



Arbeidsnotat
2021:6

Lærertetthet i koronapandemiens første år: Analyse av GSI og intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere

Fjerde delrapportering fra Evaluering av norm
for lærertetthet

Cathrine Pedersen, Rune Borgan Reiling, Frida Felicia Vennerød-Diesen,
Ragnar Alne og Jørgen Smedsrud

Arbeidsnotat
2021:6

Lærertetthet i koronapandemiens første år: Analyse av GSI og intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere

Fjerde delrapportering fra Evaluering av norm
for lærertetthet

Cathrine Pedersen, Rune Borgan Reiling, Frida Felicia Vennerød-Diesen,
Ragnar Alne og Jørgen Smedsrud

Arbeidsnotat	2021:6
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, 0135 Oslo
Foto	Adobe Stock
ISBN	978-82-327-0511-5
ISSN	1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette arbeidsnotatet er fjerde delrapportering i prosjektet «Evaluerings av norm for lærertetthet» som NIFU gjennomfører på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Arbeidsnotatet inkluderer en analyse av relevante tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) over tid samt kvalitative intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere i fire casekommuner, primært høsten 2020.

Tidligere publikasjoner inkluderer NIFUs løsningsbeskrivelse for evalueringen (Sandsør, Reiling og Salvenes, 2019a), en litteraturgjennomgang av forskning på effekter av økt lærertetthet (Sandsør m.fl., 2019b) og en delrapport som undersøker i hvilken grad normen følges, hvordan ekstra lærerressurser forvaltes av skoler og kommuner, og i hvilken grad skoleeiere og skoleleder opplevde begrensninger og utfordringer knyttet til normen (Sandsør, Reiling, Skålholt og Pedersen, 2020).

Dette arbeidsnotatet legger vekt på å kartlegge data deskriptivt. Sluttrapporten leveres våren 2022, og vil bestå av mer dyptgående og drøftende analyser basert på et bredt spekter av datakilder. Femte og siste delrapport leveres høsten 2022, og presenterer funn fra en undersøkelse av klassestørrelse.

Oslo, juni 2021

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag av funn i notatet.....	7
1 Innledning og bakgrunn	12
1.1 Innledning	12
1.2 Bakgrunn	13
1.3 Oversikt over kapitler	16
2 Datakilder og metodisk tilnærming	17
2.1 Analyse av data fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI)	17
2.2 Casestudiene	20
3 Innføring av norm for lærertetthet.....	23
3.1 Utvikling i gruppestørrelse 2 over tid.....	23
3.2 Etterlevelse av lærernormen	26
3.3 Tilpasning av gruppestørrelse 2 til kravene i normen	35
3.4 Følger av normen	38
3.5 Oppsummering	44
4 Struktur og styringseffekter tilknyttet normen	45
4.1 Finansiering av norm for lærertetthet.....	45
4.2 Ressursfordeling mellom skoler.....	46
4.3 Ressursfordeling innad i skoler	49
4.4 Rekruttering av lærere	53
4.5 Koronapandemien.....	55
4.6 Oppsummering	56
5 Læreres praksis og arbeidshverdag – konsekvenser av normen og av koronaepidemien	58
5.1 Kjennskap til normen og opplevd endring i lærertetthet.....	58
5.2 Lærertetthet og voksentetthet	63
5.3 Læreres arbeidshverdag og arbeidsbyrde.....	67
5.4 Lærernes trivsel, helse og ønske om å fortsette i jobben som lærer	72

5.5	Oppsummering	78
6	Elevers læring og trivsel – konsekvenser av normen og av koronaepidemien	81
6.1	Lærerens rolle for elevens læring.....	81
6.2	Trivsel	95
6.3	Oppsummering	100
7	Oppsummering av funn.....	102
	Referanser.....	107
	Tabelloversikt.....	111
	Figuroversikt.....	112

Sammendrag av funn i notatet

Denne rapporten benytter data fra følgende to datakilder: tall fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) og casestudie fra fire kommuner og åtte skoler der skoleeier, skoleleder og utvalgte lærere på 1., 4. eller 10. trinn ble intervjuet. Samtlige lærere viste seg å være kontaktlærere. Sammen belyser disse datakildene etterlevelse av norm for lærertetthet, kvantitativt i bredden og kvalitativt i dybden.

Norm for lærertetthet ble innført fra og med skoleåret 2018/19 i offentlige grunnskoler, og tilsier at antall elever per lærer i ordinær undervisning nå ikke skal overskride 15 på 1.-4. trinn og 20 på 5.-10. trinn. Dette er viktig å merke seg at normen omfatter lærerressurser på et hovedtrinn samlet, og ikke i en enkelt klasse eller gruppe. En fjerdeklasse kan for eksempel ha 18 elever og én lærer selv om skolen oppfyller normen på 1.-4. trinn.

I denne rapporten finner vi at normen stort sett er oppfylt, og det har blitt færre elever per lærer i ordinær undervisning, spesielt på småskoletrinnet. Samtidig er det 17% av skolene som ikke oppfyller normen, hvor hovedvekten er på store skoler i tett befolkede områder.

Flere skoleeiere vi har intervjuet trekker frem det positive i at ressursene er øremerket flere lærere, og derfor går til klasserommet i stedet for til andre utgiftsposter som for eksempel administrasjon. Samtidig opplever flere skoleeiere, skoleledere og lærere at normen legger for strenge føringer på antall lærere per hovedtrinn, hvilket gjør det vanskeligere å tilpasse etter elevenes behov og den lokale skolehverdagen. Det er også misnøye over at normen gjør det vanskeligere å prioritere andre yrkesgrupper, og at manglende fleksibilitet kan gå utover elever med særskilte behov eller elever som er i en sårbar livssituasjon. Intervjuene med skolene, og særlig lærerne, ga ikke et entydig bilde av hvorvidt og hvordan skolens etterlevelse av normen medførte tydelige endringer i skolehverdagen. På generell basis mente lærerne stort sett at tilstrekkelig lærertetthet er av betydning for deres kapasitet til å se, hjelpe, tilrettelegge for og bygge en god relasjon med den enkelte elev. I tillegg er de opptatt av hvordan tilstrekkelig lærertetthet påvirker egen trivsel og arbeidsbelastning.

Koronapandemien har hatt en betydelig innflytelse på skolehverdagen det siste året, og alle deler av notatet må sees i lys av dette. Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2020 til tidlig januar 2021. Andre datakilder som inngår i

denne evalueringen, som for eksempel spørreskjema til lærere og elevintervjuer, har vi valgt å utsette til høsten 2021 på grunn av koronasituasjonen i skolen. Disse vil inngå i datamaterialet til evalueringens sluttrapport som er planlagt publisert våren 2022.

Færre elever per lærer etter innføring av norm for lærertetthet

Norm for lærertetthet stiller krav til antall elever per lærer i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2). Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk holdes utenfor. Analyser av GSI-tall på gruppestørrelse 2 gir et sammensatt bilde av hvordan normen har påvirket skole-Norge, men også noen klare tendenser. Totalt sett har det blitt færre elever per lærer etter innføringen av normen, og det er spesielt en tydelig endring på 1.–4. trinn. Ikke alle skoler har opplevd endring som følge av normen, da en relativt stor andel oppfylte normen allerede før den ble innført. Vi finner at i alt 17 prosent av skolene ikke oppfyller normen i 2020/21. Det er særlig de største skolene, med mer enn 300 elever, som har lavest lærertetthet. Hovedbildet er likevel at mange av disse skolene ligger relativt tett opptil normen. Skolestørrelse er delvis relatert til befolkningstetthet. Dette medfører at etterlevelse av norm for lærertetthet har en tydelig geografisk faktor. Vi finner at kommuner med skoler som ikke oppfyller normen er spredt over hele landet, men det er særlig i større bykommuner og kommuner rundt disse at andelen skoler som ikke oppfyller normen er høy.

Hvem skal bestemme hvordan ressurser skal fordeles?

Skoleeierne vi har intervjuet stiller seg positive til det at normen sørger for å tilføre ressurser til klasserommet og ikke kan brukes til å dekke andre kostander som for eksempel administrasjon. Samtidig er mange negative til at normen legger sterke føringer for hvordan lærerne skal fordeles mellom trinn. Lærere og skoleledere er enige om at det er nødvendig med høy lærertetthet på småtrinnet for å bedre ulike former for tidlig innsats. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvordan denne lærertettheten skal benyttes, for eksempel flere lærere i klasserommet, eller intensivopplæring utenfor klasserommet.

Mange skoleledere og lærere er opptatt av at normen gir en betydelig lavere lærertett på femte trinn samtidig som de opplever at det stilles høyere krav til elevene. Skoleleder har i utgangspunktet ikke mulighet til å sette inn ekstra lærerressurser for å lette denne overgangen til mellomtrinnet, dersom de ser behovet for dette.

I kommuner med relativt stram økonomi er det tegn til at normen i større grad oppleves som et kraftig inngrep i kommunens handlingsrom. Særlig gjør normen

det mer krevende å gi et godt tilbud til elever med særskilte behov eller til elever som er i en sårbar livssituasjon, da dette gjerne krever mer fleksibilitet. En del lærere er også opptatt av at norm for lærertetthet er for lite fleksibel. De erfarer at behovet for lærertetthet avhenger av den spesifikke elevsammensetningen på et bestemt trinn eller i en bestemt klasse. I en del klasser kan det oppleves uproblematisk å skape et godt læringsmiljø som ivaretar alle elevers behov innenfor normalt lærertetthet. I andre tilfeller er det helt nødvendig å være flere lærere, eller voksne, for i det hele tatt å kunne gjennomføre undervisningen.

Lærernorm eller voksenorm?

Både skoleeiere, skoleledere og lærere erfarer at andre yrkesgrupper kan skyves ut av skolen som en konsekvens av at normen skal oppfylles. Spesielt skolelederne er opptatt av hvordan andre yrkesgrupper kan bli nedprioritert. Lærerne har gjerne et mer sammensatt syn på samarbeid med andre yrkesgrupper. Flere lærere kan redusere arbeidsbelastning og styrke det pedagogiske samarbeidet. De ser imidlertid også fordelene med at arbeidsoppgaver kan delegeres til andre yrkesgrupper med relevant og komplementær kompetanse. Flere lærere beskriver at de har et godt samarbeid med andre yrkesgrupper, men også at samarbeidet også kan bli preget av bruk av midlertidige stillinger og ufaglærte. I tillegg erfarer flere lærere at elevene ofte er mer komfortable med å motta oppfølging og støtte fra en lærer de kjenner og har tillit til, særlig kontaktlærer, fremfor andre voksne på skolen. Det beskrives både hvordan elever stort sett lærer best når de får være i klasserommet, men også hvordan noen elever krever så pass mye at det går ut over læringsmiljøet til resten av elevene, særlig når læreren er alene i klasserommet.

Flere lærere – bedre trivsel for både elev og lærer?

Flere lærere vi intervjuet ga uttrykk for at det ikke alltid er så lett å vurdere hvordan det at skolen oppfyller normen faktisk påvirker deres hverdag som lærer, i klasserommet. Det er en rekke andre forhold som også påvirker klasseromssituasjonen og skolehverdagen for elever og lærere. Lærerne synes særlig å være opptatt av antall elever per kontaktlærer, og hvordan dette påvirker egen arbeidsmengde og trivsel samt hvordan elevene har det på skolen. Kontaktlæreransvaret innebærer ikke bare flere arbeidsoppgaver, men representerer også en sterkere relasjon til elevene. Når et trinn tilføres flere lærerressurser, opplever imidlertid flere lærere at elevene fordeles på flere kontaktlærere.

Kvaliteten på elev-lærer relasjonen oppleves som kritisk for elevenes læring og trivsel. Samtidig opplever lærerne at denne kan være tidkrevende å både etablere

og opprettholde. Noen lærere opplever at økt lærertetthet kan bidra til å forbedre læringsmiljøet, for eksempel det å kunne forebygge konflikter, og ikke bare bedrive brannslukning etter at konfliktene har oppstått.

Gir flere lærere bedre læring og undervisning for elevene?

Gjennomgående er det forskjellige perspektiver på hvordan norm for lærertetthet påvirker elevers læring og skoleprestasjoner. Flere lærere trekker frem at det ikke bare er antall lærere som er viktig, men også kvaliteten på lærerne. Å ha ekstra lærere i klasserommet kan føre til merarbeid hvis disse trenger veiledning og støtte, eller bare fungerer som en «radiatorlærer», det vil si en lærer som oppholder seg i rommet uten en bestemt funksjon.

Bedre lærertetthet i klasserommet oppleves tilfredsstillende når man kan variere og fornye undervisningen på måter som øker elevenes læring og motivasjon. I tillegg trekker flere frem at det kan bidra til bedre klasseledelse, ro i timen og tilpasset opplæring for hele elevgruppen. Lærerne beskriver en vanskelig balansegang mellom det å skulle støtte og hjelpe hele elevgruppen, og at det stort sett er for få ressurser til å hjelpe alle når de trenger det. Det er varierende hva lærerne mener at kan hjelpe på dette.

Erfaringer med lærertetthet under koronapandemien

Overordnet finner vi at norm for lærertetthet i utgangspunktet gir gode forutsetninger for organisering i kohorter, i henhold til skolens smittevernsveileder. Flere lærere forteller om positive erfaringer med å undervise i mindre kohorter. Dette handler hovedsakelig om trivsel, arbeidsro og færre konflikter, både i klasserommet og i friminuttene. Flere lærere gir uttrykk for at dette har vært en erfaring som har vist dem hvordan skolehverdagen faktisk kunne vært dersom klassestørrelsen samsvarte med norm for lærertetthet. Dette oppleves tilfredsstillende og gir en følelse av å mestre rollen som lærer slik den var ment. Samtidig trekker flere lærere frem at små grupper kan gjøre det vanskeligere for elevene å finne venner, særlig på ungdomsskolen.

Skolene beskriver hvordan elever med rett til spesialundervisning kan ha mistet disse timene, og hvordan spesialpedagoger i større grad har måttet fungere som lærere for hele elevgruppen. Lærerne beskriver samtidig hvordan koronapandemien har medført hyppige omstillinger og tidkrevende oppgaver som har redusert tid til undervisning og individuell oppfølging. Det er særlig smittevernstiltak som ekstra håndvask, inspeksjon når egen kohort har friminutt, omlegging til endret smittevernsnivå, økt sykefravær og oppfølging av elever og foresatte digitalt som har vært krevende. Flere av lærerne vi intervjuet ga uttrykk for at de

opplevde en viss slitasje, både over tid og spesielt tilknyttet korona-situasjonen i skolen. Skolehverdagen inneværende skoleår har imidlertid vært såpass annerledes og skiftende at det er vanskelig å danne seg et godt bilde av hvordan det å oppfylle norm for lærertetthet påvirker læreres trivsel, helse og ønske om å fortsette som lærer.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

NIFU gjennomfører en forskningsbasert evaluering av norm for lærertetthet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen undersøker om skoler og kommuner etterlever reglene om lærertetthet og kompetansekrav. Den kartlegger dessuten bruk og organisering av nye lærerårsverk, rekrutteringsutfordringer på kort og lengre sikt, samt oppfølging av tiltaket i skolen og kommunen. Evalueringen undersøker også i hvilken grad og eventuelt hvordan normen har innvirket på lærernes og elevenes hverdag. I tillegg inkluderer evalueringen en undersøkelse av klassestørrelse og hvordan skoleklasser/basisgrupper organiseres i skolen.

I samråd med Utdanningsdirektoratet, besluttet NIFU å samle inn data også høsten 2020, til tross for at koronapandemien pågikk og satte sitt preg på Skole-Norge. Derfor ble formålet for evalueringen utvidet til å inkludere problemstillinger rundt korona-situasjonen som var relevante for etterlevelse av norm for lærertetthet. Med korona-situasjonen mener vi smittevernstiltak på skolen, hjemmeskole, smitteutbrudd samt fravær blant elever og lærere grunnet smitte, karantene eller koronarelatert sykefravær. Koronapandemien har hatt en betydelig innflytelse på skolehverdagen det siste året. Case-skolene er i ulik grad berørt av dette, men alle deler av notatet må sees i lys av pandemien.

I det følgende vil vi presentere bakgrunn for norm for lærertetthet. Vi gir deretter en kort oppsummering av forskning på lærertetthet og klassestørrelse spesielt relatert til effekter på elevenes læring. Vi vil deretter gi en overordnet situasjonsbeskrivelse av hvordan koronapandemien påvirket Skole-Norge i perioden frem til og rundt datainnsamling. Her legger vi særlig vekt på å beskrive smittevernsveilederen for grunnskolen. Til slutt gir vi et overblikk over hvordan dette arbeidsnotatet er bygget opp og hvilke temaer som belyses i hvert av de påfølgende kapitlene.

1.2 Bakgrunn

Norm for lærertetthet representerer en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i ordinær undervisning, det man kaller gruppestørrelse 2. Bakgrunnen for innføringen av normen kan sees i sammenheng med at regelen for maksimal klassestørrelse i Opplæringsloven ble erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse i 2003 (Opplæringsloven, § 8-2). I tiden etter har det med jevne mellomrom blitt foreslått å gjeninnføre reguleringer av lærertetthet i grunnskolen. Våren 2017 anmodet Stortinget regjeringen om å innføre en norm for lærertetthet. Normen ble vedtatt tidlig i 2018, og innført fra og med skoleåret 2018/19 i offentlige grunnskoler (se Sandsør, Reiling, Skålholt og Pedersen, 2020 for en mer detaljert gjennomgang av bakgrunnen for normen). I utgangspunktet innebar normen at lærertettheten, målt som gruppestørrelse 2,¹ ikke skulle være lavere enn 16 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.-4. trinn og 21 elever per lærer i 5.-10. trinn. I 2019 ble normkravet skjerpet slik at antall elever per lærer i ordinær undervisning nå ikke skal overskride 15 på småskoletrinnet og 20 på mellom- og ungdomsskoletrinnet (Innst. 2 S, 2017–2018). Sandsør m.fl. (2020) viste at normen har virket etter hensikten, selv om en del skoler fremdeles ikke i oppfylte normen i 2019.

Haraldsvik, Kråkenes og Nyhus (2019) har tidligere beregnet hvor mange lærerårsverk som ville vært nødvendig for å oppfylle en hypotetisk full implementering av norm for lærertetthet for årene 2015-17. Under forutsetning om at skoleledere ikke ville omfordelt ressurser/overkapasitet fra et hovedtrinn for å oppfylle måltallet på et annet hovedtrinn, konkluderer de med at det årlig i perioden ville vært behov for om lag 2 700 årsverk.² Dette samsvarer med Utdanningsdirektoratets egne beregninger, som sa at for at alle skolene skal innfri minstenormen er det behov for nærmere 3000 flere lærere for å oppfylle normen (Utdanningsdirektoratet 2017). Beregningene antar at ressursene ikke omfordeles mellom skoler innad i kommuner, men at noe omfordeling skjer innad i skoler mellom trinn. Beregningene forutsetter også at elevtallet er stabilt.

Midlene som skulle finansiere innføringen av norm for lærertetthet, jf. Innst. 2 S (2017-2018) og Prop 1. (2017-2018) var en videreføring av et øremerket tilskudd til økt lærertetthet på 1.-4. trinn som ble innført i 2015.³ I 2017 utgjorde tilskuddet om lag 1,3 milliarder kroner, og ble fordelt til alle kommuner etter delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Disse midlene ga rom for å ansette til sammen 1 600 lærerårsverk på 1.-4. trinn i 2017. I 2018 var den totale bevilgningen på 1,4

¹ Se side 18 for definisjon på lærertetthet målt som gruppestørrelse 1 og gruppestørrelse 2.

² Haraldsvik, Kråkenes og Nyhus (2019) påpeker at det reelle behovet vil være mindre, ettersom de ikke har overføringer til kommunene tilknyttet ulike utprøvinger av økt lærertetthet.

³ Se Sandsør m.fl. (2019a, s. 9-10) for en mer detaljert beskrivelse av de øremerkede tilskuddene til økt lærertetthet

milliarder kroner og dette skulle gi rom for om lag 2 300 lærere i 2018. I 2020 ble bevilgningen til norm for lærertetthet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Begrunnelsen for dette var at det ville gi kommunene større fleksibilitet til å flytte lærerårsverk mellom hovedtrinn og mellom skoler for å oppfylle kravene i normen. Før bevilgningen ble innlemmet i rammetilskuddet skulle den i utgangspunktet altså være tilnærmet fullfinansiert.

1.2.1 Tidligere studier på økt lærertetthet

Det er en utbredt oppfatning at klassestørrelse og lærertetthet er direkte relatert til elevenes læring og skoleprestasjoner. Samtidig er betydningen av lærertetthet et av de mest debatterte forholdene knyttet til ressursbruk i skolen, både i politikk og forskning. Dette skyldes dels at det er krevende å identifisere årsakssammenhengen mellom lærertetthet og elevens læringsutbytte, og dels at forskningen som undersøker denne årsakssammenhengen ikke finner en entydig effekt av økt lærertetthet. Sandsør, Reiling og Salvanes (2019) oppsummerer eksisterende forskningslitteratur og konkluderer med at resultatene varierer mellom trinn, elevgrupper, land og etter hvor stor forskjell i klassestørrelse man studerer. Samtidig er det verdt å merke seg at forskningen antyder at effekten av økt lærertetthet kan ha større effekt for barn av foreldre med lavere sosioøkonomisk bakgrunn (Iversen & Bonesrønning 2013; Schanzenbach, 2006; Krueger & Whitmore, 2001; Chetty, Friedman, Hilger, Saez, Schanzenbach & Yagan, 2011; Dynarski, Hyman & Schanzenbach, 2013) og at man i større grad finner en effekt for yngre elever. Dette er i tråd med litteraturen om tidlig innsats (se f.eks. Cuhna & Heckman, 2007). Nyere studier peker også på at organisering av den ekstra lærerressursen er avgjørende for hvorvidt man ser effekter av økt lærertetthet (Andersen, Beuchert, Nielsen & Thomsen 2018), og det ser også ut til at lærerkvalitet er avgjørende. For eksempel fant man i evalueringen av Project STAR ingen effekt i de tilfellene der læreren hadde mindre enn fem års arbeidserfaring (Chetty m.fl., 2011).

1.2.2 Koronapandemien og smittevernsveileder i skolen

I starten av mars 2020 kom de første tegnene til at Koronapandemien var i ferd med å spre seg i den norske befolkningen. Regjeringen besluttet derfor, i samråd med helsemyndighetene, at alle skoler skulle stenges fra og med den 12. mars. Det ble videre besluttet at elevene skulle ha hjemmeskole, og at undervisning og dialog mellom elever og lærere skulle foregå digitalt. I mai samme år startet skolene en gradvis gjenåpning.

En smittevernsveileder for grunnskolen ble første gang utarbeidet våren 2020. den overordnede hensikten var at skolene skulle iverksette tiltak for å hindre at syke elever eller ansatte skulle møte på skolen, for å sikre god hygiene og forsterket renhold samt redusere kontakt mellom elever og ansatte. For at smitteverns tiltakene lettere kunne tilpasses den lokale situasjonen, ble veilederen inndelt i nivåer etter den såkalte «trafikklysmodellen». Det innebar at tiltakene varierte mellom en tilnærmet normal organisering av skolehverdagen (grønt nivå) til mer inngripende tiltak (gult og rødt nivå). For å redusere antall nærkontakter, anbefalte smittevernsveilederen at elevene skulle organiseres i mindre grupper med faste elever og lærere, også kalt kohorter. På gult nivå innebar dette at en hel klasse ble regnet som en kohort. På rødt nivå ble klassene delt inn i mindre kohorter for å halvere klassestørrelse. Det var videre anbefalt å følge norm for lærertetthet ved inndeling i kohorter med 15 elever på 1.-4. trinn og 20 på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Smittevernsveilederen baserte seg på eksisterende bemanningstetthet og man antok derfor at en stor andel skoler som oppfylte normen ville ha tilstrekkelig bemanning. Det ble imidlertid åpnet for at to kohorter med elever fra den samme klassen kunne samarbeider for å lette praktisk gjennomføring av skoledagen. Det ble også åpnet for at kommunene kunne gjøre lokale vurderinger og justeringer av smittevernsveilederen som for eksempel kohortstørrelse og oppbemanning med vikarer eller ansatte fra skolefritidsordningen.

Smittevernsveilederen ga også råd om at skolene måtte etablere rutiner for hyppig håndvask og desinfisering av flater som ofte ble berørt, slik som pulter og utstyr. Videre skulle skolene søke å gjennomføre mer av undervisningen utendørs og unngå store samlinger av elever på skolens arealer både innendørs i ganger og utendørs i friminutter. Dette ble anbefalt løst ved at man hadde ulike tidspunkter og oppmøtestedet for oppstart av skoledagen, for friminutter og for avslutning av skoledagen. I klasserommet skulle man sørge for at elevene hadde faste plasser med god avstand og gode rutiner for måltider og begrense deling av mat. På gult nivå kunne lærere veksle mellom kohorter eller klasser. På rødt nivå var det anbefalt å ha faste lærere per kohort, så langt mulig. Videre skulle det være lav terskel for å være hjemme fra skolen ved symptomer som potensielt kunne skyldes koronasmitte samt karantene ved påvente av resultat fra koronatest. Nasjonal smittevernsveileder har vært gjenstand for flere revideringer i 2020 og 2021. Høsten 2020 var skolene i Norge stort sett på gult smittevernsnivå. En tiltagende smitte i deler av landet medførte imidlertid at stadig flere kommuner besluttet å la skolene gå over til rødt smittevernsnivå i løpet av desember.

1.3 Oversikt over kapitler

Kapittel 3 baserer seg på data fra Grunnskolens skoleindikatorer (GSI). Her viderefører vi analyser av hvorvidt kommuner og skoler etterlever regelen om lærertetthet fra tidligere rapporteringer (Sandsør m.fl., 2020). Vi ser på hvordan gruppestørrelse 2 har utviklet seg over tid og i hvilken grad norm for lærertetthet oppfylles. Kapittelet ser også på hvorvidt skolene har ansatt lærere som underviser uten å oppfylle kompetansekrav og i hvilken grad skolene har ansatt andre yrkesgrupper, det man i GSI kaller assistenter.

Kapittel 4-6 benytter data fra kvalitative intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere. Kapittel 4 omhandler struktur- og styringseffekter. Her undersøker vi hvordan skoleledere og skoleeiere opplever finansiering av normen fungerer. Videre ser vi på hvordan ressurser fordeles mellom og innad i skoler. Vi undersøker også hvorvidt etterlevelse av normen er påvirket av tilgang på kvalifiserte lærere og hvilke konsekvenser den har hatt for andre yrkesgrupper som gjerne inngår i «laget rundt eleven». Til slutt ser vi på hvorvidt etterlevelse av normen har hatt noen konsekvenser for skolens håndtering av smittevern i forbindelse med koronapandemien. Kapittel 5 undersøker ulike resultater av norm for lærertetthet. Vi er opptatt av å forstå hvordan lærere opplever etterlevelse av normen i praksis ved sin skole. Videre ser vi på hvordan dette kan påvirke deres arbeidshverdag og arbeidsbyrde, og hvilke konsekvenser dette kan ha for deres trivsel, s og ønske om å fortsette i jobben som lærer. Vi utforsker også hvordan koronapandemien og ulike nivåer av smittevern påvirker disse opplevelsene tilknyttet lærertetthet.

