



Arbeidsnotat
2020:2

Evaluering av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere

Tredje delrapportering

Astrid Marie Jorde Sandsør, Rune Borgan Reiling, Asgeir Skålholt og
Cathrine Pedersen

Arbeidsnotat
2020:2

Evaluering av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere

Tredje delrapportering

Astrid Marie Jorde Sandsør, Rune Borgan Reiling, Asgeir Skålholt og
Cathrine Pedersen

Arbeidsnotat	2020:2
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.
Prosjektnr.	21051
Oppdragsgiver Adresse	Utdanningsdirektoratet Postboks 9359 Grønland, NO-0135 Oslo
Fotomontasje	NIFU
ISBN	978-82-327-0466-8 (online)
ISSN	1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Det foreliggende arbeidsnotatet fra NIFU er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og er tredje delrapportering i det fireårige prosjektet «Evaluerings av norm for lærertetthet». Arbeidsnotatet inkluderer en analyse av relevante mål fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) over tid og en analyse av en spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere om norm for lærertetthet. Rapporten omhandler innføringen av lærernormen, følger av normen, hvordan ekstra lærerressurser benyttes ved skolene og hvordan skoleledere og skoleeiere opplever lærernormen. Arbeidsnotatet legger vekt på å kartlegge data deskriptivt, og vil bli brukt som et grunnlag for mer dyptgående og drøftende analyser i senere rapporteringer.

Oslo, april 2020

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

1	Innledning og sammendrag.....	7
1.1	Innledning.....	7
1.1.1	Bakgrunn.....	7
1.2	Sammendrag av funn i notatet.....	9
2	Datakilder og definisjoner	11
2.1	Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI)	11
2.1.1	Utvalg og definering av variabler fra GSI.....	11
2.1.2	Inndeling etter om skolen oppfyller norm for lærertetthet i 2017	13
2.1.3	Inndeling i bykommuner og omegnskommuner	14
2.2	Spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere.....	14
3	Innføring av lærernormen	17
3.1	Utvikling i gruppestørrelse 2 over tid.....	17
3.2	Etterlevelse av lærernormen	20
3.3	Oppsummering	28
4	Følger av lærernormen	30
4.1	Rekrutteringsbehov frem til 2022.....	30
4.2	Rekrutteringsutfordringer.....	31
4.3	Bruk av lærere uten godkjent utdanning.....	34
4.4	Bruk av assistenter	37
4.5	Bruk av spesialundervisning og særskilt språkopplæring.....	40
4.6	Lærernorm og lokal ressursfordeling.....	42
4.7	Oppsummering	44
5	Bruken av de ekstra lærerressursene	46
5.1	Hvordan benyttes de ekstra lærerressursene?.....	46
5.2	Kommunale føringer for bruk av lærerressursene	49
5.3	Fysiske begrensninger på hvordan ressursene brukes.....	52
5.4	Oppsummering	53

6	Skoleeieres og skolelederes vurdering av norm for lærertetthet.....	54
6.1	Hvordan fungerer normen for din kommune eller skole?	54
6.2	Kommentarer fra skoleeiere	55
6.3	Kommentarer fra skoleledere	57
6.4	Oppsummering	59
7	Oppsummering og diskusjon	61
	Referanser.....	63
	Tabelloversikt.....	65
	Figuroversikt.....	66

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Dette arbeidsnotatet er tredje delrapportering i det fireårige prosjektet «Evaluering av norm for lærertetthet», som NIFU gjennomfører på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. I løpet av 2019 leverte vi de to første delrapporteringene i prosjektet. Mens den første inneholder NIFUs løsningsbeskrivelse for evalueringen (Sandsør m.fl., 2019a), er den andre delrapporteringen en litteraturgjennomgang om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte (Sandsør m.fl., 2019b). Fjerde delrapportering leveres våren 2021 og vil inkludere analyser av en spørreundersøkelse til lærere, foreløpige analyser av casestudier ved et utvalg skoler og analyser av relevante mål fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), med oppdaterte tall for 2020/21. Sluttrapporten leveres våren 2022 og inkluderer mer overordnede analyser fra alle arbeidspakkene i prosjektet.

I det foreliggende arbeidsnotatet analyserer vi utviklingen i relevante mål fra GSI før og etter innføringen av lærernormen, samt en analyse av en spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere om norm for lærertetthet. I kapittel 1 presenterer vi kort bakgrunnen for innføringen av lærernormen, etterfulgt av et sammendrag av hovedfunnene i notatet. I kapittel 2 beskriver vi datakildene som brukes i notatet. I kapittel 3 ser vi på endringer i gruppestørrelse 2 over tid. I kapittel 4 ser vi nærmere på bemanning og rekruttering i skolen etter innføringen av normen, samt skolelederes og -eieres vurdering av disse spørsmålene. Kapittel 5 og 6 fokuserer henholdsvis på hvordan de ekstra lærerressursene benyttes i skolene og hvordan lærernormen oppleves for skoleledere og skoleeiere. Arbeidsnotatet legger vekt på å kartlegge data deskriptivt og vil bli brukt som et grunnlag for mer dyptgående og drøftende analyser i de kommende rapporteringene i prosjektet.

1.1.1 Bakgrunn

Norm for lærertetthet ble innført høsten 2018 i offentlige grunnskoler. Normen er definert ut fra et krav på maksimalt 16 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.–4. trinn og 21 elever per lærer i ordinær undervisning på 5.–10. trinn.

I innføringen av norm for lærertetthet lå det også en plan om ytterligere skjerping av normen høsten 2019, da med et krav om maksimalt 15 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer i ordinær undervisning på 5.–10. trinn (Innst. 2 S, 2017–2018).

Innføringen av lærernormen kan ses i sammenheng med at regelen om maksimal klassestørrelse i opplæringsloven ble erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse i 2003 (Opplæringsloven, § 8-2). Etter denne endringen har det vært innspill fra ulike aktører om at kommunene har fått for stor frihet og ikke har etterlevd Stortingets intensjon om at klassesdelingsreglene fortsatt skulle gi føringer for ressurstildelingen til skolene. En mulig løsning som har blitt presentert, har vært at nasjonale myndigheter bør innføre minimumsnormer for ressursbruk og i større grad regulere lærertettheten i kommunene (Reiling, Salvanes, Sandsør og Strøm, 2020).

I et høringsnotat fra 2010 la den daværende regjeringen frem et forslag til endring i opplæringsloven med innføring av nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen (Kunnskapsdepartementet, 2010). Forslaget innebar at bestemmelsen om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse ble erstattet med en bestemmelse om maksimal gruppestørrelse, og formålet var å *«sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen. Det er viktig for et godt og trygt skolemiljø/skolehverdag at hver enkelt elev får en god opplæring og opplever å bli sett. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet vil bidra til å sikre likhet og likeverd.»* (Kunnskapsdepartement 2010, s. 3). Dette forslaget ble likevel ikke vedtatt. I 2013 ble det vedtatt en ny bestemmelse i opplæringsloven § 8-3. Her står det at departementet kan fastsette forskrifter om forholdstall mellom lærere og elever per skole eller per kommune. Dette la grunnlaget for to satsinger som kom forut for lærernormen.

Den første var en bevilgning til økt lærertetthet på ungdomstrinnet, som ble vedtatt høsten 2012. Den gang bevilget Stortinget 1,5 milliarder kroner over fire år til 600 nye lærerstillinger på ungdomstrinnet.¹ Ordningen startet skoleåret 2013/14 og løp ut skoleåret 2016/17. Målgruppen var skoler som hadde relativt store klasser,² og som hadde et karaktergjennomsnitt som lå under snittet for landet. Til sammen ble 166 skoler tildelt øremerkede midler til 573 årsverk. Skolene var fordelt på 98 kommuner, og alle fylkene var representert (Kirkebøen, Kotsadam, Raaum, Andresen og Rogstad, 2017).

Den andre satsingen var en bevilgning til økt lærertetthet på småskoletrinnet (1.–4. trinn) som kom i 2016. Som en del av statsbudsjettet for 2015 ble det vedtatt

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/flere-larere-pa-ungdomstrinnet/id704127/>

² Det var krav om en gjennomsnittlig gruppestørrelse på over 20 elever per lærer i ordinær undervisning.

å bevilge 200 millioner kroner for å øke lærertettheten på småskoletrinnet.³ Midlene var øremerket og ble gitt til kommuner som hadde flere elever per lærer på småskoletrinnet enn landsgjennomsnittet,⁴ og ga rom for å ansette om lag 700 flere lærere i småskolen.

De to tiltakene på ungdomstrinnet og småskoletrinnet var øremerkede, med en forventning om at midlene skulle brukes til å øke lærertettheten (Reiling, Salvanes, Sandsør og Strøm, 2020). Det var likevel først i forbindelse med lærernormen at et normkrav ble innført. Høsten 2017 anmodet Stortinget regjeringen om å innføre en norm for lærertetthet på skolenivå, og tidlig i 2018 ble lærernormen vedtatt.

1.2 Sammendrag av funn i notatet

Norm for lærertetthet har ført til en reduksjon i gruppestørrelse 2, både på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Selv om mange flere skoler nå oppnår normen, gjenstår det fremdeles noe, særlig i de største kommunene. Hovedbildet er likevel at blant de skolene som ennå ikke oppfyller normen, er det mange skoler som ligger tett på normkravet.

Det er de store kommunene og de store skolene som i størst grad påvirkes av norm for lærertetthet. Dette er de samme kommunene og skolene som opplever økt behov for lærere på grunn av befolkningsvekst. Lærernormen forsterker behovet for flere lærere ytterligere. Frem til nå ser det likevel ut til at skolene i stor grad har klart å rekruttere flere lærere.

Normen ser ikke ut til å ha påvirket andelen lærere uten godkjent utdanning totalt sett. Skoler rekrutterer fortsatt lærere uten godkjent utdanning, men det ser ikke ut til at andelen ukvalifiserte har økt etter innføringen av normen. Det kan likevel være lokal variasjon som ikke fanges opp i tallene vi har sett på her, eller at dette vil endre seg mer over tid. Vi vil se nærmere på dette utover i prosjektet.

Det har ikke vært noen endring i andelen som har spesialundervisning eller særskilt språkopplæring etter at normen ble innført. Veksten i assistenttimer per elev kan derimot se ut til å ha avtatt noe etter innføringen av norm for lærertetthet. Vi vet ikke om dette for eksempel skyldes at flere lærere reduserer behovet for assistenter, eller at budsjettene nå brukes på lærere fremfor assistenter, selv om det fremdeles er et behov for assistenter.

Skoleeierne og skolelederne sier at de ekstra lærerne som rekrutteres for å oppfylle normen, i hovedsak benyttes til å styrke eksisterende grupper og til å styrke basisfagene. De benyttes også til å gi lavere gruppestørrelse i enkelte fag, mens færre svarer at lærerne brukes til å etablere nye klasser/grupper. Relativt mange

³ Helårseffekten av bevilgningen var fra og med 2016 på 480 millioner kroner per år.

⁴ Det ble tatt utgangspunkt i gjennomsnittet for de tre foregående skoleårene, altså 2012–13, 2013–14 og 2014–15. Landsgjennomsnittet for 1.–4. trinn var rett under 16 elever per lærer, og 100 kommuner lå i 2015 over dette snittet.

svarer at fysiske begrensninger, slik som skoletype og størrelse, legger begrensninger på hvordan ekstra ressurser kan benyttes. De kvalitative svarene indikerer at dette handler om at man ikke har nok, eller riktig type, areal til at man kan dele opp undervisningen i mindre grupper i så stor grad som man ønsker.

80 prosent av skolelederne og 70 prosent av skoleeierne oppgir at normen i noen eller stor grad har fungert. Skoleeierne og skolelederne fikk i tillegg anledning til å utdype dette spørsmålet ved å legge inn en kommentar. Svarene gir oss inntrykk av temaer som vil være viktige å belyse videre i evalueringen, selv om de ikke i seg selv kan brukes til å kvantifisere holdningene blant skoleeiere og skoleledere.

En del av skoleeierne opplever at normen gir politisk og administrativ ledelse i kommunene et grunnlag for å drøfte de økonomiske rammene i skolen. Samtidig er det andre som gir uttrykk for at normen er utformet på en slik måte at den reduserer kommunens og skolens handlingsrom, og på denne måten binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er optimal sett ut ifra elevenes behov. Skoleledere ved små skoler opplever stort sett normen som uproblematisk, men også lite relevant. Skoleledere ved mellomstore og store skoler peker på både fordele og ulemper ved lærernormen. På den ene siden mener skoleledere at lærernormen gir mer tid til den enkelte elev, og at den legger til rette for bedre tverrfaglig samhandling og profesjonsutvikling blant lærerne. På den andre siden oppleves handlingsrommet som redusert når det gjelder fordeling mellom trinn og muligheten til å benytte andre yrkesgrupper i skolen.

2 Datakilder og definisjoner

Vi vil i dette kapitlet gjøre rede for datakilder og definisjoner som blir brukt i dette arbeidsnotatet. I evalueringen av lærenormen sett under ett vil det tas i bruk en rekke datakilder og ulike metoder (Sandsør mfl, 2019a), men i dette arbeidsnotatet vil vi ta i bruk Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og spørsmålene om norm for lærertetthet i spørreundersøkelsen «Spørsmål til Skole-Norge». Arbeidsnotatet legger vekt på å kartlegge dataene deskriptivt og på denne måten danne utgangspunkt for mer dyptgående og drøftende analyser i senere rapporteringer.

2.1 Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI)

GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen. Det inneholder informasjon om antall lærere, elever, ukvalifiserte lærere, assistenter, bruk av spesialundervisning, med mer.⁵ Informasjonen registreres 1. oktober hvert år, slik at informasjonen for skoleåret 2019/20 blir registrert 1. oktober 2019.

GSI er viktig for denne evalueringen av to grunner; for det første fordi norm for lærertetthet er definert ut fra GSI og for det andre fordi GSI inneholder informasjon om andre mål som kan tenkes å bli påvirket av innføringen av lærernormen. Dette gjelder for eksempel bruken av ukvalifiserte lærere og assistenter og andelen elever med spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Arbeidsnotatet inkluderer analyser der disse fire målene ses i sammenheng med innføring av norm for lærertetthet (kapittel 4.3–4.5). Nedenfor beskriver vi nærmere hvordan vi definerer hvert mål.

2.1.1 Utvalg og definering av variabler fra GSI

Utvalg

Analysene inkluderer offentlige grunnskoler med mer enn fem elever og skoler som ikke er spesialskoler. For analyser av gruppestørrelse 2 inkluderes skoler som

⁵ <https://gsi.udir.no/>

har gruppestørrelse 2 under 40, dette fordi høye verdier av gruppestørrelse 2 sannsynligvis skyldes at skolene er spesielle, eller at det er en feilrapportering.⁶ Antall skoler/observasjoner varierer hvert år. I 2017 var det 2047 skoler med 1.–4. trinn (småskoler), 1983 skoler med 5.–7. trinn (mellomskoler) og 524 skoler med 8.–10. trinn (ungdomsskoler).

Gruppestørrelse 1 og 2

Lærertetthet beregnes på to måter i GSI; gruppestørrelse 1 og 2. Gruppestørrelse 1 er alle elevtimer totalt delt på alle lærertimer totalt, og uttrykker hvor mange elever det i snitt er per lærer i undervisningen i skolen totalt sett. Deler av denne undervisningen er blant annet spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Gruppestørrelse 2 er et mål som skal gi et forholdstall for «ordinær undervisning», ved at timer til spesialundervisning, særskilt norsk og timer til opplæring i samisk og andre målformer trekkes fra.

Norm for lærertetthet baserer seg på gruppestørrelse 2. Normen er definert som et makstall for gruppestørrelse 2, som vil si at skoler *over* normen for gruppestørrelse 2 ikke oppfyller normen, mens skoler *under* normen for gruppestørrelse 2 oppfyller normen. I videre analyser deler vi mellom skoler som oppfyller normen, og skoler som ikke oppfyller normen, og som dermed må rekruttere flere lærere.

Det er viktig å merke seg at gruppestørrelse 1 og 2 ikke har noe med organiseringen av elever i klasser/grupper i skolen å gjøre. Det er kun et forholdstall mellom lærertimer og elevtimer på trinnet sett under ett, og faktisk størrelse på en klasse (eller tilsvarende) vil typisk være høyere enn det som kommer fram av gruppestørrelse 2.

Lærere uten godkjent utdanning

Arbeidsnotatet inkluderer en analyse av utviklingen i bruken av lærere uten godkjent utdanning over tid, sett i lys av innføringen av norm for lærertetthet (kapittel 4.3).

GSI oppgir antall lærertimer som gis til undervisning ved skolen i inneværende skoleår. Det deles mellom lærertimer som gis av undervisningspersonale som oppfyller, og som ikke oppfyller, kompetansekravene for ansettelse, jf. Opplæringsloven § 10-1, som til sammen gir summen av lærertimer.⁷ Som et mål på bruken av lærere uten godkjent utdanning i dette arbeidsnotatet, benyttes summen av lærertimer for undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekravet på 1.–10. trinn delt på summen av alle lærertimer på 1.–10. trinn. Undervisnings-

⁶ Dette gjelder ikke mange skoler. Vi fjerner f.eks. henholdsvis 2, 8 og 6 1–4, 5–7 og 8–10 skoler i 2017.

⁷ Kompetansekrav vil si relevant pedagogisk og faglig utdanning slik Kunnskapsdepartementet nærmere foreskriver for ulike trinn.

personell som ikke oppfyller kompetansekravet, telles med som lærertimer når man beregner gruppestørrelse 2.

Assistenter

Arbeidsnotatet inkluderer også en analyse av utviklingen i bruken av assistenter over tid, sett i lys av innføringen av norm for lærertetthet (kapittel 4.4).

GSI oppgir antall årstimer utført av assistenter (assistenttimer) ved skolen inneværende skoleår. Som et mål på bruken av assistenter, benyttes summen av assistenttimer på 1.–10. trinn delt på summen av elever ved skolen på 1.–10. trinn, noe som dermed gir et mål på antall assistenttimer per elev. Assistenttimer påvirker ikke direkte beregningen av gruppestørrelse 2. Assistenter dekker ulike yrkesgrupper, faglærte som ufaglærte. Det er også viktig å merke seg at hvis en person som er ansatt som assistent, utfører undervisningsoppgaver, skal disse timene føres som undervisningspersonell (uten kompetanse) og ikke som assistenttimer.⁸

Spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Arbeidsnotatet inkluderer også en analyse av utviklingen i andel elever med spesialundervisning og særskilt språkopplæring, sett i lys av innføringen av norm for lærertetthet (kapittel 4.5).

GSI oppgir antall elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak ved skolen inneværende skoleår. Etter § 5-1 skal spesialundervisning gis til alle elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning. Som et mål på spesialundervisning, benyttes antall elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak på 1.–10. trinn, delt på antall elever ved skolen på 1.–10. trinn. Dette gir oss et mål på andelen elever med spesialundervisning.

GSI oppgir antall elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever ved skolen inneværende skoleår, jf. opplæringslovens § 2-8. Som et mål på særskilt språkopplæring benyttes antall elever som får særskilt språkopplæring på 1.–10. trinn, delt på antall elever ved skolen på 1.–10. trinn. Dette gir oss et mål på andelen elever med særskilt språkopplæring.

2.1.2 Inndeling etter om skolen oppfyller norm for lærertetthet i 2017

I noen grafer kombineres de overnevnte målene fra GSI med en inndeling etter hvorvidt skolene oppfyller norm for lærertetthet. Skolene deles inn etter om de ikke oppfyller (heltrukken linje) eller oppfyller (stiplet linje) norm for lærertetthet året før innføringen av normen, 1. oktober 2017 (tidspunktet for GSI-rapportering skoleåret 2017/18). Dette måles ved at skolen har gruppestørrelse 2 over 16 på

⁸ <https://gsi.udir.no/View?show=help&formId=78051&includeMetaContent=true>

1.–4. trinn, eller gruppestørrelse 2 over 21 på 5.–7. eller 8.–10. trinn. Inndelingen gjøres fordi vi forventer de største endringene i gruppen skoler som ligger over normen i 2017, da disse skolene opplever en endring i lærertettheten i den grad de rekrutterer flere lærere for å oppfylle normen.

