



Innst. 183 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:129 S (2015–2016) og Dokument 8:6 S (2016–2017)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Hans Fredrik Grøvan, Geir Sigbjørn Toskedal og Anders Tyvand om økt lærertetthet og en maksimalgrense for gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå, og Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Torgeir Knag Fylkesnes og Karin Andersen om økt lærertetthet for en inkluderende fellesskole

Til Stortinget

Sammendrag

I Dokument 8:129 S (2015–2016) fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en maksimalgrense for gjennomsnittlig gruppestørrelse per lærer i grunnskolen, slik at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen på skolenivå ikke overstiger 16 elever i 1.–4. trinn, eller 24 elever på 5.–10. trinn i ordinære timer.»

I Dokument 8:6, (2016–2017) fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen innføre en minsteresursnorm for lærertetthet på skolenivå, med 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–10. trinn.
2. Stortinget ber regjeringen framskaffe et kunnskapsgrunnlag om den reelle situasjonen i Skole-Norge vedrørende klassestørrelse og lærertetthet for hvert av grunnskolenes trinn.

3. Stortinget ber regjeringen redegjøre for hvordan Stortingets vedtak fra 18. juni 2003, 'Klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassesdeling er opphevet', blir fulgt opp.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Ivar Odnnes, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til representantforslagene.

Komiteen viser til at Dokument 8:129 S (2015–2016) og Dokument 8:6 S (2016–2017) omhandler samme tema og har til dels tilnærmet like forslag. Av den grunn blir de to representantforslagene her behandlet under ett.

Komiteen viser til et omforent og mangeårig arbeid for tidlig innsats i grunnskolen. Selv om mye er gjort for å styrke arbeidet for tidlig innsats gjennom ulike tiltak og initiativ, gjenstår det fortsatt en del før utdanningssystemet klarer å ivareta hver enkelt elevs behov på et så tidlig tidspunkt som mulig. Komiteen viser til at utdanningssystemet fortsatt reproducerer sosiale forskjeller, og at det fortsatt er mange elever som ikke får den hjelpen de trenger tidlig i utdanningsløpet for å mestre skolen og nå de de-

finerte læreplanmålene. Stikk i strid med politiske føringer er det fortsatt slik at andelen elever med spesi- alundervisning øker utover i utdanningsløpet.

Komiteen viser til at det er bred politisk enighet om at kjernen i undervisningen handler om forholdet mellom lærer og elev. Det gode møtet mellom læreren og eleven skaper motivasjon, mestring og lærelyst. I tillegg til lærerens kompetanse er tid en viktig faktor for å realisere målsettingen om tidlig innsats overfor den enkelte elev og elevgruppen som sådan.

Komiteen viser til tidligere behandlinger av tilsvarende forslag om norm for lærerdekning på skolenivå, bl.a. i Innst. 161 S (2014–2015), og til komiteens merknader og mindretallsforslag i den forbindelse.

Komiteen er kjent med at Kunnskapsdepartementet har satt i gang forskningsprosjekter for å undersøke effekten av ulike former for økt lærertetthet i barneskolen. Konklusjonene fra dette arbeidet vil imidlertid ikke være klare før prosjektene avsluttes skoleåret 2019–2020.

Komiteen viser for øvrig til at statsråden i sitt svarbrev 4. november 2016 om representantforslag 129 S (2015–2016) til komiteen varsler at regjeringen vurderer andre tiltak for å styrke arbeidet med tidlig innsats. Komiteen imøteser at forslag om dette oversendes Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer forslag 2 og 3 i Dokument 8:6 S (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen framskaffe et kunnskapsgrunnlag om den reelle situasjonen i Skole-Norge vedrørende klassestørrelse og lærertetthet for hvert av grunnskolens trinn.»