Kapittel 6 ser på resultater av norm for lærertetthet for elevene, slik særlig lærere, men også skoleledere, opplever det. Vi undersøker hvorvidt og hvordan etterlevelse av normen kan påvirke elevene ift. læringsmiljø og trivsel samt læring og skoleprestasjoner. Vi er opptatt av elever generelt samt elever med særskilte behov og sårbare elever. Vi undersøker også hvordan har koronapandemien og ulike nivåer av smittevern påvirket elevenes skolehverdag og hvorvidt norm for lærertetthet har påvirket situasjonen ved skolene.

2 Datakilder og metodisk tilnærming

Denne rapporten bruker hovedsakelig to datakilder: casestudier med intervjuer av lærere, skoleledere og skoleeiere, og variabler fra GSI (grunnskolen informasjonssystem). Sammen belyser disse datakildene norm for lærertetthet fra to forskjellige perspektiver: det konkrete, overordnede med GSI-tall, og i dybden med caseintervjuene.

Datakildene har i forskjellig grad blitt påvirket av pandemien, noe vi kommer inn på senere. I tillegg skulle i utgangspunktet denne rapporten inkludert langt flere datakilder, som det ikke har vært mulig å inkludere grunnet koronapandemien. Blant annet har spørreskjema til lærere som opprinnelige skulle ut i mars 2020 blitt utsatt i flere runder for å ikke belaste sektoren for mye under koronapandemien. Datakildene som er utsatt vil inkluderes i sluttrapporten av denne evalueringen, som kommer i 2022.

2.1 Analyse av data fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI)

GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen. Der registrerer grunnskolene sine egne tall, før disse kvalitetssikres og i stor grad tilgjengeliggjøres offentlig. Informasjonen registreres 1. oktober hvert år, slik at informasjonen for skoleåret 2020/21 ble registrert 1. oktober 2020.

Data fra GSI er viktig for denne evalueringen av to grunner. For det første er norm for lærertetthet definert ut fra mål som samles inn gjennom GSI. For det andre inneholder GSI informasjon om andre mål som kan tenkes å bli påvirket av innføringen av lærernormen. Dette gjelder bruken av lærere som ikke møter kompetansekravene og assistentbruk, i tillegg til andelen elever med spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Denne rapporten inkluderer analyser der disse fire målene ses i sammenheng med innføring av norm for lærertetthet. Disse beskrives i det følgende.

2.1.1 Utvalg og definisjoner av variabler i GSI

Analysene inkluderer offentlige grunnskoler med mer enn fem elever og skoler som ikke er spesialskoler. For analyser av gruppestørrelse 2 inkluderes skoler som har gruppestørrelse 2 under 40, dette fordi høye verdier av gruppestørrelse 2 sannsynligvis skyldes at skolene ikke er representative eller at det er en feilrapportering. Gruppestørrelse 2 forklares under.

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 den totale undervisningen er blant annet spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Gruppestørrelse 2 er et mål som skal gi et forholdstall for elever per lærer i «ordinær undervisning», og det måles ved at timer til særskilt språkopplæring og spesialundervisning 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. Skoler med lav gruppestørrelse 2 har dermed en høyere lærertetthet. I analysen skiller vi mellom skoler som oppfyller normen, og skoler som ikke oppfyller normen, og som dermed må rekruttere flere lærerressurser.

Lærere uten godkjent utdanning

Arbeidsnotatet inkluderer en analyse av utviklingen i bruken av lærere uten godkjent utdanning over tid. GSI oppgir antall lærertimer som brukes 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.

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. Undervisningspersonell 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. 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, men 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.

Spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Arbeidsnotatet inkluderer også en analyse av utviklingen i andel elever med spesialundervisning og særskilt språkopplæring. I GSI rapporteres 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 hvorvidt skolene oppfyller norm for lærertetthet

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 oppfyller eller ikke oppfyller 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 1.–4. trinn, eller over 21 på 5.–7. eller 8.–10. trinn. Inndelingen gjøres fordi vi forventer de største endringene i gruppen med skoler som ligger over normen i 2017, da disse skolene trolig rekrutterer flere lærere for å oppfylle kravene i 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 arbeidsmarkeds-region som byene (Buller, 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 Casestudiene

Vi gjennomførte casestudier ved åtte skoler i totalt fire kommuner. Disse ble gjennomført som digitale intervjuer med lærere, skoleledere og skoleeiere. Vi valgte å gjennomføre intervjuer på to skoler per kommune for å bedre kunne sammenligne intervjuene komparativt. Av samme grunn har vi intervjuet skoleleder og lærere på samme skole, siden det gir oss et bedre innblikk i skolehverdagen på den aktuelle skolen.

Intervjuene ble gjennomført i perioden medio november 2020 til medio januar 2021. Majoriteten av intervjuene foregikk i 2020. I denne perioden var de aller fleste av case-skolene på gult smittevernsnivå samt at noen få nylig var over på rødt nivå. Casestudiene har i stor grad blitt påvirket av koronapandemien. Tilpasninger har også blitt gjort, og den kvalitative delen av dataene har derfor blitt samlet inn i videointervjuer i stedet for på skolene som opprinnelige planlagt. Intervjuene har i flere runder blitt utsatt grunnet høyt smittetrykk og/eller uoversiktlig situasjon grunnet pandemien.

2.2.1 Beskrivelse av casekommuner og caseskoler

Case-kommunene ble valgt ut fordi de representerte en bredde når det gjaldt geografisk plassering, både Østlandet, Vestlandet og Nord-Norge er representert. Vi inkluderte to store og én mellomstor bykommune samt en mindre distriktskommune. En av de store bykommunene oppfylte normen skoleåret 202/21, mens i den andre var det tre av fem skoler som oppfylte normen. Den mellomstore bykommunen oppfylte nesten normen. Her var det kun en av ti skoler som ikke oppfylte normen. I distriktskommunen var andelens skoler som ikke oppfylte normen en av tre. Alle kommunene hadde hatt koronasmitte i befolkningen, om enn i ulik grad.

Utvalget bestod videre av fire barneskoler, tre ungdomsskoler og én kombinert-skole. Figur 2.1 viser hvorvidt skolene har oppfylt norm for lærertetthet de tre siste skoleårene i henhold til rådende norm. Figuren bruker følgende fargekoder:

- Grønt: Normen er oppfylt.
Skoleåret 2018/19 var normen 16 elever per lærer på 1.-4. trinn og 21 elever på 5.-10. trinn, mens i 2019/20 var normen 15 elever per lærer på 1.-4. trinn og 20 elever på 5.-10. trinn.
- Gult: Normen er *nesten* oppfylt.
Skoleåret 2018/19 innebærer det 16,1-17 elever på 1.-4. trinn og 21,1-22 elever på 5.-10.trinn. For 2019/20 innebærer det 15,1-16 på 1.-4. trinn og 20,1-21 på 5.-10.trinn
- Rødt: Normen er ikke oppfylt.

Kommuner	Skole	Trinn	2018/19	2019/20	2020/21
A Stor bykommune	Barneskole	1-4. trinn			
		5-7. trinn			
	Ungdomsskole	8-10. trinn			
C Stor bykommune	Barneskole	1-4. trinn			
		5-7. trinn			
	Barneskole	1-4. trinn			
		5-7. trinn			
B Distriktskommune	Kombinert	1-4. trinn			
		5-7. trinn			
		8-10.trinn			
	Ungdomsskole	8-10. trinn			
D Mellomstor bykommune	Barneskole	1-4. trinn			
		5-7. trinn			
	Ungdomsskole	8-10.trinn			

Figur 2.1: Case-skolenes etterlevelse av norm for lærertetthet de tre siste skoleårene. N=8.

Utvalget av skoler som ble kontaktet baserte seg på GSI-tall tilknyttet etterlevelse av norm for lærertetthet de siste årene, og særlig skoler som hadde erfart en del endringer på dette området. Grunnet koronapandemien viste det seg å være mer krevende å rekruttere skoler enn det ville vært i en normalsituasjon, og der var 16 skoler som takket nei til å delta i evalueringen.

2.2.2 Beskrivelse av informanter og temaer for intervju

Vi intervjuet skoleeier i alle fire kommuner, skoleleder ved samtlige skoler samt 11 lærere; fire lærere på 1.trinn, fire lærere på 5.trinn og tre lærere på 10.trinn. Alle lærerne var kontaktlærere.

For å opprettholde en viss fleksibilitet samtidig som vi fikk dekket vesentlige temaer, har vi benyttet semistrukturerte intervjuer. De opprinnelige intervjuguidene ble utviklet før koronapandemien brøt ut, og disse ble deretter testet ut i

intervju med skoleansatte som ga tilbakemeldinger. Temaene ble også forelagt evalueringens referansegruppe, som har gitt sine innspill. Intervjuguidene ble så endret for å inkludere perspektiver tilknyttet koronapandemien.

Intervjuene med skoleeiere har særlig omhandlet struktur og styringseffekter av norm for lærertetthet, som endringer i gruppestørrelse 2, finansiering av lærer-normen og rekruttering av lærere. Intervjuene med skoleledere har i tillegg handlet om hvordan normen og koronapandemien sammen har påvirket skoleforhold som organisering, og samarbeid med lærere og elever.

Intervjuene med lærere har i hovedsak handlet om hvordan lærere og elevers skolehverdag, læringsmiljø, trivsel og helse påvirkes av lærer- og voksentetthet. Under dette er klasseromsledelse, elevers læring, tilpasset undervisning, kontakt-læreransvar og samarbeid med andre yrkesgrupper viktige temaer. Intervjuguidene inkluderer også perspektiver tilknyttet koronapandemien og lærertetthet.

Det innsamlede datamaterialet er kodet i analyseprogrammet NVivo, og analysert ved hjelp av tematisk analyse. Tematisk analyse egner seg særlig til å identifisere temaer, slik at analysene blir mer datadrevne og utforskende enn påvirket av tidligere teori.

Det er verdt å merke seg at dette primært er en evaluering av norm for lærertetthet, og ikke av hvordan skolene håndterte koronapandemien. Likevel kommer vi ikke unna at disse intervjuene er gjennomført i en ekstremsituasjon, og at informantene i stor grad har blitt påvirket av det. Pandemien og smittevernsveilederen har medført midlertidige strukturelle endringer i skolen. Det har derfor ikke alltid vært lett for informantene å skille mellom konsekvens av pandemien og av norm for lærertetthet.

2.2.3 Sekundærdata

Det kvalitative datamaterialet består i tillegg av sekundærdata samlet inn i forskningsprosjektet «Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for skoler og elever i grunnskolen». Denne studien ble gjennomført av NIFU i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning. Sekundærdataene består av åtte intervjuer, hvorav ett med en kommunalsjef, fire skoleeiere og tre skoleledere. Disse intervjuene har hovedsakelig omhandlet hvordan koronapandemien har påvirket grunnskolen. Samarbeidet med dette prosjektet innebar at spørsmål om norm for lærertetthet også ble inkludert i deres intervjuguider. Dette ble gjort for å redusere belastning på skolesektoren og bidra til at data kunne sees i sammenheng.

3 Innføring av norm for lærertetthet

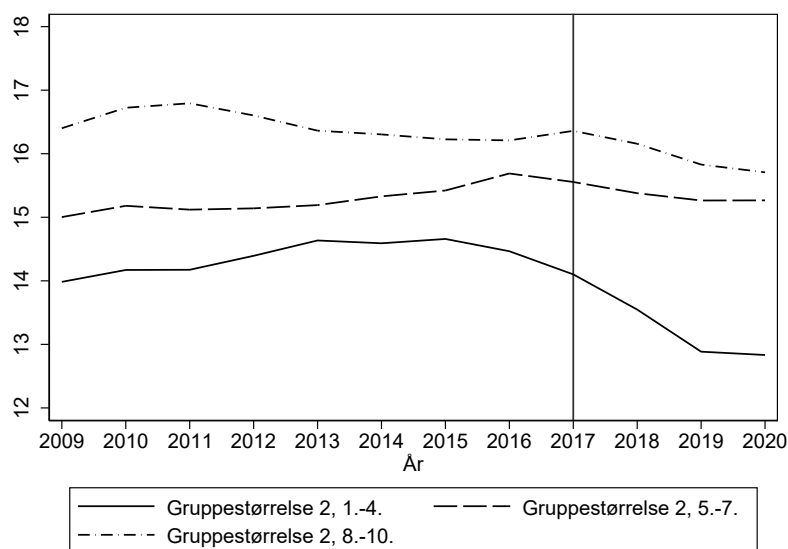
Denne delen omhandler innføringen av lærernormen. Vi starter med å studere utviklingen i gruppestørrelse 2 over tid for ulike trinn, og om utviklingen i gruppestørrelse 2 avhenger av om skoler hadde behov for å rekruttere lærere i forbindelse med innføringen av lærernormen. Vi ser nærmere på utviklingen i gruppestørrelse 2 ved å se på andel skoler som ikke oppfyller lærernormen hvert år, og hvordan dette relaterer seg til skolestørrelse og geografi. Vi sammenlikner utviklingen i gruppestørrelse 2 i de fire største bykommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) med kommunene som inngår i deres arbeidsmarkedsregioner (omegnskommuner), og gjennomfører en analyse av gruppestørrelse 2 og andelen skoler som oppfyller kravene i normen for de mest folkerike kommunene i Norge. Analysen av GSI data avsluttes med å se på følger av innføringen av normen, og om denne har påvirket kvalifikasjonene til de som underviser, om skolene i større grad tar i bruk assistenter, eller om spesialundervisningen er påvirket av normen.

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 til 2020/21. Den vertikale streken skiller mellom årene før og etter lærernormen, som ble innført i skoleåret 2018/19.⁴ Alle kommunale skoler som ikke er spesialskoler, har mer enn 5 elever og gruppestørrelse 2 under 40 inngår i utvalget hvert år.⁵ Dette innebærer at antall observasjoner varierer for hvert år, og tabell 3.1 viser at det i 2017 var 2049 skoler med 1.–4. trinn (småskoler), 2011 skoler med 5.–7. trinn (mellomskoler) og 996 skoler med 8.–10. trinn (ungdomsskoler).

⁴ Den vertikale streken indikerer det siste målepunktet før innføringen av lærernormen, det vil si GSI-tall for skoleåret 2017/18, målt 1. oktober 2017.

⁵ 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 på gjennomsnittet, men bør ikke påvirke utviklingen over tid. Restriksjonen som ekskluderer skoler med gruppestørrelse 2 over 40 skyldes at disse observasjonene sannsynligvis er en feilrapportering eller at det er andre spesielle kjennetegn ved skolen.



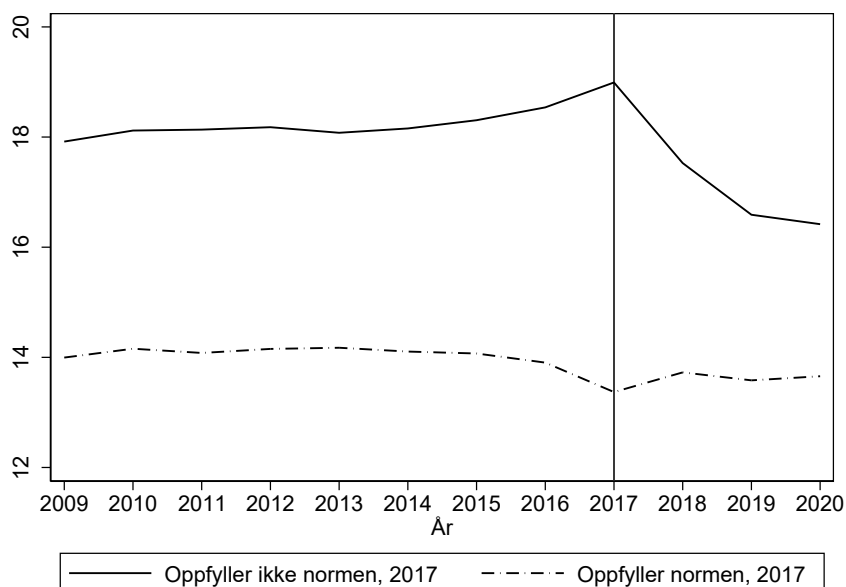
Figur 3.1: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 etter klassetrinn over tid.

Figur 3.1 viser at gruppestørrelse 2 i gjennomsnitt er lavere enn norm for lærertetthet (16/15 for 1.-4. klassinger og 21/20 for 5.-10. klassinger), noe som delvis skyldes at mange små kommunale skoler drar ned gjennomsnittsverdien. Figuren viser i tillegg at gjennomsnittsverdien for gruppestørrelse 2 er redusert etter innføringen av norm for lærertetthet.

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 reduksjon i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 etter 2011, noe som samsvarer med satsingen på økt lærertetthet på ungdomstrinnet (Kirkebøen, Kotsadam, Rauma og Rogstad, 2017). For småskoletrinnet har det vært en nedadgående trend etter 2015, og denne gjennomsnittlige reduksjonen samsvarer med økte bevilgninger til å ansette flere lærere på 1.-4. trinn i årene før innføringen av norm for lærertetthet i 2018/19. For mellomtrinnet, der det ikke var noen tilsvarende satsing på å øke lærertettheten, ser vi en økning i gruppestørrelse 2 frem mot innføringen av norm for lærertetthet, og gjennomsnittet har holdt seg stabilt rett i overkant av 15 elever gjennom hele tidsperioden beskrevet i Figur 3.1.

Etter innføringen av lærernormen synker gruppestørrelse 2 for alle trinnene, og da særlig for småskoletrinnet. Her ser vi en reduksjon i gjennomsnittet fra 14,1 i 2017 til 12,8 i 2020. For mellomtrinnet reduseres gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 fra 15,6 i 2017 til 15,3 i 2020, mens den for ungdomstrinnet reduseres det fra 16,4 i 2017 til 15,7 i 2020. For alle tre gruppene har det dermed vært en reduksjon i gjennomsnittsverdien for gruppestørrelse 2 i etterkant av implementeringen av lærernormen.

I Figur 3.1 studerer vi skolene under ett, selv om det er langt fra alle skoler som er påvirket av norm for lærertetthet. Mange skoler oppfylte allerede normen da den ble innført, og vi ønsker derfor å se nærmere på forskjeller i utvikling i gruppestørrelse 2 ettersom skoler oppfylte normen eller ikke i skoleåret før normen ble iverksatt.



Figur 3.2: Gruppestørrelse 2 1.-10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.

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

Figur 3.2 viser tydelig at det har vært en nedgang i gruppestørrelse 2 i etterkant av implementeringen av lærernormen for de skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18. Derimot har utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 for dem som oppfylte normen i 2017/18 hatt en flatere utvikling over tid. Den gjennomsnittlige reduksjonen i gruppestørrelse 2 etter 2017 i figur 3.1 er dermed i stor grad drevet av skoler som ikke oppfylte normen i skoleåret 2017/18.

Figur 3.2. viser en økning i gruppestørrelse 2 fra 2016/17 til 2017/18 for skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18, og en tilsvarende nedgang fra 2016/17 til 2017/18 for skolene som oppfylte normen. Dette skyldes at tilfeldig variasjon i gruppestørrelse 2 og må ikke vektlegges. Om vi hadde fordelt skoler etter om de oppfylte normen i skoleåret 2016/17, ville vi fått et lignende mønster dette året.

3.2 Etterlevelse av lærernormen

3.2.1 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen etter klassetrinn

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 og med skoleåret 2020/21. Tabellen inkluderer alle kommunale skoler med gruppestørrelse 2 rapportert i GSI for de aktuelle trinnene. I kolonne (1)-(2) oppfylder skolene ikke lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 over 16 på 1.-4. trinn og over 21 på 5.-10. trinn. I kolonne (3) og (4) måler vi andelen skoler som ikke oppfylder lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 over 15 på 1.-4. trinn og over 20 på 5.-10. trinn. Tallene i parentes viser andelen skoler som ikke oppfylder lærernormen dersom den måles mot normen som ble innført i 2018/19, og er dermed sammenliknbare med tallene i kolonne (1) og (2).

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

	(1)	(2)	(3)	(4)
Trinn	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
1.-4. trinn	0,33	0,24	0,19 (0,11)	0,17 (0,09)
5.-7. trinn	0,12	0,08	0,08 (0,05)	0,07 (0,03)
8.-10. trinn	0,19	0,14	0,14 (0,07)	0,12 (0,04)
Skoler totalt	0,34	0,25	0,21 (0,12)	0,17 (0,09)

Merknad: Tall i parentes er resultater dersom det ikke måles mot den gjeldende lærernormen for skoleåret, men heller mot samme lærernorm som i kolonne (2). N 1-4: 2049/2021/1992/1972, N 5-7: 2011/1993/1955/1942, N 8-10: 996/997/985/981.

Totalt 34 prosent av grunnskolene oppfylte ikke lærernormen i 2017/18, og 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 19 prosent av skolene på 8.-10. trinn.

I løpet av de siste tre årene har andelen skoler som ikke oppfylder lærernormen, målt før skjerpet norm, sunket betraktelig. Kolonne 3 og 4 viser andel skoler som ikke oppfylder lærernormen når vi tar hensyn til at normkravet ble videre skjerpet fra og med høsten 2019, mens tallene i parentes viser resultater dersom ikke måles mot den gjeldende lærernormen for skoleåret. Andelen skoler som ikke oppfylder lærernormen i 2020/2021, er lavere enn i 2018/2019 for alle trinn i

gjennomsnitt. Totalt sett har andelen som ikke oppfyller normkravet sunket fra 25% i 2018/2019 til 17% i 2020/2021.

Det var størst andel skoler som oppfylte normen før innføringen på mellomtrinnet, og det er også på mellomtrinnet vi finner lavest andel som ikke oppfyller normen i 2020/2021. Normen krever en betydelig lavere gruppestørrelse på 1.–4. trinn enn på 5.–7. trinn. Det at mange flere oppfylte normen 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.

3.2.2 Andel skoler som er langt unna å oppfylle normen

Tabell 3.1 viser andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen, mens tabell 3.2 nyanserer 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 røde feltene indikerer skoler som ikke oppfyller normen, mens de grønne feltene indikerer skoler som oppfyller normen. I 2019 og 2020 er et ekstra felt skravert i rødt, siden normen ble skjerpet inn for disse årene. Gruppestørrelse 2 intervallet 15–16 for 1.–4. trinn og 20–21 for 5.–7. og 8.–10. trinn oppfyller ikke normen i de to siste observasjonsårene.

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

		(1)	(2)	(3)	(4)
Gruppestørrelse 2		2017	2018	2019	2020
1.–4. trinn	<15	57 %	60 %	81 %	83 %
	15–16	10 %	16 %	8 %	8 %
	16–17	9 %	10 %	5 %	5 %
	17–18	7 %	5 %	4 %	2 %
	>18	18 %	9 %	2 %	2 %
5.–7. trinn	<20	83 %	84 %	92 %	93 %
	20–21	5 %	7 %	4 %	3 %
	21–22	4 %	3 %	2 %	1 %
	22–23	2 %	2 %	1 %	1 %
	>23	6 %	4 %	2 %	1 %
8.–10. trinn	<20	74 %	75 %	85 %	88 %
	20–21	7 %	10 %	7 %	7 %
	21–22	6 %	7 %	4 %	3 %
	22–23	5 %	4 %	2 %	1 %
	>23	8 %	4 %	2 %	1 %

Merknad: Tabellen indikerer andelen skoler som ligger innenfor intervaller av gruppestørrelse 2. Rød farge indikerer skoler som ligger i et intervall som ikke oppfyller norm for lærertetthet, og i fravær av avrundingsforskjeller gir summen av de røde cellene i en kolonne andelen skoler som ikke oppfyller normen det året. For kolonne (3) og (4) er ytterligere en rad markert i rødt siden normen for lærertetthet ble innskjerpet til 15/20. N 1-4: 2049/2021/1992/1972, N 5-7: 2011/1993/1955/1942, N 8-10: 996/997/985/981.

I 2017 ser vi at en stor andel av skolene som ikke oppfyller normen, ligger et godt stykke unna kravene i normen. 18 prosent av skolene har gruppestørrelse 2 på over 18 for 1.-4. trinn, noe som tilsvarer 53 prosent av skolene som ikke oppfyller normen.⁶ For 5.-7. og 8.-10. trinn har henholdsvis 6 og 8 prosent av skolene gruppestørrelse 2 på over 23, tilsvarende 50 prosent og 42 prosent av skolene som ikke oppfyller normen.⁷

Når vi så ser på utviklingen over tid, ser vi at andelen skoler som ikke oppfyller normen reduseres. Denne reduksjonen er særlig stor blant skolene som lå lengst unna normen i utgangspunktet. I 2020/21 har bare 2 prosent av skolene gruppestørrelse 2 på over 18 på 1.-4. trinn, tilsvarende 12 prosent av skolene som ikke oppfyller normen. På 5.-7. og 8.-10. trinn har kun 1 prosent av skolene gruppestørrelse 2 over 23 i skoleåret 2020/2021. Dette viser at de fleste skolene har klart å redusere gruppestørrelse 2, og selv om de enda ikke oppfyller normen er de ofte ikke så langt unna å gjøre det.

3.2.3 Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen etter skolestørrelse

I tabell 3.3 undersøker vi om det er store forskjeller i andelen som oppfyller normen dersom vi separerer skolene etter skolestørrelse. Tabellen viser andelen kommunale skoler som oppfyller lærernormen etter skolestørrelse. I kolonne (1)–(2) oppfyller ikke skolene lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 på over 16 på 1.-4. trinn eller over 21 på 5.-10. trinn. I kolonne (3) og (4) oppfyller ikke skoler lærernormen hvis de har gruppestørrelse 2 på over 15 på 1.-4. trinn eller over 20 på 5.-10. trinn (skjerpet norm). Vi viser også resultater dersom vi anvender lærernorm fra 2018/19 i parentes i kolonne (3) og (4).

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

	(1) 2017/18	(2) 2018/19	(3) 2019/20	(4) 2020/21
<100 elever	8 %	4 %	3% (2%)	3% (3%)
100-299 elever	28 %	22 %	18% (11%)	15% (8%)
>300 elever	65 %	46 %	38% (23%)	32% (17%)
Skoler totalt	34 %	25 %	21% (12%)	17% (9%)

Merknad: Tall i parentes er resultater dersom det ikke måles mot den gjeldende lærernormen for skoleåret, men heller mot samme lærernorm som i kolonne (1) og (2). N <100: 765/740/718/715, N 100–299: 1124/1115/1086/1091, N >300: 861/876/886/882.

