



Representantforslag 129 S

(2015–2016)

fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Hans Fredrik Grøvan, Geir Sigbjørn Toskedal og Anders Tyvand

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 maksimumsgrense for gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå

Til Stortinget

Bakgrunn

Tidlig og riktig utformet innsats i grunnskolen er et viktig fundament for en skole der ingen faller utenfor og hvor elevene tilegner seg grunnleggende ferdigheter og kunnskap. Det er et viktig politisk mål å sikre at hver elev tidlig får den støtte som han eller hun behøver. Høyere lærertetthet øker lærernes mulighet til å se og støtte elevene i læringsarbeidet og bedrer skolens mulighet til å gi tilpasset opplæring og hjelp når problemer oppstår.

Til tross for at tidlig innsats har stått høyt på den politiske dagsordenen i mange år, viser tall fra Statistisk sentralbyrå at det er i ungdomsskolen det settes inn mest dokumentert støtte. Stikk i strid med prinsippet om tidlig innsats øker andelen elever med spesialundervisning utover i grunnskolen, og på ungdomstrinnet får 11 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. Det tilsvarende tallet for 1.–4. klasse er 5 prosent. Forslagsstillerne mener det er viktig å endre dette bildet og investere i at hver elev skal få hjelp og støtte i tide. For å få dette til krever det økt lærertetthet på barnetrinnet, slik at læreren får mer tid til å se og støtte hver enkelt elev.

Behov for økt lærertetthet

Forslagsstillerne viser til en omfattende undersøkelse om klassestørrelse, publisert av det amerikanske

National Education Policy Center ved Universitetet i Colorado i 2014, som konkluderte med at klassestørrelse har stor betydning for elevenes langtidseffekt av undervisningen. En relativt ny forskningsrapport fra svensk skole viser at mindre klasser fører til bedre elevprestasjoner på en rekke områder. Forskerne fant at effekten holder seg over tid, og at redusert klassestørrelse slår positivt ut for elevenes framtidige lønnsnivå.

Videre er en av konklusjonene i FoU-rapporten «Spesialundervisning – drivere og dilemma» som ble publisert av KS, at lavere lærertetthet gir mindre tilpasset opplæring. Økt lærertetthet vil gi skoleleder flere muligheter og større fleksibilitet i organiseringen av undervisningen, noe som ifølge rapporten er en nødvendig forutsetning for å lykkes med å redusere behovet for spesialundervisning. En undersøkelse fra Respons Analyse gjort i 2012 viser videre at hele 87 prosent av rektorer i grunnskolen er helt eller delvis enig i at økt lærertetthet vil redusere behovet for spesialundervisning.

I tillegg har forslagsstillerne merket seg at flere forskningsrapporter og forskningsgjennomganger, deriblant OECDs «Education at a glance 2014», konkluderer med at økt lærertetthet gir størst merverdi 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. De samme elevgruppene er overrepresentert både når det gjelder spesialundervisning og i frafallsstatistikken. Økt lærertetthet i de laveste klassetrinnene vil derfor være et viktig og målrettet tiltak.

Undersøkelser viser også at lærerne selv opplever lav lærertetthet og liten tid til hver enkelt elev som en stor utfordring i grunnskolen. Rapporten «Reservestyrken» 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. «Tidstyvundersøkelsen» som Fafo utførte på vegne av Utdanningsforbundet, 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 grunnskolen som skal sikre nok lærerressurser per elev. Dette kravet støttes både av Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget i grunnskolen.

Økning i antall elever per lærer

Fram til 2003 opererte opplæringslova med såkalte klassedelingstall, som fastsatte klare grenser for hvor store skoleklasser kunne være i ulike situasjoner. For første klasse krevde loven at dersom det var flere enn 18 elever, så skulle det være to pedagoger i hver undervisningstime. Resten av barnetrinnet hadde et klassedelingstall på 28, mens ungdomstrinnet hadde 30.

Klassedelingstallene ble i 2003 tatt ut av loven og erstattet med et krav om at undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlige (opplæringslova § 8-2). Begrunnelsen for endringen var at man ønsket å gi skolene større lokal handlefrihet og mulighet til selv å finne de beste løsningene for sine elever. Dette skulle være en pedagogisk reform. Ressursene i skolene skulle sikres, og organisering av elevgruppene skulle kun gjøres ut fra pedagogiske prinsipper, ikke ut fra økonomiske hensyn. For å presisere dette fattet Stortinget et plenumsvedtak hvor regjeringen blir bedt om å

«påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak. Klassedelings-tallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedelingstall er opphevet...»

Regjeringen Stoltenberg II stadfestet senest i Prop. 129 L (2012–2013) at Stortingets vedtak måtte få konsekvenser for forståelsen av gjeldende § 8-2 i opplæringslova. Dette innebærer at skoleeierne har ansvar for at alle skoler som et minimum skal tildeles like mange lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassedelingstallene, med den forskjell at ressursene legges til skolenivå og ikke bindes til klasse/gruppenivå.