2.1.3 Inndeling i bykommuner og omegnskommuner

I noen grafer kombineres de overnevnte målene fra GSI med en inndeling etter hvorvidt skolene befinner seg i våre fire største bykommuner (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) eller i de omkringliggende kommunene (omegnskommuner) som defineres etter om de ligger i samme arbeidsmarkedsregion som byene (Bhuller, 2009). Dette gjøres for å undersøke om bykommuner og omkringliggende kommuner opplever ulik utvikling som følge av innføringen av norm for lærertetthet, både når det gjelder gruppestørrelse 2, bruken av lærere uten godkjent utdanning og bruken av assistenter.

2.2 Spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere

NIFU har siden 2009 gjennomført halvårlige spørreundersøkelser blant skoleledere og skoleeiere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. For å begrense belastningen på sektoren organiseres undersøkelsen slik at ett av tre sammenlignbare utvalg får undersøkelsen hvert halvår, utenom de ti største kommunene som deltar i undersøkelsen hver gang. Hver undersøkelse består av ulike temaer, og resultater fra undersøkelsene dokumenteres i rapporter med tittelen «Spørsmål til Skole-Norge».

Innføring av norm for lærertetthet var tema i undersøkelsene som gikk ut til skoleledere og skoleeiere høsten 2018 og høsten 2019. Spørsmålene ble først omtalt i rapporten «Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2018» (Rogde m.fl. 2018). I dette arbeidsnotatet vil vi analysere spørsmålene om lærernormen som inngikk i undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2019, og se disse i sammenheng med tallene fra GSI.⁹ Vi analyserer følgende spørsmål fra «Spørsmål til Skole-Norge» høsten 2019:¹⁰

Til skolene:

- Har skolen rekruttert lærere som følge av lærernormen?

⁹ For en gjennomgang av de øvrige temaene høsten 2019 viser vi til rapporten skrevet av Rogde m.fl. (2019).

¹⁰ «Spørsmål til Skole-Norge» inneholder noen flere spørsmål om innføringen av lærernormen enn de vi analyserer i dette arbeidsnotatet.

- Har kommunen som skoleeier lagt føringer for hvordan de nye stillingene skal benyttes?
 - Kan du spesifisere hvilke føringer?
- Hvordan har dere valgt å benytte de ekstra lærerressursene ved din skole?
- Har de ekstra ressursene gått med til å styrke fagene nedenfor?¹¹
- Legger fysiske rammer på skolen, som for eksempel mangel på ledige undervisningsrom, begrensninger på hvordan ressursene kan benyttes?
 - Kan du beskrive kort hvordan?
- Har skolen behov for å rekruttere lærere de neste tre årene?
- Hva er årsaken til at skolen må rekruttere flere lærere de neste tre årene?
- Har skolen opplevd vansker med rekruttering det siste året?
 - Hvordan har dere løst disse vanskene?
- I hvor stor grad syns du at norm for lærertetthet fungerer for din skole?
 - Ønsker du å presisere hvorfor du svarer som du gjør?

Til kommunene:

- Har skoler i kommunen rekruttert lærere i 2019 som følge av norm for lærertetthet?
- Har kommunen som skoleeier lagt føringer for hvordan de nye stillingene skal benyttes?
 - Kan du spesifisere hvilke føringer?
- Fører norm for lærertetthet til at kommunen har endret ressursfordeling mellom skoler på en måte som kommunen eller ikke ville ha gjort?
- Har dere måttet overføre lærerressurser fra noen trinn til andre for å oppfylle norm for lærertetthet?
 - Kan du beskrive nærmere?
- I hvor stor grad syns du at norm for lærertetthet fungerer for din kommune?
 - Ønsker du å presisere hvorfor du svarer slik du gjør?

Vi presenterer i hovedsak gjennomsnittstall for henholdsvis skoleledere og skoleeiere. Der det er hensiktsmessig, fordeles svarene etter sentrale kjennetegn ved skoler og kommuner som skoletype, skolestørrelse, kommunestørrelse og landsdel. Vi bruker i stor grad de samme grupperingene som Rogde m.fl. (2018).¹²

Rogde m.fl. (2018; 2019) gir en detaljert beskrivelse av utvalgene av skoleledere og skoleeiere og gjennomføringen av spørringene til Skole-Norge i 2018 og 2019. Basert på flere undersøkelser av hvorvidt utvalgene samsvarer med populasjonen, konkluderer de med at disse utvalgene gjenspeiler variasjoner mellom

¹¹ Norsk, matte, engelsk, kroppsøving, estetiske fag, naturfag og/eller andre fag.

¹² Svarene fra høsten 2018 og høsten 2019 inkluderer forskjellige tredelsutvalg samtidig som de ti største kommunene inngår i begge undersøkelsene.

skoleeiere og skoleledere på en god måte. Det er i hovedsak rektor som besvarer undersøkelsen til skoleledere, mens det er skolefaglig ansvarlig i kommunene som typisk svarer på vegne av skoleeier. Analyseutvalgene vi benytter i dette arbeidsnotatet består av 505 skoleledere og 89 skoleeiere.

3 Innføring av lærernormen

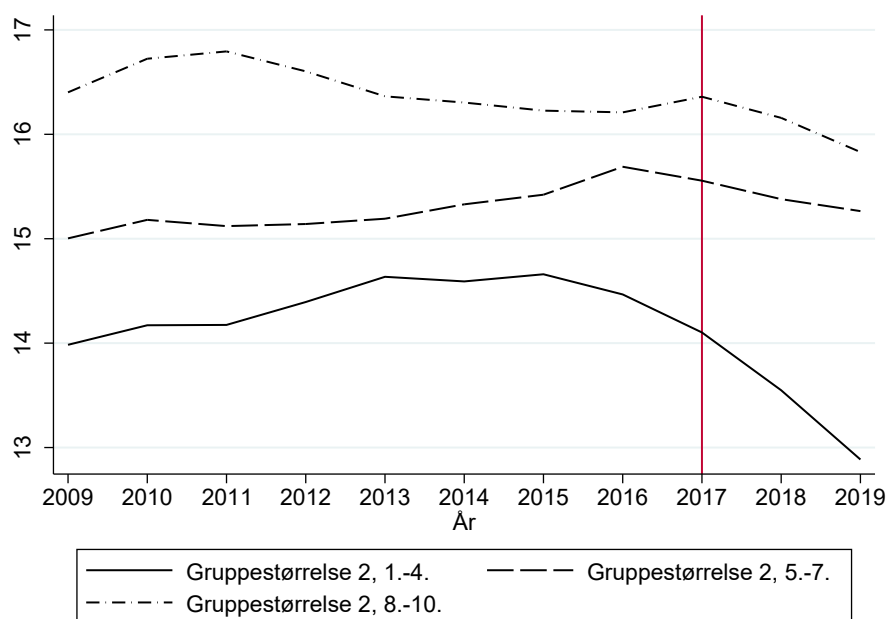
Dette kapittelet omhandler innføringen av lærernormen. Vi starter med å se på utviklingen i gruppestørrelse 2 over tid for ulike trinn. Deretter ser vi på om utviklingen i gruppestørrelse 2 varierer avhengig av om skoler hadde behov for å rekruttere lærere i forbindelse med innføringen av lærernormen. Vi ser nærmere på denne utviklingen ved å se på andel skoler hvert år som ikke oppfyller lærernormen, og hvordan dette relaterer seg til skolestørrelse og geografi. Vi undersøker også svarene til skoleledere og skoleeiere om rekruttering av lærere. Til slutt undersøker vi om utviklingen i gruppestørrelse 2 varierer mellom de fire største bykommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) og kommunene som inngår i deres arbeidsmarkedsregion (omegnskommuner).

3.1 Utvikling i gruppestørrelse 2 over tid

Figur 3.1 viser utviklingen i antall elever per lærer i ordinær undervisning, det vil si gruppestørrelse 2, fordelt på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet for skoleårene 2009/10–2019/20. Den røde streken skiller mellom årene før og etter lærernormen, som ble innført i skoleåret 2018/19.¹³ Alle kommunale skoler som ikke er spesialskoler, har mer enn 5 elever og gruppestørrelse under 40, inngår i utvalget hvert år.¹⁴ Det innebærer at antall observasjoner varierer for hvert år. I 2017 var det 2047 skoler med 1.–4. trinn (småskoler), 1983 skoler med 5.–7. trinn (mellomskoler) og 524 skoler med 8.–10. trinn (ungdomsskoler).

¹³ Den røde streken indikerer det siste målepunktet før innføringen av lærernormen, det vil si GSI-tall for skoleåret 2017/18, målt 1. oktober 2017.

¹⁴ Ekskluderte spesialskoler samsvarer med skolene som ekskluderes i forbindelse med «Spørsmål til Skole-Norge». Dette er allikevel ikke nødvendigvis en fullstendig liste, og det er sannsynligvis noen skoler som ikke burde ha inngått i beregningen som er med. Disse skolene er allikevel med hvert år, så det kan påvirke nivået, men bør ikke påvirke utviklingen over tid. Gruppestørrelse over 40 skyldes sannsynligvis feilrapportering eller spesielle kjennetegn ved skolen.



Figur 3.1. Gruppestørrelse 2 etter trinn 2009/10-2019/20.

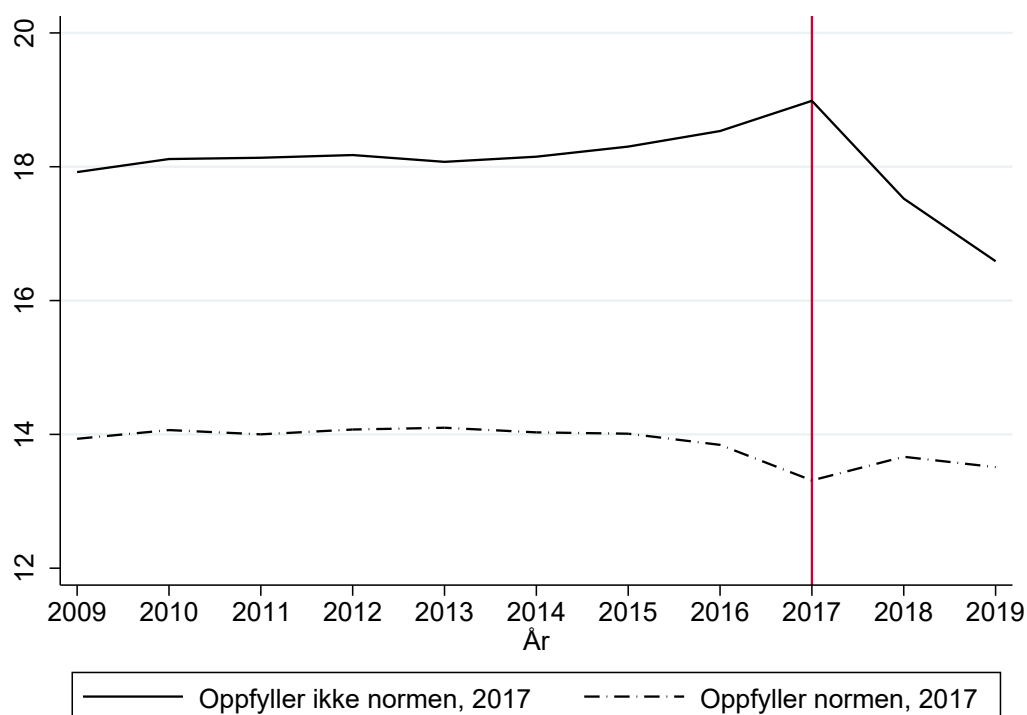
I figuren ser vi at gruppestørrelse 2 er gjennomgående lavere enn norm for lærertetthet (16/15 for 1.-4. og 21/20 for 5.-10.), noe som skyldes at alle kommunale skoler er med i beregningen, og mange skoler med lav gruppestørrelse, som dermed allerede oppfylte normen, trekker ned snittet.

Gruppetørrelse 2 er lavest for 1.-4. trinn, høyere for 5.-7. trinn og høyest for 8.-10. trinn. For 8.-10. trinn er det en nedgang etter 2011 som samsvarer med satsingen på økt lærertetthet på ungdomstrinnet (Kirkebøen mfl. 2017).

For småskoletrinnet ser vi at det har vært en nedadgående trend fra 2015. Dette samsvarer med økte bevilgninger til «tidlig innsats» i årene før innføringen av norm for lærertetthet. For mellomtrinnet, der det ikke var noen tilsvarende satsing på å øke lærertettheten, ser vi en økning frem mot innføringen av norm for lærertetthet.

Etter innføringen av lærernormen synker gruppestørrelse 2 for alle trinnene, da særlig for småskoletrinnet, der vi ser en reduksjon fra 14,1 til 12,9. For mellomtrinnet reduseres gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 fra 15,6 i 2017 til 15,3 i 2019, mens den for ungdomstrinnet reduseres fra 16,4 i 2017 til 15,8 i 2019.

I figuren over er alle skolene sett under ett, men som vi skal komme tilbake til, ble langt fra alle skoler påvirket av norm for lærertetthet. De fleste skolene oppfylte allerede normen da den ble innført. Vi ser derfor nærmere på forskjellene i utvikling, alle trinn under ett, om skolen lå under eller over normen i skoleåret før den ble innført.



Figur 3.2. Gruppestørrelse 2 (1-10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10-2019/20.

Figur 3.2 viser utviklingen i gruppestørrelse 2 for alle skoler (en observasjon per skole per år) fordelt etter om de ikke oppfyller (heltrukken linje) eller oppfyller (stiplet linje) norm for lærertetthet i 2017/18. Skolene oppfyller ikke normen i 2017/18 dersom de dette skoleåret rapporterte gruppestørrelse 2 større enn 16 på småskoletrinnet eller 21 på mellomtrinnet eller ungdomstrinnet i GSI (rapportert 1. oktober 2017). Dette er en inndeling vi benytter også i andre figurer.

Vi ser tydelig at det har vært en nedgang i gruppestørrelse 2 de to seneste årene for skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18. Utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 for dem som oppfylte normen i 2017/18, har hatt en langt flattere utvikling i årene etter.

Den ekstra økningen i gruppestørrelse 2 fra 2016/17 til 2017/18 for skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18, og den tilsvarende nedgangen fra 2016/17 til 2017/18 for skolene som oppfylte normen, skyldes at tilfeldig variasjon i gruppestørrelse 2 fører til at skoler som i utgangspunktet ligger nær opp til normen, vil oppfylle normen eller ikke i ett spesifikt skoleår og må ikke vektlegges. Om vi hadde fordelt skoler etter om de oppfylte normen i skoleåret 2016/17, ville vi fått en lignende dupp/økning det året.

3.2 Etterlevelse av lærernormen

Vi har sett at gjennomsnittstallet for gruppestørrelse 2 har blitt redusert på alle trinn i etterkant av innføringen av norm for lærertetthet. Spesielt har det vært en reduksjon i gruppestørrelse 2 blant de skolene som ikke oppfylte normen før den ble innført. Vi undersøker nå i hvilken grad lærernormen er oppfylt på ulike trinn, for ulike skolestørrelser og i ulike kommuner.

Tabell 3.1 viser utviklingen i gruppestørrelse 2 for skoleårene 2017/18, det vil si året før innføringen, fram til skoleåret 2019/20. Tabellen inkluderer alle kommunale skoler med gruppestørrelse 2 rapportert i GSI for de aktuelle trinnene. I kolonne (1)-(3) er skolene over lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 over 16 på 1.-4. trinn og over 21 på 5.-10. trinn. I kolonne (4) er skolene over lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 over 15 på 1.-4. trinn og over 20 på 5.-10. trinn.

Tabell 3.1 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter trinn.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Trinn	2017/18	2018/19	2019/20*	2019/20
1.-4. trinn	33 %	24 %	11 %	19 %
5.-7. trinn	12 %	8 %	5 %	8 %
8.-10. trinn	20 %	14 %	8 %	14 %
Skoler totalt	34 %	25 %	13 %	21 %

*Merknad: Kolonne (3) er markert med * fordi det ikke er den gjeldende lærernormen for det skoleåret. N 1-4: 2049/2021/1992, N 5-7: 2014/1993/1955, N 8-10: 1000/997/987.*

Totalt 34 prosent av grunnskolene oppfylte ikke lærernormen i 2017/18. Det var spesielt på småskoletrinnet at dette var tilfellet, 33 prosent av skolene på 1.-4. trinn oppfylte i 2017/18 ikke normen for maksimal gruppestørrelse, dette sammenlignet med 12 prosent av skolene på 5.-7. trinn og 20 prosent av skolene på 8.-10. trinn.

I løpet av de siste to årene har andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen, målt før skjerpet norm, sunket betraktelig (kolonne 2 og 3). Siste kolonne viser andel skoler som ikke oppfyller lærernormen når vi tar hensyn til at normkravet ble videre skjerpet fra og med høsten 2019. Andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen, er da nokså lik som 2018/2019 for 5.-7. trinn og 8.-10. trinn, mens det likevel er en nedgang for 1.-4. trinn.

Det var flest skoler som oppfylte normen allerede før innføringen på mellomtrinnet, og det er også der vi finner lavest andel som ikke oppfyller normen i 2019. Normen krever en betydelig lavere gruppestørrelse på 1.-4. trinn enn på 5.-7. trinn. Det at mange flere oppfylte normen allerede før innføringen på mellomtrinnet, sammenliknet med småskoletrinnet, indikerer at mange 1-7 skoler kan ha

hatt en jevnere fordeling av lærerressurser mellom trinnene enn de føringene normen gir. Vi skal komme tilbake til kommunenes vurdering av forholdet mellom ressursbruk på 1.–4. versus 5.–7. trinn.

Tabell 3.1 viser hvorvidt skoler oppfyller normen eller ikke. Tabell 3.2 nyanse-
rer dette bildet ved å undersøke hvor langt unna skolene er fra å oppfylle normen. Normen er basert på gruppestørrelse 2, og hver rad indikerer andelen skoler som ligger i det gitte intervallet for gruppestørrelse 2. De blå feltene indikerer skoler som ikke oppfyller normen, mens de grønne feltene indikerer skoler som oppfyller normen. I 2019 er et ekstra felt skravert i blått, siden normen ble skjerpet, og gruppestørrelse 2 intervallet 15–16 for 1.–4. og 20–21 for 5.–7. og 8.–10. ikke lenger oppfyller normen.

Tabell 3.2 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter gruppestørrelse 2 og trinn.

		(1)	(2)	(3)
Gruppestørrelse 2		2017	2018	2019
1.–4. trinn	<15	57 %	60 %	81 %
	15–16	9 %	16 %	8 %
	16–17	9 %	10 %	5 %
	17–18	7 %	5 %	4 %
	>18	18 %	9 %	2 %
	Sum	100 %	100 %	100 %
5.–7. trinn	<20	82 %	84 %	91 %
	20–21	5 %	7 %	4 %
	21–22	4 %	3 %	2 %
	22–23	2 %	2 %	1 %
	>23	7 %	4 %	2 %
	Sum	100 %	100 %	100 %
8.–10. trinn	<20	74 %	75 %	85 %
	20–21	6 %	10 %	7 %
	21–22	6 %	7 %	4 %
	22–23	5 %	4 %	2 %
	>23	9 %	4 %	2 %
	Sum	100 %	100 %	100 %

Merknad: Tabellen indikerer andelen skoler som ligger innenfor intervaller av gruppestørrelse 2. Blå indikerer skoler som ikke oppfyller norm for lærertetthet, og summen av disse gir andel skoler over normen i Tabell 3.1. For kolonne (3) er ytterligere en rad markert i blått siden normen ble innskjerpet til 15/20, og summen gir andelen skoler over normen tilsvarende kolonne (4) i Tabell 3.1. N 1-4: 2049/2021/1992, N 5-7: 2014/1993/1955, N 8-10: 1000/997/987.