De fleste små skoler oppfylte normen allerede før innføringen i 2018/2019, mens de fleste store skolene oppfylte ikke normen. 65 prosent av skolene med mer enn

⁶ $\frac{18\%}{9\%+7\%+18\%} = 53\%$

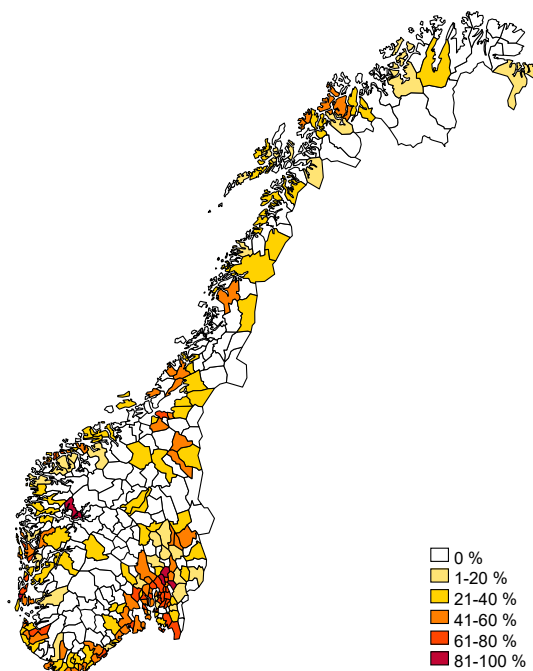
⁷ $\frac{6\%}{4\%+2\%+6\%} = 50\%$, $\frac{8\%}{6\%+5\%+8\%} = 42\%$,

300 elever oppfylte ikke 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 som det er et uttrykk for at normen i størst grad har påvirket store skoler.

Andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen har gått ned på tvers av alle skolestørrelsene 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 ikke oppfyller normen. 32 prosent av skolene med mer enn 300 elever og 15 prosent av skolene med mellom 100 og 300 elever oppfyller ikke kravene som ble innført i 2019/2020 i skoleåret 2020/2021.

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 ikke oppfylte normen.

3.2.4 Geografisk fordeling i skoler som ikke oppfylte lærernormen

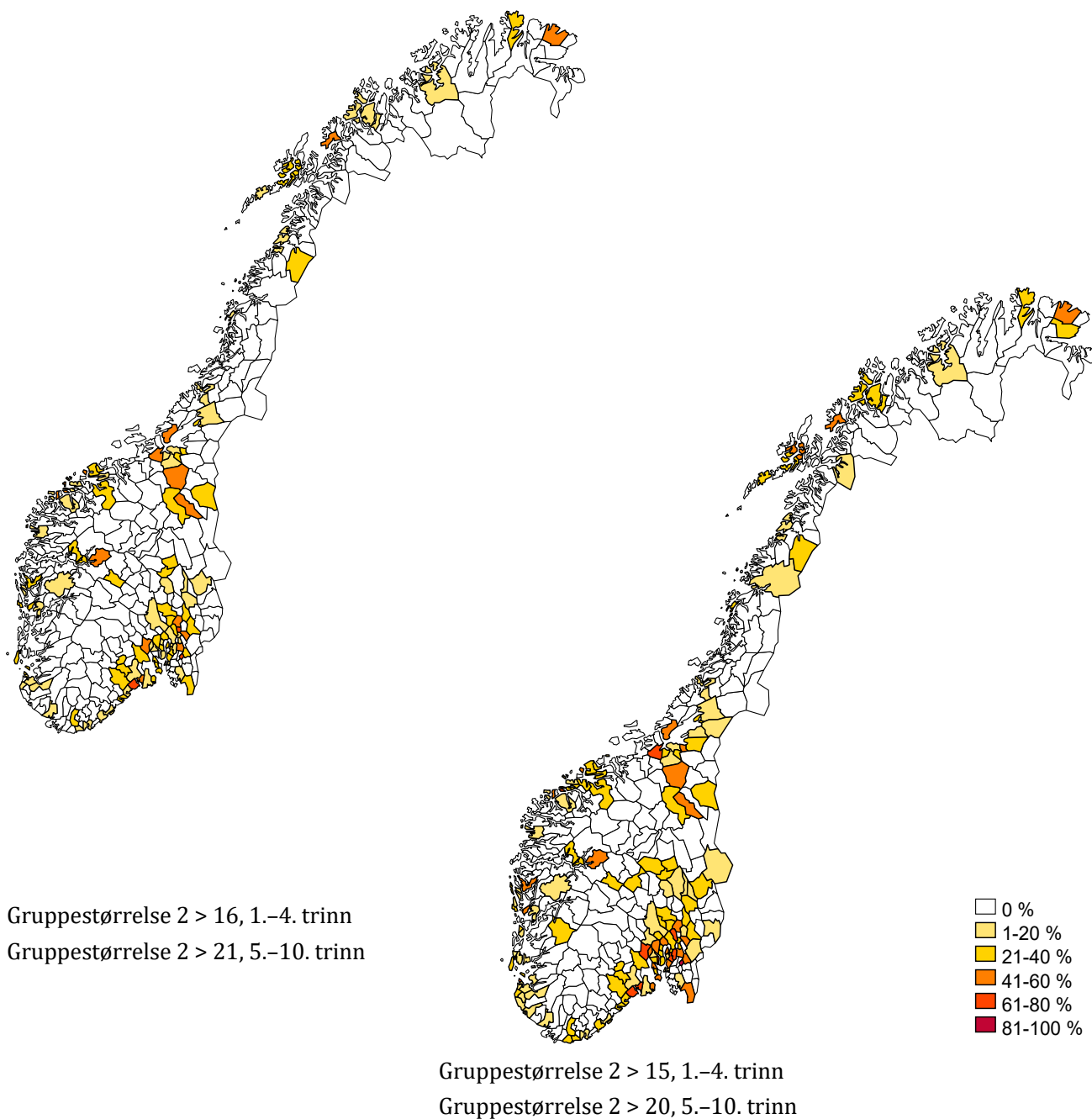


Figur 3.3: Prosentandelen skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2017/18

Størrelsen på skolen henger delvis sammen med om den ligger i et tett befolket område eller ikke. Innføringen av norm for lærertetthet har derfor en sterk geografisk faktor, og figur 3.3. 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 andel skoler som ikke oppfyller normen.

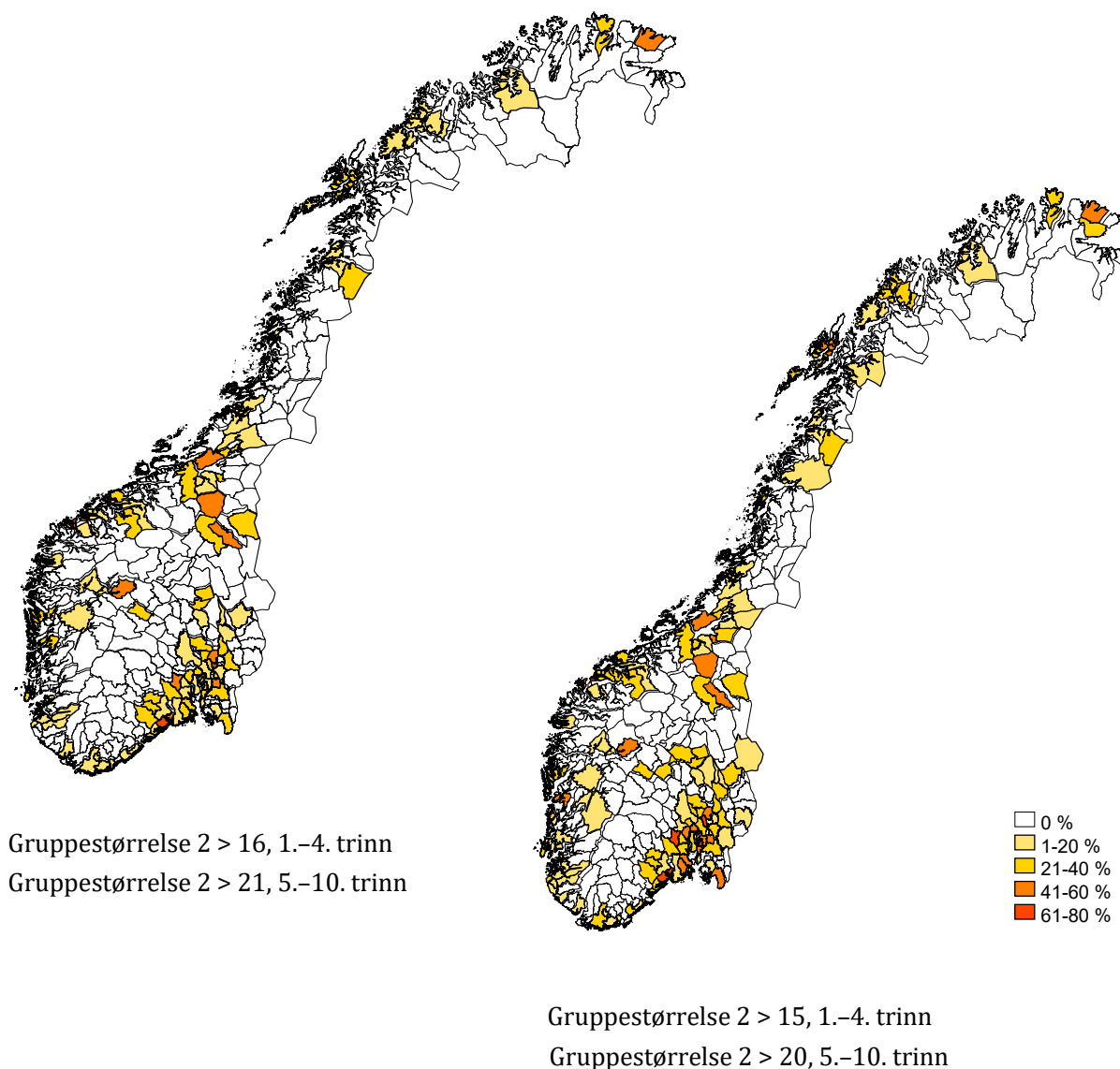
Kommuner med noen skoler som ikke oppfyller normen (lysegul og gul) er spredt i hele landet, men det er særlig i bykommuner og kommuner rundt bykommunene at andelen skoler som ikke oppfyller normen er høy (oransje, rød og mørkerød). Blant kommunene med høyest andel skoler (mer enn 40 prosent) som ikke oppfyller normen, finner vi blant annet folkerike kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Drammen og Asker (se tabell 3.4 for detaljerte tall for hver av disse kommunene).



Figur 3.4: Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 i kommune kart for 2019. Skoler er tildelt sin gamle kommune for å gjøre figurene mer sammenliknbare med figur 3.3. 2020 kart finnes i figurene under.

Figur 3.4 viser beliggenheten til kommuner med skoler som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 (i kart som følger kommunestrukturen før 2020). Kartet til venstre baserer seg på normkravet fra høsten 2018, med gruppestørrelse 2 på

16/21 på 1.-4./5.-10. trinn, mens kartet til høyre baserer seg på det nye normkravet som ble innført fra høsten 2019, med gruppestørrelse 2 på 15/20 på 1.-4./5.-10. trinn. Når vi sammenligner Figur 3.3 med 3.4 ser vi at det fra 2017 til 2019 har skjedd en markant reduksjon i antallet kommuner som har en høy andel skoler som ikke oppfyller normkravet. Det er hovedsakelig på Østlandet at det gjenstår noe for å oppfylle normen, noe som henger sammen med at det er på Østlandet det er flest store skoler.



Figur 3.5: Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 i kommunekart for 2020.

Figur 3.5 viser beliggenheten til kommuner med skoler som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 i et kart med kommunestrukturen som er gjeldende etter kommunereformen i 2020. Dette er en replikasjon av Figur 3.4 men med de nye og

oppdaterte kommunegrensene. 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. Kommunereformen endrer ikke på helhetsbildet, men det er enkelte kommuner som vil være påvirket av at de er slått sammen med kommuner som i ulik grad oppfyller normkravet.

3.2.5 Skoler som ikke oppfylte lærernormen i folkerike kommuner

Tabell 3.4 viser utviklingen over tid i andelen skoler som ikke oppfyller lærernormen i åtte av de mest folkerike kommunene i Norge.

Tabell 3.4: Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen i åtte folkerike kommuner.

Kommune	(1) 2017/18	(2) 2018/19	(3) 2019/20	(4) 2020/21
Oslo	76 %	64 %	48% (31%)	37% (18%)
Bergen	54 %	8 %	2% (0 %)	0% (0 %)
Trondheim	64 %	7 %	17% (10 %)	19% (10%)
Stavanger	64 %	36 %	40% (29 %)	15% (4 %)
Bærum	66 %	50 %	48% (27%)	45% (23%)
Kristiansand	59 %	8 %	16% (5 %)	15% (8 %)
Drammen	71 %	23 %	0% (0 %)	24% (6 %)
Asker	52 %	36 %	28% (8%)	26% (12%)

Merknad: I kolonne (3) og (4) viser tall i parentes resultater dersom man bruker lærernormen fra 2018/19.

Vi ser at andelen skoler som ikke oppfylte normen 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 observerer vi en nedgang i andelen for alle kommunene, der denne nedgangen er noe mindre for Oslo og Bærum.

For 2019/20 og 2020/21 viser tall i parentes andelen målt etter normkravet satt høsten 2018 (16/21), mens kolonne (3) og (4) viser andelen målt etter normkravet satt høsten 2019 (15/20). En sammenligning av tall innad i kolonne (3) og (4) gir et inntrykk av hvor mange skoler som er nær ved å oppfylle den nye og skjerpede normen. Det gjøres oppmerksom på at flere av kommunene, som for eksempel Asker, Kristiansand og Stavanger, er påvirket av kommunereformen i 2020. Det må derfor tas høyde for at tallene i 2020/21 ikke er fullt sammenliknbare med tallene fra 2019/20.

I 2019 ser vi at flere kommuner er så godt som i mål (Bergen og Drammen) eller nesten i mål (Trondheim og Kristiansand). Det gjenstår noe for Oslo, Stavanger, Bærum og Asker, men de fleste kommunene har redusert andelen skoler som ikke oppfyller normen fra 2019/20 til 2020/21. Bærum er den kommunen i tabell 3.4 som i minst grad oppfyller lærernormen. 23% av skolene i Bærum oppfyller ikke det gamle normkravet satt høsten 2018 (16/21) i skoleåret 2020/21, og prosentandelen er 45 hvis vi bruker det nye normkravet som ble innført høsten 2019.

Det ser ut til at kommunesammenslåingen økte andelen skoler som ikke oppfylte normen når vi ser på data fra Drammen. I Drammen kommune oppfylte alle skolene normen i skoleåret 2019/20, men etter sammenslåingen med Svelvik og Nedre Eiker har andelen skoler som ikke oppfyller normen økt i 2020/21. Når vi sammenlikner tall innad i kolonne (4) ser vi allikevel at majoriteten av skolene i Drammen kommune oppfyller det gamle normkravet i 2020/21, og en 24 prosentpoengs økning i andelen skoler som ikke oppfyller normen er kanskje lite representativt for utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 i Drammen kommune. De fleste skolene i Drammen kommune er nær ved å oppfylle normen.

Bildet vi ser i Drammen kommune går igjen i flere kommuner. Generelt viser en sammenlikning av tall innad i kolonne (4) at en stor andel av skolene i de store kommunene er nær ved å oppfylle lærernormen. Av skolene i de store kommunene som i 2020/21 ikke oppfyller normkravet som ble satt høsten 2019 (15/20), ser vi at omtrent halvparten oppfyller normkravet som ble satt høsten 2018 (16/21). Mange av skolene som ikke oppfyller normkravet i 2020/21 er dermed nær ved å oppfylle det.

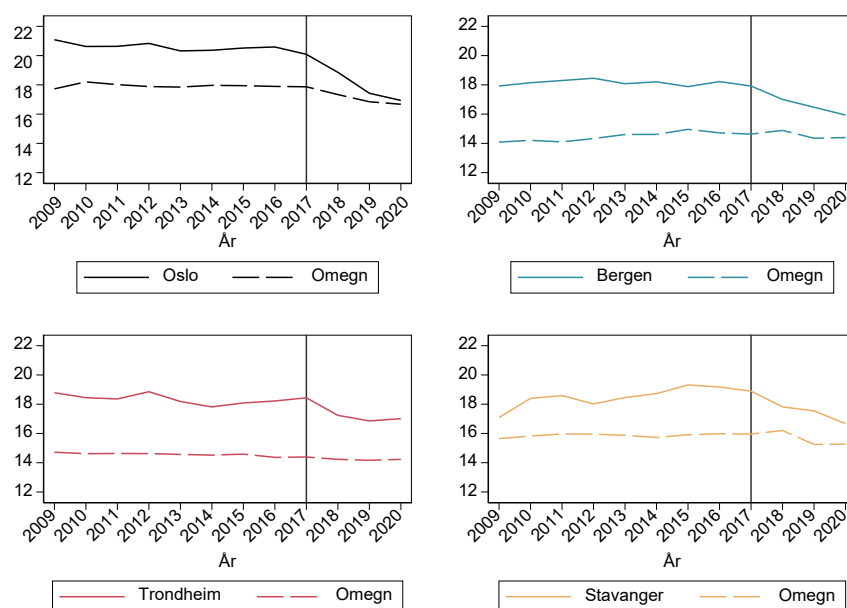
3.2.6 Gruppestørrelse 2 i folkerike kommuner og omegnskommuner

Tabell 3.5 viser utviklingen i gruppestørrelse 2 i kommunene presentert i tabell 3.4. Dette gjøres for å nyansere bildet.

Tabell 3.5: Gruppestørrelse 2 i åtte folkerike kommuner.

		Oslo	Bergen	Tr.heim	Stavanger	Bærum	Kr.sand	Drammen	Asker
1.-4.trinn	2017/18	19,04	16,17	16,91	16,39	18,08	16,61	16,76	17,96
	2018/19	17,22	14,69	14,82	15,40	16,48	14,19	13,67	14,63
	2019/20	15,22	14,00	14,46	15,76	15,72	13,87	13,81	14,46
	2020/21	14,71	13,40	14,45	13,89	15,37	13,85	14,76	14,45
		Oslo	Bergen	Tr.heim	Stavanger	Bærum	Kr.sand	Drammen	Asker
5.-7.trinn	2017/18	19,48	17,90	17,77	18,23	19,05	17,94	19,98	19,47
	2018/19	18,26	17,79	18,33	16,91	19,86	17,47	18,41	17,73
	2019/20	18,10	17,62	17,99	18,50	19,19	16,90	17,51	16,56
	2020/21	17,76	17,31	18,19	16,46	18,77	18,77	17,35	17,73
		Oslo	Bergen	Tr.heim	Stavanger	Bærum	Kr.sand	Drammen	Asker
8.-10.trinn	2017/18	21,17	19,34	19,96	17,24	21,31	18,55	18,58	17,68
	2018/19	20,50	18,92	18,57	17,87	20,84	18,11	19,19	15,72
	2019/20	19,40	17,96	18,10	18,35	20,19	18,74	16,46	17,78
	2020/21	18,52	16,77	18,78	17,28	19,81	17,83	17,67	18,26

Velger man å måle gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 på kommunenivå ser vi at de fleste kommunene oppnår normkravet, selv om få kommuner innfrir kravet helt dersom det måles på skolenivå. Det er allikevel tydelig at alle kommunene har redusert antallet elever per lærer etter innføringen av lærernormen.



Figur 3.6: Gruppestørrelse 2 1.–10. trinn etter bykommuner og omegnskommuner.

I figur 3.6 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).

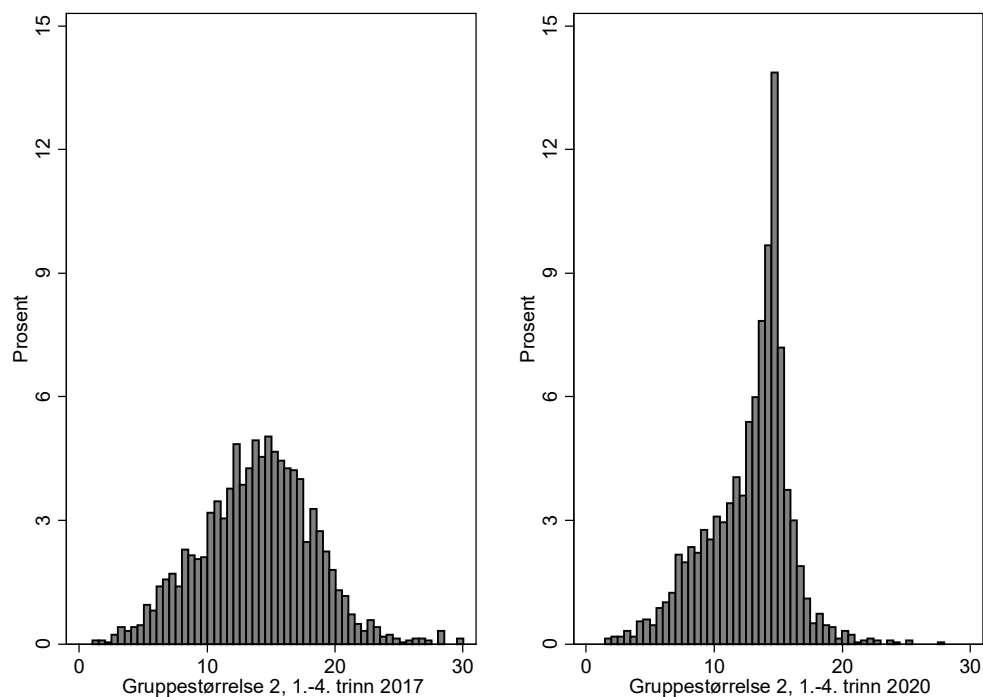
I figuren ser vi et tydelig mønster der gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 er høyere i bykommunene enn i omegnskommunene i perioden før innføringen av norm for lærertetthet, og at utviklingen har vært nokså lik over tid frem mot 2017. I etterkant av innføringen av norm for lærertetthet ser vi at det er bykommunene som i størst grad reduserer gruppestørrelse 2, og at bykommunene nærmer seg gjennomsnittstallet i omegnskommunene. Det er med andre ord skolene i bykommunene som har størst behov for å rekruttere lærerressurser, mens den gjennomsnittlige verdien på gruppestørrelse 2 i omegnskommunene holder seg relativt stabil over tid.

3.3 Tilpasning av gruppestørrelse 2 til kravene i normen

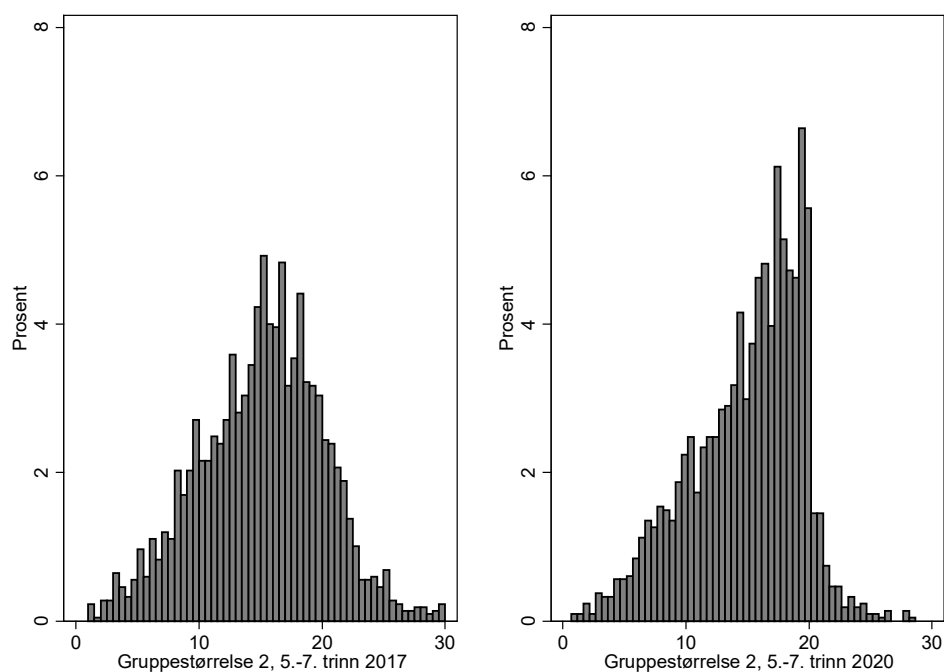
For å se i hvilken grad innføringen av norm for lærertetthet har påvirket fordelingen av lærertetthet i skolene før og etter innføringen av normen, sammenlikner vi fordelingen av skoler langs gruppestørrelse 2 i 2017 og 2020 i figur 3.7. – 3.9.. Histogrammene på venstre side viser fordelingen av skoler over gruppestørrelse 2 i 2017, mens histogrammet til høyre viser fordelingen av skoler i 2020.

Figur 3.7. – 3.9 viser helt klart at skolene prøver å tilpasse seg i underkant av normkravet i 2020. Det har vært en drastisk forandring i fordelingen av skoler

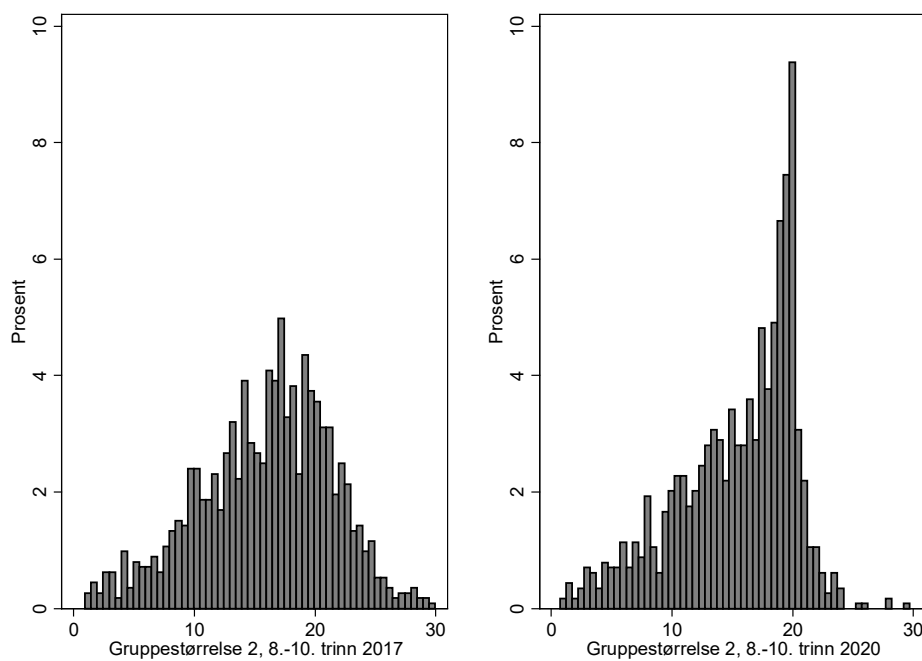
langs gruppestørrelse 2 på alle trinnene fra 2017 til 2020. Mens fordelingen på alle trinnene minnet om en normalfordeling før implementeringen av normen, ser vi nå at skolene klynger seg i underkant av normkravet. Skolene tilpasser seg i stor grad rundt normkravet for alle skoletrinnene i 2020, og denne tilpasningen var ikke til stede før innføringen av norm for lærertetthet.



