



Representantforslag 100 S

(2013–2014)

fra stortingsrepresentantene Anders Tyvand, Hans Fredrik Grøvan, Rigmor Andersen Eide og Geir S. Toskedal

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Tidlig innsats i grunnskolen har stått høyt på den politiske dagsorden i mange år. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) Tidlig innsats for livslang læring ble tidlig innsats definert både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. Stortingsmeldingen identifiserte behov for å omstille systemet fra en vente-og-se-holdning til at innsats blir satt inn så tidlig som mulig. Meldingen pekte på en rekke tiltak som skulle bidra til å lede utsatte barn og unge tilbake i et godt læringsløp. Oppmerksomheten ble rettet mot lærerutdanningen, kompetanseutvikling og språkstimulering i barnehagen, leksehjelp, frukt og grønt, fysisk aktivitet, kulturtilbud i skolen, økt ressursbruk tidlig i opplæringsløpet, videreutvikling av nasjonale prøver og kartleggingsprøver m.m. Stortingsmeldingen la også opp til en utvidelse av skoledagen fra 21 til 28 timer per uke på de laveste trinnene.

Status i skolen i dag

Oppmerksomhet på tidlig innsats har så langt ikke gitt merkbar endring ute i skolene. Mye tyder på at tiltakene som er iverksatt, ikke har hatt ønsket effekt verken på andel spesialundervisning eller frafall i vi-

deregående opplæring. Ifølge statistisk sentralbyrås (SSB) publikasjon «Utdanning 2013» var det 52 700 elever som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i norsk skole i 2012. Andelen elever med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, stikk i strid med prinsippet om tidlig innsats. På 1.–4. trinn er det i snitt 5 prosent av elevene som får spesialundervisning. På 8.–10. trinn er tallet 11 prosent. Nesten 70 prosent av alle som får spesialundervisning er gutter.

Frafallet av elever i videregående skole er også foruroligende stabilt. 3 av 10 elever som starter på videregående opplæring greier ikke å fullføre i løpet av fem år. Fullføringsprosenten varierer sterkt med kjønn og region. Av menn med innvandrerbakgrunn oppnår kun 44 prosent studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år. Syv av ti gutter som starter på yrkesfag i Finnmark, faller fra underveis i utdanningsløpet.

Lærertetthet

Lærertettheten i skolen er en viktig indikator på ressursbruk. Størrelsen på elevgruppene legger føringer for hvilke muligheter skolen har til å gi elevene tilpasset opplæring og hjelp når problemer oppstår. Høyere lærertetthet bidrar til bedre arbeidsforhold, og øker lærernes mulighet til å støtte elevene i læringsarbeidet.

Norge kommer relativt godt ut av internasjonale sammenlikninger av lærertetthet i skolen. I 2012 var det 57 239 undervisningsårsverk i grunnskolen fordelt på 596 212 elever, noe som gir 10,4 elever per årsverk. Ifølge SSB var gjennomsnittlig gruppestørrelse for hele grunnskolen 13,7 i skoleåret 2012/2013. Gruppestørrelsen var minst på mellomtrinnet (13,0) og høyest på ungdomstrinnet (14,7). Gruppestørrelsen beregnes ved å dele elevtimer med lærertimer. Antall elevtimer blir regnet ut ved å multiplisere

antall elever på hvert årstrinn på en skole med minstetimetallet for undervisning. Lærertimer blir beregnet ut fra antall timer lærerne gir undervisning til en gruppe elever eller enkelte elever. Tilleggsressurser som er knyttet til spesialundervisning og særskilt språkopplæring, er medregnet.

Spredt bosetting og mange små skoler er en viktig forklaring på at Norge har relativt høy lærertetthet sammenliknet med andre OECD-land. I tillegg er det svært få spesialskoler i Norge. Elever med særskilte lærevansker er i stor grad integrert i vanlig undervisning, noe som er mindre vanlig i land Norge sammenlikner seg med. Direkte sammenlikning av lærertetthet mellom land tar ikke høyde for disse forskjellene, og tallene det opereres med gir i realiteten et lite representativt bilde av situasjonen ute i norske skoler.

Utdanningsforbundet har med utgangspunkt i tall fra Grunnskolen informasjonssystem (GSI) gjort egne beregninger av hvordan gruppestørrelsene har utviklet seg i skolen de siste årene. Mens det skoleåret 2001/2002 bare var 14 prosent av elevene som gikk på skoler med gjennomsnittlig gruppestørrelse over 20 elever, var det tilsvarende tallet 25 prosent i 2012/2013. Samtidig som elevgruppene vokser, får elevene i den ordinære undervisningen en mindre bit av kaka nå enn før. I 2001–2002 gikk 79 prosent av lærertimene til ordinær undervisning, mot 75 prosent i 2011–2012. I samme periode økte spesialundervisningen sin andel av de totale lærertimene fra 15 til 18 prosent. Dette betyr at stadig flere elever deler på mindre lærerressurser.

Kommunenes plikt til tidlig innsats

Ifølge opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats skal kommunen på 1.–4. årstrinn sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk eller samisk og matematikk blant annet innebærer særlig høy lærertetthet, og er særlig rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Praksis ute i skolene viser at mange kommuner ikke sikrer nødvendig lærertetthet i småskolen.

Før 2003 fastsatte opplæringsloven såkalte klassesdelingstall. Dette innebar at det var fastsatt talfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike situasjoner. For 1. klasse/førskolen krevde loven at det skulle være to pedagoger i hver undervisningstime når det var mer enn 18 elever i klassen. Resten av barnetrinnet hadde et klassesdelingstall på 28, mens ungdomstrinnet hadde 30.