I 2017 ser vi at en stor andel skoler som ikke oppfyller normen, ligger et godt stykke over normen. 18 prosent av skolene har gruppestørrelse 2 på over 18 for 1.–4. trinn, denne andelen tilsvarende 53 prosent av skolene som ikke oppfyller

normen.¹⁵ For 5.–7. og 8.–10. trinn har henholdsvis 7 og 9 prosent av skolene gruppestørrelse 2 på over 23, tilsvarende 54 prosent og 45 prosent av skolene som ikke oppfyller normen.¹⁶

Når vi så ser på utviklingen over tid, ser vi at andelen skoler som ikke oppfyller normen reduseres, slik vi så i Tabell 3.1, og denne reduksjonen er særlig stor blant skolene som lå lengst unna normen i utgangspunktet. I 2019/20 har bare 2 prosent av skolene gruppestørrelse 2 på over 18 på 1.-4. trinn, tilsvarende 11 prosent av skolene som ikke oppfyller normen. På 5.–7. og 8.–10. trinn har 2 prosent av skolene gruppestørrelse 2 over 23, dette tilsvarer henholdsvis 22 og 13 prosent av skolene som ikke oppfyller normen. Dette viser at de fleste skolene har klart å redusere gruppestørrelse 2, og selv om de ennå ikke oppfyller normen, er de ofte ikke så langt unna fra å gjøre det.

I Tabell 3.3. undersøker vi om det er store forskjeller i andelen som oppfyller normen, om vi ser på skolestørrelse. Tabellen viser alle kommunale skoler sortert etter skolestørrelse. I kolonne (1)–(3) er skolen over lærernormen hvis den har gruppestørrelse 2 på over 16 på 1.–4. trinn eller over 21 på 5.–10. trinn. I kolonne (4) er skolen over lærernormen hvis den har gruppestørrelse 2 på over 15 på 1.–4. trinn eller over 20 på 5.–10. trinn (skjerpet norm).

Tabell 3.3 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter skolestørrelse.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Trinn	2017/18	2018/19	2019/20*	2019/20
<100 elever	8 %	4 %	2 %	3 %
100-299 elever	28 %	22 %	11 %	18 %
>300 elever	65 %	46 %	23 %	38 %
Skoler totalt	34 %	25 %	13 %	21 %

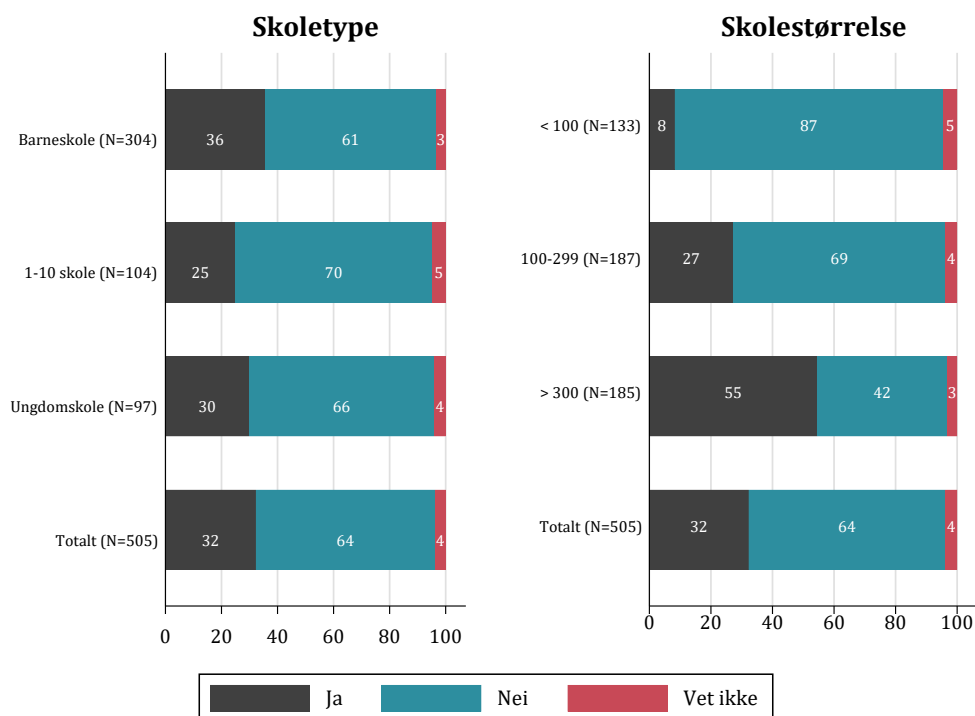
*Merknad: Kolonne (3) er markert med * fordi det ikke er den gjeldende lærernormen for det skoleåret. N <100: 765/740/718, N 100–299: 1124/1115/1086, N >300: 860/875/885.*

De fleste små skoler oppfylte normen allerede før innføringen, mens de fleste store skolene *ikke* oppfylte normen. 65 prosent av skolene med mer enn 300 elever lå over normen i 2017/18, sammenliknet med 8 prosent av de minste skolene med under 100 elever. Dette er et uttrykk for at større skoler gir rom for en annen organisering av undervisningen enn de små, samtidig er det et uttrykk for at normen i størst grad har påvirket de større skolene. Andelen som ikke oppfyller normen, har gått ned på tvers av skolestørrelse i årene etter innføringen. Likevel, om man ser på normoppfyllelse etter de skjerpede kravene i 2019/20, ser vi at det fortsatt er en betydelig andel av de større skolene som ligger over normen, 38 prosent av

¹⁵ $\frac{18\%}{9\%+7\%+18\%} = 53\%$

¹⁶ $\frac{7\%}{4\%+2\%+7\%} = 54\%, \frac{9\%}{6\%+5\%+9\%} = 45\%,$

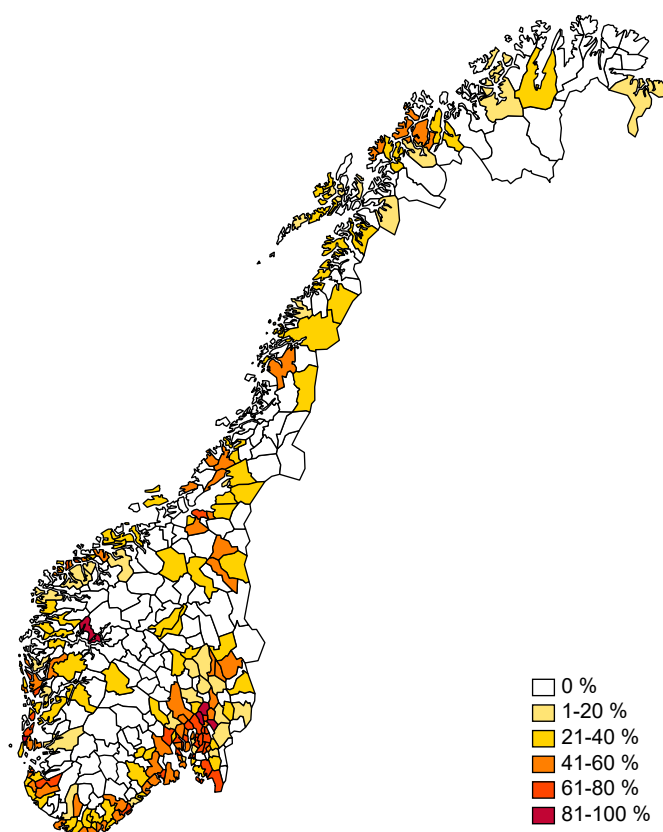
dem med mer enn 300 elever og 18 prosent av skolene med mellom 100 og 300 elever.



Figur 3.3. «Har skolen rekruttert lærere som følge av norm for lærertetthet?», skoleledere etter skoletype og størrelse.

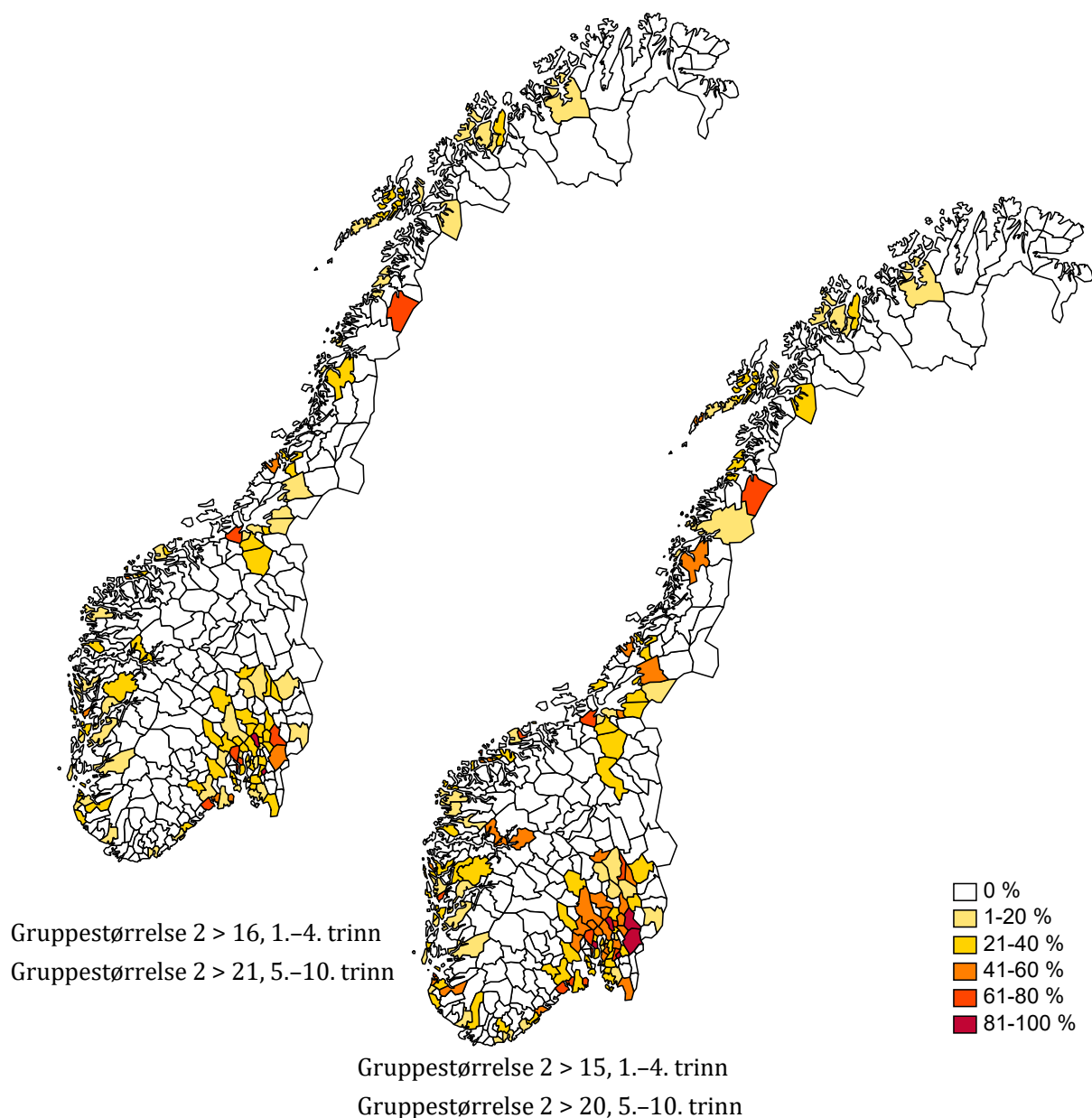
Det generelle bildet vi får fra GSI-tallene er at stadig flere skoler oppfyller normen, og at det har vært en jevn nedgang i gruppestørrelse 2 blant skolene som lå over normen, selv om det er noe variasjon på tvers av trinn og skolestørrelse. Det samme inntrykket får vi når vi ser på skoleledernes svar på spørsmålet om de har rekruttert lærere i forbindelse med lærernormen (Figur 3.3).

Totalt oppgir 32 prosent av skolelederne i utvalget at de har rekruttert lærere som en følge av norm for lærertetthet. Dette samsvarer med andelen skoler som ikke oppfylte normen for lærertetthet i skoleåret 2017/18. Videre ser vi at andelen skoleledere som har rekruttert lærere i forbindelse med normen, er størst ved barneskolene og skoler med mer enn 300 elever. Mens over halvparten av de største skolene oppgir at de har rekruttert, gjelder dette bare for en tredel av de mellomstore skolene og i overkant av åtte prosent av de minste skolene. Det er også en større andel av skolelederne som oppgir at de har rekruttert lærere som en følge av normen to år etter at den ble innført, sammenlignet med i 2018 (Rogde mfl. 2018). Det ser altså ut til at skoleledere og skoleeiere følger opp lærernormen, men at det tar noe tid før den er oppfylt og at den særlig påvirker barneskoler og skoler med mer enn 300 elever.



Figur 3.4. Prosentandelen skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2017/18

Størrelsen på skolen henger delvis sammen med om den ligger i et tett befolket område eller ikke, noe som vil si at innføringen av norm for lærertetthet har en sterk geografisk faktor. Figur 3.4 viser beliggenheten til kommuner med skoler som ikke oppfyller lærernormen i 2017/18, året før lærernormen ble innført. Fargene viser prosentandelen skoler innad i kommunen som ikke oppfyller normen, der sjatteringene fra gul mot rød viser kommuner med gradvis høyere prosentandel skoler som ikke oppfyller lærernormen. Kommuner med noen skoler som ikke oppfyller normen (lysegul og gul) er spredt i hele landet, men det er særlig i bykommuner og kommuner rundt bykommunene at prosentandelen skoler som ikke oppfyller normen, er høy (oransj, rød, mørkerød). Blant kommunene med størst andel skoler (mer enn 40 prosent) som ikke oppfyller normen, finner vi blant annet de åtte mest folkerike kommunene, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Drammen og Asker (se Tabell 3.4 for detaljerte tall for hver av disse kommunene).



Figur 3.5. Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2019/20.

Figur 3.5 viser beliggenheten til kommuner med skoler som ikke oppfyller lærernormen i 2019/20 (kommunestruktur før 2020). Kartet til venstre baserer seg på normkravet høsten 2018, med gruppestørrelse 2 på 16/21 på 1.-4./5.-10. trinn, mens kartet til høyre baserer seg på det nye normkravet høsten 2019, med gruppestørrelse 2 på 15/20 på 1.-4./5.-10. trinn. Når vi sammenligner med Figur 3.4, ser vi at det har skjedd en markant bedring fra 2017 til 2019, men at det særlig på Østlandet gjenstår noe for å oppfylle normen. Dette henger igjen sammen med at det er her det er flest store skoler.

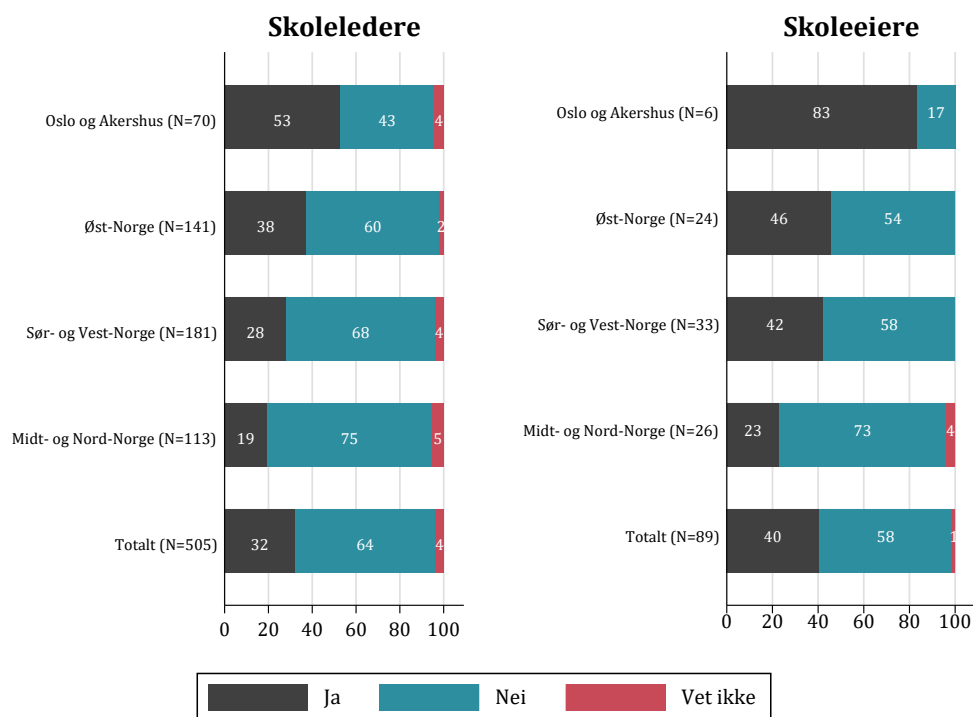
Tabell 3.4 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen for de åtte mest folkerike kommunene.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kommune	2017/18	2018/19	2019/20*	2019/20
Oslo	76 %	64 %	31 %	48 %
Bergen	54 %	8 %	0 %	2 %
Trondheim	64 %	7 %	10 %	17 %
Stavanger	64 %	36 %	29 %	40 %
Bærum	66 %	50 %	27 %	48 %
Kristiansand	59 %	8 %	5 %	16 %
Drammen	71 %	23 %	0 %	0 %
Asker	52 %	36 %	8 %	28 %

Merknad: Kolonne (3) er markert med * fordi det ikke er den gjeldende lærernormen for det skoleåret.

Tabell 3.4 viser utviklingen over tid i andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen, for de åtte mest folkerike kommunene. Vi ser at andelen i 2017/18, året før normen ble innført, er over 50 prosent for alle kommunene, og særlig høy (over 70 prosent) i Oslo og Drammen. Allerede i 2018/19 er det en nedgang i andelen for alle kommunene, selv om nedgangen er noe mindre for Oslo og Bærum.

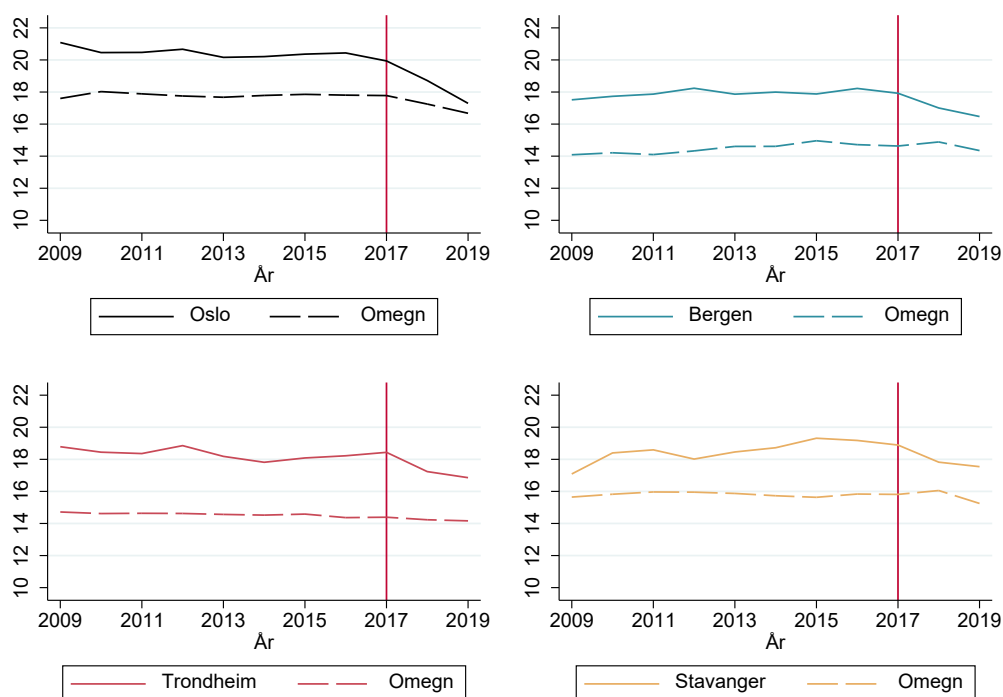
For 2019/20 viser kolonne (3) andelen målt etter normkravet høsten 2018 (16/21), mens kolonne (4) viser andelen målt etter normkravet høsten 2019 (15/20). En sammenligning av disse kolonnene gir et inntrykk av hvor mange skoler som er nær ved å oppfylle den nye, skjerpede normen. Her ser vi at to kommuner er så godt som i mål (Bergen og Drammen) eller nesten i mål (Trondheim og Kristiansand), mens det fremdeles gjenstår noe for Oslo, Stavanger, Bærum og Asker. Samtidig ser vi at mange av skolene i disse kommunene er nokså nær ved å oppfylle normen, ved at det er stor forskjell mellom andelen i kolonne (3) og (4).