Figur 3.7.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 1.-4. trinn i 2017 og 2020



Figur 3.8.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 5.-7. trinn i 2017 og 2020



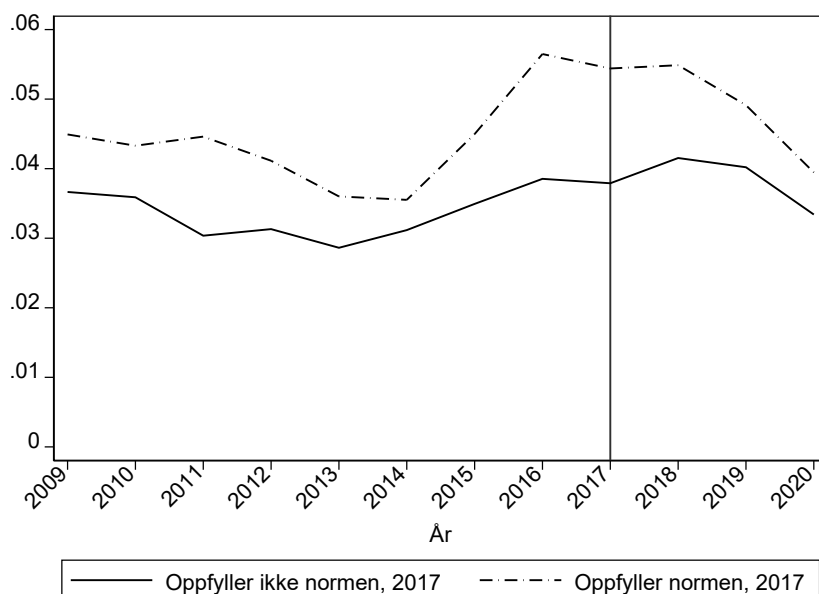
Figur 3.9.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 8.-10. trinn i 2017 og 2020

3.4 Følger av normen

3.4.1 Bruk av lærere uten godkjent utdanning

For å innfri norm for lærertetthet må mange skoler rekruttere flere lærere. Skoler skal ansette kvalifiserte lærere med faglig og pedagogisk kompetanse (§10-1 i Opplæringsloven), men skolene har hatt mulighet til å avvike fra kravene i lærernormen frem til 1. august 2020 dersom de har opplevd rekrutteringsutfordringer (§14A-1 i Forskrift til opplæringsloven).

Som vist i Figur 3.10. er det kun små endringer i andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse, selv om Utdanningsdirektoratet (2019) har vært bekymret for at normen ville medføre at andelen lærere uten godkjent utdanning ville øke. 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.

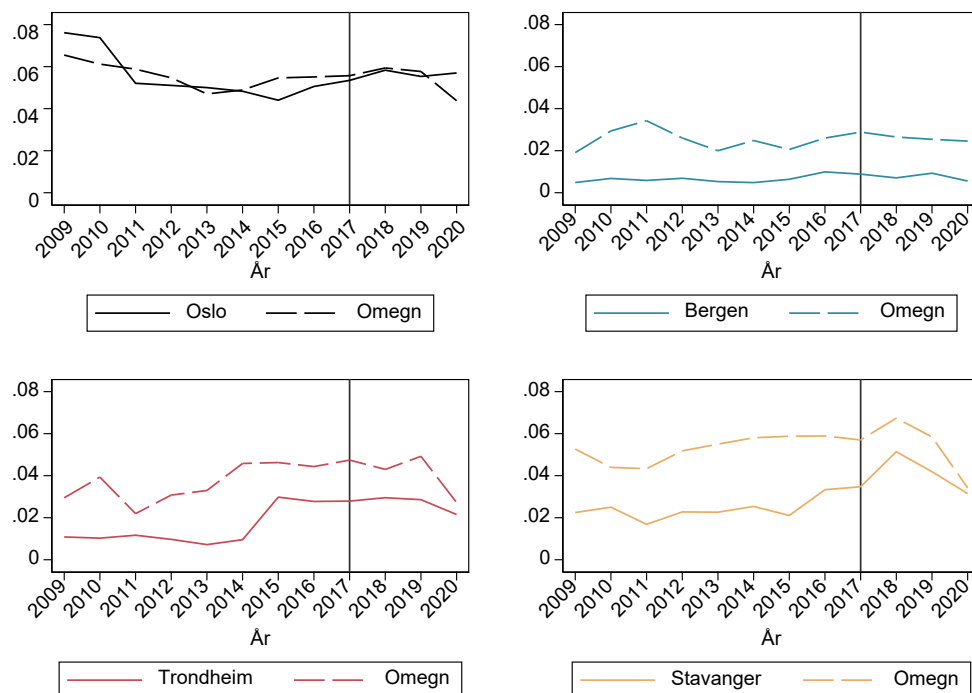


Figur 3.10: Andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse, etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.

Det er 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 hadde vært vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere, ville vi forventet

å se en økning i andelen undervisningstimer utført av lærere uten godkjent utdanning for gruppen som ikke oppfylte normen (heltrukken linje) i 2018/19, 2019/20 og 2020/21.

I figuren ser vi at det var en økning i andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning frem mot innføringen av lærernormen. Denne utviklingen har derimot stabilisert seg i etterkant av innføringen, og i skoleåret 2020/21 er andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning på et lavere nivå enn før innføringen av norm for lærertetthet. Det ser altså ikke ut til at den gjennomsnittlige andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning har økt i etterkant av innføringen av lærernormen, og gjennomsnittstallene fra 2020/21 viser heller at andelen har sunket litt i begge grupper med skoler. Andelen timer gjennomført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene ligger også på et relativt stabilt og lavt nivå gjennom hele observasjonsperioden.



Figur 3.11: Andel undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning for bykommuner og omegnskommuner over tid.

I figur 3.11. undersøker vi utviklingen i andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene når vi skiller mellom by- og omegnskommuner. Bykommuner har i større grad skoler som ikke oppfyller normen for lærertetthet, og dersom bykommunene har problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere kan vi forvente at andelen undervisningstimer utført av lærere uten

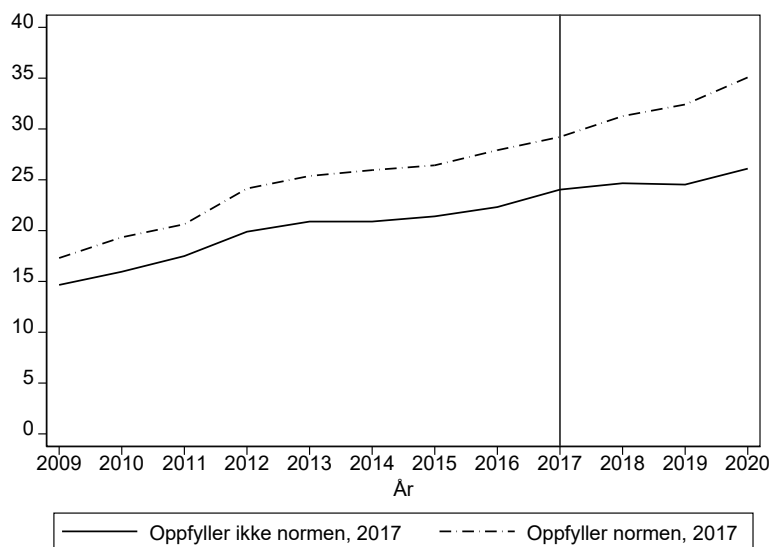
godkjent utdanning går opp. Dersom bykommunene ikke har problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere, kan det være fordi kvalifiserte lærere flytter seg fra skoler i omegnskommuner til skoler i bykommuner. Et slik flyttemønster kan oppstå hvis det for eksempel oppleves som mer attraktivt å jobbe i en bykommune, eller fordi beliggenheten til skolen er nærmere bostedet til læreren. I så fall kan det være at andelen lærere uten godkjent utdanning øker i omegnskommunene.

I figur 3.11. ser vi at andelen lærere uten godkjent utdanning er høyere i omegnskommunene enn i bykommunene, utenom i Oslo. Utviklingen er også relativt lik for alle byene over tid. Dette gjelder både før og etter innføringen av norm for lærertetthet. Andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning er nokså stabil for alle kommunene etter innføring av norm for lærertetthet. 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 være at verken bykommuner eller omegnskommuner har problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere, men at det heller er kommunene utenfor arbeidsmarkedsregionene til de store byene som opplever rekrutteringsutfordringer, og at disse kommunene dermed har sett en økning i andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning. Allikevel indikerer figur 3.10. at det ikke har vært en økning i andelen undervisningstimer gjennomført av lærere uten godkjent utdanning etter innføringen av lærernormen.

3.4.2 Bruk av assistenter

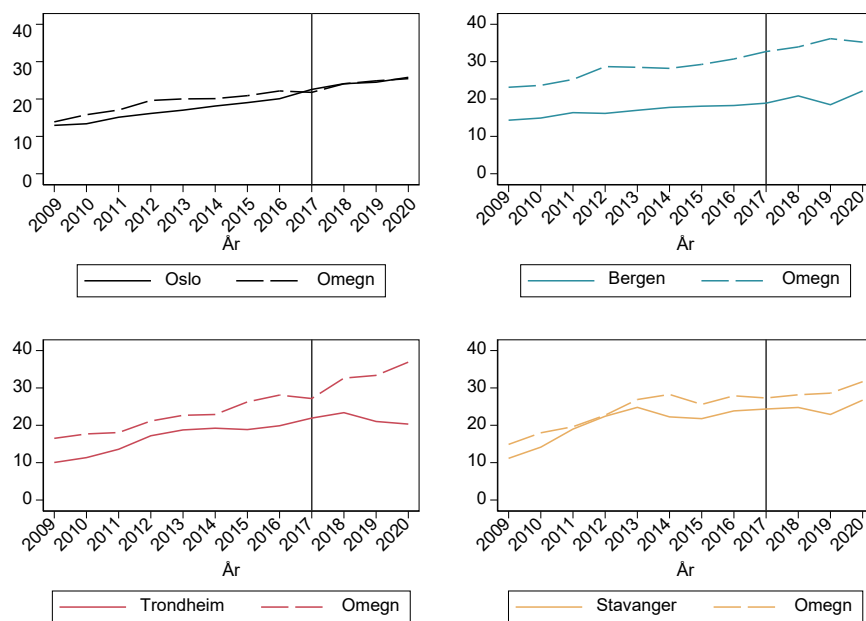
Her undersøker vi om bruken av assistenter har endret seg som følge av norm for lærertetthet. Rekrutteringsutfordringer generelt kan føre til at skoler har hyppig bruk for både lærere uten godkjent utdanning og assistenter, men at innføringen av lærernormen påvirker bruken av disse gruppene ulikt. Rekrutteringsutfordringer i forbindelse med lærernormen kan føre til at andelen lærere uten godkjent utdanning øker, siden lærere med og uten godkjent utdanning inngår i utregningen av lærertetthet. Det samme gjelder ikke for assistenter. Det kan tenkes at skoler som rekrutterer lærere som følge av norm for lærertetthet får mindre behov for assistenter, ved at flere lærere reduserer behovet for assistenter, eller at lærere tar over oppgaver som assistenter tidligere har utført. Det kan også være at en prioritering av lærere i budsjettet fører til at det ikke er rom for å ansette like mange assistenter sammenliknet med tidligere år.



Figur 3.12: Antall årlige assistenttimer per elev 1.–10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.

Figur 3.12. viser utviklingen i årstimer til assistenter og annet elevrettet arbeid per elev per år. Den stiplede linjen viser timer for skoler som oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18, mens den heltrukne linjen viser timer for skoler som ikke oppfylte norm for lærertetthet i 2017/18. Skoler som oppfylte normen i 2017/18 er gjerne skoler i små kommuner som kan oppleve større rekrutteringsutfordringer, og andelen assistenttimer per elev er høyere ved disse skolene enn ved skoler som ikke oppfylte normen i 2017/18.

For skoler som oppfylte normen (stiplet linje) og skoler som ikke oppfylte normen (heltrukne linje) i 2017/18 er assistentbruken økende fra 2009/10 og gjennom hele observasjonsperioden frem til og med 2020/21. Allikevel er veksten i årlige assistenttimer svakere i gruppen som ikke oppfyller normen, noe som er representert ved at nivåforskjellen mellom de to gruppene øker over tid. Totalt sett ser det ikke ut til at norm for lærertetthet i særlig grad har påvirket veksten i bruk av assistenter, da trenden var oppadgående allerede før implementeringen av norm for lærertetthet.



Figur 3.13.: Antall assistenttimer per elev 1.–10. trinn etter bykommuner og omegnskommuner.

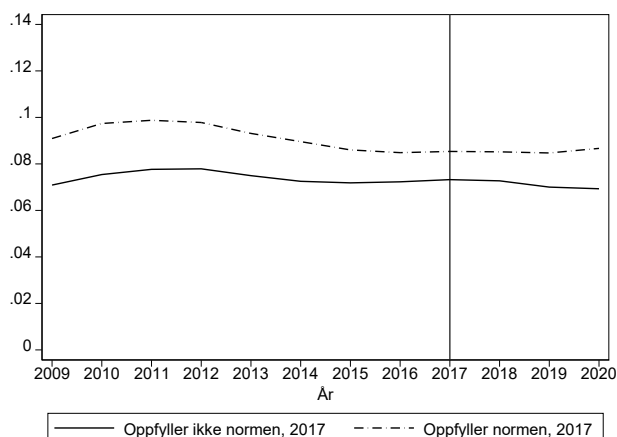
I figur 3.13. ser vi på utviklingen i antall årlige assistenttimer per elev for by- og omegnskommuner. Figur 3.6 viste at det særlig var en reduksjon i gruppestørrelse 2 i bykommunene, noe som vil si at det i større grad har blitt rekruttert lærerressurser i bykommunene. Figur 3.13. viser at bruken av assistenter i liten grad er påvirket, men at veksten har avtatt i Trondheim sammenlignet med omegnskommunene hvor assistentbruken har økt etter innføringen av lærernormen. I Oslo er assistentbruken nokså lik som i omegnskommunene, og generelt sett er veksten i assistentbruk i bykommunene sammenliknbar med veksten i omegnskommunene.

3.4.3 Bruk av spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Figur 3.14. viser utviklingen i andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak over tid. 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.

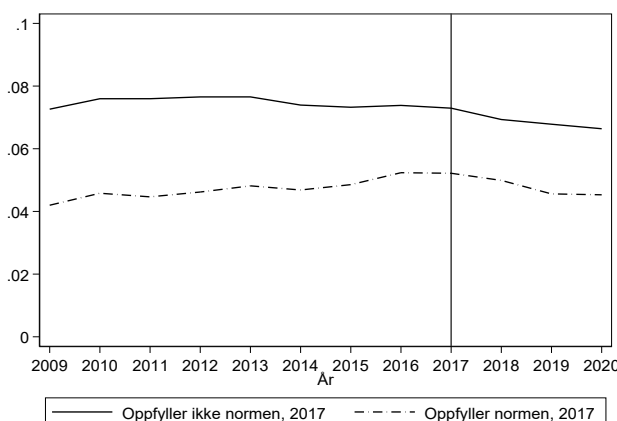
Vi ser at skoler som oppfylte normen har en høyere andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak gjennom hele tidsperioden, men at trenden er nokså lik både før og etter innføringen av norm for lærertetthet i begge gruppene med skoler. For skolene som ikke oppfylte normen i 2017/18, ser det ikke ut til at det har skjedd en endring i andelen elever med enkeltvedtak som følge av norm

for lærertetthet, og vi finner et sammenliknbart bilde dersom vi grafisk fremstiller det som timer spesialundervisning som en andel av totalt antall lærertimer



Figur 3.14.: Andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak på 1.–10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.

Figur 3.15. 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.



Figur 3.15.: Andelen elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever på 1.–10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.

3.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi analysert utviklingen i gruppestørrelse 2 over tid, og hvorvidt denne utviklingen varierer etter om skolene i utgangspunktet oppfylte normen eller ikke. Vi har også sett på hvordan gruppestørrelse 2 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). Langt fra alle skoler er blitt berørt av norm for lærertetthet, og en stor andel av skolene oppfylte normen allerede da den ble innført før skoleåret 2017/18. Nedgangen i gruppestørrelse 2 etter 2017/18 har i hovedsak skjedd blant skolene som ikke oppfylte normen før innføringen, og det er tydelig at skolene tilpasser seg rett i underkant av normkravet.

Det generelle bildet vi får fra GSI-tallene er at stadig flere skoler oppfyller lærernormen, men at ikke alle skoler oppfyller den enda. Totalt sett er det 17 prosent av skolene som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21, og det er særlig de største skolene med mer enn 300 elever som har lavest lærertetthet. Hovedbildet er likevel at mange av skolene som ennå ikke oppfyller normen ligger tett opp mot 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 viser at kommuner med skoler som ikke oppfyller normen er spredt over hele landet, men det er særlig i bykommuner og i kommuner rundt bykommunene at andelen skoler som ikke oppfyller normen er høy.

Blant kommunene med den høyeste andelen skoler som ikke oppfylte normen før innføringen, finner vi folkerike kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Drammen og Asker. I skoleåret 2020/21 er Bergen i mål med å oppfylle normkravet som ble innført høsten 2019 (15/20). I de resterende kommunene oppfyller minimum 77% av skolene normkravet som ble innført høsten 2018 (16/21), men dette tallet er 55% hvis vi måler det opp mot normkravet på 15/20. Dette viser at en stor andel av skolene i de store kommunene er nær ved å oppfylle normkravet, selv om det gjenstår litt før normkravet er oppfylt. De gjennomsnittlige tallene for de folkerike kommunene viser allikevel at de i stor grad oppfyller kravene til gruppestørrelse 2 på kommunenivå, selv om kravene ikke er fullt oppfylt dersom gruppestørrelsen analyseres på skolenivå.

4 Struktur og styringseffekter tilknyttet normen

Ved hjelp av de kvalitative intervjuene får vi frem kommunenes og skolenes begrunnelser for ulike valg som er gjort og hvordan norm for lærertetthet har påvirket skoleutvikling og disponering av budsjetter i kommunene. Vi løfter altså frem prosessen som ligger bak kommunens og skolenes fordeling av ressurser. Da normen ble innført var det ingen av de fire utvalgte kommunene som oppfylt normen. Dermed har samtlige hatt et behov for å rekruttere lærere i perioden rundt innføringen av lærernormen. Selv om kommunene nå oppgir at de oppfyller normen på kommunenivå, er det fremdeles skoler som ikke oppfyller normen innad i kommunene.

Andre konsekvenser av norm for lærertetthet, slik som endringer i organiseringen av undervisningstilbudet, eller påvirkning på valg av undervisningsmetoder, var også tema i intervjuene med lærere og skoleledere. Et annet tema var hvordan rekruttering av nye lærere blir brukt strategisk i skolens kvalitetsarbeid. Disse temaene vil bli belyst i evalueringens sluttrapport.

4.1 Finansiering av norm for lærertetthet

Kommunene vi har snakket med oppgir at det har vært politisk vilje til å prioritere normen, og at det har blitt tilført mer midler til oppvekstbudsjettene for å dekke kostnader knyttet til rekruttering av lærere. I utgangspunktet er norm for lærertetthet relativt godt finansiert med statlige midler, men kommunene oppgir at de har måtte tilføre midler utover de statlige midlene for å dekke kostnadene knyttet til normen. Midlene overføres både fra andre poster i oppvekstbudsjettene og andre deler av kommunebudsjettet. Ettersom kommunene er i ulike økonomiske situasjoner, varierer det i hvor stor grad de opplever at norm for lærertetthet har lagt press på økonomien i kommunen og om normen har ført til den at kommunene må gjøre om på økonomiske prioriteringer. En kommune sier at:

«Det har vært politisk vilje til å innføre normen, så skolebudsjettet har blitt tilført ekstra midler. Kommunen har hatt relativt god økonomi i perioden etter innføring

av norm for lærertetthet, så det er ikke sånn at hvis man ikke hadde hatt lærernormen så hadde man prioritert noe annet.»

I en annen kommune opplever kommuneadministrasjonen det annerledes:

«Ressursbruken knyttet til norm for lærertetthet har vært et enormt løft for kommunen. Alle midler innenfor oppvekstsektoren har gått til å dekke normen. Bemanningsnormen i barnehage og norm for lærertetthet har ført til tøffe år for kommunen.»

På tross av at normen er relativt godt finansiert gjennom statlige bevilgninger kan den altså oppleves som et sterkt inngrep kommunenes økonomiske handlingsrom. Basert på intervjuene med skoleeierne, gjelder dette i større grad kommuner med trange økonomiske rammer enn i kommuner med mer økonomisk fleksibilitet. I tillegg til norm for lærertetthet ble også bemanningsnorm i barnehager innført 1. august 2018. Noen kommuner opplevde at denne også la ekstra økonomisk press på oppvekstsektoren.

I 2020 ble det øremerkede tilskuddet som var knyttet til normen i 2018 og 2019 innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. I forbindelse med statsbudsjettet for 2020 ble det varslet at disse midlene skulle fordeles etter de ordinære kriteriene fra og med 2021 (Prop. 105 S (2019-2020)). Vårt inntrykk er at overgangen til ramrefinansiering ikke har hatt særlig betydning for skoleeiernes ressursbruk foreløpig. Imidlertid er det viktig å merke seg at det den store endringen i finansieringen av normen først skjedde fra og med 2021.

4.2 Ressursfordeling mellom skoler

I utgangspunktet stilles det ingen krav verken i Opplæringsloven⁸ eller Kommuneloven⁹ om hvordan midler skal fordeles til skolene innad i kommuner. Kravet i opplæringsloven er knyttet til at kommunene skal stille nødvendige ressurser til disposisjon, men loven sier ikke noe om hvordan dette skal gjøres (Opplæringsloven §13-10). Dette innebærer at kommunene i utgangspunktet har et relativt stort handlingsrom med tanke på både hvor mye som skal brukes på skole og hvordan ressurser skal fordeles mellom skoler. Kommunene har ulike ressursfordelingsmodeller for skolene. Typisk har de gjerne en modell med et grunnbeløp, et fast beløp per elev og en sosioøkonomisk faktor som hensyntar levekårene i området skolene ligger i. Kommunene legger i varierende grad inn ulike kriterier i modellene sine avhengig av hvor heterogene skolene i kommunene er. Et interessant spørsmål er dermed hvorvidt norm for lærertetthet påvirker disse ressursfordelingsmodellene.

⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

Basert på intervjuene vi har gjort med kommunene virker det som at midlene til norm for lærertetthet delvis holdes utenfor den generelle tildelingen til skoler i kommunebudsjettene. Dette gjelder også det siste året der midlene til norm for lærertetthet har vært en del av rammen. Kommunene beregner hvor mange lærerårsverk hver enkelt skole trenger for å oppfylle normen, og fordeler midler til skolene med dette som utgangspunkt. En slik fordeling innebærer at midlene knyttet til lærertetthet ofte deles ut motsatt av hva som er resultatet av kommunenes generelle ressursfordelingsmodeller. De skolene som tildeles mest ressurser som en følge av den opprinnelige fordelingsmodellen får dermed minst av lærernormmidlene. Kommunene velger i ulike grad å justere lærernormmidlene som en følge av slike mekanismer.

En kommune har for eksempel lagt inn et element av sosioøkonomisk skjevfordeling også når de tildeler lærernormmidler. Dette er knyttet til at noen skoler i kommunen har behov for et større lag rundt eleven, altså flerfaglige ressurser inkludert ekstra lærerressurser. Vårt inntrykk er at denne justeringen er mulig når kommunen har økonomisk handlingsrom til det.

En annen kommune har en fordelingsmodell der deler av midlene knyttet til norm for lærertetthet fordeles til skolene via den ordinære elevfaktoren (ressursandel per elev) som kommunen bruker i budsjettildelingen til skolene. De resterende midlene fordeles som enkelttildelinger til skolene etter behov. I forbindelse med at skolebudsjettene presenteres på våren, må skolelederne rapportere inn til kommunen hvordan de planlegger å bruke midlene for at skolen deres oppfyller norm for lærertetthet. Dersom skolene gir tilbakemelding om at de ikke har fått nok midler til å oppfylle normen, går kommunen inn og sjekker hvordan skolen bruker sine ressurser. Hvis behovet ansees for å være reelt, tildeles skolen ekstra midler av det som ble holdt tilbake i utgangspunktet. I den grad skolelederne har midler utover det som trengs for å oppfylle norm for lærertetthet og andre lovpålagte oppgaver, så har de større frihet med tanke på hvordan de vil bruke disse midlene. Denne kommunen virker å ha trangere økonomi enn den kommunen som i større grad har mulighet til å skjevfordele midlene til norm for lærertetthet.

En annen kommune med relativt stram økonomi fokuserer også på norm for lærertetthet i sin ressursfordeling til skolene. Denne sier følgende:

«Før sommeren hvert år, teller vi opp antall elever som begynner på første trinn, og hvor mange som forsvinner ut i andre enden. Mot slutten av året gjennomfører vi opptellingen på nytt, sånn at vi har god oversikt over hvor mange elever det er per trinn per skole. Disse opptellingene danner grunnlaget for ressursfordelingen mellom skoler. På tross av dette klarer ikke kommunen å oppfylle norm for lærertetthet. Dette skyldes i stor grad spesialundervisning og ressurskrevende elever. Vi ville fordelt ressursene på en helt annen måte ut ifra de utfordringene en skole

har. Dette har de imidlertid ikke anledning til, ettersom alle midler går til å dekke norm for lærertetthet.»

Kommunen opplever altså at norm for lærertetthet fører til at de må prioritere annerledes enn de ellers ville gjort, samtidig som de ikke klarer å oppfylle normen på skolenivå. En viktig forskjell mellom kommunene ser ut til å være hvor tett og strengt skolelederne følges opp når de fordeler midler i budsjettene sine.

Skoleeierne er positive til norm for lærertetthet i den forstand at den har tilført flere lærere til skolen. I tillegg opplever de at normen er med på å sikre et minste-tilfang av ressurser til skolene, og at normen fører til at disse ressursene i stor grad blir brukt i klasserommene og ikke inn mot administrative ledd. Samtidig oppleves normen som rigid både fordi den måles på skolenivå og samtidig legger føringer for hvordan ressurser skal fordeles mellom trinn. Kommunene opplever særlig at normen for lærertetthet gjør det vanskeligere å prioritere ressurser med tanke på sosioøkonomiske utfordringer og at ressursbruk knyttet til norm for lærertetthet går utover ressurser knyttet til spesialundervisning. En kommune forteller at:

«Dersom normen hadde vært på kommunenivå, hadde skoleeier også hatt større handlingsrom til å kunne prioritere. Hvis dette hadde vært på kommunenivå eller et litt mer overordnet nivå sikrer det ressurstilgangen til skolen, samtidig som det gir oss en viss frihet til å gjøre noen prioriteringer her ut ifra elevens behov.»