«Stortinget ber regjeringen redegjøre for hvordan Stortingets vedtak fra 18. juni 2003, om at klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedeling er opphevet, blir fulgt opp.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre vil understreke at faglig sterke og kvalifiserte lærere er avgjørende for hver enkelt elevs læringsutbytte. Disse medlemmer viser til at Norge er blant de landene som bruker mest penger per elev. Statistikk viser at gruppestørrelse 2 har ligget på omtrent 16 elever per lærer siden begynnelsen av 1990-tallet. Disse medlemmer mener en nasjonalt bestemt ressursnorm på skolenivå ikke er det beste svaret på de

utfordringene norsk skole står overfor i dag. Den største utfordringen er fortsatt å få mange nok kvalifiserte lærere, å sikre rekruttering av studenter til lærerutdanningen og å sikre at dyktige lærere fortsetter å jobbe i skolen. Det krever også at ressursene prioriteres på dette.

Disse medlemmer mener mye tyder på at en nasjonal ressursnorm vil kunne være svært kostbar, og konstaterer at vi samtidig har lite kunnskap om effekten av økt lærertetthet. Forslagsstillerne peker på flere studier som blant annet viser at det er en merverdi med økt lærertetthet, særlig for de laveste klassetrinnene og for faglig svake elever. Disse medlemmer understreker at dette er en viktig grunn til at regjeringspartiene og samarbeidspartiene Kristelig Folkeparti og Venstre i de siste års budsjettforlik om statsbudsjettet har prioritert høyt å bevilge ekstra ressurser til flere lærere på 1.–4. trinn. Økte ressurser tidlig i utdanningsløpet har størst betydning for de elevene som trenger det mest.

Disse medlemmer viser til at forskningen likevel spriker noe hva gjelder sammenhengen mellom lærertetthet og læringsresultater, og at flere forskere framhever at andre faktorer er vel så viktige for læringsutbyttet. Disse medlemmer viser blant annet til SSBs evaluering «Effekter av satsing på økt lærertetthet» fra 2016, som allerede i innledningen slår fast at «satsingen førte til lavere gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning, men vi finner så langt ingen tegn til at elevenes læringsutbytte økte». Disse medlemmer viser til at Kunnskapsdepartementet har igangsatt forskningsprosjektet LÆREEFFEKT, som vil gi verdifull kunnskap om effekten av lærertetthet og andre tiltak i norske klasserom. Disse medlemmer mener at det ikke er bevist at en norm for lærertetthet er det riktige svaret. En så kostnadskrevende og omfattende reform som innføringen av en nasjonal norm for lærertetthet må bygge på tydelige faglige råd, og disse medlemmer vil avvende resultatene av forskningsprosjektet.

Disse medlemmer mener dessuten at det er en rekke utfordringer knyttet til et slikt forslag. Hovedutfordringen er at det reduserer skoleeierens mulighet til å prioritere ressursene i tråd med lokale behov. For disse medlemmer står verdien av det lokale skoleeierskapet høyt. Disse medlemmer frykter også at en lite treffsikker norm i verste fall kan gå ut over de elevene og de skolene som trenger mest hjelp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at for mye av lærerens tid går med til andre oppgaver enn å følge opp barna og gi god opplæring. Flertallet mener det er behov

for å ta et sterkere nasjonalt initiativ enn det regjeringen til nå har gjort for å avbyråkratisere lærerrollen. Flertallet mener det er behov for flere yrkesgrupper i skolen, slik at mer av lærernes tid frigis til undervisning og til å følge opp elevene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil ha flere lærere i skolen og gi læreren mer tid til å være lærer. Disse medlemmer mener det er behov for å innføre en norm for lærertetthet som sikrer en viss ressurstilgang i skolen. Disse medlemmer viser til forslagene i dokumentene der ulike normtall skisseres på ulike trinn og nivåer. Disse medlemmer viser også at det var delte syn i høringen på hvordan en norm for lærertetthet ville slå ut i skolen. Disse medlemmer mener derfor det er for tidlig å ta stilling til hvordan en slik norm konkret skal se ut. Det er viktig at en norm for lærertetthet utarbeides i nær dialog mellom partene i skolen, slik at den bidrar til å sikre en viss ressurstilgang, samtidig som den er fleksibel nok til at skoleeiere kan tilpasse innsatsen etter behov. Disse medlemmer ønsker derfor at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med et forslag til hvordan en nasjonal bestemmelse for lærertetthet i grunnskolen kan innføres på skole- eller kommunenivå.