Figur 3.6. «Har skolen rekruttert lærere som følge av norm for lærertetthet?». Skoleledere og skoleeieres svar fordelt etter landsdel. ¹⁷

Fordeling av skoleledernes og skoleeierenes svar når det gjelder rekruttering av lærere som en følge av lærernormen etter landsdel (Figur 3.6), gir det samme bildet som vi så på kartene over. Mens 53 prosent av skolelederne og 83 prosent av skoleeierne i Oslo og Akershus svarer at de rekrutterte lærere i forbindelse med lærernormen i 2019, er tilsvarende andeler betydelig lavere i resten av landet: Henholdsvis 38 prosent av skolelederne i Øst-Norge, 28 prosent i Sør- og Vest-Norge og 19 prosent i Midt- og Nord-Norge svarte bekreftende på dette spørsmålet. Forskjellene er mindre mellom landsdelene nå enn i 2018.

¹⁷ De ulike landsdelene består av følgende fylker: Oslo og Akershus: Oslo og Akershus, Øst-Norge: Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark, Sør- og Vest-Norge: Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, Midt- og Nord-Norge: Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark (Rogde m.fl. 2020).



Figur 3.7. Gruppestørrelse 2 (1–10) etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10–2019/20.

I Figur 3.7 undersøker vi hvordan gruppestørrelse 2 utvikler seg i de største bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og omkringliggende kommunene (omegnskommuner), som defineres etter om kommunene ligger i samme arbeidsmarkedsregion som bykommunene (Bhuller, 2009). Vi ser et tydelig mønster der gruppestørrelse 2 er større i bykommunene enn i omegnskommunene i perioden før innføringen av norm for lærertetthet, men at utviklingen over tid har vært nokså lik. I etterkant av innføringen av norm for lærertetthet ser vi at det er bykommunene som reduserer gruppestørrelse 2 og nærmer seg omegnskommunene. Det er med andre ord skolene i bykommunene som har størst behov for å rekruttere lærere. Videre ser vi at gruppestørrelse 2 i omegnskommuner holder seg stabil eller går noe ned.

3.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi analysert utviklingen i gruppestørrelse 2 over tid, hvorvidt denne utviklingen varierer etter om skolen lå over eller under normen i utgangspunktet, og hvordan den relaterer seg til skolestørrelse og geografi.

Ser vi alle skoler under ett, går gruppestørrelse 2 ned for alle trinn etter innføringen av lærernormen, og det er spesielt en tydelig reduksjon i gruppestørrelse 2 på småskoletrinnet (1.–4. trinn). Imidlertid har langt fra alle skoler blitt berørt av

norm for lærertetthet. Flertallet av skolene oppfylte allerede normen da den ble innført før skoleåret 2017/18. Nedgangen i gruppestørrelse 2 etter 2017/18 har i hovedsak skjedd blant skolene som lå over normen.

Det generelle bildet vi får fra GSI-tallene er at stadig flere skoler oppfyller lærernormen, men alle skoler oppfyller den ennå ikke, spesielt ikke etter de skjerpede kravene i 2019/20. Totalt oppfyller 21 prosent av skolene ikke lærernormen, og dette gjelder spesielt en betydelig andel av de største skolene (med mer enn 300 elever). Hovedbildet er likevel at av skolene som ennå ikke oppfyller normen, ligger mange tett på normkravet.

Størrelsen på skolen henger delvis sammen med om den ligger i et tett befolket område eller ikke, det vil si at innføringen av norm for lærertetthet har en sterk geografisk faktor. Analysene i dette kapittelet viser at kommuner med skoler som ikke oppfyller normen, er spredt over hele landet, men det er særlig i bykommuner og kommuner rundt bykommunene at prosentandelen skoler som ikke oppfyller normen, er høy.

Blant kommunene med den høyeste andelen skoler (mer enn 40 prosent) som ikke oppfylte normen før innføringen, finner vi de åtte mest folkerike kommunene, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Drammen og Asker. I skoleåret 2019/20 er Bergen, Drammen, Trondheim og Kristiansand i mål eller nesten i mål, mens det fremdeles gjenstår noe for Oslo, Stavanger, Bærum og Asker. Samtidig ser vi at mange av skolene i de sistnevnte kommunene er nokså tett på normkravet.

4 Følger av lærernormen

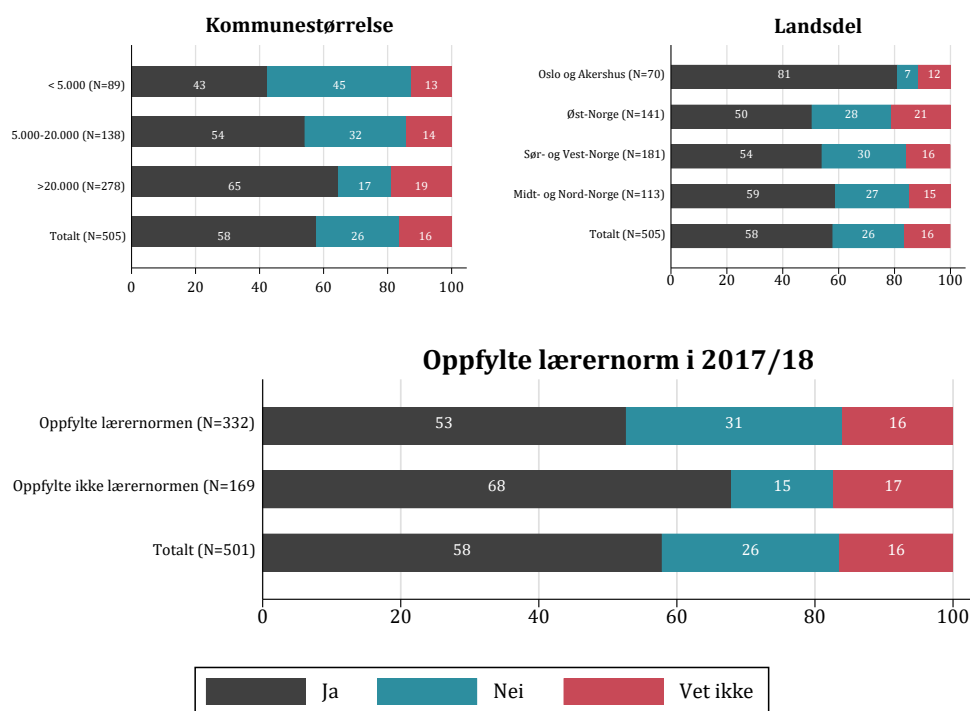
Analysen av data fra GSI og svarene fra skoleledere og skoleeiere peker i retning av at det gjøres en stor jobb i å rekruttere lærere for å oppfylle norm for lærertetthet. Vi skal nå se nærmere på hvilke typer utfordringer denne jobben har gitt, ifølge data fra GSI og svar fra skoleledere og skoleeiere.

4.1 Rekrutteringsbehov frem til 2022

Dersom alle skoler skal oppfylle lærernormen, er det behov for økt rekruttering av lærere i årene fremover. Etter at norm for lærertetthet ble vedtatt, estimerte Utdanningsdirektoratet et behov på omtrent 1200 lærere for å innfri kravene (Utdanningsdirektoratet, 2018). Det har vært en stor økning i antall årsverk i både 2018/19 og 2019/20¹⁸, men beregninger fra Utdanningsdirektoratet basert på tall fra GSI høsten 2019 viser at det fremdeles mangler ca. 700 årsverk (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Figur 4.1 viser andelen skoleledere som i 2019 svarer at de har et rekrutteringsbehov, fordelt etter kommunestørrelse, landsdel og hvorvidt de oppfylte lærernormen i skoleåret 2017/18. Totalt 58 prosent av skolelederne svarte at de vil ha behov for å rekruttere lærere de neste tre årene. Den største andelen skoleledere som svarer at de har behov for å rekruttere, finner vi i de største kommunene og i Oslo og Akershus. I tillegg er det en større andel skoleledere ved skoler som ikke oppfylte lærernormen før den ble innført, som svarer at de har et rekrutteringsbehov frem til 2022.

¹⁸ Antall årsverk økte med 984 i 2018/19 og 1141 i 2019/20, som skyldes til dels innskjerping av normen og dels at nye årsverk har kommet til ved skoler og trinn som allerede oppfylte normen (Utdanningsdirektoratet, 2018, 2019).



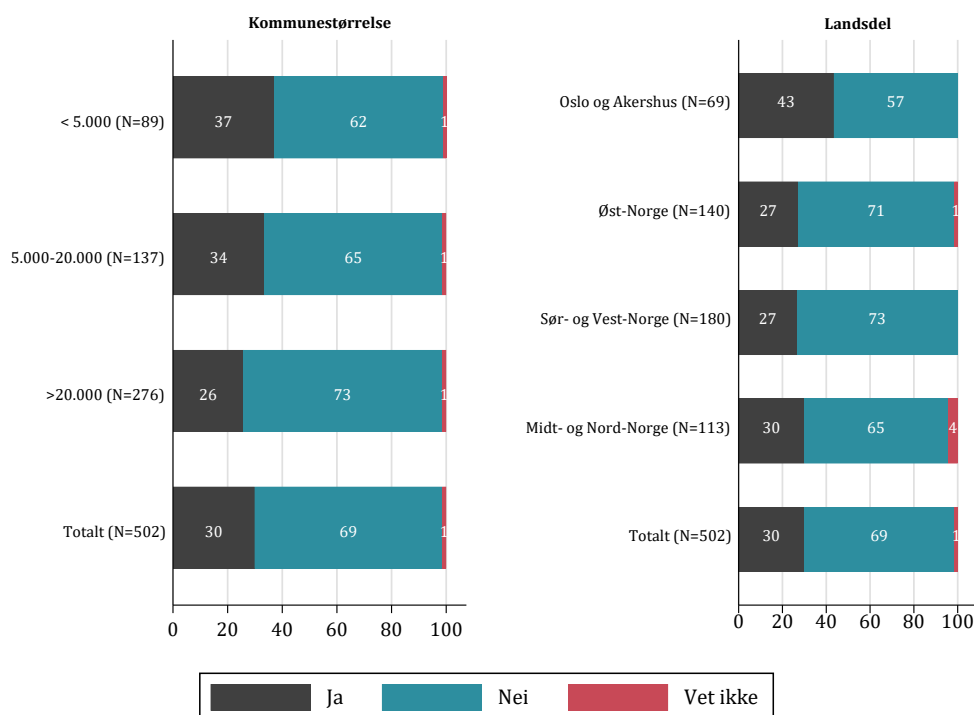
Figur 4.1. «Har skolen behov å rekruttere lærere de neste tre årene?», skoleledere etter kommunestørrelse og landsdel.

Uavhengig av om skolene oppfylte lærernormen i 2017/18, oppgir skolelederne at en stor del av rekrutteringsbehovet oppstår på grunn av lærere som nærmer seg pensjonsalder, over 70 prosent av skolelederne oppgir dette som årsak til å rekruttere nye lærere. Samtidig oppgir 36 prosent av skolelederne ved skolene som i utgangspunktet ikke oppfylte lærernormen, at de har et fremtidig rekrutteringsbehov som følge av norm for lærertetthet, mens dette gjaldt 28 prosent av skolelederne ved skolene som oppfylte normen. I tillegg oppgir skolelederne økende elevtall og behov for flere kvalifiserte lærere som grunner til å rekruttere. Skolelederne skal altså ikke bare erstatte lærere som går av med pensjon i tiden fremover, men også dekke lærernormen og en generell økning i etterspørselen etter lærere.

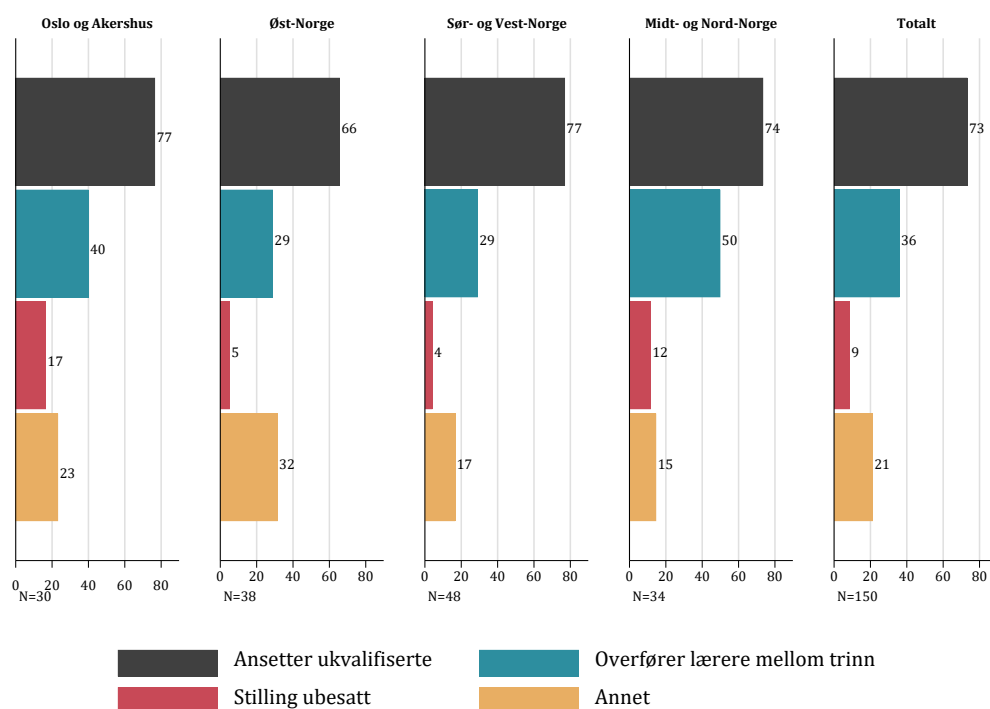
4.2 Rekrutteringsutfordringer

Videre undersøker vi i hvilken grad skoleledere opplever rekrutteringsutfordringer og hvordan disse i så fall løses. Figur 4.2 viser skoleledernes svar på hvorvidt skolen har opplevd vansker med rekruttering det siste året, fordelt på kommunestørrelse og landsdel. Totalt 30 prosent av skolelederne oppgir at de har opplevd vansker med å rekruttere. Den største andelen som oppgir at de har hatt rekrutteringsutfordringer, finner vi blant skoleledere i Oslo og Akershus og i de

minste kommunene. I de andre landsdelene er andelen relativt lik. Mønsteret er altså likt som det Rogde mfl. (2018) presenterte, men andelen skoleledere som svarer at de har hatt rekrutteringsutfordringer, er betydelig lavere sammenlignet med situasjonen høsten 2018. Høsten 2018 oppga 40 prosent av skolelederne totalt, og over halvparten av skolelederne i Oslo og Akershus og i de minste kommunene, at de hadde opplevd vansker med rekruttering. Også en større andel av skolelederne i alle deler av landet og i mellomstore og store kommuner oppga at de hadde opplevd rekrutteringsutfordringer.



Figur 4.2. «Har skolen opplevd vansker med rekruttering det siste året?». Skoleledere etter kommunestørrelse og landsdel.



Figur 4.3. «Hvordan løser dere rekrutteringsutfordringer?», skoleledere etter landsdel.

I Figur 4.3 presenterer vi skoleledernes svar på hvordan de løser disse rekrutteringsutfordringene fordelt etter landsdel. Totalt svarer over 70 prosent av skolelederne at de har ansatt lærere uten godkjent utdanning. Å ansette lærere uten godkjent utdanning er også den vanligste tilnærmingen uavhengig av hvilken landsdel vi ser på. I tillegg svarer 36 prosent av skolelederne at de overfører lærere mellom trinn for å løse rekrutteringsutfordringer. Dette er vanligst i Oslo og Akershus og Midt- og Nord-Norge, der henholdsvis 40 og 50 prosent av skolelederne svarer at dette er en av måtene de har løst rekrutteringsutfordringer på.

Skoleledere som svarte at de hadde løst rekrutteringsutfordringer på andre måter, ble invitert til å utdype dette. Her finner vi kommentarer om at skoleledere har rekruttert lærere med litt andre kvalifikasjoner enn det som ble etterspurt, at de mangler noen av fagene de skal undervise i eller at de oppleves å være under «ønsket nivå».

«Ansetter personer vi kanskje ikke ville valgt om det fantes flere kandidater å velge mellom.»

Lærere uten godkjent utdanning ble også ansatt i midlertidige stillinger med tilbud om videreutdanning. Enkelte skoler løser også utfordringen ved å flytte på lærere internt for å sikre en optimal fordeling av lærere med fagkompetanse.

«Alle trinnene, også småskolen, settes sammen slik at lærerne samlet oppfyller kompetansekravene.»

Flere kommenterer at det særlig har vært utfordrende å rekruttere kvalifiserte vikarer, eller at de er kvalifisert, men ikke nødvendigvis så egnet, med hensyn til klasseledelse og aktuelle fag.

«Vi har mange vikariater som følge av foreldrepermisjoner som inntraff samtidig med innføring av normen. Vi har nok kvalifiserte fast ansatte, men har måtte fire litt på kompetansekravene når det gjelder vikariater.»

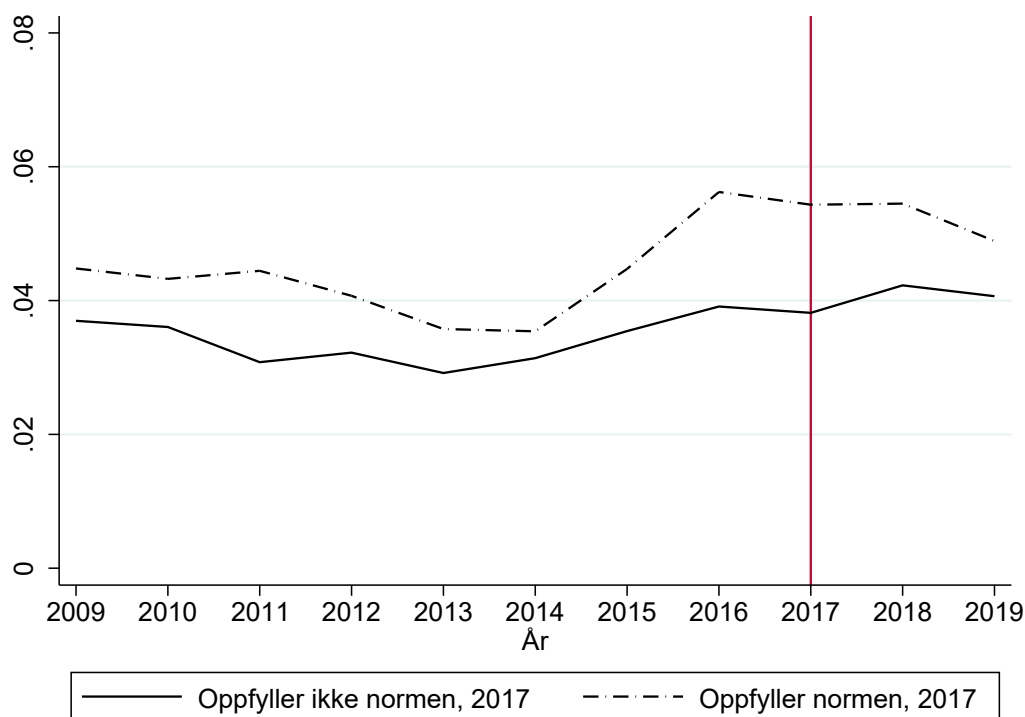
Når det gjelder skoleledere i Oslo og Akershus som oppgir at de har hatt utfordringer med rekruttering, finner vi kommentarer om at prosessen har tatt lengre tid og at de har hatt færre søkere enn før.