I en annen kommune er de opptatt av at normen ikke svarer på det reelle ressursbehovet i skolene:

«Det er stor forskjell i hvilken type elever skolene har, for eksempel knyttet til spesialundervisning. Hvis man kunne se på de forskjellen og sett det reelle behovet, så man burde kunne fordelt pengene på en måte som kom elevene bedre til gode. Nå blir det nesten sånn at det blir en pille uansett hvilken sykdom du har. Uansett hvor velfungerende det er, så skal det være X antall voksne i klassen. Det går ikke på behovet for oppfølging, behovet for tettere kontakt eller, klassemiljøarbeid. Det er bare antall hoder som teller. Med tanke på handlingsrom og fleksibilitet, hadde det vært en fordel om normen lå på kommunenivå. Når den er på skolenivå, hadde det vært mer hensiktsmessig om trinn-nivået ble opphevet. Det er krevende for skolene å flytte ressurser mellom de ulike trinnene.»

Samtidig er kommunene tydelige på at det ikke er sikkert at de i like stor grad hadde fått like mange ekstra lærere inn i skolen dersom normen hadde ligget på kommunenivå. Dersom normen skal ligge på skolenivå, ønsker skoleeierne at normen ikke knyttes til hovedtrinn (1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10.trinn). Dette vil gi skoleledere og skoleeiere større fleksibilitet med tanke på å flytte ressurser mellom trinn etter behov.

4.3 Ressursfordeling innad i skoler

Hvordan forholder skoleleder seg til norm for lærertetthet og hvordan fordeles ressurs innad i skoler? I likhet med skoleeierne har også skolelederne, i utgangspunktet, stort handlingsrom innenfor Opplæringsloven og de økonomiske rammene de tildeles. Ettersom norm for lærertetthet legger føringer for hvordan skoleledere skal bruke ressurser, utfordrer normen handlingsrommet til skolelederne. På den andre siden kan også normen bidra til trygghet i den forstand at den gir klare føringer for hvordan skoler skal bemannes. Samtalene våre med skoleeiere og skoleledere belyser både positive og negative erfaringer skolelederne har hatt med norm for lærertetthet.

Hensikten med norm for lærertetthet er å få flere lærere inn i skolen. Skoleeiere opplever imidlertid at det kan være krevende for skoleledere å endre driften av skolen i henhold til denne prioriteringen.

«Skoleleder kan si at de ikke har fått nok midler til å oppfylle lærernormen. Samtidig kan de ha et høyt forbruk av assistenter eller ha ansatt en skolepsykolog. Normen handler om å prioritere lærere. Aller først må man ha så og så mange lærere på plass, så kan man se hva man har igjen til andre ting.»

Særlig hvis økonomien i kommunen er presset kan det blir et misforhold mellom skolelederne og kommuneadministrasjonen som må prioritere de økonomiske ressursene. Samtidig anerkjenner skoleeierne både de dilemmaene som oppstår som en følge av normen, og det at skolelederne kan oppleve at normen utfordrer handlingsrommet deres. For det første kan norm for lærertetthet oppleves som et valg mellom å oppfylle retten til spesialundervisning eller ordinær undervisning. Dette fordi normen er måles på gruppestørrelse 2, som måler lærertetthet i ordinære undervisningssituasjoner. Det er imidlertid ikke alltid entydig hva som er ordinær undervisning og hva som er spesialundervisning. Videre er det en bekymring at norm for lærertetthet ikke nødvendigvis hensyntar elevenes beste. Særlig er man bekymret for at norm for lærertetthet fører til at skolene må legge ned andre satsninger og kan skyve andre yrkesgrupper ut av skolen. I tillegg er det en bekymring knyttet til at normen ikke er fleksibel nok med tanke på å prioritere ressurser mellom trinn i skolen.

4.3.1 Gruppestørrelse 2 og GSI som utgangspunkt for norm for lærertetthet

Norm for lærertetthet sier at gruppestørrelse 2 ikke skal være høyere enn 15 for 1.-4. trinn og 20 for 5.-10. trinn. Denne størrelsen er definert som en brøk, hvor elevtimer inngår i telleren og undervisningstimer inngår i nevneren. Den eksakte definisjonen av gruppestørrelse 2 er:

Indikatoren gir dermed et fratrekk i undervisningstimer som gjelder spesialundervisning og særskilt norskopplæring, mens skolenes undervisningstimer knyttet til samisk språkalternativer og annen målform inkluderes i målet på undervisningstimer. Gruppestørrelse 2 er altså en indikator på forholdstallet mellom antall elever og en lærer innenfor hvert hovedtrinn i grunnskolen, og ikke et faktisk mål på klasse- eller andre fysiske gruppestørrelser på skolene. Det kan være vanskelig å formidle til foreldre, lærere og driftsstyret, at gruppestørrelse 2 er en teknisk beregning av lærertetthet.

Særlig opplever skoleeiere og skoleledere at normen påvirker forholdet mellom ordinær undervisning og spesialundervisning. Dette er dels knyttet til at ikke alle spesialundervisningstimene nødvendigvis rapporteres i GSI. Det høyeste antallet som kan registreres er 513 timer. Dersom en skole i gjennomsnitt har et høyere antall spesialundervisningstimer enn dette, vil de resterende spesialundervisningstimene bli registrert som ordinære undervisningstimer. Samtidig tas alle lærertimer til spesialundervisning ut av beregningen. Mange elever med spesialundervisning på ordinære skoler, kan dermed føre til at det blir vanskeligere for disse skolene å nå norm for lærertetthet ettersom det krever flere ressurser for å kompensere for de lærertimene som tas ut av beregningen av gruppestørrelse 2. En relatert utfordring handler om elever med vedtak om spesialundervisning og særlig oppfølging som får dette i ordinære klasser. Dersom skoleleder fører de lærertimene som følger med disse elevene som ordinær undervisning så vil skolen oppfylle norm for lærertetthet, men ikke elevens rett til spesialundervisning. Dersom rektor fører lærertimene som spesialundervisning vil hen oppfylle retten til spesialundervisning, men ikke norm for lærertetthet. I praksis oppfyller imidlertid skolelederen begge deler. Ifølge en skoleeier skaper norm for lærertetthet et:

«enormt skille mellom spesialundervisning og ordinær undervisning som ikke er forenelig med andre deler av opplæringsloven. Det hadde vært bedre å bruke gruppestørrelse 1, fordi spesialundervisning ivaretas via andre målinger enn gruppestørrelse. Gruppestørrelse 1 er jo også et mye lettere tall å forstå for alle. På skoler som har gått fra å ikke oppfylle normen til å oppfylle normen, reagerer foreldre på at det akkurat like mange lærere i klasserommet som før innføringen av normen. Da er det jo bare fordi at fordelingen av spesialundervisning og ordinær undervisning til de lærerne som står der har forandret seg.»

Samtidig påpeker andre skoleeiere at retten til spesialundervisningen er lovpålagt, og at tildelingen av ressurser til dette dermed gis høy prioritet. Altså har skolelederne i liten grad mulighet til å kutte i denne posten for å oppfylle norm for lærertetthet, og de oppfordres til å ta kontakt med skoleeier for å sikre at lovverket

oppfylles. På enkelte skoler opplever de da at skolene kutter i assistentbruk, barne- og ungdomsarbeidere og miljøarbeidere. Dermed oppstår det en bekymring for at norm for lærertetthet tvinger andre yrkesgrupper ut av skolen.

4.3.2 Norm for lærertetthet og andre yrkesgrupper i skolen

Rasjonale for at det behov for andre yrkesgrupper enn lærere i skolen, er at lærerne bruker tid på oppgaver som lærerne ikke alltid har relevant faglig bakgrunn for å løse. Disse oppgavene kan i utgangspunktet overlates til andre yrkesgrupper, som barnevernsarbeidere, helsefaglig personale og assistenter/fagarbeidere (se for eksempel Meld. St. 19 (2009-2019)). Oppgavene det kan dreie seg om er omsorg for enkeltelever, konfliktløsning mellom elever og oppfølging av elever med spesielle behov. Hensikten er både at avlastning av lærerne skal bidra til at lærerne i større grad kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver, og at elevene skal få et mer helhetlig tilbud på skolen. Norm for lærertetthet kan utfordre dette rasjonale, særlig i kombinasjon med en presset kommuneøkonomi. En skoleeier utdyper:

«Det er en bieffekt av lærernormen at vi ser at vi virkelig trenger andre yrkesgrupper inn i skolen, knyttet til adferd og andre utfordringer. Lærernormen gjør at det er vanskeligere å ta de valgene fordi man ikke oppfyller normen. Så det, for meg blir det et paradoks når jeg ser at skoleleder lykkes så godt å ta andre yrkesgrupper inn i skolen, og så får kritikk for ikke å oppfylle lærernormen. Også er det egentlig til det beste for elevene det valget som er gjort.»

I noen tilfeller kan kommunene bidra med ekstra midler så skolene slipper å gjøre nedbemanninger av andre yrkesgrupper og legge ned andre satsninger. Imidlertid er det ikke alltid at kommuneøkonomien tillater det. Noen skoler må da legge ned satsninger på bibliotek, lærere med spesiell kompetanse eller andre lokale skoletiltak for å oppfylle normen. I andre tilfeller kan skoleleder velge å bruke midler som egentlig er bevilget for å rekruttere lærere på andre yrkesgrupper eller tiltak. På en skole har de opprettet en miljøgruppe som en følge av et krevende ungdomsmiljø. Dette førte til at kommunen tok kontakt fordi skolen ikke oppfylte norm for lærertetthet. Skoleleder forklarer:

«Ja, vi skal følge opplæringsloven, vi skal bli gode mennesker og det er ikke måte på hva vi skal kunne, men jeg tenker at når alt kommer til alt så er oppdraget vårt at vi skal skape borgere som kan bidra til samfunnet. Vi har valgt at vi bruker ganske mye ressurser på en del elever som skikkelig strever med livene sine, for vi ser at den måten vi jobber på lykkes og det går bra med dem. Men det krever en god del. Det er på en måte mitt valg. Enten så oppfyller jeg lærernormen, og sier til den eleven at «du altså jeg ser at livet ditt går på trynet, men det får det bare

gjøre», eller så kan jeg rigge til og si at vi får til at det funker med livet hennes etter hvert da, og har en god progresjon det går kjempefint, men sånne ting tar lang tid og det går sakte. Og der har man ikke noen andre å spille på.»

Noen skoleledere er opptatt av at norm for lærertetthet gjør at det må tenkes nytt rundt bemanning i skolen. Dersom norm for lærertetthet bidrar til at skoleledere har mulighet til å rekruttere lærer med spesiell kompetanse kan man se for seg at det er mulig å få ned bruken av spesialundervisning i skolen, og på denne måten frigjøre midler til andre yrkesgrupper. I tillegg opplever skolelederne at utstrakt bruk av assistenter er en utfordring i norske skoler, og at dette kan spise en uforholdsmessig stor del av et skolebudsjett. Hvis lærerne som ansettes er god på sosial kompetanse gir disse større fleksibilitet enn assistenter som i mindre grad kan brukes i undervisningssituasjoner. Som en skoleleder sier:

«Det er viktigere at lærerne har mulighet til å se elevmassen, enn flere yrkesgrupper på skolen. Mange yrkesgrupper kan være fint, men det kan også være penger ut av vinduet.»

4.3.3 Norm for lærertetthet og hovedtrinn

Norm for lærertetthet sier at gruppestørrelse 2 ikke skal være høyere enn 15 for 1.-4. trinn og 20 for 5.-10. trinn. I utgangspunktet er normen altså betydelig strengere på småskoletrinnet enn på mellomskoletrinnet og ungdomsskoletrinnet. Samtidig ønsker skoleeierne at skolelederne skal prioritere 1.-4. trinnet. Skolelederne på barneskolene er i hovedsak enige i at småskoletrinnet bør prioriteres fordi grunnlaget for resten av skoleløpet legges der, og de er positive til at norm for lærertetthet gir en tydelig ramme for ressursbruk i 1.-4. trinn. Samtidig kan dette også oppleves som krevende for skolelederne. En skoleleder på en barneskole forklarer:

«Normtallene er mye snillere på 5-7 trinnet. På 1-4 trinn er normen veldig streng. Det er ikke alltid behov for to lærere på småskoletrinnet. Høsten på første trinn kan det ofte være bedre å ha en lærer og en assistent fordi mye handler om andre ting enn pedagogikk, som å knytte skolisser, hvor assistenter er mer «value for money». Det er logisk med tanke på tidlig innsats, men samtidig er normen veldig streng på 1.-4., men 5.-7. slår den den andre veien.»

De praktisk-estetiske fagene på mellomskoletrinnet krever høyere bemanning enn tradisjonell undervisning. Dette medfører at normen på 5. til 7. trinn nesten er oppfylt automatisk. Hvis man i tillegg har noen elever som krever ekstra oppfølging så må man fort bruke mer ressurser på mellomskoletrinnet enn det normen

krever. Dermed blir normen fort overoppfyllt på mellomskoletrinnet, mens det fremdeles er krevende å få nok ressurser til å oppfylle normen på 1.-4. trinn.

Samtidig mener skolelederne at overgangen fra 4. til 5. trinn er krevende for elevene. De møter lengre tekster, det blir mer selvstendig arbeid og de skal gjennomføre nasjonale prøver. For å gi elevene god nok oppfølging kunne de ønske seg at det var normen var 15 elever per lærer også på 5. trinn. En skoleleder sier:

Altså lærerne er de viktigste personene og hvis de skal kunne følge opp elevene med dette elevsamtaler, med at de skal se elevene hver dag, kunne gi dem hjelp, så tenker jeg jo at det er ekstremt viktig. Jeg tenker at 15 som en lærernorm på småskoletrinnet det er greit, men 20 på 5.-7. er ingenting å skryte av.

En av skolelederne vi har snakket med bytter lærere mellom 3. og 4. trinn istedenfor mellom 4. og 5. trinn for å unngå for stor overgang for elevene. Andre ganger opplever skolelederne at enkelte årskull har elever med større utfordringer enn andre kull. Dette innebærer at skolelederne må sette inn mer ressurser enn vanlig i disse kullene. Slike tilpasninger blir mer krevende når normen for lærertetthet deles opp på hovedtrinnene i skolen. Selv om skolene får beskjed om å prioritere 1.-4. trinn, så er det ikke bare for skolelederne å flytte lærere. Det er ikke sikkert at lærerne kan undervise på 1.-4. trinn, ettersom grunnskolelærerutdanningen er inndelt i 1.-7. trinn og 5.-10. trinn. Enkelte kommuner har gitt skolelederne beskjed om at det, i hvert fall foreløpig, holder at de når normtallene på skolen sett under ett. Dette gir skolelederne noe rom til å gjøre egne vurderinger om hvordan de vil fordele ressurser mellom småskole- og mellomskoletrinnet.

4.4 Rekruttering av lærere

Både analysene av GSI-data i Kapittel 3 og intervjuene med skoleeiere og skoleledere bekrefter at norm for lærertetthet har medført et stort behov for å rekruttere flere lærere. Det har vært en bekymring at tilbudet av kvalifiserte lærere ikke skal dekke den økte etterspørselen, og at skoler dermed har vært nødt til å rekruttere ukvalifiserte lærere. Analysene som er gjort i kapittel 3 viser imidlertid at normen i liten grad kan knyttes til økt bruk av ukvalifisert lærere. Rekrutteringssituasjonen har også vært et tema i intervjuene med skoleeiere og skoleledere, og disse er med på å gi en bedre forståelse av hvordan skoleledere og skoleeiere opplever arbeidet med å rekruttere lærere.

Hovedinntrykket basert på intervjuene er at skoleeierne opplever at rekrutteringssituasjonen er god på kommunenivå, men at den er utfordrende for enkelte skoler. Basert på intervjuene virker det i større grad som at det er utfordrende å planlegge for å oppfylle norm for lærertetthet når man arbeider med rekruttering. Noe av dette kan være knyttet til hvordan skoleeiere organiserer

rekrutteringsarbeidet. Mens noen skoleeiere overlater rekrutteringsprosessen til skolelederne, har andre skoleeiere en årlig hoved-utlysning av stillinger for hele kommunen. I en kommune som benytter en slik strategi lyses lærerstillingene i hovedsak ut i januar/februar. Dette skaper utfordringer for skolelederne som skal oppfylle norm for lærertetthet:

«Det er for få søkere, men det var ganske bra i år. Nå er kommunen gjerne tidlig ute, så vi har utlysninger i januar. Vi er raske til å sikre oss lærere og er gjerne ferdig med tilsettingene i februar. Det er litt vanskelig med tanke på at du ikke har alt på plass, men gjerne er ferdig med tilsettingen i februar. Hvis du skal planlegge for en god bruk av lærernormen bør du ha en oversikt over elevtall på skolene det neste skoleåret så du kan ta hensyn til det i rekrutteringsprosessen. Hvis du plutselig har behov for det klarer du ikke å få folk i november.»

I en annen kommune, der hoved-utlysningen kommer i mai, er utfordringen for skolelederne en annen:

«Den er ganske bra. Litt sånn avhengig av tiden man kommer i gang med prosessen. Nå vet jeg og at kommuner rundt oss er litt mer offensive. Og vi har litt større treghet i systemet for å få på plass alt vi trenger av informasjon for å kunne lyse ut, for eksempel ressurser da. Vi har sånn fellesutlysning i kommunen. Lærerstillinger ble ikke lyst ut før i mai, ikke sant, da sier det seg selv at mange av de nyutdannede lærerne ikke klarer å ha den berømte isen i magen, og vente. Så da tar de heller 1 år et annet sted og eventuelt kommer tilbake med 1 års ansiennitet i bagasjen»

Selv om denne måten å rekruttere på ikke nødvendigvis gjør at skolene ikke klarer å rekruttere lærere, så kan det skape utfordringer for skoleledere med tanke på å oppfylle norm for lærertetthet.

Skoleledere som i større grad gjennomfører rekrutteringsprosesser på egenhånd har noe større fleksibilitet, men de opplever også at de ikke kan vente for lenge med å ansette nye lærere. I tillegg må de, i hvert fall i kommuner med relativt begrenset økonomi, kjempe for å få ressurser til å ansettelser:

«Jo, men da må jeg først kjempe for å nok midler. Jeg må vise til at her har ikke jeg fått nok timer dette skoleåret, fordi elevtallet har økt, så jeg må ha flere timer. Så er det mye forhandlinger med skoleeier, og så får jeg viljen min. Så i år har vi ansatt en hel ekstra stilling, som jeg kaller typ lærenormstilling. Dette ligger ikke automatisk inne i budsjettet mitt. Du får den første tildelingen rundt påsketider, og da er det forventet elevtall til høsten og vi har et stort byggeområde nært skolen, så jeg visste jo allerede at det kom så og så mange nye elever. Så da førte jeg på, så justerte de tildelingen der etter. Så i år justerte de tildelingen min helt frem

til skolestart. Men du må jo sette punktum et sted, så etter denne datoen kan ikke vi fylle mer på lærenormmidler.»

Selv om skolelederne opplever at det er vanskelig å planlegge rekruttering for å oppfylle normen, påpeker også noen av dem at norm for lærertetthet har gitt dem mulighet til å rekruttere lærere med spesialkompetanse som de ellers ikke hadde hatt mulighet til å ansette:

«Takket være norm for lærertetthet så har skolen ansatt spesialiserte leselærere som hovedsakelig jobber på 2. og 3. trinn som tar tak i barn på vei til å gå under kritisk grense og har spesialiserte lesekurs. Helt annen profesjonell måte å følge opp barn som er på vei til å falle etter. Mengden spesialundervisning har gått ned fra 5 % til 1,5 % de siste 3-4 årene. Det hadde ikke skolen klart uten norm for lærertetthet.»

Dette gjelder typisk en skole som i utgangspunktet kommer relativt dårlig ut med tanke på ressurstilgang i kommunenes ressursfordelingsmodell, og som i utgangspunktet har lav lærertetthet og er effektivt drevet. Som en følge av normen har skolen fått mer frie midler til å rekruttere lærere. Disse bruker skolelederen på en systematisk måte inn mot forskjellige funksjoner skolen har behov for. Interessant nok har skolen også klart å frigjøre midler, slik at de har tilsatt en skolepsykolog. Skoleleder mener at dette skyldes at de har fått ned spesialundervisningen, ligget i forkant og tenkt annerledes på bemanning.

Selv om rekrutteringssituasjonen jevnt over virker å være er relativt god, så påpeker skoleeierne at dette kan det endre seg i forbindelse med grunnskolelærerutdanningen har gått over til å bli 5-årig. Skoleeierne påpeker at dette kan gjøre det vanskelig å oppfylle normen, særlig på 1.-4.-trinn. For å være i forkant av denne omleggingen har i hvert fall en skoleeier startet «arbeidet med å få skolene til å omdisponere eller forberede lærere på å undervise 1.-4. trinn.». Dette illustrerer at i hvilken grad skolene er i stand til å oppfylle norm for lærertetthet også påvirkes av forhold som skoleeiere og skoleledere ikke kan påvirke.

4.5 Koronapandemien

Smittvernsveilederne som ble utviklet i forbindelse med at skolene åpnet igjen i april og mai 2020 er basert på norm for lærertetthet. Gruppestørrelsen i normen var veiledende for kohortstørrelser på skolene. Et interessant spørsmål er hvordan norm for lærertetthet har bidratt til av skolene har klart å opprettholde smittevern under koronapandemien? Norm for lærertetthet gir i utgangspunktet gode forutsetninger for å opprettholde trygt smittevern, og ga skolene mulighet til å følge den kohorttankegangen som helsemyndighetene la opp til. Skolene har hatt flere lærere nå enn i 2016, noe som gjør det enklere å håndtere smittevern.

Norm for lærertetthet gjør at du får flere lærere. Har du flere lærere har du også flere som kan holde en gruppe med god undervisning. Det betyr at når vi da fikk rød drift i våres med 1 på 15 så var ikke det spesielt komplisert for oss bemanningsmessig fordi vi hadde lærere som kunne gå inn der.

En utfordring som flere skoleleder imidlertid peker på er plassmangel og fysiske begrensinger. Der man vanligvis hadde grupper på småskoletrinnet på 20-25 elever, var det ikke tilstrekkelige klasserom til å del opp i kohorter. Samtidig åpner veileder opp for en viss fleksibilitet med beregning av kohortstørrelse, slik at det var mulig for skolene å benytte allerede eksisterende klasseinndelinger. Skolene opplevde altså at de hadde nok lærere til å opprettholde godt smittevern, men ikke nok areal. Enkelte skoler har måtte ha hjemmeundervisning for å opprettholde smittevernreglene. I tillegg er smittevern ressurskrevende. For eksempel bidrar høyt sykefravær blant lærerne til at ressurser, som egentlig skulle gått til å øke lærertettheten, må brukes til å dekke økt vikarbruk. Skolelederne påpeker også at det er lettere med Covid19-drift på barneskolene enn ungdomsskolene, der elevene har valgfag og en større del av undervisningen går på tvers av ulike grupper.

4.6 Oppsummering

Skoleeierne sier at det har vært politisk vilje til å prioritere normen. Norm for lærertetthet tilfører flere lærere til skolen. Den bidrar til sikre et minstetilfang av ressurser til skolene, og gjør at ressursene blir brukt i klasserommet og ikke til administrasjon. Samtidig er normen rigid i den forstand at den måles på skolenivå og legger strenge føringer for hvordan ressurser skal fordeles mellom trinn. I kommuner med relativt stram økonomi virker det som om normen oppleves som et kraftig inngrep i kommunes handlingsrom. Særlig gjør normen det vanskeligere å knytte ressurser til sosioøkonomiske utfordringer og spesialundervisning.

Skoleeiere opplever at det kan være krevende for skoleledere å endre driften av skolen i henhold til norm for lærertetthet. Samtidig anerkjenner skoleeierne både de dilemmaene som oppstår som en følge av normen, og det at skolelederne kan oppleve at normen utfordrer handlingsrommet deres. For det første kan norm for lærertetthet oppleves som et valg mellom å oppfylle retten til spesialundervisning eller ordinær undervisning. Videre er det en bekymring at norm for lærertetthet ikke nødvendigvis hensyntar elevenes beste – særlig i den forstand at normen fører til at andre satsninger nedprioriteres og at andre yrkesgrupper skyves ut av skolen. I tillegg er det en bekymring knyttet til at normen ikke er fleksibel nok med tanke på å prioritere ressurser mellom trinn i skolen.

Selv om rekrutteringssituasjonen jevnt over virker å være relativt god, så påpeker skoleeierne at dette kan det endre seg i forbindelse med grunnskolelærerutdanningen har gått over til å bli 5-årig og at mange lærere nærmer seg

pensjonsalder. Dette illustrerer at hvorvidt skolene er i stand til å oppfylle norm for lærertetthet også i en viss grad påvirkes av forhold som skoleeiere og skoleledere ikke kan påvirke.

Norm for lærertetthet gir i utgangspunktet gode forutsetninger for å opprettholde trygt smittevern, og ga skolene mulighet til å følge den kohorttankegangen som helsemyndighetene la opp til. Skolene har hatt flere lærere nå enn i 2016, noe som gjør det enklere å håndtere smittevern. En utfordring som flere skoleleder imidlertid peker på er plassmangel og fysiske begrensinger.

5 Læreres praksis og arbeidshverdag – konsekvenser av normen og av koronaepidemien

I dette kapittelet vil vi belyse hvordan særlig lærerne, men også skoleledere, opplever etterlevelse av normen i praksis ved sin skole. Videre ser vi på hvordan dette påvirker læreres undervisningspraksis og arbeidshverdag. Ulike yrkesgrupper inngår i det man gjerne kaller «laget rundt eleven», og vi undersøker hvordan lærere opplever dette med lærertetthet kontra voksentetthet. Vi vil også se nærmere på hvordan skolene opplever at dette påvirker lærernes arbeidsbelastning og trivsel, og hvilke konsekvenser dette kan ha for helse, sykefravær og ønske om å fortsette i jobben som lærer. Vi vil også belyse hvordan koronapandemien påvirket grunnskolen i form av faktisk lærertetthet og hvorvidt det å oppfylle normen hadde noe å si for hvordan skolene håndterte situasjonen. Her vil vi særlig benytte data fra perioden høsten 2020 der de fleste skoler var på gult smittevernsnivå, samt noe fra perioden etter åpningen av skolene våren 2021. Med koronasituasjonen mener vi smittevernstiltak på skolen, hjemmeskole samt fravær blant elever og lærere grunnet smitte, karantene eller koronarelatert sykefravær.

