



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 18/00647-4  
Arkivkode: A00  
Saksbehandler: Christian Weisæth  
Monsbakken,  
Deres referanse:  
Dato: 30.04.2018

## KS Høringssvar - forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven for å iverksette

### Innledning og sammendrag

KS viser til Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets høringsnotat med forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven for å iverksette lærertetthetsnorm i grunnskolen datert 8.mars 2018.

KS mener at:

1. Ambisjonen om å styrke kvaliteten i grunnopplæringen og arbeidet med tidlig innsats er viktig, men statlig bindene bemanningsnormer svekker det lokale handlingsrommet og begrenser mulighetene for innovasjon og effektivisering. Lærertetthetsnormen bidrar ikke til økte ressurser til skoler som trenger dette mest.
2. Høringsforslaget inneholder ingen utredning om hva konsekvensene av forslaget er, hverken for skoler eller kommuner og bryter med retningslinjene for utredninger som berører kommunesektoren.
3. Det er uheldig at finansieringen ikke foreligger ved utsendelse av høringen. Finansieringen må ta utgangspunkt i eksisterende prioriteringer fra skoleeier i tråd med øvrige bestemmelser i opplæringsloven og dekke behovet for ansettelse av nye lærere på skoler og trinn hvor normen ikke oppfylles
4. I tillegg til videreføring av muligheten for å tilsette lærere uten godkjent utdanning i de tilfeller man ikke får kvalifiserte søkere, bør skoleeier ha mulighet for å benytte seg av unntaksordningen og fravike lærertetthetsnormen dersom det ikke er mulig å ansette lærere som oppfyller krav for tilsetting. Unntak fra normen bør i likhet med unntak fra kompetansekravet for ansettelse gjelde ut skoleåret.
5. Unntaksordningene bør gjelde minst til og med skoleåret 2021/2022. Unntaksreglene bør kunne utvides til å gjelde frem til 2025, om det viser seg at skoleeier ikke klarer å ansette lærere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse og undervisning.
6. Forskriften bør inneholde bestemmelsene både for skoleåret 2018/19 og 2019/20
7. Bestemmelsen om lærertetthetsnorm bør plasseres i nytt kapittel 14 A i forskrift til opplæringsloven.
8. Departementet bør vurdere å endre beregningen av lærertetthet (Gruppestørrelse 2) uten økte rapporteringskrav.

Vårt hørings svar videre omtaler disse konklusjonene i større detalj.

### **Kommentarer til hva som reguleres**

Det er mange utfordringer i skolen og i andre kommunale tjenester. Det som karakteriserer dem, er at de er ulike fra sted til sted, fra lokalsamfunn til lokalsamfunn, fra kommune til kommune, skole til skole, trinn til trinn og klasse til klasse. Derfor vil også de beste svarene og løsningene variere. Lokalt folkevalgte er de nærmeste til å se utfordringene i sin kommune. En lærertetthetsnorm som regulerer ressursinnsatsen på skoletrinn på hvert hovedtrinn, på hver enkelt skole vil begrense kommunenes mulighet til å tilpasse innsatsen etter elevmassen og prioritere ressurser dit behovet for oppfølging er størst.

KS stilte i debatheftet til strategikonferansene i vinter spørsmål om hvordan KS burde forholde seg til forslag om bindende bemanningsnormer og kompetansekrav. Tilbakemelding fra fylkesmøtene er – oppsummert - at bindende bemanningsnormer er problematisk og at KS bør ha en prinsipiell og kritisk holdning til innføringen av nye normer. Nasjonale bemanningsnormer reduserer fleksibiliteten og tilpasningen mellom ressurser og oppgaver i kommunene. Bemanningsnormer bør være veiledende og ikke innføres på virksomhetsnivå. Dersom det allikevel innføres bindende normer for bemanning forventes dette fullfinansiert fra staten.

Opplæringsloven inneholder i dag en rekke kvalitetssikrende bestemmelser som skoleeier må overholde. Dette innebærer blant annet at skoleeier må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendig for at kravene kan oppfylles og at inndelingen i klasser og grupper skal fastsettes ut fra, og ikke overstige, det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. KS er ikke kjent med at det er avdekket brudd på disse bestemmelsene ved tilsyn og vår oppfatning er derfor at det ikke er behov for detaljregulering av ressursinnsats på hovedtrinn ved den enkelte skole.