4.3 Bruk av lærere uten godkjent utdanning

For å innfri norm for lærertetthet må mange skoler rekruttere flere lærere. Skoler skal ansette kvalifiserte lærere dersom de har mulighet til det, men kan ansette ukvalifiserte lærere dersom de opplever rekrutteringsutfordringer. Som vist i Figur 4.3., er det slik skoleledere svarer at rekrutteringsutfordringer i stor grad løses. Man har vært bekymret for at normen ville medføre at andelen lærere uten godkjent utdanning ville øke (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Figur 4.4 viser utviklingen i andelen undervisningstimer over tid som utføres av lærere som ikke oppfyller de formelle kompetansekravene til pedagogisk og faglig utdanning som kreves for ansettelse, jf. Opplæringsloven § 10-1.

Den stiplede linjen øverst viser utviklingen over tid i andelen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene til ansettelse ved skoler som oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18. Den heltrukne linjen nederst viser tilsvarende andel for skoler som ikke oppfylte normen i 2017/18, og som dermed hadde behov for å rekruttere flere lærere for å oppfylle normen.

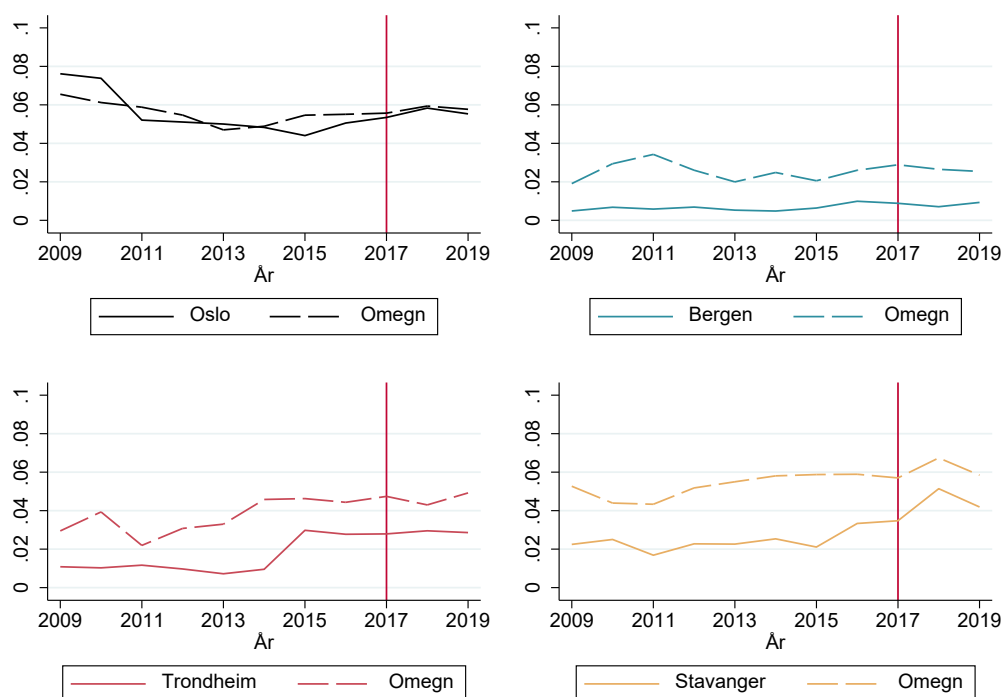


Figur 4.4. Andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse, etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.

Som vi har vist tidligere, er det ofte skoler i små kommuner som oppfyller normen, og disse kommunene har gjerne større rekrutteringsutfordringer. At andelen lærere uten godkjent utdanning er høyere i hele perioden ved disse skolene, er dermed ikke overraskende.

Dersom det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere, vil vi forvente å se en økning i andelen undervisningstimer utført av lærere uten godkjent utdanning for gruppen som ikke oppfylte normen (heltrukken linje) i 2018/19 og 2019/20. I figuren ser vi at det var en økning i andelen lærere uten godkjent utdanning frem mot innføringen av lærernormen, men at dette har stabilisert seg i etterkant av innføringen. Det ser altså ikke ut til at andelen lærere uten godkjent utdanning har økt blant skoler som ikke oppfylte normen i 2017/18.

Vi legger også merke til at de to linjene utvikler seg nokså likt i perioden før innføringen av norm for lærertetthet, med en noe større økning i andelen lærere uten godkjent utdanning i perioden 2015/16–2017/18 blant skolene som oppfylte normen. Etter innføringen av lærernormen har denne forskjellen blitt noe redusert, hovedsakelig ved at andelen lærere uten godkjent utdanning har blitt redusert blant skoler som allerede oppfylte normen i 2017/18..



Figur 4.5: Andel undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekraavene for tilsetning etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10–2019/20.

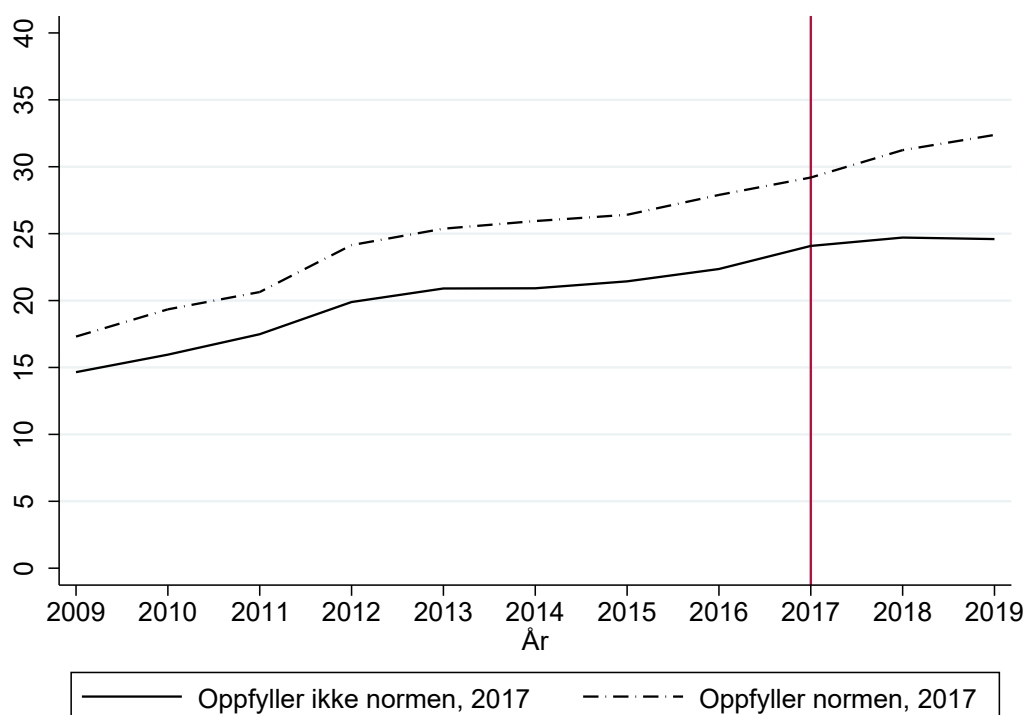
I Figur 4.5 undersøker vi utviklingen i andelen lærere uten godkjent utdanning når vi skiller mellom by- og omegnskommuner. Bykommuner har i større grad skoler som ligger over normen for lærertetthet. Dersom de har problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere, kan vi forvente at andelen lærere uten godkjent utdanning går opp. Dersom de ikke har problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere, kan det være fordi kvalifiserte lærere flytter seg fra skoler i omegnskommuner til skoler i bykommuner, fordi det for eksempel oppleves som mer attraktivt å jobbe der eller fordi det er nærmere bostedet. I så fall kan det være at andelen lærere uten godkjent utdanning øker i omegnskommunene.

Videre ser vi at andelen lærere uten godkjent utdanning er høyere i omegnskommunene enn i bykommunene, utenom i Oslo, men at utviklingen over tid er nokså lik for alle byene. Dette gjelder både før og etter innføringen av norm for lærertetthet. Andelen lærere uten godkjent utdanning er nokså stabil for alle kommuner etter innføring av norm for lærertetthet, bortsett fra i Stavanger og omegn (gul), der det var en liten økning i 2018/19. Det ser altså ikke ut til at bykommunene har måttet rekruttere lærere uten godkjent utdanning for å innfri normen, og det ser heller ikke ut til at omegnskommuner har mistet kvalifiserte lærere som følge av at bykommunene skal innfri normen. Det kan også være at verken bykommuner eller omegnskommuner har problemer med å rekruttere kvalifiserte

lærere, men at det heller er kommunene utenfor arbeidsmarkedsregionene som opplever rekrutteringsutfordringer og dermed har en økning i andelen lærere uten godkjent utdanning.

4.4 Bruk av assistenter

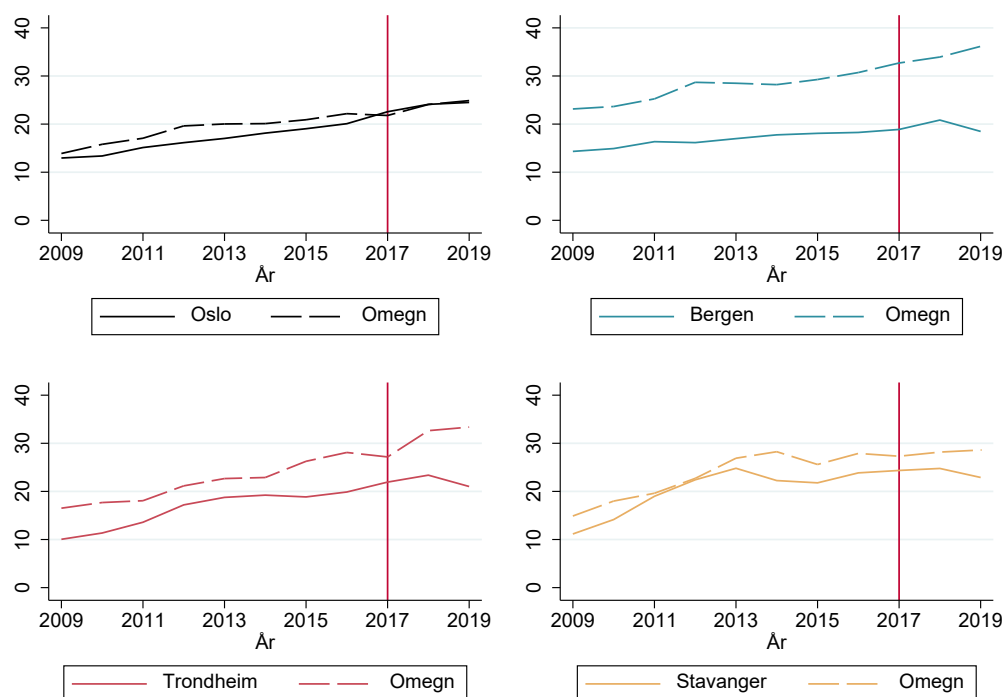
Det neste vi undersøker er om bruken av assistenter har endret seg som følge av norm for lærertetthet. Rekrutteringsutfordringer generelt kan føre til at skoler har hyppig bruk av både lærere uten godkjent utdanning og assistenter, men innføringen av lærernormen påvirker bruken av disse gruppene ulikt. Mens rekrutteringsutfordringer i forbindelse med lærernormen kan føre til at andelen lærere uten godkjent utdanning øker, siden begge inngår i utregningen av lærertetthet, er det samme ikke tilfellet for assistenter. Det kan heller tenkes at skoler som rekrutterer lærere som følge av norm for lærertetthet, får mindre behov for assistenter, ved at flere lærere i seg selv gjør at behovet for assistenter reduseres, eller at lærere tar over oppgaver assistenter tidligere har utført. Det kan også være at budsjettet brukes til lærere og at det ikke er rom for å ansette like mange assistenter som før.



Figur 4.6: Antall assistenttimer per elev (1–10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.

Figur 4.6 viser utviklingen over tid i assistenttimer per lærer. Den stiplede linjen viser andelen for skoler som oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18, mens den heltrukne linjen viser andelen for skoler som ikke oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18. På samme måte som for andelen ukvalifiserte lærere omtalt tidligere i dette arbeidsnotatet, er skoler som oppfylte normen i 2017/18, gjerne skoler i små kommuner som kan oppleve større rekrutteringsutfordringer, og andelen assistenttimer per elev er ikke overraskende høyere ved disse skolene enn ved skoler som ikke oppfylte normen i 2017/18.

For skoler som oppfylte normen i 2017/18 (stiplet linje), er assistentbruken økende fra 2009/10 og fremover, og øker også etter innføringen av norm for lærertetthet. For skoler som ikke oppfylte normen i 2017/18 (heltrukken linje), er assistentbruken også økende fra 2009/10 og fremover, men avtar etter innføringen av norm for lærertetthet. Dette tyder på at flere skoler reduserer bruken av assistenter.



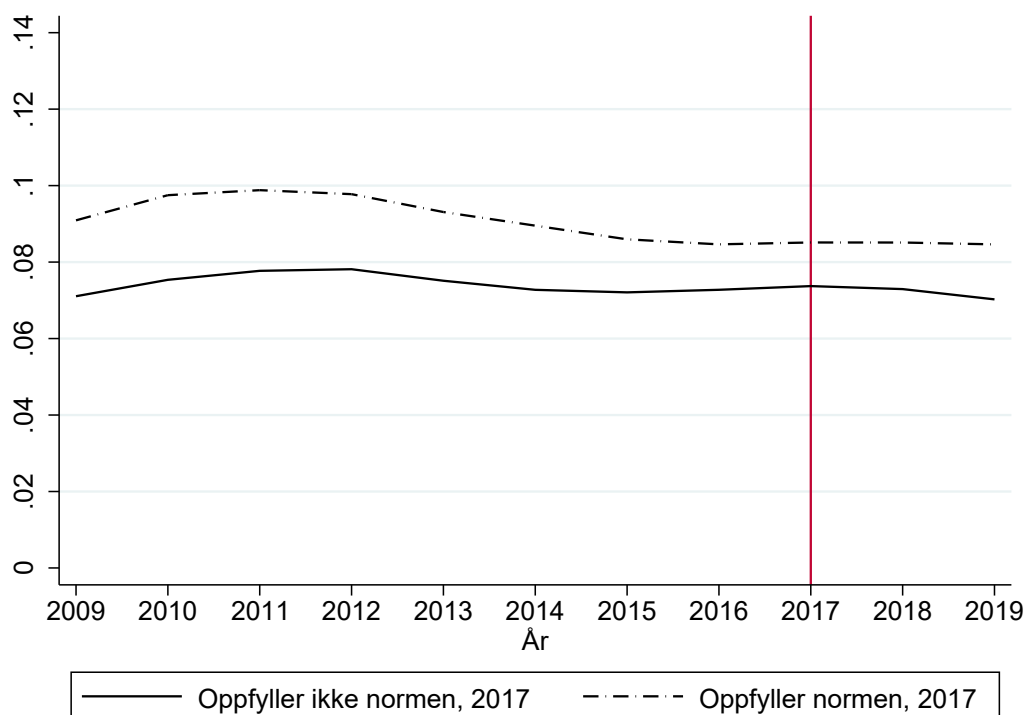
Figur 4.7: Antall assistenttimer per elev (1–10) etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10–2019/20.

I Figur 4.7 ser vi på utviklingen i gruppestørrelse 2 i by- og omegnskommuner. Vi så i Figur 3.7 at det særlig var en reduksjon i gruppestørrelse 2 i bykommunene, noe som vil si at lærere i større grad har blitt rekruttert i bykommuner. Figur 4.7 viser at bruken av assistenter har avtatt i særlig Bergen og Trondheim, men også noe i Stavanger, sammenlignet med omegnskommunene der assistentbruken har økt videre etter innføringen av lærernormen. I Oslo er assistentbruken nokså lik som i omegnskommunene og øker også noe etter innføringen av lærernormen. Figur 3.7 viser at gruppestørrelse 2 også har blitt redusert i omegnskommunene rundt Oslo, som blant annet består av Bærum og Asker. Disse har høy gruppestørrelse 2 før innføringen av lærernormen, så det er ikke overraskende at nivået og utviklingen er nokså lik.

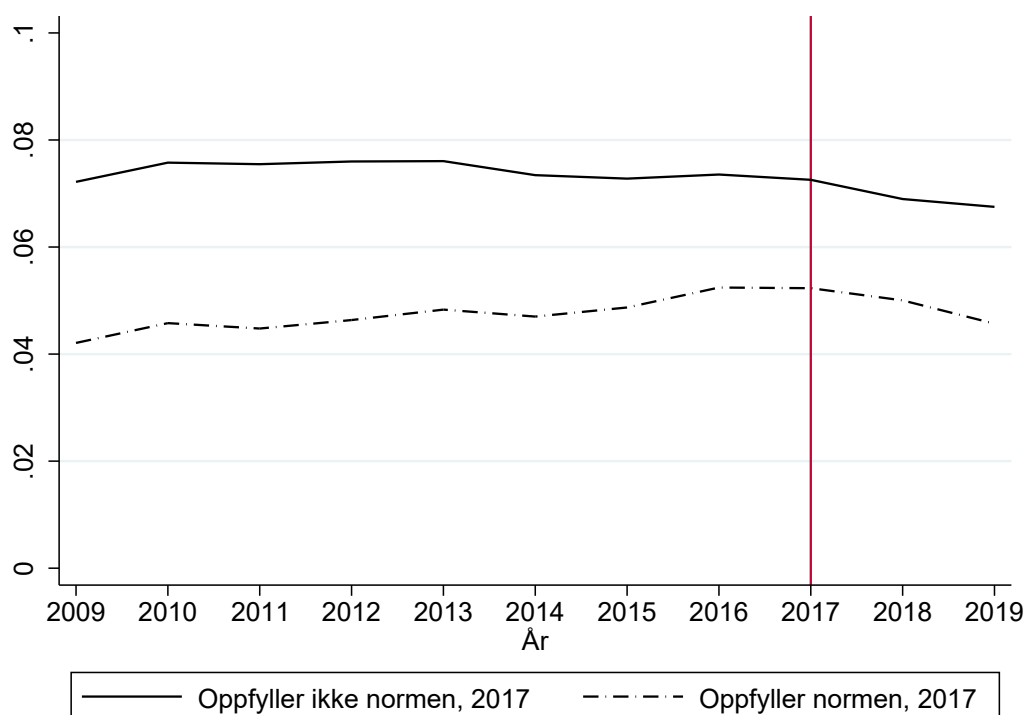
Samlet indikerer figurene at veksten i assistentbruk har avtatt i de store byene, bortsett fra i Oslo, etter innføringen av lærernormen. For hele landet ser det også ut til at det har vært en avtakende vekst i bruken av assistenter etter innføringen av lærernormen.

4.5 Bruk av spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Figur 4.8 viser utviklingen over tid i andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Den øverste linjen (stiplet) viser andelen for skoler som oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18, mens den nederste linjen (heltrukket) viser andelen for skoler som ikke oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18. Vi ser at skoler som oppfylte normen, har en høyere andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i hele perioden, men at trenden er nokså lik både før og etter innføringen av norm for lærertetthet. For skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18, ser det ikke ut til at det har skjedd en endring i andelen elever med enkeltvedtak som følge av norm for lærertetthet.



Figur 4.8: Andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (1–10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.

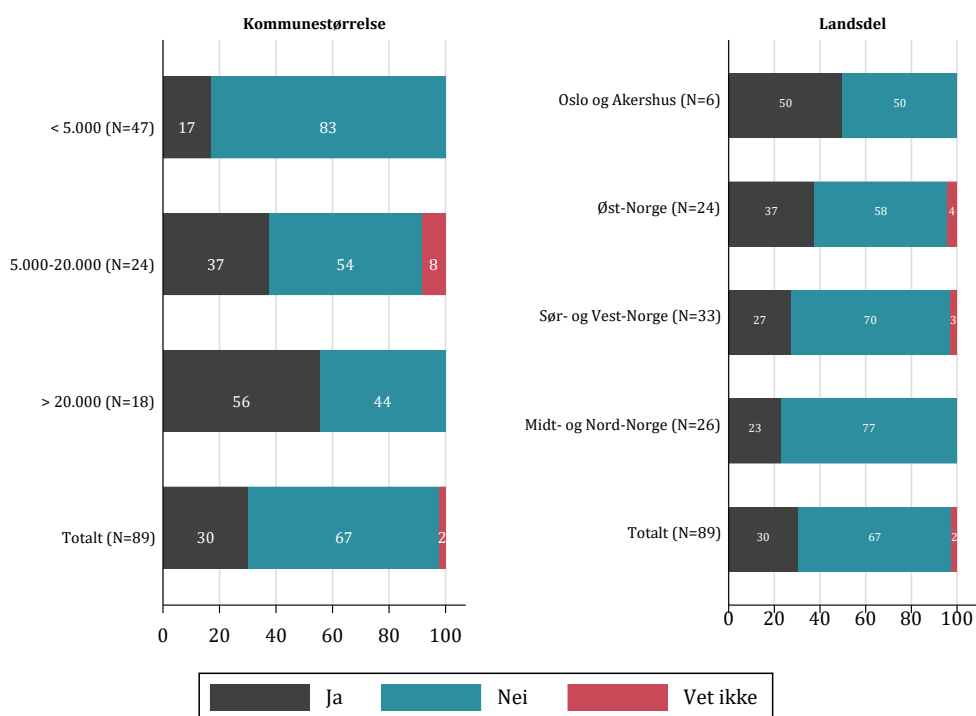


Figur 4.9: Andelen elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever (1–10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.

