



Innst. 161 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:100 S (2013–2014)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Tyvand, Hans Fredrik Grøvan, Rigmor Andersen Eide og Geir S. Toskedal om tidlig innsats i grunnskolen gjennom økt lærertetthet på 1.–4. trinn

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en nasjonal bestemmelse for lærertetthet på skolenivå i grunnskolen, som fastsetter en grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 1.–4. trinn på 16 elever, og for 5.–10. trinn på 24 elever.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Sigmund Steinnes, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Vinje og Kristian Støback Wilhelmsen, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til Represen-

tantforslag 8:100 S (2013–2014), om tidlig innsats i grunnskolen gjennom økt lærertetthet på 1.–4. trinn.

Komiteen viser til St.meld. nr. 16 (2006–2007) Tidlig innsats for livslang læring og Innst. S. nr. 164 (2006–2007) der en samlet komité slo fast at «tidleg innsats må bli eit gjennomgåande prinsipp i lærings-samanheng, ikkje berre i småbarnsalderen. Systemet må omstille seg frå ei vente-og-sjå-haldning til at innsats blir sett inn så tidleg som mogleg». Selv om mye er gjort for å styrke arbeidet for tidlig innsats i utdanningen, er det mye som gjenstår før utdannings-systemet klarer å ta tak i hver enkelt elevs behov på et så tidlig tidspunkt som mulig. Fortsatt reproduserer utdanningssystemet sosiale forskjeller, og fortsatt er det mange elever som ikke får den hjelpen de trenger tidlig i utdanningsløpet for å trives, lære og mestre skolen. Stikk i strid med intensjonen i stortingsmeldingen er det fortsatt slik at andelen elever med spesialundervisning øker utover i utdanningsløpet.

Komiteen mener det er sterkt behov for å ta nye grep for å sikre tidlig innsats i norsk skole. Komiteen mener vi må snu trenden med at stadig mer spesialundervisning settes inn sent i skoleløpet. Komiteen mener at kunnskapshull må fylles i det øyeblikk de oppstår, og at tiltak må settes inn så tidlig som mulig i opplæringsløpet.

Komiteen mener kjernen i utdanningen handler om forholdet mellom lærer og elev. Det gode møtet mellom læreren og eleven skaper motivasjon, mestring og lærelyst. Det er avgjørende for tidlig innsats at lærerne har den pedagogiske og faglige kompetansen som trengs for å møte hver enkelt elev og hennes behov. I tillegg til kompetanse er tid en viktig faktor for tidlig innsats. Læreren må ha tid til å se og hjelpe enkelteleven.

Komiteen vil påpeke at Norge har relativt høy lærertetthet sammenliknet med andre land, noe som

blant annet henger sammen med spredt bosetting og Norges mange små skoler. I tillegg har Norge få spesialskoler, hvilket gjør at flere elever med lærevansker er integrert i ordinær undervisning enn i mange andre land.

Komiteen viser til en beregning Utdanningsforbundet har gjort med utgangspunkt i tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), som viser at antallet elever på skoler med gjennomsnittlig gruppestørrelse over 20 elever har økt fra 14 til 25 pst. fra 2002 til 2013. Samtidig får elevene i den ordinære undervisningen en mindre andel av lærernes tid nå enn før. I 2001–2002 gikk 79 pst. av lærertimene til ordinær undervisning, mot 75 pst. i 2011–2012. I samme periode økte spesialundervisningens andel av de totale lærertimene fra 15 til 18 pst. Dette innebærer at stadig flere elever deler på mindre lærerressurser.

Komiteen er opptatt av at lærerne skal ha tilstrekkelig tid til å tilrettelegge undervisningen for alle elever. Tidlig innsats krever at lærerne har mulighet til å tilpasse undervisningen til hver enkelt elev. Komiteen er bekymret for om lærerne i tilstrekkelig grad har dette handlingsrommet i dag.

Komiteen har merket seg at forskningen spriker når det gjelder sammenhengen mellom antall lærere per elev og læringsresultater. Det finnes undersøkelser som viser at små klasser har positiv effekt, mens annen forskning legger vekt på at andre forhold er av større betydning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser i den forbindelse til at en ny, omfattende undersøkelse om klassestørrelse, publisert av det amerikanske National Education Policy Center ved Universitetet i Colorado i 2014, konkluderte med at klassestørrelse har stor betydning for elevenes læringseffekt.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til FOU-rapporten «Spesialundervisning – drivere og dilemma» Rapport IRIS – 2012/017, publisert av KS, og merker seg at en av konklusjonene er at lavere lærertetthet gir mindre tilpasset opplæring. Rapporten konkluderer også med at muligheten til mer fleksibel organisering av den ordinære undervisningen er en nødvendig forutsetning for å lykkes med å redusere behovet for spesialundervisning. Disse medlemmer mener økt lærertetthet vil gi økt fleksibilitet i ordinær undervisning.