### **Behovet for unntak**

Etter KS oppfatning er det et godt forslag at skoleeier kan gjøre unntak fra lærertetthetsnormen og ha et høyere forholdstall enn forskriften fastsetter dersom det ikke er søkere til stillingen som oppfyller kompetansekravene for ansettelse i undervisningsstilling. Det bør imidlertid være samme vurdering og prosedyre som ligger til grunn for både § 10-6 og unntak fra normen og unntak fra normen bør dermed kunne gjøres frem til neste skoleår. Slik unngår man unødig administrativt arbeid og skolene kan gjøre en samlet vurdering uten behovet for å lyse ut stillinger halvårlig. På denne måten blir det sammenheng mellom vurderingene i det som omtales som null-alternativet og forslag 2 og 3 for unntak. Også hensynet til skolens fag- og timefordeling, og til helhet og kontinuitet i elevenes opplæringstilbud tilsier at et unntak bør gjelde for inntil ett år.

Det vil også være lettere å rekruttere bedre kvalifiserte lærere uten godkjent utdanning når man kan tilby kontrakter inntil ett år enn det man vil få når man ikke kan tilby lengre kontrakter enn inntil ½ år.

For å sikre at skoleeier har gjort tilstrekkelig forsøk på å rekruttere lærere som oppfyller kompetansekravene kan det være et alternativt forslag å kreve annengangs utlysning av samme stilling om det ikke melder seg kvalifiserte søkere ved første utlysning. Det vil innebære mindre administrasjon, samtidig som det sikrer at forsøk på rekruttering har vært tilstrekkelig. Dokumentasjon av søknadsprosessen og begrunnelsen for unntak fra lærertetthetsnormen blir også enklere å administrere og etterprøve ved for eksempel tilsyn.

### **Overgangsperioden bør være mer enn fire år**

Siden rekrutteringssituasjonen ikke ser ut til å bli enklere, men heller at skoleåret 2023/2024 blir et år med få uteksaminerte (pga innføring av femårig masterutdanning) bør det legges til grunn at unntak fra normen bør kunne gjelde også ut over skoleåret 2021/2022. KS ber departementet vurdere om unntaksreglene bør kunne utvides til å gjelde minst frem til 2025, dersom det er utfordrende å rekruttere kvalifiserte lærere, dersom rekrutteringen i 2023 blir ekstra utfordrende eller at evalueringen peker på andre utfordringer med lærertetthetsnormen.

### **Andre kommentarer til spørsmålet om unntaksmuligheter**

Om finansieringen bruker GSI-tellingen fra 1.oktober hvert skoleår vil det også være unaturlig om skoleeier ikke blir kompensert ved ansettelse senere i året. Om kravet om halvårlig utlysning opprettholdes må dette ses i sammenheng med finansierungsordningene og sikre at skoleeier kompenseres for økte utgifter i løpet av skoleåret.

I høringen foreslås det at «Vurderingen av om unntaksmuligheten skal benyttes bør etter vårt syn legges til skoleeier, som eventuelt kan delegerer det til rektor ved den enkelte skole». At det foreslås delegering av dette ansvaret til rektor bør strykes, da dette strider mot gjengs oppfatning av lovtolkninger som innebærer en negativ avgrensning. Veileder for statlig styring sier videre at «Det bør ikke innføres særlige regler om intern delegering, forbud mot delegering eller andre regler om administrative forhold i kommunen» noe formuleringen i høringsnotatet strider mot.

### **Plassering av bestemmelsen og overgang mellom ulike normtall**

Forskriften bør plasseres i egen forskrift og få plassering i § 14 A. At forskriften vil endre forholdstallet i overgangen fra skoleåret 2018/2019 til 2019/2020 løses best med at begge sett med forholdstall forskriftsfestes, og at forholdstallene for skoleåret 2018/2019 fjernes i overgangen til nytt skoleår.