Evalueringsav norm for lærertetthet har også som formål å undersøke hvordan skoler med god lærertetthet velger å organisere undervisningen, f.eks. gjennom tolærerordning, og i forhold til klassestørrelse. Disse temaene vil inngå i fremtidige rapporteringer, men vil i liten grad bli inkludert i dette arbeidsnotatet. Dette fordi koronasituasjonen og skolenes smittevernsveiledere har lagt store begrensninger på skolenes handlingsrom.

I dette kapittelet benytter vi kun data fra kvalitative intervjuer, primært med lærere, men også med skoleledere.

5.1 Kjennskap til normen og opplevd endring i lærertetthet

Case-kommunene i dette utvalget varierte i forhold til i hvilken grad de oppfylte norm for lærertetthet skoleåret 2020/21, som vist i kapittel 2. Videre ble case-skolene valgt ut fordi de hadde rapportert endringer i etterlevelse av norm for

lærertetthet over tid, som vist i kapittel 2. Dette innebar at skolene i relativt stor grad hadde oppfylt eller ikke oppfylt normen, og at dette hadde vært gjenstand for en del variasjon gjennom de siste årene. Vi antok derfor at både skoleledere og lærere ville ha et mer bevisst forhold til hvordan normen påvirket dem lokalt. På det tidspunktet intervjuene ble gjennomført, hadde skolelederne rapportert lærertetthet for inneværende skoleår. Tallene var imidlertid ennå ikke offentliggjort fra Utdanningsdirektoratets side. Case-skolenes etterlevelse av norm for lærertetthet de siste tre skoleårene er beskrevet i figur 2.1. I intervjuene ønsket vi å undersøke om dette med etterlevelse av normen var noe lærere var informert om samt om det var noe de var bevisst på eller erfarte i praksis.

Norm for lærertetthet var et tema lærerne kjente til fra møter med skoleledelsen og fagforeningen på skolen samt via medieoppslag. Noen ga uttrykk for at dette var noe lærerne ikke så ofte tenkte på eller diskuterte seg imellom. En lærer ved en ungdomsskole, i en kommune som ikke oppfyller normen, sa det slik:

Jeg føler at det er sånn noen lunde. Det er vanskelig å si. Man tar jo ikke med seg tallene i hverdagen, hvis du skjønner. Jeg går ikke og tenker at jeg har 20,7 elever å forholde meg til. Så det betyr vel egentlig at man kanskje har vært sånn delvis fornøyd med den (lærertettheten). Det har ikke vært et tema.

Andre opplevde at normen ble mye diskutert blant lærerne, og at man sammenlignet seg på tvers av trinn, både ift. lærer- og assistentressurser:

Ja, ekstremt mye. Jeg har vært tillitsvalgt her, og det har vært mye. Mange som har villet snakke om det og mye snakk i gangene: «Hvor mange er dere?». Det er et evig samtaleemne. Også er det jo ikke bare det med lærerne, men også hvor mange assistenter det er der og der: «Hvor mange har dere?». Det er utrolig mye prat om det. (...) Alle synes de har for lite. Men svaret er jo at på 1-4. trinn skal det være én (lærer) per 15 elever. Vi må jo bare tro på det, da.

På Utdanningsdirektoratets hjemmeside ligger det en offentlig tilgjengelig kalkulator for lærernorm¹⁰. Der kan alle som ønsker det, søke opp en bestemt skole og undersøke hvorvidt skolen oppfyller normen inneværende skoleår (fra februar) samt helt tilbake til skoleåret 2011/12. Skolene erfarer at dette etter hvert har blitt mer kjent blant elevenes foresatte, og at lærerne selv går inn på kalkulatoren for å undersøke hvordan skolen ligger an:

Vi diskuterer det ikke mye, men vi opplever heller ikke store forskjeller mellom før og etter lærernormen. Men foreldrene er mer på banen, de er mer opptatt av dette nå. Det blir jo litt misforståelser fordi man tror at det skal være én lærer i alle fag og maks 15-20 elever.

¹⁰ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

Dette er ikke så overraskende med tanke på at normen omhandler lærertetthet på hovedtrinnene totalt, og disse spenner over tre til fire trinn. Noen lærere opplever imidlertid, i likhet med foresatte, at det uklart hva dette innebærer i praksis på et bestemt trinn eller i en bestemt klasse:

Jeg prøvde å gå inn og se på den (kalkulatoren), for jeg forstod ikke helt hva det gikk ut på. Jeg har jo hørt om det, men er det sånn at det er 20 elever i klasserommet eller 20 kontaktelever?

Noen opplevde imidlertid en reell forbedring som følge av bedre lærertetthet:

Vi diskuterte jo hvilke fag og timer vi burde være flere voksne og hvilke fag og tverrfaglige prosjekter vi kunne ofre en voksen. Det hadde vi en evaluering av hele året. Vi laget en fast plan, men så at «Her trenger vi mer» eller «Her kan vi gi noen voksentimer til kunst og håndverk» eller andre timer. Så jeg følte vi hadde en god dekning, og fikk møtt barna i de ulike fagene og prosjektene.

Denne læreren gir uttrykk for en opplevelse av at lærerne ble involvert i arbeidet med å planlegge hvordan ekstra lærerressurser kunne fordeles optimalt samt at det var rom for å justere dette fortløpende etter behov. En annen lærer ved en annen skole, som på den tiden ikke oppfylte normen på mellomtrinnet, opplevde at behovet for flere lærerressurser likevel ble etterkommet:

I starten var vi bare tre lærere på trinnet fordi det var det minste trinnet og det var lite vedtak og sånt. Så økte vi til fire lærere fordi vi ga tilbakemelding om at det var vanskelig å være tre lærere på et helt trinn. Det blir jo veldig lite å spille på. Vi fikk en litt skjev fagfordeling, og alle fikk fag de egentlig ikke ønsket seg. Det gjør jo noe med undervisningen av barna og motivasjonen til oss lærere.

I dette tilfellet opplevde læreren at kvaliteten på undervisningen grunnet manglende faglige kvalifikasjoner samt læreres motivasjon var utslagsgivende for at trinnet fikk tilført ekstra lærerressurser. Vi har sett at flere lærere er usikre på hvorvidt norm for lærertetthet er relatert til antall elever per lærer eller antall kontaktlærerelever. Vi skal i neste avsnitt se nærmere problemstillinger rundt dette med lærertetthet og kontaktlærerrollen.

5.1.1 Antall elever per kontaktlærer

Opplæringsloven § 8-2 beskriver hvordan alle elever skal ha en kontaktlærer, og at dette i utgangspunktet skal være elevens nærmeste omsorgsperson på skolen¹¹. Det innebærer et spesielt ansvar for elevenes ve og vel, både som enkeltindivider og som gruppe, samt «praktiske, administrative og sosialpedagogiske oppgaver»

¹¹ <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§8-2>

tilknyttet den gruppen¹². Kontaktlærer har et særlig ansvar for kontakten med hjemmet. Dette skjer løpende f.eks. gjennom ukeplaner, meldinger og halvårlige utviklingssamtaler, men også når det oppstår et behov for særlig oppfølging eller tilrettelegging f.eks. grunnet bekymringsfullt fravær, konflikter og mobbing, eller behov for involvering av eksterne instanser som PPT. Med andre ord strekker kontaktlæreren sitt ansvar seg et godt stykke utover elevenes læringsutbytte og opplæringssituasjon i klasserommet

Lærerne som ble intervjuet i denne case-studien var alle kontaktlærere inneværende skoleår. På spørsmål om de har opplevd endringer i lærertetthet, relaterer mange av lærerne dette umiddelbart til kontaktlærerrollen og antall elever de har ansvar for som kontaktlærer:

Jeg synes lærertettheten har vært god i hvert fall. Tidligere var jeg vant til å være kontaktlærer for 21-22 elever og da begynte det å bli ganske heftig. Så gikk jeg ned til 15. Jeg vet ikke helt hvorfor det ble så stor forskjell, men vi må jo ha åpenbart ha vært færre lærere per elev tidligere, for nå er lærertettheten ganske god.

Det er ikke fastsatt en maksimumsnorm for antall elever per kontaktlærer, men 15 elever har tidligere vært nevnt som en politisk målsetning, for eksempel i Soria Moria I erklæringen. Tall fra en kartlegging i 2012 viser at gjennomsnittlig antall elever per kontaktlærer varierte betydelig mellom skoler, og at tre av fire hadde et snitt på mellom 11 og 21 elever (Utdanningsforbundet, 2012). I vårt utvalg oppgir lærerne på 1. trinn at de har mellom 16 og 21 elever som de hadde kontaktlæreransvar for. Tilsvarende tall for lærerne på 5. trinn er 15-26 elever og for lærere på 10.trinn er det 14-22 elever. Kontrastene er relativt store mellom klasser og case-skoler i dette utvalget. Dette kan skyldes forhold som ligger utenfor skoleleders handlingsrom som f.eks. antall elever på et bestemt trinn eller utforming av skolens arealer. Vi finner imidlertid at trekk ved skolens elevmasse er av særlig betydning for enkelte skoler, særlig de som ligger i områder med levekårsutfordringer og en relativt høy andel elever med minoritetsbakgrunn. En skoleleder beskriver det på følgende måte:

Har du 30 kontaktelever så er du ikke i nærheten av å følge opp alle. Har du 15 kan du stille ganske mye større krav til elevsamtaler, faglig oppfølging og oppfølging generelt. Så jeg er veldig opptatt av å legge til rette for at alle lærere har maks 15 elever og utvider litt av tiden slik at de også får litt ekstra kontaktlærernedslag. For å få sånne typer skoler som denne til å fungere, så er relasjoner alfa omega. Det er det viktigste verktøyet du har. Det å ha elevsamtaler hver uke med alle elevene dine. Vi har mål om at det skal være minst én elevsamtale hver 14.

¹² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/narvar/regelverk/>

dag, men helst hver uke. Vi bruker veldig mye av tiden på skolen til å snakke med elever individuelt, det er sånn du klarer å få dem på lag.

Denne skolelederen påpeker at man ved denne skolen helt bevisst ikke lar antallet elever overstige 15. Dette fordi man da tenker at lærerne i større grad kan dyrke relasjonen til elevene og på denne måten gi elevene en bedre faglig, sosial og emosjonell oppfølging. Det er flere lærere og skoleledere som peker konkret på dette med 15 elever som et ideelt antall for tettere oppfølging:

Vi har delt inn elevene i kontaktgrupper slik at det per 15 elever er én kontaktlærer sånn at alle elevene får tett oppfølging.

En lærer beskriver det slik:

14 elever er helt greit. Jeg tenker at det er innafor. Det er sikkert andre skoler som har flere, men jeg vil ikke ha flere selv. (...) Da har jeg oversikt, kjenner dem godt og kan få tid til alle.

Kontaktlæreransvaret oppleves som et viktig, men også til tider et tungt ansvar å bære. Det er flere som nevner at ansvaret representerer en emosjonell belastning fordi man bekymrer seg for elever og opplever at man kommer til kort. Tiden strekker ikke til:

Og igjen tenker man på hvordan det går med elevene. Det er tungt å gå i fra en arbeidsplass, og føle at du ikke har gjort nok. Og hvis du har hatt en dårlig dag. Da er det tungt å gå derifra, dersom det kan ha store konsekvenser for barna.

Kontaktlærerrollen relateres også til opplevd arbeidsbelastning. På spørsmål om hvor skoen trykker mest i forhold til arbeidsbelastning, svarte en lærer på ungdomstrinnet:

For meg er det det organisatoriske, og særlig noen av de tingene som ligger i rollen som kontaktlærer. Jeg elsker å være med elevene og er kjempeglad i å bygge relasjon med dem. Når jeg er i klasserommet, er det det beste jeg vet. Med alt det som kommer etterpå, papirarbeidet og møtene; følge med på fravær, skrive brev og ta kontakt med hjemmet om det har vært for mye anmerkninger. Og alle disse møtene som spiser opp tiden jeg kunne være med elevene. (...) Så det er rollen, den store og tunge rollen, der ingen definerer hvor grensen går. Hva er det som forventes av meg?

Denne læreren opplevde at som kontaktlærer ble vedkommende pålagt oppgaver «utenfor mitt område», og dette handlet både om oppgaver en rådgiver kunne gjort for å avlaste og oppgaver som skoleledelsen var mer kompetent til å håndtere. Skolene synes ikke å ha fått detaljerte føringer for hvordan kontaktlærerrollen skal organiseres og hvilke oppgaver som skal tillegges rollen, ut over det som står

i opplæringsloven. Vi fant at kontaktlærerrollen var organisert noe ulikt på caseskolene inneværende skoleår. Noen skoler velger å fordele ansvaret for én klasse på flere lærere, hvilket innebærer at enkelte kontaktlærere har mye undervisning med elevene mens andre kun er faglærere i noen få fag. Dette fordrer tettere samarbeid mellom lærere for å sikre at informasjon om eleven deles løpende. En skoleleder påpekte behovet for at skolen internt bruker tid på å definere og diskutere kontaktlærerrollen:

Vi har også jobbet masse med kontaktlærerrollen, for den har jeg sett har vært litt glidende.

Vi finner for eksempel ved en ungdomsskole, som de siste tre årene ikke har oppfylt normen, har de likevel opprettholdt en praksis med to kontaktlærere per klasse: «Vi har hele tiden vært to kontaktlærere per klasse. Det er blitt brukt ressurser til dette».

5.2 Lærertetthet og voksentetthet

Som vist i kapittel 4, gir både skoleeiere og -ledere uttrykk for at det å oppfylle normen kan innebære at skolen må redusere timer til ressurser med annen fagbakgrunn (Sandsør m.fl., 2020). Det er derfor relevant å undersøke hvordan lærere selv opplever betydningen av lærertetthet kontra voksentetthet. Forskning som retter seg mot klassestørrelse og dens betydning for læringsutbyttet er mangfoldig (Dahl og Harsvik, 2017). Et kjennetegn ved forskningen på dette feltet er at man i liten grad kan fremheve en faktor som viktigere enn en annen (for eksempel, skolemiljø, elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, tilpasset undervisning og/eller forstyrrelser i klasserommet). Kunnskapssenteret for utdanning gjennomførte i 2015 en kartlegging av effektstudier på klassestørrelse. Her fant man at 15-18 elever syntes å være gunstig, men det er uklart hvilken elevsammensetning dette forutsetter. Samtidig viser enkelte metastudier at lavere klassestørrelse er et tiltak som ansees som å ha en svak effekt på læringsutbytte dersom den ikke også ledsages av endrede måter å undervise på (Hattie, 2009).

Økt lærertetthet kan legge til rette for at man oftere er flere lærere inne i et klasserom. Dette kan gi et større handlingsrom, slik denne læreren på 1. trinn beskriver det:

Det optimale ville vært at vi ikke hadde større klasser, men likevel hadde flere pedagoger. Jeg tror aldri man kan få for mange lærere. Jeg merker det jo i de timene der vi er flere pedagoger inne. Vi blir mer kreative og løser ting på en bra måte. Vi deler oss inn i grupper eller stasjoner. Mulighetene er så mange når vi er flere.

Denne læreren gir uttrykk for at flere pedagoger i klasserommet oppleves tilfredsstillende fordi man kan variere og fornye undervisningen. Dette kan være viktig for å differensiere undervisningen og øke elevenes motivasjon for læring. Dette synes igjen å påvirke opplevelsen av å mestre lærerrollen og trivsel som lærer. En lærer på 5. trinn beskriver hvordan store klasser gjør det vanskelig å kun være én lærer i klasserommet.

Vi er store klasser i år. Vi ligger på 30 elever i min klasse. For å gi god nok opplæring, er vi avhengig av å ha to lærere inne. Jo flere elever, jo større sprik kan det forekomme. Vi må være to lærere for å få tilpasset undervisningen til alle og få alle til å føle seg sett og hørt. Gi dem den hjelpen de trenger. Hvis du har en time matte og både skal få alle inn i klasserommet og hjelpe hver elev i 1,5 minutt, så har det gått tre kvarter, ikke sant. Man bruker jo mer tid enn det for å hjelpe dem. Så det har vært veldig fint å få flere inn i teamet.

Noen av informantene fremhever det å ha en ekstraressurs, enten i klasserommet eller som en kollegial avlastning (ved at man deler på arbeidsbyrden) som betryggende og viktig. Samtidig settes dette gjerne i sammenheng med at man har enkeltelever eller et kull med elever som er ekstra utfordrende, på denne måten kan dette variere fra år til år:

Jeg synes absolutt det er betryggende og støttende å ha noen andre lærere i klasserommet. Vi kan dele og bytte på. Samtidig trives jeg godt med å være alene i et klasserom også. Men jeg opplever at fordi jeg har en elev som er på et litt lavere nivå eller at når vi får mange elever fra et mottak, så synes jeg det hadde vært fint om de hadde hatt muligheten til å få mer støtte i klasserommet. Da ville også de mestre og får mer utbytte av undervisningen, samtidig som jeg vet at de andre elevene ikke sitter og er helt blanke i ansiktet.

Dette er både viktig og interessant fordi det nesten er umulig at en norm kan hensynta variasjonene i en elevmasse fra år til år, når det samtidig er noe som kan påvirke undervisningskvaliteten til lærere og hvorvidt de klarer å tilpasse opplæringen til en sammensatt elevgruppe. En annen lærer er inne på det samme, men påpeker samtidig at hun opplever dekningen som god:

Jeg følte vi dekket det som var målet til skolen. I tillegg gikk det fint an å ha både 28 og 35 elever innimellom. Det er veldig stor forskjell på elevene, når det kommer til denne type trinn, men jeg følte vi var godt dekket.

På denne måten kan det se ut som lærerne er mer opptatt av hvilke type elever de har enn det eksakte antallet elever fordelt på klasser og kontaktlærere. En annen informant beskriver lærertettheten som veldig lav og sår litt tvil om hvorvidt skolen faktisk har den dekningen de sier de skal ha, noe informanten også har uttrykt

ovenfor ledelsen på skolen. Samtidig beskriver de samme informantene at det nødvendigvis ikke må være lærere som er inne, men at det hadde hjulet med noen ekstraressurser til tider, og spesielt ved oppstarten på småtrinnet.

Vi synes jo det har vært veldig tynt. Helt i starten, når elevene kommer, er det jo mye å gjøre. Da trenger man mange hender for elevene trenger hjelp til absolutt alt i starten; første gang de fikk mattebok og bare det å holde blyanten, åpne boka og skjønn at side én er den første siden i boka. Det er jo ekstremt slitsomt de første månedene på 1. trinn, sånn er det jo alltid. Så vi synes deknningen har vært veldig tynt. Vi har vært mange ganger oppe hos ledelsen og lurt på om dette kan være riktig. Det trenger jo ikke være lærere, men det hadde vært fint med flere hender.

På denne måten kan vi forstå ressursbehovet til lærere som varierende avhengig av elevmasse og visse tider av året, som oppstarten med et nytt elevkull. På denne måten bør man kanskje også tenke mer dynamisk i forhold til hvordan man bruker ressursene man har tilgjengelig.

Lærer-elev-relasjonen er viktig for elevenes individuelle utvikling og læring, både faglig og sosialt, og for læringsmiljøet som helhet (Luckner og Pianta, 2011). Dette er også noe informantene fremhever i disse intervjuene. Både lærere og til dels skoleledere er inne på viktigheten av gode relasjoner til elevene sine og fremhever hvordan dette kan ha mer å si for læringsutbyttet til elevene og opplevd arbeidsmengde enn antallet elever pr lærer:

Vi er en skole hvor relasjonsbygging og det å ha tett oppfølging av elevene ofte er viktigere enn selve søkelyset på fag. Vi driver kanskje mer med oppdragelse enn det å ha søkelys på fagene, eller oppdragelse gjennom fag. På skolen min jobber vi veldig godt i team. På trinnet mitt er vi seks hovedlærere som også er kontaktlærere. Vi har jobbet sammen helt siden starten og har derfor et veldig godt samarbeid. Vi har de samme reglene og er ganske like når det gjelder vår måte å gjøre ting på. Det opplever jeg som en trygghet for oss, men også for ungene. Jeg og mine trinnkollegaer er veldig opptatt av relasjoner, det å få et godt og nært forhold til elevene, og tett oppfølging.

Både elevsammensetting og relasjonsbygging er forhold som kan påvirke det faglige utbytte til elevene og i enkelte sammenhenger kanskje mer enn antall lærere. Det er naturlig å tenke at dersom man overstiger et visst antall elever, eller har en veldig sammensatt elevgruppe, så kan dette påvirke muligheten til å bygge relasjoner til den enkelte elev. Samtidig kan man ikke operere med ett eksakt antall elever en lærer kan ha for å kunne skape gode relasjoner til elevene sine. På denne måten ser vi at læringsutbyttet til elevene er sammensatt og kan ha sammenheng med mange faktorer utover lærertetthet og voksentetthet på trinnet.

5.2.1 Samarbeid med andre yrkesgrupper

Stortingsmeldingen *Tid til læring* (Meld.St. nr 19 2009-2010) satte søkelyset på behovet for tiltak som kunne bidra til at mer av læreres tid ble frigjort til undervisning. Det ble videre pekt på betydningen av å avlaste og støtte læreren med annen fagkompetanse som til sammen utgjør et godt «lag rundt eleven». Mengden arbeidsoppgaver en lærer har kan bli drastisk redusert ved delegering ikke bare til andre lærere, men også til andre yrkesgrupper. Dette stemmer også overens med tidligere rapporter som viser hvordan kontaktlærerrollen spesielt og lærerrollen generelt har endret seg i nyere tid til å omfatte stadig flere oppgaver (Haug, 2011). Samtidig er det viktig å merke seg at ikke alle typer arbeidsgrupper kan gi lærere den avlastningen de trenger i alle sammenhenger:

Vikarene har alltid en veldig fin evne til å få god kontakt med eleven. De klarer å få eleven til å jobbe eller tar dem med ut, hvis det trengs. Litt sånn ekstra oppfølging. Men den pedagogiske kompetansen er ikke alltid til stede, da. Det blir litt sånn at de hjelper til hvis det skulle være noe, men, ja.. Det har mye å si at det er en faglært som deltar i klasserommet.

Samtidig er lærerne ved case-skolene klare på at utbyttet av hjelpen fra en assistent kan variere med arbeidsoppgaver og behov. Flere av lærerne peker på at de ansattes kompetanse og ferdigheter kan variere. Det trengs dessuten mer enn kompetanse i et fag for å mestre viktige deler av arbeidsoppgavene man har i et klasserom:

Det varierer. På papiret ser det ut som om vi har veldig mange ressurser, men kvaliteten er ikke alltid der.

Samtidig fremhever lærerne hvordan andre yrkesgrupper er viktige i arbeidet med elevene. Dette gjelder spesielt elever med spesialpedagogiske behov eller med elever som befinner seg i en gråsoner der de har behov for ekstra hjelp, men ikke har rett til spesialundervisning. En av lærerne beskriver betydningen av et tett samarbeid med spesialpedagoger på følgende måte:

De timene der spesialpedagogen er inne i klasserommet er ganske flott, altså. Hvis det er noen elever vi er vant med at har ekstra spørsmål, sliter med en oppgave eller å forstå et opplegg, så er hun veldig på med å veilede eleven. Det gjør at vi får mere fri til å veilede andre elever også. Det å være to lærere i et klasserom er ganske flott, altså, når det lar seg å gjøre. Det er jo litt variabelt, men én til tre - fire timer i uka får jeg lov til å ha med meg spesialpedagogen i klasserommet. Det er like bra hver gang.

På denne måten kan det for lærerne oppleves lettende at andre yrkesgrupper tar seg av noe av kontakten med elevene, og kanskje spesielt de elevene som kan

oppleves som krevende. Flere lærere og skoleledere beskriver hvordan helsesykepleiere, miljøarbeidere og andre yrkesgrupper kan gi elevene nødvendig støtte. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at elevene opplever dette som en fullgod erstatning. Dette perspektivet diskuteres nærmere i kapittel 6.

Læreren som er gjengitt i sistnevnte sitat, beskriver videre at både lærere, vikarer, assistenter og andre yrkesgrupper kan ha varierende kompetanse. Hovedpoenget her er at det ikke alltid er en tydelig arbeidsfordeling mellom de voksne i klasserommet, og dette kan medføre at ekstraressurser blir dårlig utnyttet. Dette er også noe som skolelederne i denne studien er inne på. En skoleleder knytter en høyere lærertetthet grunnet lærernorm opp mot lærernes kompetanse og en tydelig rolleforståelse:

Dersom du som skoleleder ikke er ganske tydelig på hva ressursen skal brukes til, og hjelper til med å få det til å fungere, så blir det fort fire voksne som står og blomstrer og én som underviser. Derfor må du være ekstra tydelig. Hadde jeg fått ti lærere til, så skulle jeg klart å bruke dem godt.

Vi ser her at skolelederen påpeker hvordan organiseringen av lærere er vesentlig for god undervisning og godt utbytte for elevene, noe lærerne synes å være enige i. Mange lærere trekker frem at det ikke alltid er høyere lærertetthet, men heller høyere voksentetthet som er nødvendig. En barneskolelærer utdyper det slik:

I stedet for at du gir ekstra hjelp til dem som trenger det, så må du lage et helt eget opplegg til dem som ikke klarer å følge den undervisningen resten av klassen får. Hvis jeg ikke har assistent, så må jeg lage tre egne opplegg til disse tre elevene og et opplegg som fungerer fint for de andre 13.

Denne læreren forteller at en assistent kan bidra overfor de elevene som trenger tilpasning. Samtidig er det tydelig at denne assistenten må ha tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter for å kunne gjennomføre et eget undervisningsopplegg for elever med særskilte behov. Elever med særskilte behov er diskutert videre i kapittel 6.

Oppsummert ser vi at lærerne og skolelederen fremhever betydningen av ekstraressursers kompetansen og ferdighetene, og at en ekstra assistent eller lærer i klasserommet ikke automatisk dekker et behov. Det er dessuten viktig at man avklarer roller og arbeidsoppgaver. Vi skal videre se på hvordan lærernes arbeids hverdag og arbeidsbyrde oppleves av informantene i denne rapporten.

5.3 Læreres arbeidshverdag og arbeidsbyrde

Flere offentlige utredninger, som for eksempel Ekspertutvalget for lærerrollen (2017) og stortingsmeldingen *Læreren - rollen og utdanningen* (Meld. St. 11 (2008-

2009)), peker på en rekke endringer som lærerrollen har vært gjenstand for i løpet av de siste 20 årene. Nasjonale føringer og ulike satsninger fra politikere og utdanningsmyndigheter har bidratt til en sterkere profesjonalisering av læreryrket. Samtidig har lærere stadig blitt påført flere oppgaver og ansvarsområder som utvider rolleforståelsen når det gjelder både arbeidsbyrde og krav til kompetanse. Et eksempel er de tverrgående temaene i fagfornyelsen, der særlig Folkehelse og livsmestring fordrer en kompetanse lærere ikke har med seg fra lærerutdanningen eller de aller fleste masterstudier.

