrav, millioner 2012-kroner

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	16	20	21		
Kommunale	658	165	243	1066	1063
Private	7,0	3,2	10,0	20,2	17
Sum, vår beregning	665	169	253	1086	1080
Departementets anslag	740	180	260	1180	
differanse: dep - våre	75	11	7	94	

Høringsnotatets eksempel 3, beregnede kostnadskrav, millioner 2012-kroner

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	15	20	20		
Kommunale	988	165	392	1545	1548
Private	10,0	3,2	14,3	27,5	23
Sum, vår beregning	998	169	406	1572	1571
Departementets anslag	1100	180	440	1720	
differanse: dep - våre	102	11	34	148	

Som tabellen viser ligger departementets kostnadsanslag om lag 10 prosent for høyt, basert på årsverksbehovet beregnet ut fra GSI 2010. Det er særlig for trinn 1-4 at differansen blir påtakelig.

Resultatet basert på GSI 2011 ligger tett opptil de 2010-baserte tallene. I denne modellen, basert på skolenivå, var det en beskjeden nedgang i årsverksbehovet for eksempel 1 og 2.

Kostnader ved modell 2

Modell 2 lar kommunale skoler bli regnet felles per kommune. Har en skole høy lærertetthet (lav gruppestørrelse 2) tillater modellen at andre skoler kan ha lavere lærertetthet enn normen (høyere gruppestørrelse 2 enn taket) bare kommunen samlet kommer ut med en gruppestørrelse som ligger under fastlagt norm.

Også her er anslått årsverksbehov det samme i departementets høringsnotat og i våre beregninger. Avviket i kostnadsanslag skyldes derfor at vi mener kostnaden per årsverk er lavere enn departementets tall samlet sett, og at vi tar hensyn til at kostnaden per årsverk er lavere på de lavere trinnene enn på de høyere trinnene.

Eksempel 1, kostnadsbehov på kommunenivå, kommunale skoler. Mill 2012-kr

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	18	20	22		
Beregnet kostnad	108	27	44	180	197
KDs anslag	120	30	50	200	
Differanse	12	3	6	20	

Eksempel 2, kostnadsbehov på kommunenivå, kommunale skoler. Mill 2012-kr

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	16	20	21		
Beregnet kostnad	497	27	132	656	704
KDs anslag	560	30	140	730	
Differanse	63	3	8	74	

Eksempel 3, kostnadsbehov på kommunenivå, kommunale skoler. Mill 2012-kr

GSI 2010	trinn 1-4	trinn 5-7	trinn 8-10	Sum	GSI 2011
makskrav gr.st.2	15	20	20		
Beregnet kostnad	835	27	283	1146	1183
KDs anslag	940	30	310	1280	
Differanse	105	3	27	134	

Avvikene i kostnadsanslag er naturlig nok noe svakere her enn i modell 1, siden årsverksbehovet gjennomgående er mindre i modell 2. Like fullt er avvikene av betydning, og utgjør en differanse på rundt 10 %.

En forskjell mellom modellene er at når gruppestørrelsen beregnes på kommunenivå, vil årsverk behovet øke noe fra 2010 til 2011, og det vil også gjelde kostnadsnivået.

Valg av modell og valg av nivåer på maksimaltaket for gruppestørrelse 1 vil måtte vurderes ut fra mange ulike hensyn, hvor hensynet til det pedagogiske opplegget og en tilfredsstillende undervisningssituasjon må veie tyngst. En må likevel forvente at kostnadene ved de to modellene og de tre eksemplene vil bli trukket inn i avveiningen. Det er derfor svært uheldig når departementet legger en for høy kostnadsnorm til grunn for sine betraktninger.