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.

Behov for nye grep

Forslagsstillerne mener utviklingen i gruppestørrelser i grunnskolen, og manglende resultater av iverksatte tiltak, viser et sterkt behov for nye grep for å sikre tidlig innsats i norsk skole. Begrepet «tidlig innsats» må fylles med konkret innhold, og myndighetene må gjøre alvor av slagordene om å ta tak i problemene når de oppstår og sette inn tiltak så tidlig som mulig i opplæringsløpet. Målet må være at kunnskapshull hos elevene fylles i det øyeblikk de oppstår, og at flest mulig elever kan settes i stand til å få utbytte av ordinær undervisning. Den særnorske kulturen med å vente og se, hvor barn som sliter med å henge med må vente i årevis på henvisninger og utredninger før tiltak settes inn, må endres.

Forslagsstillerne viser til at den svenske regjeringen våren 2014 lanserte en stor tiltakspakke med oppmerksomhet på elevenes kunnskapsresultat i skolen, og spesielt styrking av de laveste trinnene i skolen. Innsatsen rettes inn mot utdanning av flere grunnskolelærere, og mot å øke kvaliteten i undervisningen gjennom mindre klasser. To mrd. kroner skal tilføres som ekstra statsbidrag hvert år til tidlig innsats på de laveste årstrinnene. Skolene får mulighet til å bruke pengene til å redusere størrelsen på klassene, ha flere lærere i klasserommet, ha flere timer med halv klasse, eller ansette flere spesialpedagoger. Statstilskuddet er en permanent satsing fra og med 2015 og omfatter 1.–3. årstrinn.

Forslagsstillerne viser til at det også fins gode eksempler å vise til i Norge. Dovre kommune har utviklet en egen modell for tidlig innsats. Fram til 2009 hadde Dovre kommune en høyere andel elever med spesialundervisning enn landsgjennomsnittet. I toppårene 2007 og 2008 lå andelen på rundt ti prosent, og flere mottok spesialundervisning på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, stikk i strid med målene om tidlig innsats. Høsten 2011 innførte skolene i Dovre en ny modell med følgende hovedtrekk: to lærere på 1. og 2. trinn, - og i basisfagene norsk, matematikk og engelsk på alle trinn. Kompetanseheving blant lærerne, og flere forskningsbaserte undervisningsopplegg. Andelen elever med spesialundervisning ble halvert på bare ett år og har siden ligget under 5 prosent.

2010-regnskapet viser at Dovre kommune brukte over 4 mill. kroner på spesialundervisning alene. Året etter, da den nye modellen ble innført, brukte kommunen bare litt over 1 mill. kroner på spesialundervisning. De resterende tre millioner kronene, og litt til, ble satt inn som ekstra ressurser i den ordinære undervisningen, blant annet gjennom en tolærerordning. Antall timer brukt på spesialundervisning er nå 50 i året. Før omleggingen var tallet tre ganger så høyt.

Norm for lærertetthet i småskolen

Forslagsstillerne viser til at regjeringen Stoltenberg II i oktober 2010 sendte ut et forslag om en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen på høring. I forslaget tok regjeringen til orde for en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer, unntatt timer til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk. Begrunnelsen for forslaget var at bestemmelsen ville bidra til å sikre likhet og likeverd i norsk skole, uansett bostedskommune, og at de samlede lærerressursene skulle stå i forhold til antall elever på skolen eller i kommunen. Forslaget var eksemplifisert med to modeller, en for skolenivå og en for kommunenivå. Forslaget innebar ikke en regulering av den enkelte undervisningssituasjon, men en regulering av de totale lærerressursene på den enkelte skole eller i den enkelte kommune. Under hver av de to modellene ble det gitt eksempler på ulike nivåer for en minimumsressurs for de ulike trinnene i grunnskolen (1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 8.–10. trinn). Regjeringen foreslo at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet først skulle innføres på ungdomstrinnet, for senere å gå videre med barnetrinnet.

Forslagsstillerne viser til at det aldri ble vedtatt noen nasjonal bestemmelse om lærertetthet, men at Stortinget ved behandlingen av Prop. 129 L (2012–

2013) vedtok at det skulle innføres en hjemmel til å vedta eventuelle forskriftsbestemmelser om et forholdstall mellom elever og lærer, og at denne hjemmelen ble tatt inn i § 8-3 som sto ubenyttet. Stortinget vedtok også en tilskuddsordning for økt lærertetthet i ungdomsskolen.

Forslagsstillerne tar til orde for at det innføres en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i småskolen (1.–4. trinn) for å øke oppmerksomheten på tidlig innsats, utjevne ulikheter skoler og kommuner imellom, og sikre flere elever godt læringsutbytte av ordinær undervisning. Forslaget baserer seg på høringsnotatet fra 2010, modell 1 (skolenivå) eksempel 2, med en grense for gruppestørrelse på 16 elever på 1.–4. årstrinn. Forslagsstillerne viser til at denne modellen i høringsnotatet ble kostnadsberegnet til om lag 740 mill. kroner, med et samlet merbehov for 1 209 årsverk i 219 kommuner. For å hindre at en slik bestemmelse fører til overflytting av lærere fra høyere trinn, med påfølgende økte gruppestørrelser på mellomtrinnet og i ungdomsskolen, foreslår forslagsstillerne at det fastsettes en grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinære timer for 5.–10. trinn på 24 elever.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

20. juni 2014