Det å balansere disse mangfoldige, sammensatte og til tider motsetningsfylte forventningene fra ulike aktører kan være en krevende øvelse, både for skoleleder og lærere. Det at lærertettheten er underlagt en pålagt norm, i motsetning til andre yrkesgrupper i skolen, kan medføre at lærere prioriteres på bekostning av disse. Dette kan igjen forsterke denne tendensen til å utvide lærerrollen fordi lærere overtar oppgaver disse yrkesgruppene ellers ville hatt.

Den generelle arbeidsbyrden til lærere kan være viktig å fange opp. Arbeidsmengde, mangel på veiledning fra arbeidsgiver og lite støtte og oppfølging fra ledelsen settes i sammenheng med at enkelte lærere slutter i jobben (Hollup og Holm, 2015). Innenfor læreryrket har man over flere år snakket om praksissjokket. Begrepet beskriver overgangen fra høyere utdanning til yrket som lærer, og det gapet man kan oppleve mellom det man lærte på studie og den hverdagen man møter som fersk lærer (Hollup og Holm, 2015). Med andre ord er arbeidshverdagen til lærere sammensatt og den opplevde arbeidsbyrden vil trolig variere både med erfaring, ansvarsområder og hvorvidt man er kontaktlærer eller faglærer. På spørsmål om hvordan lærerne opplevde arbeidshverdagen og arbeidsbyrden, får vi litt ulike svar. Samtidig viser flere lærere til at elevsammensetningen i særlig grad påvirker deres opplevelse av arbeidsbyrden:

I den ene klassen min er det en krevende gjeng. Det er i anførselstegn kun 27 elever. Men av disse 27 så var det såpass mange utfordringer at det føltes som dobbelt så mange.

Vi ser her at læreren nettopp beskriver hvordan arbeidsbyrden knyttes opp mot elevsammensetningen i klasserommet, kanskje fremfor antall elever per lærer. Det er flere lærere som fremhever hvordan det å være to pedagoger inne i klasserommet gjør at man opplever seg mer rustet til å håndtere elevmassen og arbeidshverdagen sin. En lærer på barneskolen beskriver samarbeidet slik:

Nå har jeg 15 elever (som kontaktlærere) og det går greit, men det er også på grunn av et godt samarbeid. Samtidig merker jeg jo at det er jo mye jobb, man vil jo gi hver elev den oppmerksomheten den fortjener. Alle foreldre som sender e-post skal jo få et like godt svar selv om det er kanskje mail nr. 5 den dagen. Vi har et veldig godt samarbeid. Jeg deler klasse med en annen kollega, og vi deler veldig

jevnt på arbeidet der også da. Vi er samlet om at alle de 30 barna er begge, på en måte.

Det ser nettopp ut som dette kollegiale samarbeidet har en betydning for hvordan lærerne i denne studien opplever arbeidsbyrden. Det å kunne dele og diskutere situasjonen i klassen, samarbeide om elever man er bekymret for og/eller diskutere undervisningsopplegg ser ut til å være en viktig faktor, i det minste for enkeltlærere. Det er interessant å merke seg at lærerne i denne studien ser ut til å fremheve andre aspekter ved klasserommet enn antallet elever for hvordan de opplever arbeidshverdagen. Samtidig svarer en av lærerne i denne undersøkelsen følgende på spørsmål om hvorvidt de kunne trengt en ekstra lærerressurs over en periode:

Det hadde definitivt vært et pluss. Det er jo utmattende, man er jo skikkelig sliten. Men man gjør det jo fordi man er glad i barna, og jeg tenker jo at alle monner drar. Hvis noe skjer i friminuttet mellom to elever, så kan jeg ta den konflikten. Men er man alene med 28 elever for eksempel, og noe skjer. Da har man ikke mulighet til å ta tak i det. Man må bare prøve å balansere mange elever på lite tid.

Her ser vi at ekstraressurser er velkomne og at flere lærere kunne vært en idealløsning for å bedre arbeidshverdagen. Samtidig virker det som at lærere ivaretar elevperspektivet og kanskje på mange måter setter elevenes læringsutbytte fremfor sin egen arbeidsbelastning. Derfor er det kanskje også naturlig at i de klassene hvor man har en eller flere elever som sliter, så retter også lærerne mye av energien og fokuset mot disse. Vi skal i neste avsnitt se nærmere på lærerrollen.

5.3.1 Elevenes bakgrunn påvirker lærerrollen og arbeidsbyrde

Under denne overskriften ser vi på hvordan lærerne i studien opplever lærerrollen. Opplevd lærertetthet og arbeidsbelastning påvirkes også av den lærerrollen en lærer tar - eller opplever at kreves av dem. I utvalget vårt finner vi at elevsammensetningen og det vi kan kalle sosiodemografiske forhold bidrar til å forme læreres rolleforståelse. Opplæringsloven og læreplanverkets overordnede del vektlegger også det spesielle ansvaret en lærer har for barn og unges oppdragelse, ikke bare læring. En rekke studier har vist at elevenes trivsel på skolen er nært knyttet til deres relasjon med lærerne (Danielsen, 2012; Sabol og Pianta, 2012). God klasseledelse innebærer blant annet at læreren evner å skape slike trygge relasjoner med elevene, og legge til rette for at det også etableres et godt fellesskap, faglig og sosialt, mellom elevene¹³. Hva dette innebærer i praksis avhenger imidlertid av elevsammensetningen i en klasse og de forutsetningene elevenes foresatte har for

¹³ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/>

å kunne støtte elevenes skolearbeid og utvikling. En lærer ved en ungdomsskole som befinner seg i et boligstrøk med en høy innvandreretetthet, beskriver lærerrollen slik:

Det er litt som å være foreldre til disse elevene. At de hele tiden skal ha noen å støtte seg til. Gjennom å ha et tett forhold til elevene kan vi bygge opp foreldrene. Det blir mange samtaler og mye tid som går med til å være sammen med dem utenom undervisningen. For å trygge dem overfor samfunnet som helhet og for at de ikke skal føle at de har fått mindre enn andre. Snarere tvert om, at de hele tiden skal føle at de er viktige.

Denne læreren beskriver en rolle der relasjonen mellom lærer og elev i større grad legger føringer for hvordan denne eleven kan hjelpes og støttes, både faglig og sosialt. Læreren opplever at støtten ikke så enkelt kan delegeres til andre voksne med en relevant fagkompetanse fordi denne ikke har en slik etablert relasjon med eleven. Dette handler om en tillit som må bygges opp over tid og gjennom jevnlig kontakt. Dette kan igjen påvirke læreres syn på hvilke oppgaver de mener bør hvile på læreren og hvilke de mener de kan avlastes.

Noe som synes viktig i denne sammenheng er i hvilken grad læreren er tilgjengelig overfor elever og foreldre utenom undervisning, og særlig utenfor arbeidstid. På dette området finner en tydelig variasjon mellom lærerne ved de ulike case-skolene. Det synes som perioder med hjemmeskole og økt bruk av digitale løsninger for kommunikasjon med elever tydeliggjør disse forskjellene. Blant annet opplevde en lærer på 5. trinn ved en skole som oppfyller normen at relativt få elever benyttet seg at dette tilbudet:

Det var stort sett i skoletiden. Vi sa de kunne ta kontakt når som helst, men det var stort sett i skoletiden. En del var alene hjemme, eller mamma og pappa var opptatt med sitt.

Den samme ungdomsskolelæreren som vi siterte over, gir imidlertid uttrykk for at behovet var stort:

Jeg har en jobbtelefon, men jeg synes det er lettere å være tilgjengelig på min egen telefon slik at jeg kan lese sms eller skolemeldinger i løpet av kvelden. Nå, med Teams og når det er hjemmeskole, er jeg på 24/7. Jeg prøver å skru av varsler så jeg faktisk skal kunne ta fri på ettermiddagen. Da er det gjerne fem meldinger jeg må svare på i starten av neste dag. Dette skaper en type kaos i elevene som hadde vært mindre om jeg hadde tatt det med det samme.

Det er nettopp denne utvidede lærerrollen som kan skape et ekstra arbeidspress for enkelte lærere fordi de bruker mer tid på å følge opp elevene og fordi de er tilgjengelige langt utover vanlig arbeidstid. Vi ser dessuten gjennom intervjuene

at koronapandemien har hatt en påvirkning på arbeidsoppgaver og arbeidstid. Det kan se ut som det her, i likhet med studien til Caspersen med flere (2021) er kontaktlæreren som har opplevd størst arbeidspress og bekymring for enkeltelever.

5.3.2 Lærernes opplevelse av arbeidsbelastning under koronapandemien

Det viste seg i mange tilfeller å være vanskelig for lærere å vurdere hvorvidt endringer av skolehverdagen og arbeidsbelastning grunnet koronapandemien ble påvirket av skolens lærertetthet. Vi mener likevel det er relevant å inkludere beskrivelser av hvordan lærerne opplevde situasjonen under koronapandemien fordi dette også setter funn relatert til lærertetthet i perspektiv.

Flere lærere i denne undersøkelsen påpeker hvordan koronapandemien og spesielt perioden med stengte skoler har medført en økt arbeidsmengde. Enkelte lærere opplevde økende press med bakgrunn i et voldsomt søkelys på lærere fra mediene og med bakgrunn i at man ikke helt visste hvilke tiltaksnivå man befant seg på, bare noen dager i forveien. En av lærerne i denne studien beskriver dette på følgende måte:

Det gjør ganske mye med oss, ting som kommer frem i media. På et tidspunkt ble det vel sagt at vi skulle lage undervisning både for hjemmeskole og timer på skolen og da kjente jeg at det boblet litt. Jeg har selvfølgelig lyst til å gjøre det, men du strekker ikke til. At det da blir pålagt og du føler at du ikke gjør god nok jobb hvis du ikke gjør det, det synes jeg er veldig urettferdig. I hvert fall for en person som meg som er pliktoppfyllende og føler på et veldig stort ansvar.

Den samme læreren påpeker at «ting endrer seg hele tiden». Dette medfører en økt bekymring for at elevene sliter og en usikkerhet på hvordan elevene kan vurderes faglig på bakgrunn av et mangelfullt vurderingsgrunnlag. Som nevnt er det flere av lærerne som har opplevd en økt arbeidsmengde, men også en hyppigere kontakt med elever og foresatte som har ført til merarbeid på ettermiddager og kvelder. Et interessant moment her er at lærerne i denne studien ser ut til å fremheve to egenskaper ved foreldregruppen som gir utslag på arbeidsmengden deres. En av informantene beskriver dette slik:

Det var mange foreldre som var veldig på. Noen var fornøyd, andre misfornøyd. Etter hele dager med undervisning måtte vi bli sittende igjen på trinnet og justere undervisningsopplegget basert på tilbakemeldinger fra foreldre og fra ledelsen. Dette var jo ukjent terreng, og vi måtte hele veien justere oppleggene og lage nye opplegg, det var heftig.

Denne læreren arbeider på en skole med en høyt utdannet foreldregruppe og mener mye av den økende kontakten med foreldregruppen også handlet om at foreldrene var opptatt av at barna deres skulle få det tilbudet de hadde krav på. Sistnevnte beskrivelse av foreldregruppen er interessant i kontrast til hvordan en annen informant beskriver opplevd arbeidspress i relasjon til foreldregruppen på en ungdomsskole i et boligområde med høy innvandretetthet. Elevene går på 10. trinn og skal velge retning og søke videregående skoler under pandemien:

Både jeg og elevene opplever det som litt tøft. Det er ganske mange foreldre her som ikke har gått på videregående skole. Så det er foreldre som ikke vet hvordan skolen fungerer.

Sistnevnte informant setter det i en relasjon til at elevene ikke får veiledning hjemmefra i videre yrkesvalg og at foreldrene ikke kjenner til de forskjellige systemene med søknader og derfor får kontaktlæreren denne rollen. På denne måten kan det se ut som både lærere som har hatt elever som kommer fra hjem med høy sosioøkonomisk status og elever som kommer fra hjem med lavere utdannende foreldre har opplevd en økt arbeidsmengde med hensyn til foreldregruppen de har forholdt seg til.

Vi finner også at flere av case-skolene har avlastet lærere ved å involvere andre yrkesgrupper tilknyttet skolen. En skoleleder forteller at helsesykepleiere har blitt brukt til kontakt med elevene som ikke handler om fag. Helsesykepleierne har tatt telefoner til elever som ikke har møtt digitalt eller senere fysisk på skolen, og også møtt opp på døren til disse elevene. Der har de også gitt informasjon til foreldre. Samtidig vet vi at det er mange skoler som har måtte omdisponere helsesykepleie til smittevern, smittesporing eller testing under store deler av koronapandemien (Caspersen et al., 2021). På andre skoler forteller lærerne at det er en jobb de selv har tatt på seg.

5.4 Lærernes trivsel, helse og ønske om å fortsette i jobben som lærer

Skaalvik og Skaalvik (2013) fant i sin studie at opplevelsen av utmattelse og manglende trivsel var de forholdene som i størst grad predikerte ønsket om å forlate læreryrket. Forhold som f.eks. tidspress hadde en effekt på ønsket om å slutte som lærer kun dersom det medførte utmattelse. Økt lærertetthet kan derfor potensielt bidra til å redusere frafall fra yrket fordi man har flere å dele arbeidsbyrden på. Dette kan gjøre det lettere for lærerne å hente seg inn og påvirke opplevelsen av å mestre jobben. Det er imidlertid en mangel på studier som ser på disse sammenhengene i en norsk kontekst.

I intervjuene med lærere fikk de derfor spørsmål om de selv opplevde at bemanningssituasjonen påvirket dem ift. trivsel og motivasjon for jobben. En lærer på 5. trinn beskriver trinnet inneværende skoleår som «*et trinn med store utfordringer*», både faglig og sosialt, i tillegg til et høyt antall timer med spesialpedagog. Skolen ligger godt innenfor normen både på småskolen og særlig på mellomtrinnet. Læreren opplevde at trinnet fikk tilført ekstra lærerressurs samt assistent. På spørsmål om hva det har betydd for trivsel og jobbmotivasjon, svarer læreren:

For meg er det avgjørende. Det er klart det ikke er motiverende om du må dra og dra, og ikke kommer igjennom opplegget, slik som vi følte det i begynnelsen av skoleåret. Nå som vi har fått andre voksne inn, er det helt avgjørende for min motivasjon og mestringsfølelse, rett og slett. Det er lettere å få ting gjennomført. Så veldig stor betydning.

Bemanningssituasjonen inkluderer både lærertetthet og voksentetthet målt i antall stillinger inneværende skoleår. For mange av lærerne var det naturlig nok ikke så enkelt å isolere vurderinger av lærertetthet fra den opplevde bemanningen gitt koronasituasjonen i skolen høsten 2020. Koronapandemien og konsekvensene av denne ift. smittevern og fravær blant lærere har medført en forsterket belastning. Flere gir uttrykk for at dette har gått ut over læreres trivsel, slik som denne læreren:

Det påvirker alles trivsel. Jeg har ikke snakket med en eneste lærer på et eneste team som ikke har vært påvirket negativt de månedene her. Alle synes det er mye mer negativt, og alle er mye mer stresset. De savner sånn som det var før. Samtidig som det har blitt mer åpenhet rundt å snakke om det da. Det synes jeg har vært en fin bivirkning, at det er mye lavere terskel for å si ifra om at man er demotivert eller ikke har hatt en så bra dag eller er litt lei. Det har bidratt til litt mer samtale også. Jeg føler aldri at jeg har hatt noen problemer med å innrømme det, men jeg vet jo at det sitter langt inne hos noen. Så ja, jeg tror nok at det er mye lavere terskel nå.

Ved spørsmål om hva lærerne synes har vært mest utfordrende med perioden på gult og rødt nivå løfter flere av informantene frem det sosiale og mellommenneskelige aspektet og at smittevern til en viss grad har ført til hva enkelte beskriver som psykisk stress. Det er interessant at flere lærere nevner psykisk stress som en faktor under koronapandemien, men de knytter dette mot forskjellige forhold ved skolens virksomhet. Blant annet sier en lærer følgende:

«Vi ser jo ikke kollegaene våre noe særlig. Vi har friminutt adskilt fra de andre. Hele den sosiale biten som en gang var på skolen er tatt vekk. Nå er vi sosiale med din egen klasse og dine nærmeste kollegaer ellers er vi ikke sosiale».

Den samme læreren forklarer at dette påvirker den psykiske belastningen ved å gå på jobb og at man ikke har den samme lysten og gleden ved å være på arbeidsplassen. Dette er kanskje naturlig når noe av den sosiale biten blir borte fra arbeidsplassen. Informantene løfter også frem usikkerhetsmomentet rundt smittevern og at man på en måte faller mellom to stoler fordi læreryrket, til tross for at man omgås mange barn og unge, ikke kategoriseres som et særlig utsatt yrke. Denne usikkerheten ser ut til å ha vært spesielt fremtredende mot julen:

Den usikkerheten går jo på psyken løs. Det går på psyken når du hele tiden må bekymre deg for om man kan komme i karantene og alle andre har hjemmekontor. Vi går oppi barn, men jeg får bare lov til å være med 5 hjemme, men her kan jeg være med 40. Så det er klart at sånn nå som det nærmer seg jul så går man litt og kjenner på det. Det har vært belastende for alle egentlig. Jeg tror ikke det er noen som har seilt igjennom den høsten uten å ha kjent på den. Det er mye bekymring.

Her kan vi se at informantene både påpeker bekymring for egen smitte ved at man omgås mange elever i løpet av en skoledag, men også en bekymring for om man kan smitte andre og om man kan være med familien i julen. Med andre ord har lærerne måtte forholde seg til mye usikkerhet i denne perioden som kan ha ført til psykisk belastning. På den andre siden ser det ut til at smitteverntiltakene i hovedsak har vært en tidstyv fremfor at det har ført til spesielle utfordringer for lærernes arbeidsmengde og/eller annet type stress:

Vi synes det var veldig greit og overkommelig. Det å vaske bordene og sprite utstyret og alt det var jo veldig mye styr. Vi hadde en liste, men vi skulle jo også vaske håndtakene på toalettet og så det var mye å huske på. Alt dette var jo ganske mye ekstra, men vi lærte jo oss etter hvert en rutine. Men jeg vet ikke, vi vasket bordene hvert fall tre ganger på en og en halv time.

En annen lærer beskriver det samme på følgende måte:

Det var selvfølgelig kjempestort søkelys på smittevern og å få 400 elever til å vaske hendene hver gang de skal inn og ut, hvordan de skal sitte, ikke bytte stol er jo vanskelig, for de er jo barn. Tiden gikk mest til praktiske ting, hvem skal være hvor? Hvor skal man vaske hendene? Hvilken garderobe skal man bruke? hvem skal være ute i friminuttene? Brukte en uke på det, så kom det faglige etter hvert.

Dette ser ut til å være noe de fleste lærerne i dette utvalget har opplevd. Smitteverntiltak krevde i hovedsak mye tid og måtte til dels prioriteres fremfor at man kunne sette søkelys på læring. Samtidig påpeker informantene at elevene var veldig flinke og opptatt av smittevern, og på denne måten fikk også lærerne dra hjelp av at elevene var opptatt av det.

5.4.1 Sykefravær

Undervisningssektoren har over en del år hatt et relativt høyt sykefravær sammenligne med andre sektorer i norske arbeidslivet, selv om de ligger betydelig lavere enn helsesektoren. Fjerde kvartal 2019 lå sykefraværet i undervisningssektoren på 6,5 prosent, og tilsvarende periode året etter var det steget til 6,9¹⁴. Denne økningen er ikke uventet med tanke på koronapandemien og smittevernråd som anbefaler en lav terskel for å holde seg hjemme ved milde forkjølelessymptomer. Ifølge tall fra NAV¹⁵ skyldes økningen primært sykdommer i luftveiene, men det er også funnet en økning i muskel- og skjelettlidelser samt psykiske plager og lidelser. Dette kan indikere at økningen også delvis kan tilskrives en økt belastning eller stress som følge av koronapandemien. Man kan imidlertid anta at denne belastningen både kan være arbeidsrelatert og knyttet til familie- og privatliv.

I intervjuer med lærere og skoleledere spurte vi også om læreres opplevelser av arbeidsbelastning kunne påvirke sykefravær. Som en lærer i utvalget formulerte det: «Hvis det er et yrke det er vanskelig å være syk i, så er det lærer». Dette ble begrunnet med at man til tross for sykdom likevel opplevde å ha et ansvar for klassens undervisning. En annen lærer relaterte dette spørsmålet til det vi kan kalle en form for sykenærvær; at man går «på jobb» selv om man på grunn av sykdom burde vært hjemme.

Forskjellen er at du sitter hjemme og jobber, og sender det til den som i så fall går inn og vikarierer. (...) Det er et yrke der det er lettere å gå på jobb syk, enn å være hjemme.

Ifølge tall fra STAMI¹⁶, er sykenærvær særlig utbredt i de yrkesgruppene som også oppgir forholdsvis høyt legemeldt og egenmeldt sykefravær. Man kan se for seg at dersom man opplever at det å holde seg hjemme ved sykdom ikke gir rom for å redusere arbeidsbyrden og dessuten har negative konsekvenser for elvene, er det lett å gå på jobb likevel. Denne type yrkesstolthet er gjerne noe ledelsen og kolleger anerkjenner. Når denne kombineres med den «dugnadsånden» man har appellert til under koronapandemien kan dette imidlertid øke den fysiske og mentale belastningen. Som en skoleleder påpeker:

Det som er interessant er at til tross for det kjøret og det presset vi har (grunnet koronasituasjonen), de kjappe endringene og mangelen på forutsigbarhet, så har vi lite sykefravær. Vi har lærere som kommer på jobb. Når de skal være borte ordner de omtrent selv med vikar. De har omsorg for elevene og for hverandre. En sånn ærekjærhet i forhold til jobben sin og det synes jeg er helt fantastisk. Jeg er

¹⁴ www.ssb.no/sykefratot/

¹⁵ www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/sykefravar

¹⁶ <https://noa.stami.no/tema/helseutfallarbeidsskader/sykefravar-selvrappoert/sykenarvar/>

veldig engstelig for hvor lenge det varer. Til å være en så stor skole med så mye trykk så har vi et lavt sykefravær.

Den samme bekymringen for slitasje over tid fant man blant skoleeiere og skoleledere i Korona i grunnskolen-studien også (Caspersen m.fl., 2021). På sikt kan en slik arbeidssituasjon, preget av høye krav og lav kontroll grunnet manglende forutsigbarhet og uklare rolleforventninger, øke risiko for helseplager som igjen kan medføre høyere langtidsfravær (Knardahl, Sterud, Nielsen og Nordby, 2016). Lærere og skoleledere ble også spurt om de erfarte at den økte belastningen grunnet koronasituasjonen og smittevern på skolen hadde medført et høyere sykefravær. En skoleleder bekrefter dette:

Det har jo vært ganske høyt sykefravær i forhold til hva vi bruker å ha. (...) Jeg har en kollega som hadde 17 sykemeldte. Vi har ikke helt vært der. Men i vår målestokk har det vært høyt fravær når mange har vært borte på én dag. En ting er det som er koronarelatert med venting på testing og sånne ting. Så har du alt det andre man vanligvis har i tillegg. Med ansatte som har gamle syke foreldre, ryggoperasjoner - alle de tingene som kommer i tillegg som er der uansett.

I vårt datamateriale fra intervjuer med case-skolene finner vi imidlertid ikke et entydig bilde av sykefraværssituasjonen på det tidspunktet data ble samlet inn. En lærer ved en barneskole på gult smittevernsnivå i en by med relativt høyt smittepress svarer følgende:

Det er en del vikarer som følge av at man som lærer tester seg hyppigere da. Eller velger å teste seg. Så det er litt vikarer. Men jeg tror ikke det er så veldig mye sykdommer. Jeg tror ikke vi har noe høyere fravær enn det vi har hatt tidligere.

Dette er en vurdering som deles av flere skoleledere også, slik som denne:

Vi har ikke et høyt sykefravær på grunn av dette, det har ikke vi. Vi prøver å ta godt vare på dem, men det er mye vi ikke får gjort. Vi er så mange at vi får ikke samles felles, får ikke ha julebord eller fotballtur.

Skolelederen opplever at vedkommende som arbeidsgiver ikke har tilgang på de sammen møtepunktene for å kunne gi støtte til lærerne og tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø. Mange tradisjonelle arenaer, som personalmøter og julebord, foregår digitalt eller må avlyses rett og slett. Sosial støtte er en viktig buffer mot de negative effektene av høye krav og lav kontroll (Knardahl m.fl., 2016).

Vi har noen som synes situasjonen er veldig slitsom, men majoriteten er veldig konstruktive. De er sjeleglade for gult nivå, det er jo blitt den nye normalen. I dag var det stor glede når vi bare kunne åpne og møte elevene våre fra kl. 8. Selv om det betyr en masse ekstraarbeid, for vi hadde lagt en annen plan for denne uken.

Men de hev seg rundt likevel. Det er klart, det er jo frustrasjon generelt. Fordi man opplever kanskje at skolene har planer, men så er det bare å svitsje. Så forstår man (myndighetene) ikke helt hva det vil si å svitsje.

Skolelederen gir uttrykk for at det forventes mye av skolen ift. ekstraarbeid og omstillingsevne. De opplever at det ikke alltid er forståelse i sektoren eller hos myndighetene for hva dette innebærer i praksis.

5.4.2 Ønske om å fortsette som lærer

De fleste lærere trives i jobben og ønsker å forbli i yrket. Det er imidlertid studier som rapporterer at rundt én av fem lærere sier de ofte tenker på at de skulle hatt et annet yrke (Skaalvik og Skaalvik, 2013). Man har over flere år sett en tendens til avskalling fra yrket blant eldre lærere (BBS, 2019). Disse har i stor grad gått over til yrker i andre sektorer. Tall fra Statens pensjonskasse viser også at det vært en nedgang i antall lærere som søker AFP siden 2015. I 2020 fant man imidlertid at antallet søkere økte med 10 prosent. Fremtiden vil vise hvorvidt dette er en kortvarig effekt av koronapandemien eller om det også representerer en langvarig endring som reduserer tilgangen på kvalifiserte lærere i skolen. En lærer på 1. trinn svarer følgende på spørsmålet om situasjonen påvirker motivasjonen til å fortsette som lærer:

Vi har hatt mange runder med oss selv på kontoret i år. Jeg vet at de andre har vært og sett på stillingsutlysninger. Det er lite luft i løpet av en dag, slik vi var heldige å ha før, av og til.

Læreren opplever at skolehverdagen på gult smittevernsnivå gir svært lite rom for pauser, og man får inntrykk av at det oppleves såpass belastende at det for noen reduserer motivasjonen for å jobbe som lærer. Kjernen i lærerrollen beskrives gjerne som den aktiviteten de utfører i timene gjennom undervisning og i dialogen med elevene. Man antar at det er særlig på dette området lærere søker profesjonell tilfredsstillelse og henter sin motivasjon til å fortsette i yrket (Ekspertutvalget for lærerrollen, 2016). Flere lærere vi har intervjuet bekrefter dette:

Det er derfor jeg har blitt lærer, at jeg får være i klasserommet med barna. Det er alt det som kommer utenom som har gjort at jeg tenker «OK, er dette noe jeg ønsker å gjøre i 40 år til?»