## **Kommentarer til høringsnotatet**

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

De økonomiske og administrative konsekvensene er ikke tilstrekkelig utredet. I stedet bes høringsinstansene kommentere dette i høringen. På tidspunktet for utsendelse av høringen var ikke finansieringen av normene fastsatt, og det er derfor krevende å skulle kommentere økonomiske og administrative konsekvenser.

Etter KS oppfatning bør det derfor kunne forventes at finansieringen må dekke behovet for ansettelse av nye lærere på skoler og trinn hvor normen ikke oppfylles. Finansieringen må ta utgangspunkt i eksisterende prioriteringer fra skoleeier i tråd med øvrige bestemmelser i opplæringsloven. Om det fastholdes at lærerstillinger må utlyses hvert halvår, må skoleeier kompenseres for administrasjon av dette og økte lønnskostnader i løpet av året som resultat av nyansettelser i løpet av året. Etter KS vurdering er halvårlig utlysning av lærerstillinger uheldig og at det burde vært større sammenheng mellom vurderingen av unntak ut fra om lærere kvalifiserer til ansettelse eller unntak fra normen som sådan.

Disse vurderingene burde gjøres samtidig og gjelde for et skoleår av gangen, noe som hindrer unødig administrativt arbeid og som sikrer kontinuitet og helhet over opplæringstilbudet til elevene. Det er lite trolig at det kan rekrutteres mange nye lærere i løpet av skoleåret og derfor bør vurderingene om unntak gjøres samlet og en gang i året.

Staten forplikter seg til å utrede konsekvensene for kommunesektoren ved innføring av nye oppgaver og plikter. Forslaget bryter med prinsippet med at det bør ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens/fylkeskommunens muligheter til å se de forskjellige tjenestene i sammenheng, bør det være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å bestemme bruk av virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukerne og borgerne. Videre inneholder høringsnotatet konkret forslag om delegering av oppgaver fra skoleeier til rektor som bryter mot prinsippet for særlige regler for intern delegering. Til sist bryter også forskriften med punktet om at «regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell eller sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene tilsier det. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.»<sup>1</sup>

Forskriften om lærertetthetsnorm innebærer en svært detaljert styring av ressursinnsatsen på den enkelte skole. En slik detaljregulering vil alltid føre til økt administrasjon og det er alt varslet at rapporteringen på indikatoren Gruppestørrelse 2 kan endres. I tillegg vil utlysning av stillinger og fordeling av ressurser innebære økt administrasjon som kommer i tillegg til de faglige og pedagogiske vurderinger som alt ligger til grunn for prioriteringer av den enkelte skoleeier og på den enkelte skole og hovedtrinn. Dokumentasjon av vurderinger fra unntaksreglene vil også kreve tid. Samlet taler dette for at det bør gjøres flere endringer i både forskriftstekst og merknader som sikrer at negative konsekvenser minimeres og minst mulig tid brukes på unødig administrasjon og mest mulig tid kan brukes på langsiktig rekrutering og utvikling av gode læringsmiljø på den enkelte skole.

### **Rapportering**

Gruppestørrelse 2 er en indikator og er sammensatt av en stor mengde data. Indikatoren har også flere beregninger som gjør at tallet på hvert enkelt hovedtrinn er usikkert i forhold til den faktiske ressursituasjonen. Dette gjelder både beregning av elever med spesialundervisning, særskilt norskopplæring og lærere som underviser på flere trinn. For å hindre økt rapporteringsbyrde for skoleeier og utvidelse av GSI-skjemaet, bør det heller innføres vektning av elevtimene på første til fjerde trinn med en faktor som gjør at skolen og skoleeier samlet sett får større mulighet til lokal tilpasning. Dette vil ikke bryte prinsippet om økt lærertetthet for de yngste elevene eller andre bestemmelser om kvalitet, ressursfordeling eller kompetansekrav. Samtidig reduserer man rapporteringsbyrden for den enkelte skole og skoleeier, i stedet for å endre GSI-skjemaet som varslet.