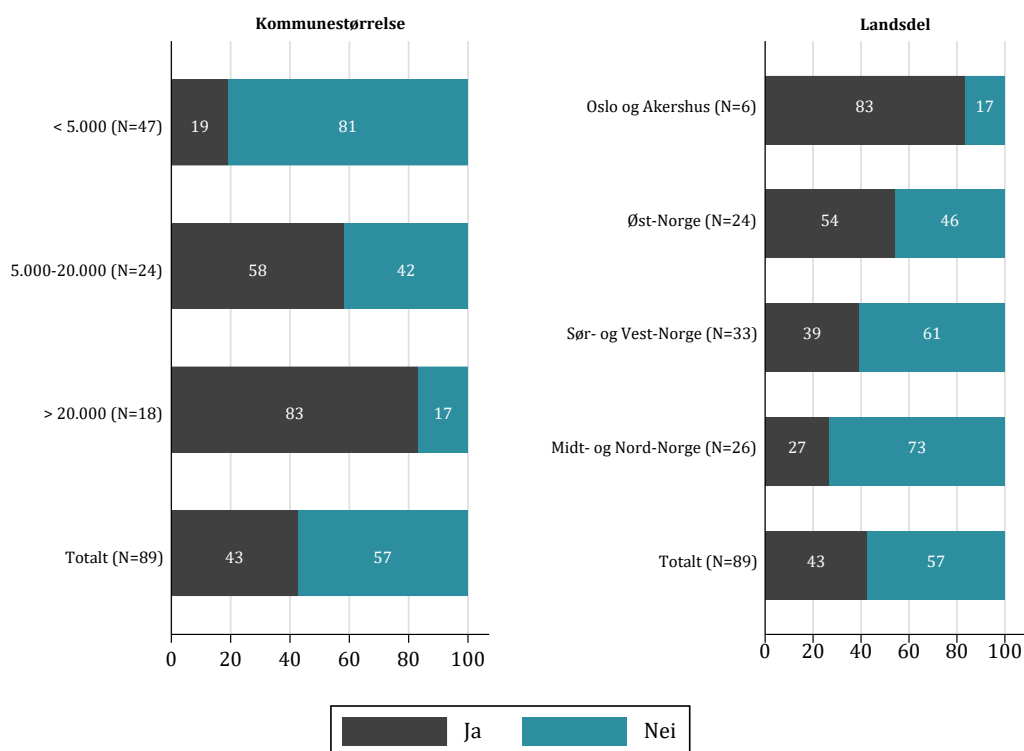
Figur 4.9 viser utviklingen over tid i andelen elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Den nederste linjen (stiplet) viser andelen for skoler som oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18, mens den øverste linjen (heltrukken) viser andelen for skoler som ikke oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18. Vi ser at skoler som ikke oppfylte normen, har en høyere andel elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i hele perioden, men at trenden er nokså lik for begge grupper både før og etter innføringen av norm for lærertetthet. Det ser med andre ord ikke ut til at det har skjedd en endring i andelen elever som får særskilt språkopplæring som følge av norm for lærertetthet.

4.6 Lærernorm og lokal ressursfordeling

I spørreundersøkelsen ble også alle skoleeiere spurt om hvorvidt norm for lærertetthet fører til at kommunen har endret ressursfordelingen mellom skoler. Figur 4.10 viser svarfordelingen etter kommunestørrelse og landsdel. Totalt svarer 1 av 3 skoleeiere «ja» på spørsmålet, og andelen skoleeiere som svarer «ja», øker med kommunestørrelse og nærhet til Oslo. Disse mønstrene kan reflektere at skoleeiere som i liten grad opplever å bli påvirket av lærernormen, i mindre grad endrer ressursfordelingsmodell som en følge av normen.



Figur 4.10. «Fører norm for lærertetthet til at kommunen har endret ressursfordelingen mellom skoler på en måte kommunen ellers ville ha gjort?». Skoleeiere etter kommunestørrelse og landsdel.



Figur 4.11 «Har dere måttet overføre lærerressurser fra noen trinn til andre for å oppfylle norm for lærertetthet?». Skoleeiere etter kommunestørrelse og landsdel.

Derimot ser det ut til at det er vanligere blant skoleeierne å flytte lærerressurser mellom trinn for å oppfylle lærernormen. Figur 4.11 viser at 43 prosent av skoleeierne svarer at de har måttet overføre ressurser mellom trinn, og det er særlig blant de større skoleeierne og skoleeierne i nærheten av Oslo at andelen som svarer bekreftende på dette spørsmålet, er høy. Skoleeiere ble også invitert til å beskrive dette nærmere. Ikke overraskende oppgir majoriteten av disse skoleeierne at lærerressursene primært er overført fra mellomtrinnet, og i noen tilfeller ungdomstrinnet, til småskoletrinnet. I noen tilfeller har imidlertid ressursene blitt overført andre veien.

«Skoleeier har ikke endret tildelingsmodellen, men mange skoler har måttet overføre ressurser mellom hovedtrinn.»

Skoleeierne forholder seg litt ulikt til de føringer normen gir. Flere fremhever at normen reduserer skoleleders handlingsrom.

«Et eksempel: En barneskole med samlede ressurser godt innenfor normen må justere ressursfordelingen mellom småskoletrinn og mellomtrinn som følge av normen. Kun som følge av tall, ikke nødvendigvis pedagogiske behov.»

«Justeringer innad på noen skoler har vært nødvendig for å sikre pedagogtettethet på særlig mellomtrinnet. Tidligere kunne rektor styre ressursforvaltningen etter egne vurderinger.»

Andre fremhever at skoleleder må kunne bruke skjønn i vurderingen rundt oppfyllelse av normen og vekte dette opp mot andre føringer for skolen, som for eksempel likeverdsprinsippet.¹⁹

«Noen skoler har overført noen ressurser fra 5.–7. trinn til 1–4. trinn. Det skoleeier har presisert dersom normen ikke nås på hovedtrinnet, men på skolen totalt, er at likeverdighetsprinsippet må vurderes. Det er ikke automatikk i at likeverdighetsprinsippet ivaretas gjennom statiske tallstørrelser som normen representerer. Rektor har ansvar for å vurdere.»

4.7 Oppsummering

Det er fortsatt behov for å rekruttere lærere for å oppfylle norm for lærertetthet. Skolelederne oppgir at det i hovedsak er lærere som pensjonerer seg, som fører til et rekrutteringsbehov, men omtrent en tredel oppgir også at behovet er drevet av norm for lærertetthet. Ved skolene med rekrutteringsbehov opplever om lag 30 prosent av skolelederne vansker med å rekruttere. Det er flest som har opplevd vansker med å rekruttere på Østlandet, hvor det også er størst behov for å rekruttere. Ifølge skolelederne er den vanligste måten å løse rekrutteringsutfordringer på å ansette ukvalifiserte lærere, men det er også en god del skoler som velger å overføre lærere mellom trinn.

Det ser allikevel ikke ut til at andelen ukvalifiserte lærere har gått opp siden innføringen av norm for lærertetthet, og vi ser heller ingen tydelig endring i bruken av assistenter etter innføringen av lærernormen. Det kan imidlertid se ut til at *veksten* i bruk av assistenter som vi så før 2017/18, har avtatt etter innføringen av lærernormen, og spesielt blant skolene som ikke oppfylte normen. I noen av storbykommunene, i Trondheim, Stavanger og Bergen, har også bruken av assistenter gått noe ned. Vi kan ikke si sikkert at dette henger sammen med innføringen av norm for lærertetthet, men vi ser at det har skjedd en endring etter innføringen av normen.

Evalueringen vil følge utviklingen i andelen ukvalifiserte lærere i GSI de neste to årene og vil også undersøke andelen ukvalifiserte lærere ved å bruke andre

¹⁹ Likeverdsprinsippet innebærer at elever med rett til spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som er likeverdig med tilbudet andre elever får. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Retten/>

datakilder i senere rapporteringer (Sandsør mfl. 2019a), slik at dette temaet blir ytterligere belyst.

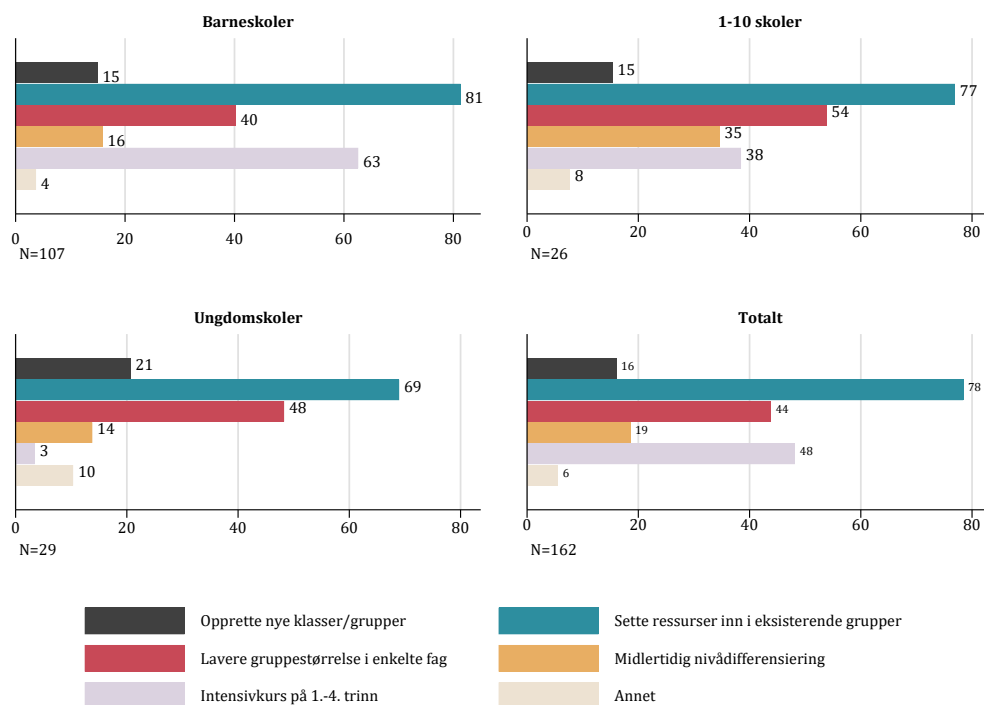
Når det gjelder svarene fra skoleeierne, oppgir 1/3 at norm for lærertetthet har ført til at de har endret ressursfordelingen mellom skoler, og 43 prosent svarer at de har overført ressurser mellom trinn innad i skolene for å oppfylle lærernormen. Det er særlig blant de største skoleeierne og skoleeierne i nærheten av Oslo at andelen som oppgir at overføring av lærerressurser gjøres for å oppfylle normen, er høy.

5 Bruken av de ekstra lærerressursene

Vi har til nå undersøkt etterlevelse og utfordringer knyttet til lærernormen. I dette kapittelet undersøker vi hvordan skoler og kommuner forvalter de ekstra lærerressursene som har blitt rekruttert etter innføringen av lærernormen. Vi ser både på hvordan skolene og kommunene benytter de ekstra lærerressursene organisatorisk, og om de eventuelt brukes til å styrke enkelte fag. Videre undersøker vi i hvilken grad skoleeiere legger føringer på hvordan ressursene brukes, og om fysiske rammer påvirker bruken av lærerressurser.

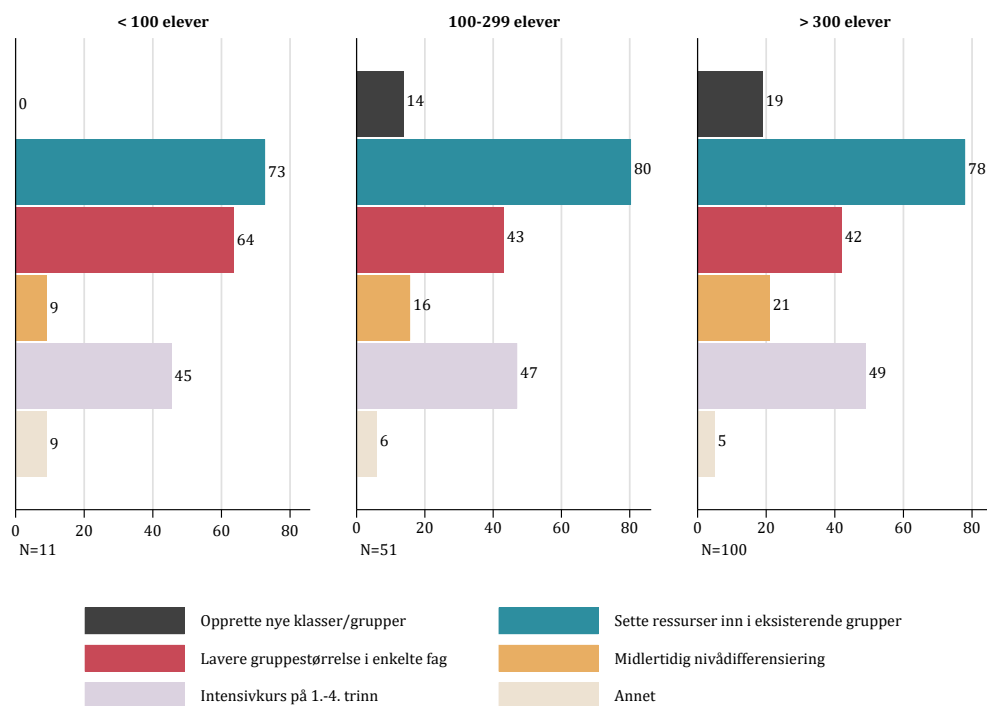
5.1 Hvordan benyttes de ekstra lærerressursene?

I Figur 5.1 presenterer vi skoleledernes svar på hvordan de eventuelt benytter de ekstra ressursene organisatorisk, fordelt på skoletype. Selv om prosentueringsgrunnlaget varierer, er svarmønstrene like på tvers av skoletype.



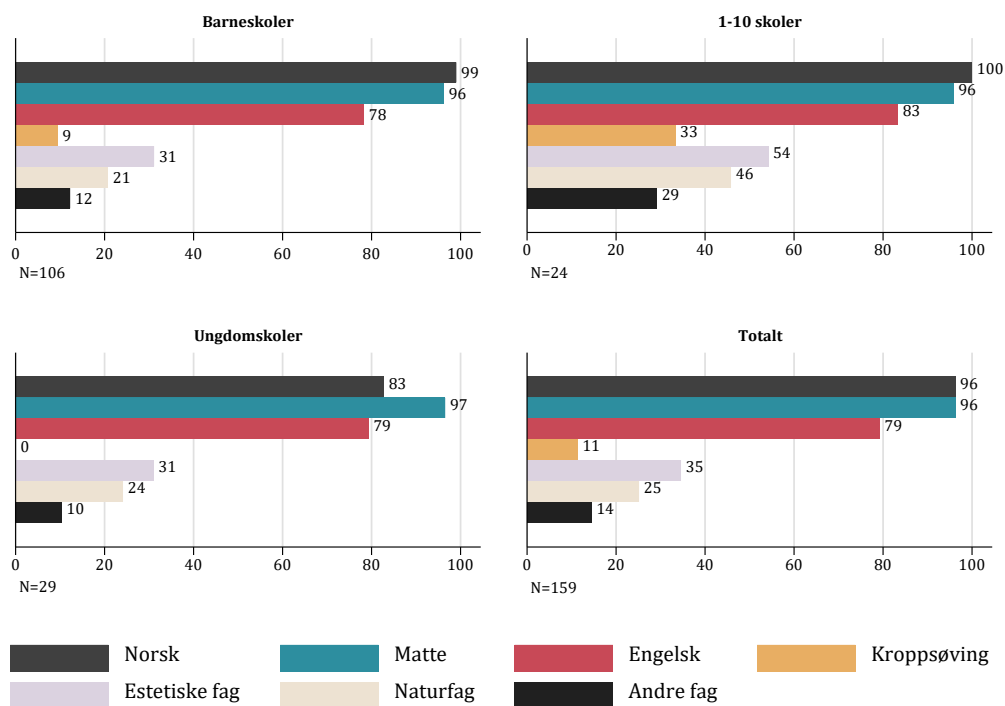
Figur 5.1: «Hvordan har dere valgt å benytte de ekstra lærerressursene ved din skole?». Skoleleder etter skoletype.

De ekstra lærerressursene brukes i hovedsak til å sette ressurser inn i eksisterende grupper, til intensivkurs på 1.–4. trinn, og til å redusere gruppestørrelsen i enkelte fag. Dette samsvarer med hva skolelederne har svart i tidligere undersøkelser (Rogde mfl. 2018). Årsaken til at intensivkurs på småskoletrinnet utgjør en så stor andel, er at flertallet av skolene er barneskoler og 1–10-skoler. I tillegg er det interessant å merke seg at andelen skoleledere som svarer at de bruker de ekstra ressursene på intensivkurs, øker sammenlignet med tilsvarende andel i 2018, fra 43 prosent i 2018 til 48 prosent i 2019. Denne endringen kan ha sammenheng med at Stortinget i 2018 vedtok at skolene, på 1.–4. trinn, skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, skal få intensiv opplæring (se opplæringsloven § 1-4). Ettersom skolene nå har fått mer tid til å tilpasse seg denne lovparagrafen, er det ikke unaturlig at de også i større grad retter de ekstra ressursene inn mot intensiv opplæring.



Figur 5.2: «Hvordan har dere valgt å benytte de ekstra lærerressursene ved din skole?». Skoleleder etter skolestørrelse.

I Figur 5.2 presenterer vi skoleledernes svar angående bruk av de ekstra lærerressursene fordelt etter skolestørrelse. Også uavhengig av skolestørrelse svarer flest skoleledere at de bruker de nye ressursene inn i allerede eksisterende grupper. Imidlertid er det en lavere andel av skolelederne ved de små skolene som oppgir at de benytter de nye ressursene til dette, sammenlignet med skoleledere ved mellomstore og store skoler. De minste skolene bruker i større grad de nye ressursene til å redusere gruppestørrelsen i enkelte fag, mens skolelederne ved de mellomstore og store skolene i større grad bruker de ekstra ressursene til å opprette flere klasser og midlertidig nivådifferensiering.



Figur 5.3: «Har de ekstra ressursene gått med til å styrke noen av fagene nedenfor?». Skoleledere etter skoletype.