Disse medlemmer mener en god kommuneøkonomi er helt avgjørende for hvorvidt kommunene har mulighet til å prioritere skolen og ansette flere lærere. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2017 og forslag om å øke overføringene til kommunene med om lag 3 mrd. kroner utover regjeringens forslag til statsbudsjett.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er opptatt av at lærerne skal ha tilstrekkelig tid til å tilrettelegge undervisningen for alle elever. Disse medlemmer mener en lærerressursnorm på skole- eller kommunenivå er et mindre rigid ressursmål enn det gamle klassesdelingstallet ved at det sikrer ressurstilgangen lokalt, uten å virke begrensende på organiseringen av selve undervisningen.

For å få et bedre beslutningsgrunnlag fremmer komiteens medlem fra Senterpartiet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en modell for lærerressursnorm på henholdsvis skolenivå og kommunenivå, med sikte på en gjennomsnittlig gruppestørrelse som ikke overstiger 16 elever i 1.–4. trinn og 24 elever på 5.–10. trinn i ordinære timer.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre en norm for lærertetthet i ordinær undervisning (gruppetørrelse 2) på skolenivå.»

«Stortinget ber regjeringen utrede en modell for innføring av en norm for lærertetthet som i løpet av maksimalt 4 år sikrer at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen på skolenivå ikke overstiger 15 elever i 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn i ordinær undervisning.»

Disse medlemmer vil vise til komitéhøringen 31. januar 2017 om saken, og mener den var klargjørende for hvorfor en nasjonal norm for lærertetthet er viktig for å ivareta og utvikle en inkluderende skole hvor alle elever får like gode muligheter for å nå sitt læringspotensial. Utdanningsforbundet og Skolenes landsforbund, som lenge har kjempet for en slik nasjonal norm, gav komiteen konkrete svar og tydelig begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig. I sitt innlegg sa Utdanningsforbundets leder, Steffen Handal, følgende:

«Ulike flertall på Stortinget har i løpet av de siste årene bevilget ca. 4,3 milliarder kroner til å øke lærertettheten i grunnskolen, spesielt på småskoletrinnet. Det er mye penger. Og vi regner med at Stortinget derfor mener det er viktig at lærerne ikke må ha ansvar for flere elever i undervisningen enn at de har rimelig sjans til å gjøre en god jobb. Problemet er at på tross av at ulike måter å overføre mer penger for å øke lærertettheten, har lærertettheten i grunnskolen vært omtrent konstant i den samme perioden. Undersøkelser både blant lærere som har forlatt læreryrket, og blant praktiserende lærere, viser at en av de viktigste forutsetningene for å trives og bli i jobben er at de ikke har ansvar for flere elever enn at de føler de har muligheten til å gjøre en god og profesjonell jobb. Vi vet også at foreldrene er opptatt av at elevene ikke går i for store klasser eller grupper. Og foreldre som har mulighet for å velge skole for sine barn, spesielt for de yngre, har en tendens til å velge skoler med høy lærertetthet. Jeg skal ikke bruke mye tid på forskningen, men har lyst å si dette: Forskning på sammenhengen mellom ulike innsatser og resultater i skolen er komplisert og resultatene er ofte usikre. Klasser og grupper er sjelden tilfeldig sammensatt, og resultater måles på smale kompetanseområder. Likevel mener vi at tendensen, særlig i nyere studier, er at undersøkelsene konkluderer med at det er positiv sammenheng mellom resultater og høy lærertetthet. Og det er særlig yngre elever, elever

fra hjem med liten kulturell kapital, innvandrere og gutter som oppnår bedre resultater med høy lærertetthet. Og den positive virkningen er varig! Og det er akkurat disse elevgruppene norsk skole har problemer med å gi et godt nok tilbud, og som faller fra uten å ha oppnådd kompetanse på videregående nivå. Det er flere grunner til at Norge har og bør ha høy lærertetthet. Vi har en spredt bosetting og relativt mange små skoler. Disse har høy lærertetthet på grunn av reglene om aldersinndeling. Vi har svært høy grad av integrering av elever med ulike former for funksjonshemming i den ordinære skolen og i den ordinære undervisningen sammenlignet med andre land. Problemet er ikke den gjennomsnittlige lærertettheten på landsbasis. Problemet er de store forskjellene i lærertetthet mellom sammenlignbare skoler og sammenlignbare kommuner. Det er en sentral politisk målsetting for norsk skole at alle elever har rett på likeverdig opplæring. En nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, forutsetning for at denne målsettingen skal oppfylles er at alle skoler har et minimum av lærerressurser som står i forhold til elevtallet. Vi ber ikke om en norm. Vi ber om en minstenorm, et golv som alle skoler skal være sikre på at de har, og som de kan langtidsplanlegge i forhold til. Normen skal gjelde for ordinær undervisning, ikke for spesialundervisning og særskilt språkundervisning. For slik undervisning hjemler loven særskilte rettigheter. Dessuten er behovene for slik undervisning for ulikt fordelt mellom skoler til at de bør innpasses i en minstenorm.