Disse medlemmer har også merket seg at flere forskningsrapporter og forskningsgjennomganger, deriblant OECDs Education at a Glance 2014, konkluderer med at økt lærertetthet gir størst mer-

verdi på de laveste klassetrinnene og er viktigst for faglig svake elever, elever med utenlandsk opprinnelse og elever som har en bakgrunn med lav sosioøkonomisk status. Disse medlemmer viser til at de samme elevgruppene er overrepresentert i både spesialundervisningen og frafallsstatistikken. Disse medlemmer mener derfor at økt lærertetthet i de laveste klassetrinnene er en målrettet og treffsikker satsing på tidlig innsats i skolen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at selv om tidlig innsats tilsier styrking av ressursene inn mot de laveste årstrinnene, så bør en i utredningen av en ressursnorm også vurdere behovet for styrking av mellomtrinnet og ungdomstrinnet.

Dette medlem mener videre at regjeringen i utredningen bør vurdere å innføre ressursnormen parallelt for alle trinn slik at ressursnormen ikke kun innebærer en ressursforskyvning fra høyere trinn til de laveste trinnene på barneskolen, men en reell sikring av lærerressursene i hele grunnsopplæringen i tråd med de faktiske behovene.

Dette medlem vil understreke at innføring av en ressursnorm må fullfinansieres fra staten slik at skoleeierne ikke tvinges til å kutte i andre deler av skolens budsjett for å oppfylle normen.

Komiteen mener læreren spiller en avgjørende rolle i barns og unges skolegang. Lærerens personlige og faglige forutsetninger, kombinert med nok tid og ressurser, er vesentlige betingelser for at elevene skal ha en positiv utvikling i starten. Komiteen mener man er avhengig av et visst antall lærere i skolen for at det skal være god nok tid til oppfølging, undervisning, samarbeid og faglig oppdatering.

Komiteen er opptatt av å lytte til lærerne, som sammen med elevene er de som kjenner skolehverdagen best. Tidstyvundersøkelsen forskningsstiftelsen FAFO gjorde på vegne av Utdanningsforbundet i 2009, viste at tre av fire lærere mente de ikke hadde tid til å utføre arbeidsoppgavene sine på en skikkelig måte. Lærernes organisasjoner har derfor tatt til orde for en ressursnorm i grunnskolene, et krav både Foreldreutvalget for grunnsopplæringen og Elevorganisasjonen støtter.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at rapporten «Reservestyrken» av lærere, som TNS Gallup gjennomførte på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2011, viste at store klasser og liten tid til hver enkelt elev er en viktig grunn til at lærere slutter i jobben. Disse medlemmer tror derfor at en norm for lærertetthet som gir lærerne mer tid til hver elev, vil redusere lærerflukten fra norske klasserom og på sikt gjøre læreryrket mer attraktivt.

Komiteen minner om at skoletilbudet på 1.–4. trinn er kommunenes ansvar. Før 2003 fastsatte opplæringsloven et såkalt klassesdelingstall. For 1. klasse krevde loven at det skulle være to pedagoger i hver undervisningstime når det var mer enn 18 elever i klassen. Da klassesdelingstallene ble tatt ut av loven og erstattet med kravet om at undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlige (jf. opplæringsloven § 8-2), fattet Stortinget et plenumsvedtak om at de tidligere klassesdelingstallene fortsatt skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling. Regjeringen Stoltenberg II stadfestet senest i Prop. 129 L (2012–2013) at dette plenumsvedtaket måtte få konsekvenser for forståelsen av gjeldende § 8-2 i loven. Dette innebærer at skoleeierne har ansvar for at alle skoler, som et minimum, fortsatt skal tildeles like mange lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassesdelingstallene, men ressursene blir bundet til skolenivå og ikke klasse/gruppenivå. En rekke medieoppslag de senere år har vist at mange kommuner ikke forholder seg til klassesdelingstallet, spesielt i første klasse, og at det ofte ikke settes inn ekstra pedagogressurs i 1. klasse før det er mer enn 28 elever per undervisningstime.

Komiteen mener det ikke vil være klokt å gå tilbake til klassesdelingstallet, fordi det ble et for rigid krav til organisering av undervisningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at alternativene til et krav om lærertetthet på klassenivå er å fastsette et krav på enten skole- eller kommunenivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om hvordan en nasjonal bestemmelse for lærertetthet i grunnskolen kan innføres på skole- eller kommunenivå.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti mener det i første omgang vil være naturlig å knytte innføringen av en slik bestemmelse til barnetrinnet på grunnskolen, der det er spesielle behov knyttet til tidlig innsats.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at forskningen spriker noe hva gjelder sammenhengen mellom lærertetthet og læringsresultater, men at det langt på vei er påvist at lærertettheten i seg selv ikke er avgjørende for læringsutbyttet. Videre mener

disse medlemmer at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet kan føre til negative fordelingskonsekvenser ved at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere vil måtte prioritere lærerressurser fra skoler med ekstra behov og over på andre skoler for å oppfylle et statlig bestemte normtall. Disse medlemmer mener dette vil skape en lite treffsikker skolepolitikk som i verste fall vil gå ut over de elevene som trenger ekstra hjelp.