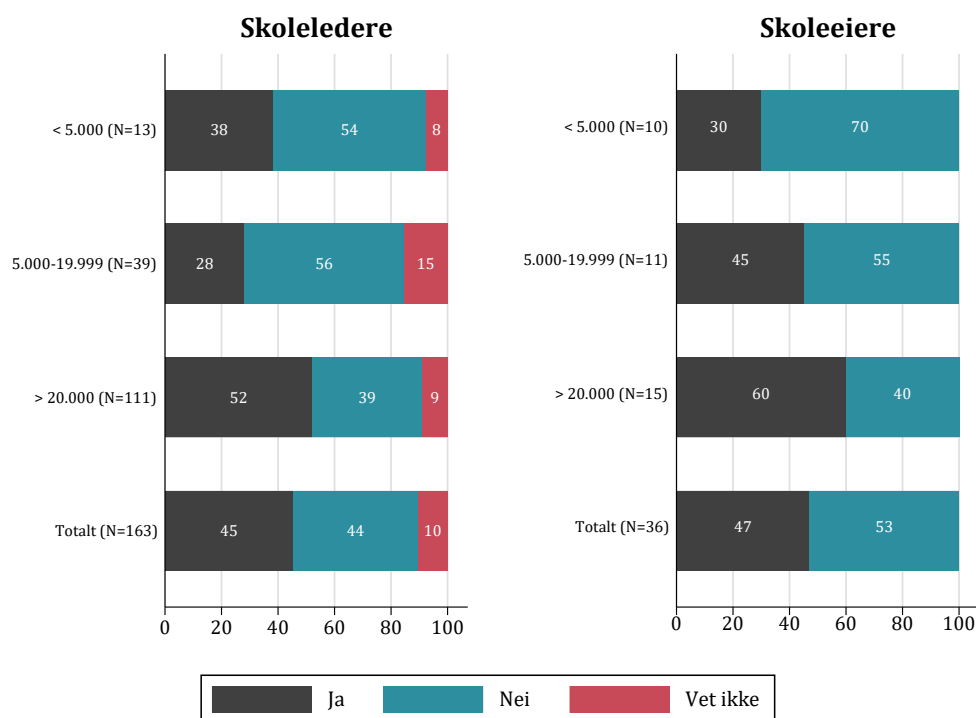
Skolelederne ble videre bedt om å oppgi hvilke fag de ekstra ressursene ble brukt til å styrke. Figur 5.3 viser svarene etter skoletype.²⁰ Vi ser av figuren at skolelederne i hovedsak benytter de ekstra ressursene til å styrke fagene norsk, matte og engelsk. Over 30 prosent av skolelederne svarer at de har brukt de ekstra ressursene til å styrke estetiske fag, mens 25 prosent av skolelederne svarer at de har styrket naturfag. Imidlertid utgjør estetiske fag (kunst og håndverk, musikk og mat og helse) en like stor andel av timetallet i barneskolen som matematikk. Det er samtidig nærliggende å tenke seg at dette er fag som det er vanskeligere å prioritere i en situasjon der begrensede ressurser skal fordeles. Når det kommer ekstra ressurser, kan det være at skolelederne da velger å styrke disse fagene.

5.2 Kommunale føringer for bruk av lærerressursene

Det er også interessant å undersøke i hvilken grad skoleeier legger føringer på hvordan de ekstra lærerressursene skal benyttes, eller om dette i større grad overlates til skolelederne. I Figur 5.4 fordeler vi, etter kommunestørrelse, skoleledernes og skoleeierens svar på om kommunen har lagt føringer på hvordan de nye ressursene skal benyttes. Over halvparten av skolelederne og 60 prosent av

²⁰ Vi har også fordelt etter skolestørrelse, men fant ingen variasjoner. Vi presenterer derfor ikke resultatene her.

skoleeierne i de største kommunene svarer at kommunene har lagt føringer. I de mellomstore kommunene svarer 3 av 10 skoleledere og 45 prosent av skoleeierne det samme, mens 4 av 10 skoleledere og 30 prosent av skoleeierne svarer det samme i de minste kommunene. Kommunale føringer ser altså ut til å være vanligere i større kommuner enn i mindre kommuner.



Figur 5.4: «Har kommunen lagt føringer på hvordan de nye ressursene skal benyttes?». Skoleledere og skoleeiere etter kommunestørrelse.

Primært sier skoleeierne og skolelederne som oppga at kommunen hadde lagt føringer på hvordan de nye ressursene skulle benyttes, at dette handler om å oppfylle normen i henhold til føringer fra Utdanningsdirektoratet samt styrke lærertettheten i grupper der man har elever med særlige eller sammensatte behov.

Skoleeierne og skolelederne hadde også mulighet til å legge inn en kommentar på dette spørsmålet. Vi vil i det følgende gjengi noen av disse kommentarene for å illustrere hvordan svarene ble utdypet. Sitatene vil ikke bli drøftet ytterligere, da de berører tema som evalueringen av norm for lærertetthet dekker i egne datainnsamlinger og kommende rapportering. Det var 16 skoleeiere og skoleledere som la inn en kommentar.

Majoriteten gir uttrykk for at den primære, og som regel den eneste føringen, er at normen skal oppfylles.

«Ressursene skal benyttes på riktig hovedårstrinn i henhold til normen, samt brukes til styrking der det er behov for det. Det vil si at timene kan være fleksible på

hovedtrinnet. Trengs det på 2. trinn ift. lesing i en periode, og på 4. trinn ift. lesing i en annen periode, er det mulighet for det.»

I tillegg oppgir skoleledere, spesielt ved mellomstore og store skoler, at kommunen har bedt dem prioritere lavere trinn og tidlig innsats.

«Det har vært poengtert at de skal brukes til tidlig innsats. Lærernormen ble kontrollert, og hvis man ikke oppfylte normen, måtte ressursene omdisponeres fra mellomtrinnet til 1.–4. trinn.»

Enkelte skoleledere oppgir at de har mottatt føringer som retter seg konkret mot undervisningsform, for eksempel bruk av små grupper, for bedre å kunne styrke enkeltelever i bestemte fag eller tema, Andre nevner at de har mottatt kommunale føringer som fokuserer på tiltak for elever som strever faglig samt skoleflinke elever. Det er også skoleledere som sier at de nye ressursene skal benyttes spesifikt til å styrke grunnleggende ferdigheter (lesing, skriving, regning og engelsk).

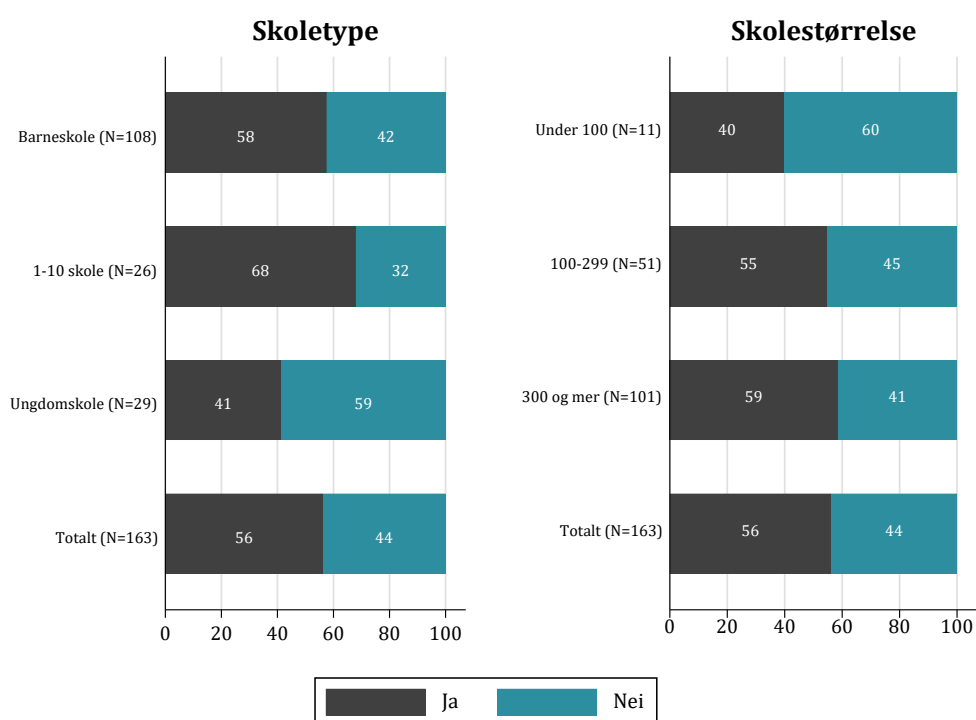
«Styrking av basisfagene norsk, engelsk og matematikk. Mulig med deling av store klasser periodevis. Tidlig innsats, kartlegge og sette i gang tiltak for elever som strever, for å løfte dem så raskt som mulig. Gi tilbud om utfordrende oppgaver til flinke elever slik at de har noe å strekke seg etter.»

Enkelte kommuner har også spesifisert at ekstra lærerressurser ikke skal benyttes kun til spesialundervisning eller forsterket tilpasset norskopplæring. En høyere lærertetthet vil imidlertid kunne legge til rette for at elever med rett til spesialundervisning kan motta denne i ordinær undervisning, slik Meld. St. 6 (2019–2020) spesifiserer.

«Skolen har omorganisert undervisningen slik at elever med spesialundervisning i hovedsak får sin undervisning i ordinære klasser, med økt lærertetthet.»

5.3 Fysiske begrensninger på hvordan ressursene brukes

Skolelederne som har svart at de har rekruttert lærere i forbindelse med norm for lærertetthet, fikk også spørsmål om hvorvidt fysiske rammer på skolen, som for eksempel antall undervisningsrom, legger begrensninger på hvordan ressursene kan benyttes. Svarfordelingen sortert på skoletype og skolestørrelse er vist i Figur 5.5. Totalt oppgir 56 prosent av skolelederne at fysiske rammer begrenser hvordan ressursene benyttes, altså en lavere andel sammenlignet med i 2018, men det gjelder fremdeles over halvpartene av respondentene. Videre ser vi at utfordringen stiger med skolestørrelse.



Figur 5.5: Fysiske begrensninger på hvordan ressursene kan benyttes. Etter skoletype og skolestørrelse.

Skolelederne som bekreftet at de fysiske rammene legger begrensninger på hvordan ekstra lærere blir benyttet, ble også invitert til å kommentere i åpne felt. Nærmere 90 skoleledere benyttet seg av denne muligheten. Vi vil i det følgende presentere noen av disse kommentarene for å illustrere hva skoleledere er opptatt av.

Majoriteten opplever at de har for få klasserom og særlig for få grupperom. Dette gjør det vanskelig å dele klassene i to eller i mindre grupper og kunne undervise disse parallelt. På grunn av manglende klasse- eller grupperom har skoleledere også sett seg nødt til å benytte ekstra lærerressurs i en tolærerordning.

«Vi utvikler praksis med 2 pedagoger i samme klasserom, men i noen tilfeller er det ønskelig å bruke flere rom enn det vi har tilgjengelig.»

Skoleledere kommenterer for eksempel at manglende klasse- og grupperom reduserer mulighetene til å differensiere undervisningen eller iverksette intensivkurs rettet mot elever med behov for dette. Andre oppgir at det begrenser muligheten til å variere undervisningsformen, for eksempel bruk av stasjonsarbeid, eller at de mister spesialrom tilknyttet bestemte fag:

«Vi har ingen andre klasserom/grupperom enn de 7 som er knyttet til hvert trinn. Vi har sløydsl og mat- og helserom, men som spesialrom egner disse seg dårlig til bruk i annen undervisning.»

Det er kun noen få skoleledere som oppgir at kontorplasser til nye lærere er den største begrensningen.

5.4 Oppsummering

De ekstra ressursene som norm for lærertetthet har gitt, kan benyttes på ulike måter. Blant dem som har ansatt nye lærere på grunn av norm for lærertetthet, er det styrking av eksisterende grupper flest har lagt vekt på, rundt fire av fem skoler gjør dette. Litt under halvparten av skolene som har fått ekstra lærerressurser, har brukt dem til å redusere gruppestørrelsen i enkelte fag, mens omtrent én av fem skoler har brukt dem på midlertidig nivådifferensiering. Færre, omtrent 15 prosent, har brukt dem på å etablere nye klasser/grupper. Så godt som alle skolene som har rekruttert, har brukt de ekstra ressursene på å styrke matte og norsk. Nesten alle sier at de også har styrket engelsk. 35 prosent sier de har styrket estetiske fag, og 25 prosent sier de har styrket naturfag. Færrest har styrket kroppsøvingsundervisningen.

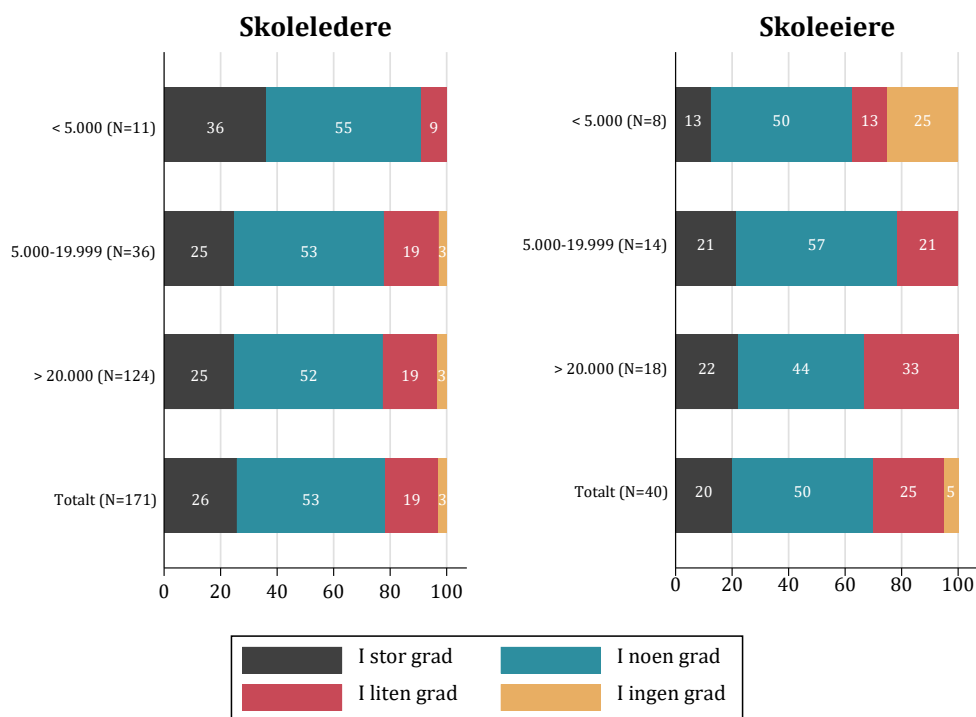
Det er varierende i hvor stor grad kommunen sentralt har lagt føringer på bruken av ekstra lærerressurser. Totalt sier rett under halvparten av skolelederne og skoleeierne at kommunen har lagt føringer. Det er en tendens til at dette er mer vanlig i større kommuner enn i små. Relativt mange, 56 prosent, sier at fysiske begrensninger, slik som skoletype og størrelse, legger begrensninger på hvordan ekstra ressurser kan benyttes. I kommentarer til undersøkelsen legges det vekt på at dette handler om at man ikke kan dele opp undervisningen i mindre grupper i så stor grad som man ønsker.

6 Skoleeieres og skolelederes vurdering av norm for lærertetthet

Dette kapitlet ser nærmere på skoleeieres og skolelederes vurdering av lærernormen. Utgangspunktet for analysen er et spørsmål i spørreundersøkelsen som går på hvor godt de spurte skolelederne og skoleeierne mener at normen fungerer for deres skole eller kommune. Dette spørsmålet kan si oss noe om den overordnede vurderingen av normen i Skole-Norge. Videre fikk skoleeierne og skolelederne anledning til å utdype svarene sine ved å legge inn en kommentar. Omtrent halvparten av skolelederne og skoleeierne valgte å gjøre dette, noe som betyr at vi har mer dyptgående besvarelser fra omtrent hundre informanter. Dette gir et grunnlag for å gå inn på hvordan skolene og skoleeierne vurderer normen mer kvalitativt. Et utvalg av disse utdypende svarene vil vi presentere her, men de vil ikke bli satt inn i en større kontekst eller drøftet i detalj, siden det begrensede datamaterialet ikke tillater dette. Svarene gir oss allikevel et inntrykk av temaer som det vil være viktig å belyse kvantitativt og kvalitativt videre i evalueringen.

6.1 Hvordan fungerer normen for din kommune eller skole?

Skoleledere og skoleeiere ble spurt om i hvilken grad de synes at norm for lærertetthet fungerer for deres skole/kommune. Figur 6.1 viser svarfordelingene for skoleledere ved skoler som *ikke* oppfylte lærernormen i 2017 og eierne av disse skolene fordelt etter kommunestørrelse. Det vil si at vi kun har med svar fra skoler der det var aktuelt å forholde seg til lærernormen mer aktivt. Totalt svarer om lag 80 prosent av skolelederne at normen fungerer i stor eller noen grad, mens dette gjelder 70 prosent av skoleeierne. I de store og mellomstore kommunene svarer 3 av 4 skoleledere at normen i stor eller noen grad har fungert for deres skoler. Tilsvarende gjelder dette 90 prosent av skolelederne i de minste kommunene. Ser vi på skoleeierne, er det en større andel av skoleeierne i de største kommunene som mener at lærernormen i liten grad fungerer, sammenlignet med skoleeiere i mellomstore kommuner.



Figur 6.1: «I hvor stor grad synes du at norm for lærertetthet fungerer for din kommune/skole?». Skoleledere og skoleeiere fordelt etter kommunestørrelse.

6.2 Kommentarer fra skoleeiere

Som nevnt valgte omtrent halvparten av skoleeierne og skolelederne å legge inn en kommentar for å utdype spørsmålet om hvor godt normen fungerer. Vi vil gjengi noen av kommentarene fra skoleeierne, for å vise noen vurderinger av hvordan normen fungerer for deres kommune.

Vi har gått gjennom alle kommentarene, uavhengig av om kommunen oppfylte normen. Kommentarene viser at de fleste skoleeierne stiller seg relativt nøytrale til normen, fordi de generelt har god lærertetthet og allerede i stor grad har oppfylt normen over mange år.

Vi finner flere eksempler på ulike årsaker til at normen har fungert *godt* for deres kommune. Dette handler blant annet om at normen gir gode rammer for lokale drøftinger og prioriteringer.

«Vi har store forskjeller i elevtall på de ulike skolene. Normen gir et greit grunnlag for drøftingene rundt økonomiske rammer for politikerne og ledelsen i kommunen. Dette gjelder både barnehagene og skolene.»

«Normen har bidratt til styrking av intensivopplæring, tidlig innsats og ressurser tilknyttet sammensatte elevgrupper med økte behov.»

Det finnes imidlertid også skoleeiere som stiller seg mer kritiske til normen. Dette handler særlig om to forhold.

For det første opplever de at normen er lite fleksibel og binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er den beste sett ut ifra deres vurdering av pedagogiske hensyn og elevenes behov. Vi finner for eksempel skoleeiere som uttrykker bekymring for at normen kan medføre en økning i vedtak om spesialundervisning.

«Lærernormen fører fort til at vi mister fleksibilitet til å sette inn ressurser til de elevene som trenger det. Lærernormen fører også til at noen skoler ønsker å bruke ressurser til spesialundervisning slik at de ikke oppfyller lærernormen. Det igjen fører til at skoleeier må gi skolene økte ressurser.»

Vi har samtidig i dette notatet vist at andelen elever med spesialundervisning ikke ser ut til å ha endret seg etter innføringen av norm for lærertetthet (se Figur 4.8). Det vil allikevel være behov for å analysere spesialundervisningen de neste årene ved hjelp av andre datakilder.

For det andre opplever flere skoleeiere at det å oppfylle norm for lærertetthet reduserer midlene til å finansiere andre yrkesgrupper som til sammen utgjør et optimalt «lag rundt eleven».

«Vi har bruk for andre yrkesgrupper i skolen (barnevernspedagoger, vernepleiere, miljøarbeidere, fysioterapeuter). Lærernormen minsker muligheten til å kunne finansiere dette. Den har ført til overtallighet innen disse yrkesgruppene. Den burde vært en vokse norm, med muligheter til selv å velge kvalifisert personale til jobben som skal utføres.»

Offentlige utredninger, stortingsmeldinger og nasjonal forskning har pekt på et økende behov for fagpersoner i skolen som kan utfylle og avlaste lærere i møtet med elever som har ulike utfordringer,²¹ da dette kan bidra til å øke læringsutbytte, hindre frafall og forebygge helseproblemer på kort og lengre sikt. Hvordan norm for lærertetthet påvirker andre yrkesgrupper i skolen, er et viktig tema som vil undersøkes nærmere i senere rapporteringer (Sandsør mfl. 2019a).