Departementet bør derfor vurdere å endre beregningen av gruppestørrelse 2 med en vektning av elevene på 1-4 trinn med en faktor på 1,333 slik at man kan operere med et samlet normtall for skolen. Dette ivaretar samme ressursfordeling til skolen samlet, men bidrar til større fleksibilitet for skoleeier til å prioritere ressurser innad på skolen, uten at det bryter med opplæringslovens øvrige bestemmelser om kvalitet, ressurstildeling og kompetansekrav for ansettelse eller undervisning.

---

<sup>1</sup> Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, des. 2016

### **Effekt av norm og utbytte for elevene**

Forskriften om lærertetthetsnorm kan ikke garantere økt rekruttering av kvalifiserte lærere. Mange steder er det allerede en mangel på lærere i grunnskolen, og de 3 000 nye lærerne som det vil være behov for som følge av den nye normen, vil således bli vanskelig å finne. Om det ikke innføres unntaksregler fra norm for lærertetthet vil andelen lærere uten godkjent utdanning øke. KS er også bekymret for at den nye lærertetthetsnormen vil føre til at distriktsskoler i enda større grad vil få rekrutteringsutfordringer. Lærere som ikke tidligere har fått lærerstilling i sentrale strøk, og som dermed har takket ja til lærerstilling andre steder, vil med ny lærertetthetsnorm få muligheten til jobb på bynære skoler.

Videre er det ikke tilstrekkelig med nok lærere, de skal også ha riktig kompetanse i forhold til kompetansekrav for undervisning i fag jfr. opplæringsloven § 10-2, noe høringen ikke problematiserer. Om undervisningen skal forbedres og bidra til økt trivsel og bedre læring for elevene er det en forutsetning at både kompetansekrav for tilsetting og undervisning bør vurderes i høringen og ligge til grunn for vurderingene til skoleeier ved beslutningen om unntak fra normen skal benyttes.

Det er forsket mye på effekter av klassestørrelse og lærertetthet, men effekten er ikke entydig. Norsk forskning viser at flere lærere og mindre klasser ikke nødvendigvis gir et bedre læringsutbytte for elevene. Antallet lærere har ikke effekt med mindre man også endrer undervisningspraksis. Økt lærertetthet (økt ressursinnsats) bør ikke være målet. Snarere bør målet være god kvalitet i skolen og forebygge utenforskap. KS vurderer det derfor som viktig at norm for lærertetthet evalueres – både med hensyn til om tiltaket gir økt læringsutbytte, og også med hensyn til konsekvensene når det gjelder økt lærermangel og økt bruk av lærere uten godkjent utdanning.

### **Detaljregulering av ressursinnsats**

KS er opptatt av at offentlige ressurser skal brukes slik at de tjener samfunnet best mulig. For skolens del betyr det å bruke pengene på en måte som gir så godt utbytte for elevenes trivsel, utvikling og læring som mulig.

Forslaget til lærertetthetsnormen skal gjelde på hovedtrinn på hver enkelt skole, noe som er en svært detaljert styring av skoleeiers ressursdisponering. Dette vil gå ut over skoleeiers lokale disponeringer med utgangspunkt i faglig skjønn. Dette vil både gjelde fra innføringen av normen ved at ressurser blir låst til enkelttrinn på enkeltskoler. Dette kan forsterkes ytterligere om man på sikt, gjennom finansieringen, legger opp til at normen skal oppfylles ved å flytte ressurser mellom skoler og mellom trinn. Dette kan gå ut over spesielt sårbare grupper og undergraver lokale prioriteringer og pedagogisk skjønn. Det er derfor statlig bindende bemanningsnormer og i særdeleshet når disse fastsettes på enhetsnivå, er svært uheldig. I dette tilfellet reguleres lærernormen helt ned på et så detaljert nivå som hovedtrinn (dvs. 1.-4. trinn, 5-7. trinn og ungdomstrinnet). Etter KS vurdering bør bemanningsnormer i hovedsak være veiledende, sekundært at de gjelder på kommunenivå eller fastsettes på en slik måte at det ikke overprøver lokale prioriteringer.

Med hilsen

Lasse Hansen

Helge Eide

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottakere: Utdanningsdirektoratet  
Kunnskapsdepartementet - KD