Disse medlemmer viser til at Statistisk sentralbyrå framskriver en betydelig lærermangel i Norge. Disse medlemmer er i den sammenheng bekymret for at en lærertetthetsnorm vil gjøre at kommunene ikke har noe annet valg enn å ansette ikke-kvalifiserte i skolen. Læreren er den viktigste faktoren for elevenes læring, og disse medlemmer viser til at det er godt dokumentert i forskningen at det er en klar sammenheng mellom lærernes pedagogiske og faglige kompetanse og elevenes læringsutbytte. Disse medlemmer mener derfor det er viktigere å prioritere kompetanseutvikling for lærere framfor å innføre en nasjonal norm knyttet til klassestørrelser. I visshet om at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet kan medføre vanskeligheter med å rekruttere kvalifiserte lærere, ønsker ikke disse medlemmer å gå inn for forslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det har vært en økning i antall ansatte i skolen fra 2005 til 2013, og at den rødgrønne regjeringen i statsbudsjettet for 2013 satte av midler til 600 nye lærere for å øke lærertettheten på ungdomstrinnet. Reduksjon av unødvendig byråkrati og bruk av andre yrkesgrupper som kan avlaste lærerne, vil frigjøre tid og bidra til en mer målrettet bruk av lærerressursene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser i denne sammenheng til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2015, hvor det ble foreslått en styrking og øremerking av skolehelsetjenesten. Disse medlemmer er bekymret for utviklingen i kommuneøkonomien og understreker viktigheten av å prioritere kommunene for å sikre kvalitet og et tilstrekkelig antall lærere i skolen. Disse medlemmer viser i den sammenheng til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2015, hvor det ble foreslått å styrke kommuneøkonomien med ca. 3 mrd. kroner utover regjeringen og samarbeidspartienes opplegg.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Senterpartiets alternative budsjett for 2015 med forslag om å øke kommuneøkonomien med 3,7 mrd. kroner utover vedtatt budsjett.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at Stortinget ikke kan fraskrive seg ansvaret for å føre en nasjonal skolepolitikk som sikrer et likeverdig skoletilbud for alle elever, uavhengig av bosted. Disse medlemmer mener at en satsing på tidlig innsats i skolen gjennom en nasjonal norm for lærertetthet vil bidra til å utjevne ulikheter i skolen og kommune, og sikre flere elever godt læringsutbytte av ordinær undervisning.

Disse medlemmer viser til at økt lærertetthet vil gi mer fleksibilitet i undervisningen, slik at læreren kan benytte seg av ulike undervisningsmodeller, og at erfaringer viser at en satsing på økt lærertetthet i de laveste klassetrinnene gir positive resultater. Da Dovre kommune innførte en ny modell for tidlig innsats, blant annet med økt lærertetthet i 1. til 4. trinn, ble andelen elever med behov for spesialundervisning halvert på ett år, og har siden ligget under 5 pst.

Disse medlemmer er opptatt av at læring skjer i møtet mellom lærer og elev. Lærernes kompetanse er viktig, men selv de beste lærerne sliter med tid til å se og støtte enkelteleven når klasserommet blir for fullt. Dette gjelder ikke bare på de laveste trinnene, men i hele grunnskolen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener derfor det er behov for en ressursnorm på skolenivå for lærertetthet på 1.–10. trinn.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en nasjonal bestemmelse for lærertetthet på skolenivå i hele grunnskolen, som fastsetter en maksimumsgrense på 15 elever for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 1.–4. trinn, og maksimumsgrense på 20 elever for 5.–10. trinn. Regjeringen bes komme tilbake med videre bestemmelser og tidsplan for implementering.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener det bør være en grense på 16 elever som gjennomsnittlig klassestørrelse i 1.–4. årstrinn. For å hindre at en slik bestemmelse fører til overflytting av lærere fra høyere trinn, med påfølgende økte gruppestørrelser på mellomtrinnet og i ungdomstrinnet, mener dette medlem at det bør fastsettes en

grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 5.–10. trinn på 24 elever.

Dette medlem fremmer med dette forslaget i dokumentet.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om hvordan en nasjonal bestemmelse for lærertetthet i grunnskolen kan innføres på skole- eller kommunenivå.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en nasjonal bestemmelse for lærertetthet på skolenivå i grunnskolen, som fastsetter en grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 1.–4. trinn på 16 elever, og for 5.–10. trinn på 24 elever.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en nasjonal bestemmelse for lærertetthet på skolenivå i hele grunnskolen, som fastsetter en maksimumsgrense på 15 elever for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 1.–4. trinn, og maksimumsgrense på 20 elever for 5.–10. trinn. Regjeringen bes komme tilbake med videre bestemmelser og tidsplan for implementering.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:100 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Tyvand, Hans Fredrik Grøvan, Rigmor Andersen Eide og Geir S. Toskedal om tidlig innsats i grunnskolen gjennom økt lærertetthet på 1.–4. trinn – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 10. februar 2015

Trond Giske

leder

Torgeir Knag Fylkesnes

ordfører