Minstenormen, og dermed lærertettheten, må være høy nok til at vi unngår et så stort behov for spesialundervisning som vi har i dag. Det nivået vi foreslår på minstenormen tilsvarer omtrent det garanterte minstenivået alle norske grunnskoler hadde inntil 1985, med noe forbedring for småskoletrinnet. Når vi hadde råd til en slik garantert lærertetthet for over 30 år siden, må vi i alle fall ha råd til å unne norsk skole og norske elever det i dag.»

Disse medlemmer støtter dette. Også Norsk Lektorlag og Skolelederforbundet anerkjente utfordringene ved store elevgrupper og manglende ressurser i skolen. I stedet for en ressursnorm foreslo Skolelederforbundet å styrke rådgivertjenesten, sikre sosiallærerfunksjoner på alle skoler, flere helsesøstre og økt administrativ ressurs. Disse medlemmer mener dette er gode tiltak som også bør følges opp, men det adresserer likevel ikke utfordringene med at lærere har så store elevgrupper mange steder at det er vanskelig å kunne gi tilpasset opplæring ut fra elevenes behov. Den faglige opplæringen og pedagogiske tilretteleggingen ligger til lærerens profesjonelle ansvar, og undervisningen av elevene er deres kjerneoppgave. Det er en uholdbar situasjon at ressurs-situasjonen mange steder ikke gir rom for å tilsette flere lærere slik at størrelsen på elevgruppene kan reduseres. Dette er særlig alvorlig når Stortingets flertall over år har bevilget store summer nettopp for at kommunene skal kunne sikre økt lærertetthet i skolen. Motargumentene mot en nasjonal minsteressursnorm på skolenivå, slik Kristelig Folkeparti og

Sosialistisk Venstreparti foreslår, handler i stor grad om behovet for fleksibilitet og lokalt handlingsrom. Disse medlemmer stiller seg uforstående til dette, da forslaget nettopp er utformet med tanke på å gi skolene bedre økonomisk handlingsrom og faglig frihet til selv å vurdere hvordan lærerressursene best kan benyttes. En nasjonal ressursnorm på skolenivå handler om å beregne en ressurs ut fra hvor mange årsverk skolen trenger for å kunne ha et forsvarlig antall lærerårsverk i forhold til antall elever i de ulike delene av grunnskolen. Beregningene gjøres ut fra det som kalles gruppestørrelse i ordinær undervisning (også kalt gruppestørrelse 2), som betyr at ressurser til spesialundervisning og særskilt norskundervisning holdes utenfor. Hvordan skolen fordeler disse lærerressursene internt på skolen, bestemmer de helt selv, ut fra de faglige behovene og organisatoriske løsningene skolen velger. Denne ressursen er derfor å regne som en grunnressurs. Disse medlemmer vil understreke at både med og uten en slik nasjonal norm er skoleeier ansvarlig for at opplæringen er faglig forsvarlig. Det er feil når kunnskapsministeren gjentatte ganger har uttalt til media at de ekstra lærerressursene det rød-grønne byrådet i Oslo har bevilget for å øke lærertettheten ved noen skoler med særskilte utfordringer i Oslo, må forsvinne dersom det innføres en nasjonal ressursnorm på skolenivå. Det er også feil når kunnskapsministeren påstår at det vil føre til en systematisk overflytting av lærerressurser fra østkanten til vestkanten i Oslo. Utdanningsforbundet kunne opplyse om at det kun er 15 Oslo-skoler som i dag har høyere lærertetthet enn foreslått minstenorm, og at disse er likelig fordelt i ulike deler av byen. Skoleeier i Oslo og i alle andre kommuner i Norge vil fortsatt kunne sette inn ytterligere ressurser dersom det er behov for det, selv om det settes nasjonale rammer for en minsteressurs som skal tilfalle skolene. Disse medlemmer har merket seg at store, tunge organisasjoner står bak kravet om nasjonale minimumskrav for lærertetthet: Norske lærere, elever (Elevorganisasjonen) og foreldre (FUG) står sammen om å kreve en lovfestet minstenorm for lærertetthet. Elevorganisasjonens leder begrunner sitt standpunkt slik:

«Oppskriften for å sikre god og tilpasset oppfølging er ikke så komplisert. Første steg er å sikre en høy lærertetthet. En undervisningstime er på 45 minutter. Det er den for alle lærere. Uansett hvor flink, dyktig og inspirerende du er, forlenges ikke disse minuttene. Du kan være den dyktigste og mest kompetente læreren et klasserom har sett, men du har allikevel ikke tid til å følge opp et endeløst tall med elever. Det går bare ikke. Markus i klasse 9A har følt på dette. Markus går i en klasse på 23 elever og sliter litt med algebraen i matematikk. Han får ikke den oppfølgingen som gjør at han kan lære seg algebra og følge med i timen når læreren underviser. Fem andre

i klassen til Markus synes algebra er enkelt og skulle ønske de kunne begynne på neste kapittel allerede i dag. Fire andre synes fortsatt at geometri-kapitlet i forrige uke er vanskelig, og klarer ikke fokusere på et nytt kapittel. En sitter alene i hjørnet og har det ikke så bra på skolen, men læreren har ikke tid til å følge eleven opp. Hvordan skal én lærer, med 23 vidt forskjellige elever, være i stand til å følge opp hver enkelt elev godt nok? Svaret er enkelt: Det går ikke. Det er et ufravikelig faktum at høy lærertetthet muliggjør en ny og moderne undervisning. Tavle og kritt foran 30 elever er ikke tilpasset og tilrettelagt opplæring, men standardisert undervisning uten det minste hensyn til elevene. Skal vi få en fremtidsrettet og digital skolehverdag, med moderne læringsverktøy, er vi helt avhengig av lærere som har tid til å følge opp og tilrettelegge opplæringen til hver eneste elev. For alle er enige om at læreren er skolens viktigste ressurs i kompetanseformidlingen som skjer i klasserommet. Da bør det være innlysende at vi må ha mest mulig av denne ressursen.»

Disse medlemmer mener dette på en god måte illustrerer skolehverdagen til elevene og utfordringene lærere står overfor, og viser betydningen av å sikre skolene nok ressurser for å øke lærertettheten.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

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

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen innføre en norm for lærertetthet i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2) på skolenivå.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede en modell for innføring av en norm for lærertetthet som i løpet av maksimalt 4 år sikrer at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen på skolenivå ikke overstiger 15 elever i 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn i ordinær undervisning.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede en modell for lærerressursnorm på henholdsvis skolenivå og kommunenivå, med sikte på en gjennomsnittlig gruppestørrelse som ikke overstiger 16 elever i 1.–4. trinn og 24 elever på 5.–10. trinn i ordinære timer.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding romertall I og II fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

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

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen framskaffe et kunnskapsgrunnlag om den reelle situasjonen i Skole-Norge vedrørende klassestørrelse og lærertetthet for hvert av grunnskolens trinn.

II

Stortinget ber regjeringen redegjøre for hvordan Stortingets vedtak fra 18. juni 2003, om at klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for resurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedeling er opphevet, blir fulgt opp.

III

Dokument 8:129 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Hans Fredrik Grøvan, Geir Sigbjørn Toskedal og Anders Tyvand om økt lærertetthet og en maksgrense for gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå – vedlegges protokollen.

IV

Dokument 8:6 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Torgeir Knag Fylkesnes og Karin Andersen om økt lærertetthet for en inkluderende fellesskole – vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 14. februar 2017

Trond Giske

leder

Ivar Odnos

ordfører