Til tross for dette har en rekke medieoppslag de siste årene vist at mange kommuner ikke forholder seg til klassedelingstallet. Dette gjelder spesielt i første klasse, hvor det ofte ikke settes inn ekstra lærerressurser før det er mer enn 28 elever per undervisningstime. Riksrevisjonen har også ved flere anledninger påpekt uforsvarlig lav ressursbruk i flere kommuner og på flere skoler. Dette tyder på at dagens ordning ikke sikrer et likeverdig tilbud til norske elever.

Utdanningsforbundets beregninger med utgangspunkt i tall fra «Grunnskolens Informasjonssystem» peker i samme retning. Mens det i 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 del av lærerressursene nå enn før. I 2001/2002 gikk 79 prosent av lærertimene til ordinær undervisning, mot 75 prosent i 2011/2012. I samme periode økte spesialundervisningens andel av de totale lærertimene fra 15 til 18 prosent. Det betyr altså at stadig flere elever deler på mindre lærerressurser.

Utfordringer i norsk skole

Det er mye som er bra i den norske skolen, og tusenvis av lærere gjør en kjempejobb hver eneste dag. Samtidig er det viktige utfordringer som må tas på alvor og som krever politisk handling. Særlig tre store utfordringer har fått mye oppmerksomhet de siste årene:

For det første er frafallet i den videregående skolen altfor høyt. Særlig er elever med svakere sosioøkonomisk bakgrunn, elever med dårlige resultater på lavere klassetrinn, gutter og elever med utenlandsk opprinnelse, overrepresentert i frafallsstatistikken.

For det andre har en over tid sett et økende behov for spesialundervisning. Det har lenge vært et utdanningspolitisk mål at flest mulig skal kunne følge den ordinære undervisningen i et klassefelleskap. Imidlertid ser man en økning i andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen, fra 6 prosent av elevene i 2005/2006 til 8,3 prosent i dag. I alt har i dag 51 000 elever vedtak om spesialundervisning. Forskning viser at mange skoler har kommet inn i en negativ sirkel der det er for lite ressurser til differensiering av den ordinære undervisningen, noe som fører til økt behov for spesialundervisning, noe som igjen gir mindre ressurser til den ordinære undervisningen, som igjen gir større behov for spesialundervisning.

En tredje utfordring er at for mange elever går ut av grunnskolen uten å ha grunnleggende lese- og skriveferdigheter.

Forslagsstillerne mener at tidlig innsats er et av de viktigste svarene på alle disse problemene i norsk skole. Man må bort fra en vente-og-se-holdning, og sette inn tiltak så tidlig som mulig i opplæringsløpet. Et grunnleggende viktig tiltak blir da å sørge for økt lærertetthet på de laveste klassetrinnene. Hvis hver lærer har ansvar for færre elever, blir det lettere å gi den enkelte elev tilpasset opplæring. Da blir også behovet for spesialundervisning mindre, og man kan bryte den negative spiralen mange skoler er inne i på dette området.

Dovre er et eksempel på en norsk kommune som har klart å bryte den negative spiralen når det gjelder økende behov for spesialundervisning, gjennom satsing på tidlig innsats og økt lærertetthet, kompetanseheving og flere forskningsbaserte undervisningsopplegg. Her ble andelen elever med behov for spesialundervisning halvert på bare ett år, og har siden ligget på under 5 prosent. Også i Sverige tok den forrige regjeringen grep på dette området, ved å initiere en storsatsing på flere lærere og tidlig innsats i de laveste klassetrinnene.

Forslagsstillerne viser til at også i Norge er det de siste årene tatt viktige initiativ for å øke lærertettheten på barnetrinnet. I forliket om statsbudsjettet for 2015 ble det enighet mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre om en satsing på tidlig innsats gjennom å bevilge 200 mill. kroner til flere lærere i 1.–4. klasse. Dette ble fulgt opp i budsjettforliket om statsbudsjettet for 2016, der satsingen styrkes ytterligere med 320 mill. kroner. Til sammen tilføres barnetrinnet om lag 1 700 nye lærerstillinger gjennom denne satsingen.

Løft for barnetrinnet og for tidlig innsats

Forslagsstillerne mener det er behov for et nasjonalt løft for barnetrinnet i norsk skole. En grunnplanke i en slik satsing bør være å sikre elevene likere tilgang til skolens viktigste ressurs, som er læreren. Det er behov for klarere regler om gjennomsnittlig gruppestørrelse etter fjerningen av klassedelingsstallene i opplæringslova, som sikrer at de samlede læreres-

sursene står i forhold til antall elever på skolen, uansett bostedskommune.

Forslagsstillerne tar derfor til orde for å lovfeste en maksimalgrense for gjennomsnittlig gruppestørrelse per lærer på skolenivå i småskolen på 16 elever. For å hindre at en slik bestemmelse fører til overflytting av lærere fra høyere trinn, med påfølgende økte gruppestørrelser på mellom- eller ungdomstrinnet, foreslår forlagsstillerne at det settes en grense for gjennomsnittlig gruppestørrelse for 5.–10. trinn på 24 elever. Forslaget vil gi samme frihet for kommune og skole til å dele elevene inn i klasser og grupper ut fra pedagogiske behov og vurderinger, men forhindre at kommuner «sparer» penger ved å redusere lærertettheten til et nivå som ikke er pedagogisk forsvarlig.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

30. september 2016