Noen skoleeiere svarer at de opplever at kostnadene forbundet med det å oppfylle normen er for store, og at de statlige overføringene ikke dekker disse tilstrekkelig eller er fordelt på en rettferdig måte. Skolelederes og skoleeieres vurdering av statlige overføringer er imidlertid et tema som vil bli analysert mer inngående i prosjektets kommende publiseringer, for eksempel i intervju med skoleledere og skoleeiere (Sandsør mfl. 2019a).

²¹ Se f.eks. NOU, 2009:18, NOU, 2015:2; Meld. St. 21 (2016–2017) & Meld. St. 19 (2014–2015), Dahl, 2016 og Borg, Drange, Fossetøl og Jarning, (2014).

6.3 Kommentarer fra skoleledere

Skolelederne ble også invitert til å kommentere hvordan norm for lærertetthet fungerte for deres skole, noe mange benyttet seg av.

Små skoler, med færre enn 100 elever, er som regel godt innenfor normen, og skolelederne ved disse skolene opplever som regel lærertettheten som uproblematisk, og at normen ikke er relevant for dem. En relativt stor andel skoleledere ved små skoler oppgir at skolen er fådelt (klassene består av elever fra flere årstrinn). Selv om disse stort sett oppfyller normen, er det noen skoleledere som gir uttrykk for at normen ikke er tilpasset fådelte skoler.

«Vi driver en fådelt skole. Skulle gjerne sett at det var normer for lærertetthet ved fådelte skoler også.»

Noen skoleledere ved fådelte skoler opplever også at normen ikke bidrar til å løse utfordringene de har når det gjelder tilgang på den rette fagkompetansen og tilrettelagt opplæring.

«Vi er en fådelt skole med få lærere, men ligger godt over normen på antall barn per lærer. Utfordringen er riktig fagkombinasjon.»

Skoleledere ved mellomstore og store skoler har både positive og negative erfaringer med norm for lærertetthet. Om lag en firedel av kommentarene peker på ulike positive konsekvenser av normen. Dette handler om at økt lærertetthet bidrar til at den enkelte elev i større grad blir sett, får bedre oppfølging og bedre tilrettelagt undervisning.

«Økte ressurser har gitt lærere mulighet til å jobbe med elevrelasjoner, for eksempel elevsamtaler. Økt mulighet til å jobbe i mindre grupper og på den måten kunne tilpasse undervisningen bedre.»

Enkelte rapporterer at økt lærertetthet påvirker elevenes læring, for eksempel målt gjennom kartleggingsprøver.

«Vi ser resultater av lærertettheten på kartleggingsprøver i kombinasjon med tett oppfølging av resultater og en god plan for hvordan vi følger opp.»

Mer voksentid med den enkelte elev fremheves også som en positiv erfaring fordi det kan bedre elevens trivsel og mentale helse.

«Elevene kan følges opp umiddelbart når elever henger etter faglig eller hvis sosiale og utfordrende situasjoner oppstår.»

Hvordan norm for lærertetthet påvirker elevene, vil være gjenstand for mer inngående analyse ved hjelp av data fra spørreskjema og case-studier (publiseres 2021) og registerdata (publiseres 2022).

Skolelederne gir uttrykk for at økt lærertetthet legger bedre til rette for tverrfaglig samarbeid mellom lærere, og at dette særlig kan styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter. Det tettere samarbeidet gir også mulighet til å observere hverandre mer i praksis. Dette er viktige premisser for profesjonsutvikling.

«Vi er organisert i trinn på to grupper. 1–4. trinn er relativt store, så det er opptil 25 elever i hver gruppe. Det gir en stor fleksibilitet når vi har tre lærere til å kunne følge opp lese-, skrive- og regneopplæringen på en tverrfaglig og god måte.»

«Økt lærertetthet har ført til utvikling av undervisningspraksisen, både gjennom økt samarbeid om undervisningen og at de ser hverandre i større grad ute i praksisfeltet. En driver for å utvikle et profesjonelt læringsfellesskap.»

Det er også eksempler på skoleledere som opplever at økt lærertetthet letter hverdagen for den enkelte lærer og reduserer belastningen.

«Lærerne selv opplever økt lærertetthet som en merkbar styrking i arbeidet med elevene i hverdagen. De opplever seg ikke «så alene» i og med at flere lærere kan ta tak.»

«Økt lærertetthet har ført til mindre «slitasje» på lærerne.»

Hvordan norm for lærertetthet påvirker lærernes hverdag, arbeidsmiljø, trivsel og helse, vil være gjenstand for mer inngående analyse ved hjelp av data fra spørreskjema og case-studier. Funn publiseres i 2021.

Noen skoleledere kommenterer også verdien av en spesifikk norm for lærertetthet, fordi det øker forutsigbarheten og likebehandlingen for kommunens skoler i møtet med en til tider stram kommuneøkonomi.

«Normen sikrer at kommunen ikke kan redusere ytterligere skolens budsjetter.»

Mange skoleledere ser verdien av å få tilført flere voksenressurser, men det er også skoleledere som opplever at normen legger for store begrensinger på skolens mulighet til å benytte disse ressursene optimalt. Videre finner vi også blant skolelederne eksempler på at det å oppfylle normen kan fortrenge andre yrkesgrupper de heller ville ansatt. Dette dreier seg primært om yrkesgrupper med en komplementær fagkompetanse på barn, som for eksempel barnevernspedagog, miljøterapeut, miljøarbeider eller psykolog. Det kan også dreie seg om andre yrkesgrupper som bibliotekar eller kantinemedarbeider.

«Skolene har ulike behov, og det er ikke alltid slik at økt lærertetthet er svaret på behovene. Det er synd at ikke skolene har større handlingsrom knyttet til disse midlene. I dagens samfunn, der det blir stadig større fokus på presset de unge opplever, psykiske plager osv., ville det i mange tilfeller vært bedre ressursbruk å

ansette andre yrkesgrupper for å hjelpe på denne situasjonen. Da hjelper det ikke alltid med en ekstra lærer.»

Som nevnt vil lærernormens påvirkning på bruk og rekruttering av andre yrkesgrupper undersøkes i senere rapporteringer.

Mange skoleledere ser verdien av å få tilført flere lærerressurser, men opplever at normen ikke legger til rette for en optimal fordeling mellom trinnene. Kontras-ten mellom kravet på småskoletrinnet og spesielt mellomtrinnet blir for stor.

«Normen gir altfor store bindinger på de lave trinnene. Noen ganger er det behov for å sette inn ressurser høyere oppe. Normen tar bort noen av skolens muligheter for fleksible løsninger som er til det beste for elevene.»

Til tross for at normen kun gjelder for elever i ordinær undervisning, og ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk holdes utenfor, opplever en del skoleledere at disse elevgruppene berøres.

«Vi får beskjed om å holde budsjett og følge lærernormen. Resultatet er at vi kut-ter på andre ansatte, som f.eks. miljøterapeut (som også har en viktig rolle overfor elever som strever i skolen) og assistenter fremfor lærere. Vi kutter også i enkelt-vedtak til spesialundervisning for å følge normen.»

Vi finner eksempler, slik vi også fant blant skoleeiere, på at skoleledere hevder at økonomi er den store utfordringen når det gjelder norm for lærertetthet. Stram kommuneøkonomi medfører at de totale overføringene ikke stiger, til tross for at nomen skal oppfylles. Som tidligere nevnt er dette et tema vi vil belyse i videre publisering, blant annet i intervju med skoleledere og skoleeiere.

«Skolen har måttet stramme inn på alt annet for å nå lærernormen. Kommunen har lite penger. Kontaktlærere har fått mindre tid, ledelsen er redusert, bibliotek kan ikke prioriteres, og en del andre tilbud vi har hatt til elevene måtte tas bort. Lærernormen er bra for å sikre elevene levelige forhold i klasserommet og eleve-nes læring, men den kan ikke gå på bekostning av andre funksjoner og oppgaver på skolen. Hvis det ikke er tid til at rektor kan drive utviklingsarbeid, vil ikke sko-len utvikle seg.»

6.4 Oppsummering

Fire av fem skoleledere oppgir at normen i noen eller stor grad har fungert, og tilsvarende andel er noe lavere blant skoleeierne, 70 prosent. Videre finner vi at skoleledere i små kommuner er noe mer tilfreds med normen enn skoleledere i mellomstore og store kommuner. Når det gjelder skoleeierne, finner vi imidlertid

at skoleeiere i små kommuner i noe mindre grad oppgir at normen fungerer for dem.

Om lag halvparten av alle skoleledere og skoleeiere valgte å legge inn en utdypende kommentar. En del skoleeiere opplever at normen gir gode rammer for lokale drøftinger og økonomiske prioriteringer. Andre gir uttrykk for at normen er utformet på en måte som reduserer kommunens og skolenes handlingsrom og på denne måten binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er optimal sett ut ifra elevenes behov.

Skoleledere ved små skoler oppgir stort sett at skolen over flere år har oppfylt normen. Normen oppleves derfor som uproblematisk, men også lite relevant med hensyn til de utfordringene de har, særlig ved fådelte skoler. Skoleledere ved mellomstore og store skoler peker på en rekke ulike konsekvenser av normen for lærertetthet. Flere oppgir at økte lærerressurser gir bedre tid til å følge opp den enkelte elev, for eksempel gjennom hyppigere elevsamtaler, samt bedre tilrettelegging av undervisningen i mindre grupper. Dette gjelder både faglig og sosialt. Flere skoleledere ser også at økt lærertetthet legger til rette for bedre tverrfaglig samhandling og profesjonsutvikling blant lærerne samt bidrar til å redusere arbeidsbelastningen.

Mange skoleledere ser verdien av å få tilført flere lærerressurser, men opplever at normen fortrenger andre yrkesgrupper med en komplementær fagkompetanse på barn, som for eksempel barnevernspedagog, miljøterapeut, miljøarbeider eller psykolog. Noen nevner også at stram kommuneøkonomi medfører at de totale overføringene ikke stiger til tross for at normen skal oppfylles.

Kommentarene fra skoleledere og skoleeiere belyser viktige tema som vi vil se nærmere på videre i evalueringen av norm for lærertetthet, deriblant påvirkningen på lærere, elever og andre yrkesgrupper.

7 Oppsummering og diskusjon

Norm for lærertetthet har ført til en tilsiktet reduksjon i gruppestørrelse 2, både på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Selv om mange flere skoler nå oppnår normen, gjenstår det fremdeles noe, særlig i de største kommunene. Normen ble ytterligere skjerpet i 2019/20, noe som har bidratt til at flere skoler ennå ikke er i mål. Hovedbildet er likevel at av skolene som ennå ikke oppfyller normen, er det mange som ligger tett på normkravet.

Det er store kommuner og store skoler som i størst grad påvirkes av norm for lærertetthet. Dette er de samme kommunene og skolene som opplever økt behov for lærere på grunn av befolkningsvekst, noe som ytterligere forsterker behovet for flere lærere. Frem til nå ser det ut til at skolene i stor grad har klart å rekruttere flere lærere. Normen ser ikke ut til å ha påvirket andelen lærere uten godkjent utdanning totalt sett. Skoler rekrutterer fortsatt lærere uten godkjent utdanning, men det ser ikke ut til at andelen ukvalifiserte har økt etter innføringen av normen. Det kan likevel være lokale variasjoner som ikke fanges opp i tallene vi har sett på her, eller at dette vil endre seg mer over tid.

Det har heller ikke vært noen endring i andelen elever som har spesialundervisning eller særskilt språkopplæring etter at normen ble innført. Derimot ser veksten i assistenttimer per elev ut til å ha avtatt etter innføringen av norm for lærertetthet. Vi vet ikke om dette for eksempel skyldes at flere lærere reduserer behovet for assistenter, eller at budsjettene nå brukes på lærere fremfor assistenter, selv om det fremdeles er behov for assistenter.

Skoleeierne og skolelederne sier at de ekstra lærerne som rekrutteres for å oppfylle normen, i hovedsak benyttes til å styrke eksisterende grupper og til å styrke basisfagene. De benyttes også til å gi lavere gruppestørrelse i enkelte fag, mens færre svarer at lærerne brukes til å etablere nye klasser/grupper. Relativt mange svarer at fysiske forhold, slik som skoletype og størrelse, legger begrensninger på hvordan ekstra ressurser kan benyttes. De kvalitative svarene de gir, indikerer at dette handler om at man ikke har nok klasse- og grupperom slik at man kan dele opp undervisningen i mindre grupper i så stor grad som man ønsker.

De fleste skoleeierne og skolelederne som påvirkes av norm for lærertetthet, mener at normen har fungert. En del skoleeiere opplever at normen gir gode

rammer for lokale drøftinger og økonomiske prioriteringer, samtidig som andre gir uttrykk for at normen er utformet på en måte som reduserer kommunenes og skolenes handlingsrom og på denne måten binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er optimal sett ut ifra elevenes behov.

Skoleledere ved små skoler opplever stort sett normen som uproblematisk, men også lite relevant, mens skoleledere ved mellomstore og store skoler peker på både fordeler og ulemper ved lærernormen. På den ene siden mener noen skoleledere at normen gir mer tid til den enkelte elev og at den legger til rette for bedre tverrfaglig samhandling og profesjonsutvikling blant lærerne. På den andre siden opplever noen skoleledere handlingsrommet som redusert når det gjelder fordeling mellom trinn og muligheten til å benytte andre yrkesgrupper i skolen. Dette er tema som vil være viktig å drøfte nærmere i den videre evalueringen av norm for lærertetthet.

Videre i prosjektet vil flere av funnene i denne rapporten bli undersøkt nærmere. Svarene fra undersøkelsen indikerer at rekruttering kan være en utfordring i tiden fremover for å nå eller opprettholde normen. Vi vil derfor følge med på utviklingen i gruppestørrelse 2 og rekruttering av lærere, samt bruken av lærere uten godkjent utdanning og assistenter. Vi vil også se på om spesialundervisning og særskilt språkopplæring påvirkes i et lengre perspektiv. Neste rapportering, våren 2021, inkluderer analyser av spørreundersøkelse til lærere og casestudier blant skoleledere, lærere og elever. Dette vil gi oss en dypere forståelse av utfordringer for skoleledere, samt en forståelse av hvordan flere aktører påvirkes av norm for lærertetthet. Sluttrapporten, våren 2022, inkluderer analyser av elevresultater, elevundersøkelsen og ansatte i skolen, både lærere og andre yrkesgrupper, som vil gi videre innsikt i både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av norm for lærertetthet.

Referanser

- Bhuller, M. (2009). Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner. Statistisk Sentralbyrå (SSB). Notater, 2009/24.
- Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K., Jarning, H. (2014). Et lag rundt læreren – kunnskapsoversikt. Rapport 2014/8. Arbeidsforskningsinstituttet Borge, L., T. Falch, B. Strøm. (2012) Nasjonal regulering av lærertetthet? Samfunnsøkonomen 2-2012, 4–11.
- Dahl, T. (2016). Om lærerrollen: Et kunnskapsgrunnlag. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kirkebøen, L. J., Kotsadam, A., Raaum, O., Andresen, S., & Rogstad, J. (2017). Effekter av satsing på økt lærertetthet. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2017/39.
- KS (2018). Høringssvar om norm for lærertetthet. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/632e1881418a434d8bf0307042eba486/forslag-til-endringer-i-forskrift-til-opplaringsloven-mai2018.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2010) Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova –nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f005d743f3f48e6a121071b99e570c3/hoeringsnotat-forslag-endringer-opplaeringsloven-privatskoleloven-larertetthet-grunnskolen.pdf>
- NOU 2009: 18. Rett til læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 2. Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Reiling, R. B., K. V. Salvanes, A. M. J. Sandsør and B. Strøm: The effect of central government grants on local educational resource use
- Rogde, K., R. A. Federici, C. Pedersen & S. Wollscheid (2020). Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2019. NIFU-rapport 2020:1.
- Rogde, K., R. A. Federici, K. Vaagland, & S. Wollscheid (2018). Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2018. NIFU-rapport 2018:24.

- Sandsør, A. M. J, S. Daus, C. Pedersen, R. B. Reiling, K. V. Salvanes, A. Skålholt, F. F. Vennerød-Diesen (2019a). Evaluering av norm for lærertetthet: NIFUs løsningsbeskrivelse for evaluering av norm for lærertetthet. NIFU Arbeidsnotat 2019:19.
- Sandsør, A. M. J, R. B. Reiling, K. V. Salvanes (2019b). Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte? NIFU-innsikt 2019:20.
- St. meld. 19 (2014-2015). Folkehelsemeldingen – mestring og muligheter. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. 21 (2016-2017). Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet (2018). Hvordan går det med lærernormen? Statistikknotat 7/2018. Hentet fra <https://www.udir.no/notat-larernorm/>
- Utdanningsdirektoratet (2019). Lærernormen i grunnskolen. Statistikknotat. Hentet fra <https://www.udir.no/Udir/PrintPageAsPdfService.ashx?pid=151261&epslanguage=no>
- Utdanningsforbundet (2020). Evaluering av norm for lærertetthet – innspill til løsningsbeskrivelse fra Utdanningsforbundet.

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter trinn.	20
Tabell 3.2 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter gruppestørrelse 2 og trinn.....	21
Tabell 3.3 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter skolestørrelse.....	22
Tabell 3.4 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen for de åtte mest folkerike kommunene.....	26

Figuroversikt

Figur 3.1. Gruppestørrelse 2 etter trinn 2009/10-2019/20.....	18
Figur 3.2. Gruppestørrelse 2 (1-10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10-2019/20.....	19
Figur 3.3. «Har skolen rekruttert lærere som følge av norm for lærertetthet?», skoleledere etter skoletype og størrelse.....	23
Figur 3.4. Prosentandelen skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2017/18.....	24
Figur 3.5. Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2019/20.....	25
Figur 3.6. «Har skolen rekruttert lærere som følge av norm for lærertetthet?». Skoleledere og skoleeieres svar fordelt etter landsdel.....	27
Figur 3.7. Gruppestørrelse 2 (1-10) etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10-2019/20.....	28
Figur 4.1. «Har skolen behov å rekruttere lærere de neste tre årene?», skoleledere etter kommunestørrelse og landsdel.....	31
Figur 4.2. «Har skolen opplevd vansker med rekruttering det siste året?». Skoleledere etter kommunestørrelse og landsdel.....	32
Figur 4.3. «Hvordan løser dere rekrutteringsutfordringer?», skoleledere etter landsdel.....	33
Figur 4.4. Andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse, etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10-2019/20.....	35
Figur 4.5: Andel undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10-2019/20.....	36
Figur 4.6: Antall assistenttimer per elev (1-10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10-2019/20.....	38
Figur 4.7: Antall assistenttimer per elev (1-10) etter bykommuner og omegnskommuner, 2009/10-2019/20.....	39

Figur 4.8: Andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (1–10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.	40
Figur 4.9: Andelen elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever (1–10) etter om skolene oppfyller normen i 2017/18, 2009/10–2019/20.	41
Figur 4.10. «Fører norm for lærertetthet til at kommunen har endret ressursfordelingen mellom skoler på en måte kommunen ellers ikke ville ha gjort?». Skoleeiere etter kommunestørrelse og landsdel.	42
Figur 4.11 «Har dere måttet overføre lærerressurser fra noen trinn til andre for å oppfylle norm for lærertetthet?». Skoleeiere etter kommunestørrelse og landsdel.	43
Figur 5.1: «Hvordan har dere valgt å benytte de ekstra lærerressursene ved din skole?». Skoleleder etter skoletype.	46
Figur 5.2: «Hvordan har dere valgt å benytte de ekstra lærerressursene ved din skole?». Skoleleder etter skolestørrelse.	48
Figur 5.3: «Har de ekstra ressursene gått med til å styrke noen av fagene nedenfor?». Skoleledere etter skoletype.	49
Figur 5.4: «Har kommunen lagt føringer på hvordan de nye ressursene skal benyttes?». Skoleledere og skoleeiere etter kommunestørrelse.	50
Figur 5.5: Fysiske begrensninger på hvordan ressursene kan benyttes. Etter skoletype og skolestørrelse.	52
Figur 6.1: «I hvor stor grad syns du at norm for lærertetthet fungerer for din kommune/skole?». Skoleledere og skoleeiere fordelt etter kommunestørrelse.	55

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no