Noen lærere relaterer dette til en opplevelse av for lite støtte eller avlastning, at man opplever å «stå alene»:

Jeg er veldig glad i jobben og elevene, men vi kan ikke gå i 10 år til og ha den arbeidsbelastningen som vi har i vårt yrke. Noe må gjøres. Hvis ikke

lærersituasjonen bedrer seg, så kan det gi frafall fra læreryrket. For det er både fysisk og psykisk tungt – og ofte stå i det alene.

Dette kan også handle om å være flere «øyne og hender» i møtet med elevene i klasserommet, enten det dreier seg om tolærerordning eller bedre voksentetthet. En relativt fersk lærer på en ungdomsskole sier det slik:

Det er en spennende hverdag og jeg liker utfordringer. Men jeg ser at jeg ikke kan bli så lenge på denne skolen. Det tror jeg ville blitt for mye. Jeg tenker jeg kan være her en runde til (følge et trinn fra 8 til 10 klasse).

Vi finner imidlertid at det å være lærer også kan være nært knyttet til egen identitet, og at det derfor er vanskelig å se for seg et annet yrke. En lærer på 5. trinn ved en skole som ikke oppfyller normen de siste tre årene svarer følgende på spørsmålet om det å skulle søke seg bort fra læreryrket:

Nei, men det er nok fordi jeg aldri har sett for meg noe annet enn å være lærer. Jeg føler ikke at jeg har noen andre alternativer. Også har jeg en veldig fin gjeng. Det er selvsagt krevende, men vi har en åpenhet som gjør at barna forstår at de voksne også kan ha en dårlig dag.

Det å oppleve at man har en meningsfull jobb, og særlig om man ser på jobben som et kall, er positivt relatert til jobbengasjement og psykologisk motstandskraft (resiliens) blant lærere (van Wingerden og Poell, 2019). Det kan også redusere sannsynligheten for at man ønsker å slutte i jobben (Humprey, Nahrgang og Morgeson, 2007). Denne sammenhengen er imidlertid sterkere dersom man også opplever at man har tilgang på sosial støtte, særlig fra kolleger, og selv kan påvirke hvordan jobben skal utføres (van Wingerden m.fl, 2019).

Jeg tror ikke situasjonen har noen påvirkning på motivasjon for å være lærer eller ikke. Nei, jeg tror ikke det. Motivasjonen min er der selv om jeg lukter på andre ting. Prøver meg litt som leder, men tror ikke det har noe med situasjonen vi er i nå å gjøre. Mer at jeg har gjort det samme i 15 år.

Flere av lærerne vi intervjuet ga uttrykk for at de opplevde en viss slitasje, både over tid og spesielt tilknyttet korona-situasjonen i skolen. Skolehverdagen inneværende skoleår har imidlertid vært såpass annerledes og skiftende at det er vanskelig å danne seg et godt bilde av hvordan det å oppfylle norm for lærertetthet påvirker motivasjon for yrket.

5.5 Oppsummering

Case-skolene varierte når det gjaldt å oppfylle normen og grad av endring i lærertetthet over de tre siste skoleårene. Intervjuene med skolene og særlig lærerne ga

ikke et entydig bilde av hvorvidt og hvordan disse forskjellene hadde praktiske og merkbare konsekvenser. Lærerne mente stort sett at tilstrekkelig lærertetthet er av betydning for deres kapasitet til å se, hjelpe, tilrettelegge for og bygge en god relasjon med den enkelte elev. Videre påpeker lærerne at tilstrekkelig med pedagoger kan øke kreativiteten og gjøre det enklere å variere undervisningsformen. Dette motiverer elevene til å engasjere seg i timene og øker dermed lærernes trivsel. De gir imidlertid uttrykk for at det er vanskelig å vurdere hvorvidt og hvordan det at skolen oppfyller normen faktisk påvirker deres hverdag som lærer – på et spesifikt trinn og i en spesifikk klasse. De synes å ha et mer bevisst forhold til effekten av antall elever per kontaktlærer og hva dette har å si både for deres arbeidsbelastning og relasjonen med elevene. Kontaktlæreransvaret innebærer ikke bare flere arbeidsoppgaver, men representerer også en større emosjonell byrde fordi man føler et større ansvar og bekymrer seg mer for elevene. Flere lærere og skoleledere peker på 15 elever som et ideelt kontaktlæreransvar, noe som stemmer overens med tidligere politiske målsetninger. Antall elever per kontaktlærer synes imidlertid å være relatert til lærertetthet i en del tilfeller.

Gjennom dette kapittelet har vi sett at lærerne har noe varierende erfaring med lærertettheten og at voksentettheten kan påvirke hvordan lærere er i stand til å gjennomføre undervisning generelt, men også hvordan de kan følge opp enkeltelever. Vi ser at gruppesammensetningen kan påvirke hvorvidt læreren opplever at voksentettheten er viktig for arbeidsbyrden. Lærerne opplever at samarbeidet med andre yrkesgrupper er viktig, spesielt løfter lærere frem spesialpedagogene som bidragsyttere inn mot enkeltelever og at man gjerne kunne hatt flere timer med spesialpedagog i timene. Samtidig løfter informantene frem rollefordeling og rollefortolkning som viktige elementer i samarbeidet med andre yrkesgrupper, spesielt i forhold til assistenter. Her opplever informantene det som viktig at de ikke bruker for mye tid på å fordele arbeidsoppgaver på forhånd, men at assistentene vet hva de skal foreta seg i timene og/eller ukene de er med i undervisningen. Dette er også noe skoleledere fremhever som viktig.

For sin egen del opplever de fleste lærerne at koronasituasjonen har begrenset sosial kontakt med kolleger og at de har mistet mange av møtepunktene i hverdagen. Det handler også om at de bekymrer seg for å bli smittet av korona når sosial distanse ift. elevene er vanskelig. Den vedvarende uforutsigbarheten grunnet stadige endringer i smittevernsnivå eller arbeidsbelastning grunnet karantene og vikarbruk synes også å tære på trivselen. Sykefraværet i undervisningssektoren har steget fra fjerde kvartal 2019 til samme tidsperiode 2020. Enkelte av case-skolene hadde hatt et høyere sykefravær enn før, andre ikke. Flere skoleledere er imponert over lærernes evne og vilje til å tilpasse seg situasjonen og den ansvarsfølelsen de har overfor elevene. De bekymrer seg imidlertid også for den slitasjen dette medfører, og hvilke konsekvenser den kan få over tid ift. sykefravær og

frafall fra yrket. Våre funn gir ikke et entydig svar på hvorvidt lærertetthet har betydning for læreres motivasjon for yrket. Ressurssituasjonen på skolen generelt synes å påvirke den støtte og avlastning de ønsker seg. Vi finner imidlertid at lærere vi har intervjuet ikke er entydige på at dette kun, eller helst, handler om flere lærere i vanlig undervisning.

6 Elevers læring og trivsel – konsekvenser av normen og av koronaepidemien

I dette kapitlet beskriver vi hvordan lærernorm og koronapandemien, sammen og hver for seg, har påvirket elevene. Begrensninger grunnet koronapandemien gjør at vi ser på elevenes læring og trivsel ut fra lærernes subjektive oppfatninger og meninger, som beskrevet i kapittel 2. Vi ser først på hvordan elevenes læring blir påvirket av både lærertetthet og lærerkvalitet. Etter dette undersøker vi hvordan elevene påvirkes av at normen særfordeler ressurser til tidlig innsats. I tillegg ser vi på hvordan forskjellige elevgrupper kan bli påvirket av lærernorm. Etter dette ser vi på hvordan koronapandemien og lærertetthet sammen har påvirket eleven. Vi går så over til å belyse lærernes rolle og mindre gruppestørrelse for elevenes trivsel.

Som nevnt i kapittel 2, er det en metodisk svakhet at vi ikke har hatt mulighet til å intervju elever som planlagt. Elevens perspektiv er derfor i intervjuene kun ivaretatt indirekte, men vil bli bedre ivaretatt i sluttrapporten.

6.1 Lærerens rolle for elevens læring

Hvorvidt økt lærertetthet påvirker læring og skoleprestasjoner har vært hyppig diskutert, og er også tema i en tidligere delrapport som inngår i denne evalueringen (Sandsør m.fl., 2019b). En utfordring er at det er vanskelig å sammenligne skole-kontekster direkte siden det foreligger store forskjeller i organisering av skoler på tvers av land. Et gjennomgående funn er likevel at det er den faktiske endringen i lærertetthet som er vesentlig, og at det ofte krever endring av en viss størrelse for å se resultater. Det er for eksempel funnet forbedrede resultater i både lesing og matematikk da man reduserte klassestørrelsene i første trinn fra 30 til 20 i California (Jepsen og Rivkin, 2009). Lærernorm er imidlertid, som diskutert i kapittel 3, ikke nødvendigvis en betydelig endring. Kirkebøen og kolleger studerte i 2017 en økning i lærertetthet på ungdomstrinnet, og fant at denne økningen ikke påvirket elevresultater, målt i nasjonale prøver, karakterer eller

fravær. Det er verdt å merke seg at nær halvparten av rektorene i spørreskjemaer rapporterte at selv om det var en endring i lærertetthet, var den for liten til å kunne påvirke elevenes presentasjoner. Likevel fant de at skolelederne mente at økt lærertetthet har positiv virkning på elevene. Det kan være fordi økt lærertetthet gir større rom for å utvikle gode lærer-elev relasjoner og utøve klasseledelse, begge aktiviteter som kan være ressurskrevende. Vi benytter også i det følgende lærernes subjektive vurderinger av hvordan elevens læring og skoleprestasjoner påvirkes av norm for lærertetthet.

6.1.1 Lærere: Kvalitet eller kvantitet

Flere lærere beskrev i intervjuene hvordan økt lærertetthet kan føre til økt læring. Dette er til dels diskutert i del 5. En av grunnene er klasseromsledelse, som naturlig spiller inn på elevenes læring og skoleprestasjoner. En barneskolelærer formulerer det slik

Jeg har en veldig rolig gjeng, så det skal mye til før jeg merker noe på elevgruppen i forhold til forandringer. Det er en gruppe jeg fint kan ha alene når det kommer til ro, men faglig sett så skulle jeg gjerne hatt flere voksne i klasserommet

Her peker læreren på hvordan hen ikke trenger økt lærertetthet for å bedrive god klasseromsledelse, men at det likevel er fordelaktig for å sørge for god læring hos elevene. En skoleleder knytter for få lærere og læring konkret sammen slik

Elevene som henger etter, vil aldri ha mulighet til å hente seg inn igjen. Henger de etter i andre klasse, henger de fortsatt etter i sjette klasse. Og resten av klassen går videre selv om noen henger etter. Har man da ikke flere pedagoger inne, så vil de som henger etter ikke få et pedagogisk tilbud som kunne hjulpet dem videre.

Skolelederen peker på hvordan manglende ferdigheter for elever på barnetrinnet kan være vanskelig å hente inn senere. Dette er i tråd med forskning på tidlig innsats som viser at senere frafall fra videregående kan begynne med manglende kompetanse fra småtrinnet (Se Wollscheid, 2010, for en systematisk kartlegging). Skolelederen mener at flere lærere vil føre til et bedre pedagogisk opplegg for alle elevene, og dermed bedre læring. Samtidig er det viktig å poengtere at norske studier finner små til ingen effekt av økt lærertetthet på læringsresultater også tidlig i grunnskolen (Iversen og Bonesrønning, 2013; Leuven og Løkken, 2017).

Flere lærere peker på at ikke bare antall lærere, men også kvaliteten på læreren er avgjørende. En ungdomsskolelærer som har mulighet til å benytte seg av en ekstra lærer i timene beskriver det slik

I teorien så kan det fungere med flere lærere i klasserommet, men enn så lenge gjør det ikke det. Det er ikke den andre lærerens feil, men hun er veldig ny, så nå

opplever jeg det som mer arbeid å ha henne med. Jeg har ikke noe ønske om å være veileder.

Læreren beskriver at det blir mer jobb, ikke mindre, av å få en ekstra lærerressurs. Det er i tråd med funn fra TALIS-undersøkelsen, som viser at norske nyutdannede lærere får mangelfull oppfølging (Carlsten, Throndsen og Björnsson, 2020). De fleste nyutdannede lærere får hverken introduksjonskurs eller veiledning. Dette kan gå utover de andre lærerne, men også elevene, da undervisningskvaliteten kan bli påvirket. Dette samsvarer også med tidligere funn, som viser at effekten av høyere lærertetthet er påvirket av lærerkvaliteten. En evaluering av Tennessee STAR-prosjektet fant ingen effekt i de tilfellene hvor læreren hadde mindre enn fem års arbeidserfaring (se f.eks. Schanzenbach, 2006).

I dagligtale kalles ekstra lærere som er i klasserommet, men ikke bidrar, for «radiator-lærere», som peker på at de bare henger ved radiatoren. Tidligere har også elever gitt uttrykk for at kvaliteten på lærerne er det mest vesentlige for dem (Kirkebøen m.fl., 2017). Samtidig vet vi at lærer-elev relasjonen er sentral for elevenes læring (Nordenbo m.fl., 2008), og trivsel og skoleprestasjoner (Rutter og Maughan, 2002). Læreren er gjennomgående sentral for elevens utbytte av å være på skolen.

6.1.2 Overgang mellom fjerde og femte trinn

Det er en vesentlig nedgang i lærertetthet i overgangen mellom fjerde og femte trinn, samtidig som det også forventes mer av elevene. Det foreligger en endring i fag og timefordeling, elevene skal forholde seg til nye fag, og det tekstuelle materialet blir betydelig mer komplisert. Likevel blir overgangen mellom fjerde og femte trinn gjerne utelatt i diskusjoner og utredninger om overganger i opplæring, som for eksempel i NOU 2010:7 under kapittel om overganger mellom opplæringssystemets nivåer. Som beskrevet i kapittel 4, er flere skoleeier derimot svært opptatt av denne overgangen. Mens skoleeier i større grad er opptatt av styringseffekter, diskuterer vi her hvordan skoleledere og lærere mener elevene påvirkes av overgangen. En skoleleder beskriver slik hvordan flere krav kan påvirke elevene

Det kjennes heftigere ut for elevene fordi tekstene blir lengere, fordi kravene øker. De kjenner i større grad at de henger etter. Kanskje sier lærerne at de mester godt nok ut ifra forventningene, men kanskje ikke ut ifra eget ståsted. Derfor blir adferd også mer problematisk hvis man ikke har oppgaver som er åpne nok til at det kan være mange slags mestring som kan være vellykket.

Her peker skolelederen på at forventningene til økt mestring kan føre til at noen elever ved femte trinn opplever lav mestringsfølelse, og kan utagere. Det krever

mer av læreren, men man har færre lærerressurser enn ved fjerde trinn. En lærer beskriver utfordringene med overgangen fra fjerde til femte klasse slik

Vi lærte om fourth grade slump på lærerhøgskolen, at det er mye høyere nivå fra fjerde til femte. De går fra å være veldig små og mye lek, til mer tekstoppgaver og helt andre krav. Det å gå fra å ha femten niåringer til 20 tiåringer er mye. De blir ikke plutselig mye mer voksne og enklere å håndtere. Da utgjør 5 elever mye.

Læreren refererer her til «The fourth grade slump», som handler om overgangen fra å lære å lese, til å lese for å lære. Ved femte trinn får elevene derfor høyere krav til tekstlig avkodning når tekstmateriale de leser blir mer komplisert (Sanacore og Palumbo, 2008), hvilket de ikke nødvendigvis har kompetanse for å klare. I denne perioden kan også sosioøkonomiske forskjeller forsterkes (Chall og Jacobs, 2003), som gjør lærerrollen mer komplisert ved at noen elever kan trenge mer støtte for å opprettholde nivået. Andre studier har også pekt på at særlig minoritetsspråklige elever kan få problemer med skoleoppgaver i denne perioden, også de som ikke hadde det på et tidligere trinn (Arntzen, Kvifte og Hjelde, 2017).

Flere lærere beskriver hvordan sommerferien «ikke har gjort underverker», og at femteklassinger også har store behov for støtte av læreren. Flere lærere forteller derfor at det er en fordel at samme lærer følger elevene over til femte trinn for å tilrettelegge bedre. De beskriver hvordan elev-lærer relasjonen kan bidra til å forenkle en vanskelig overgang, men at det ikke er mulig med mindre lærerressurser på femte trinn.

Mange lærere og skoleledere beskriver også hvordan lærevansker manifesterer seg mer på mellomtrinnet, men at eleven ikke nødvendigvis har fått et vedtak likevel, og hvordan overgangen for disse elevene kan være ekstra tøff. Dette vil vi se nærmere på i sluttrapporten av denne evalueringen.

6.1.3 Elever med vedtak om spesialundervisning

I denne studien kan det se ut som lærerne spesielt etterlyser mer ressurser og høyere lærertetthet for å tilpasse undervisningen for elever som kan ha spesielle behov eller er i en gråsone. Dette stemmer overens med hva Haug (2011) beskriver som det utfordrende med en sammensatt elevgruppe. Her kan det handle om at det er forstyrrelser i klasserommet, utagerende atferd eller mange elever med individuelt forskjellige behov som gjør at lærerens mulighet til å henvende seg til hele elevgruppen eller tilpasse undervisningen på en adekvat måte blir hemmet (Haug, 2011; Kunnskapsdepartementet, 2016).

Flere lærere forteller i denne studien om konkrete hendelser hvor noen elever blir så utagerende at det ikke er mulig å ivareta alles behov som enkeltlærer. Blant

annet beskriver en av lærerne følgende ved spørsmål om hvordan lærertettheten påvirker arbeidskapasiteten:

Elever som ikke forstår oppgaven blir urolige, og jeg har ikke mulighet til å sitte med dem hele tiden. Da går det utover de andres læring og det jeg hadde planlagt. Men om noen kan fokusere på den gruppen, er det lettere for meg å fokusere på de andre. Vi har en elev som kaster sakser og skriker i klasserommet, og når han ikke blir ivaretatt av en voksen er det ikke et godt arbeidsmiljø. Da er det nesten umulig. Når han får veiledning og oppfølging så gjør resten av klassen mer.

Læreren peker her både på at noen elever trenger økt støtte og hjelp, hvilket kan løses med en høyere lærertetthet. Samtidig peker læreren også på at det at elever er utagerende er et direkte hinder for trivsel og læring også for de andre elevene. Som beskrevet i kapittel 3 er lærernorm beregnet utfra gruppestørrelse 2, og inkluderer derfor kun ordinær undervisning, og ikke spesialundervisning og særskilt norsk. Likevel er det ikke slik at elever med rett på spesialundervisning nødvendigvis får ressurser som tilfredsstiller behovet for tilpasning (se Barneombudet, 2017, som også inkluderer elevens perspektiv på dette). Elevene er derfor ofte likevel i klasserommet uten ekstra ressurser.

Flere lærere, skoleledere og skoleeiere beskriver hvordan en økt lærertetthet kan benyttes til at elever med vedtak på spesialundervisning i større grad kan være i klasserommet. Dette stemmer overens med sentrale aktørers ønske om at elever med spesialpedagogiske behov i større grad skal få sine behov dekt innenfor ordinærundervisningen (Nordahl og kollegaer, 2018). Sistnevnte handler om inkluderingsprinsippet i norsk skole som tilsier at alle elever skal inkluderes faglig, sosialt og fysisk (Udir.no). Samtidig kan enkeltelever ha såpass store behov at de kan være en forstyrrelse for resten av klasserommet (Markussen m.fl., 2019). På denne måten kan deltagelse i ordinær undervisningen både berøre individuelle og kollektive behov, og spenningsforholdet mellom disse.

I henhold til opplæringsloven § 5-1, skal det på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fattes et vedtak om elevens rett til spesialundervisning (Lovdata.no). På bakgrunn av dette skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for denne eleven ved skolen. Eventuelle avvik fra lovbestemmelsen må både dokumenteres og begrunnes. Lærernorm kan muligens påvirke utformingen av en IOP, for eksempel siden mer ressurser i klasserommet kan føre til at flere elever får en IOP som tilskriver spesialundervisningen innenfor klasserommet. Dette er en viktig diskusjon som vi vil komme nærmere inn på i sluttrapporten. Vi presenterer likevel noen foreløpige funn her.

En lærer beskriver hvordan alle lærere på hennes skole nå må jobbe mer spesialpedagogisk:

For noen år siden var det noen som stort sett jobbet mye mer spesialpedagogisk, men det har det gått over til at vi alle er spesialpedagoger. Det er jeg enig i, for alle må skrive IOP eller evaluere IOP og jobbe med det

Læreren beskriver en hverdag med et større søkelys på spesialpedagogikk også for lærere. Slik vil det også i større grad bli gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis som ble iverksatt i 2020, og hvor målet er at kompetansen skal være nærmere eleven. Flere lærere beskriver også hvordan det er nødvendig for dem med mer spesialpedagogisk kunnskap for å ivareta hele elevgruppen. En lærer beskriver hvordan en elev ønsker å være i klasserommet i stedet for å motta spesialundervisning utenfor klasserommet.

Han har norsk og matte hvor han kan gå på mindre grupper, men der kan han bli litt urolig, så da vil han heller være inne hos meg. Jeg tror ingen av oss vet hvordan vi skal gjøre det. Jeg føler at det er over mitt hode og mitt ansvar, så jeg gjør mitt beste for at han i alle fall skal oppleve mestring sosialt da, og føle på fellesskap og føle på trygghet, så det er det jeg kan gi han, rett og slett.

Det er tydelig at til tross for at læreren mener at hun ikke selv har den nødvendige kompetansen for å støtte og utfordre eleven faglig, er det andre ting hun kan bidra med: En følelse av å høre hjemme i klasserommet med andre elever. Den samme læreren snakker også om hvor utslitt hun tidvis kan bli, siden elevene er trygge på henne, og derfor heller ønsker å bruke henne i stedet for voksne fra andre arbeidsgrupper. Relasjonen til læreren er det mest vesentlige for eleven. Dette er et poeng som flere, både lærere og skoleledere, peker på i intervjuene: Selv om eleven har rett til spesialundervisning er det ikke nødvendigvis slik at eleven ønsker å forlate klasserommet, de andre elevene og/eller læreren. Da kan det ofte bli slik at elever med vedtak likevel forblir i klasserommet. Læreren forteller videre at:

Jeg opplever ikke at han får noe undervisning av meg, at han lærer noe av meg, fordi jeg ikke har utdannelsen til det. Jeg har ikke ressursene eller tiden til å tilpasse såpass til det han trenger. Vi har en god relasjon, klassen aksepterer han i stor grad, men læring, fag, det får han lite av. Det handler bare om være der

Flere andre lærere forteller også om lignende situasjoner: læreren har selv ikke kompetanse, ressurser eller tid til å gi en elev tilpasset opplæring. Samtidig er det slik at det er disse lærerne elevene er trygge på, og oppsøker. Det fører til en svært vanskelig spagat for lærerne, som ikke får gitt elevene det de trenger. Samtidig kan det også gå utover læring og trivsel for resten av elevgruppen.

En lærer forteller at hun har en elev som har vedtak om spesialundervisning, men at skolen likevel ofte mangler ressurser for å støtte eleven. Da må hun være alene i klasserommet med hele elevgruppen, som kan føre til utfordringer:

Hvis denne eleven plutselig går ut av døra i klasserommet, må jeg jo følge etter han. Da er det jo 29 elever alene i klasserommet. Og det er ikke 29 tente lys. De er veldig søte, men de trenger god klasseledelse for at de skal komme seg gjennom timen. Så da går det jo utover både de som trenger hjelp til å komme seg gjennom timen, men også de klarer å komme seg gjennom, men blir forstyrret av at andre ikke klarer å holde koken da.

Her peker læreren på at de andre elevene mister vesentlig læring, enten fordi de ikke klarer å jobbe selvstendig uten støtte fra læreren, eller fordi de blir forstyrret av de andre elevene. Samtidig er det andre lærere som trekker inn et vesentlig perspektiv: Elever med vedtak medfører flere ressurser som kan komme klassen til gode, mens elever i gråsonen kan bli en stor utfordring tidsmessig. To lærere oppsummerer det slik:

Lærer 1: Det er en fordel å ha noen som har vedtak, siden det utløser flere voksne.

Lærer 2: Ja, du har dem som faller imellom stoler. De er ikke så svake at de har krav på spesialundervisning, men de er svake nok til at de trenger mer støtte i klasserommet. Så har du adferdsproblem. Det er ikke sikkert det er en diagnose bak som krever en sakkyndig vurdering. Det kan være hjemmesituasjonen, utrygghet på skolen eller lite sosial kontakt med andre elever. Det tar også veldig mye av energien til pedagogen som er inne i klasserommet, om du står alene med dette.

Her peker lærerne på at det er mange forhold ved elevgruppen som påvirker hvordan lærertettheten oppleves i klasserommet. Elever med vedtak kan kreve mer ressurser av læreren, men de kan også utløse høyere voksentetthet i klasserommet, som kommer alle til gode. Samtidig er det elever som ikke har vedtak på ekstra ressurser, men trenger mer hjelp enn andre. Til sammen skaper det en sammensatt situasjon hvor det ikke bare er den faktiske lærertettheten etter gruppestørrelse 2 som påvirker hvordan opplevelsen blir i klasserommet.

Flere lærere kommer derfor med kritikk mot lærernorm, som de opplever som en teoretisk norm som ikke ser elevene godt nok. De forteller at økonomi virker viktigere enn barna, og at det er så store forskjeller innad i en klasse at en norm blir for lite fleksibel.

6.1.4 Gråsoneelever og intensivopplæring

Mange lærere forteller om elever som trenger oppfølging, men ikke har vedtak som gjør at de har krav på flere ressurser. Disse elevene er såkalte gråsoneelever, som ikke har spesialundervisning, men likevel behov for ekstra hjelp. Det gjør det

vanskelig for lærerne, som ikke får økte ressurser til å støtte disse barna. En lærer forteller det slik:

Man vil jo alltid ha flere lærere. Det handler om at man hele tiden har et knippe med elever man gjerne skulle gitt det lille ekstra. Så må man nesten ha vedtak på spesialundervisning for å kunne gi dem det. Det føles litt ugreit.

Mange andre lærere forteller om det samme. Elever som ikke har vedtak om spesialundervisning fortjener et godt opplegg i klasserommet, men det er ikke alltid like enkelt for læreren å følge opp dette. Det kan også bli et stort tidssluk. En lærer beskriver hvordan fem elever trenger ekstra forklaring av oppgavene de skal løse:

Det er ganske mye som foregår i klasserommet. Det er nok mange som ikke tenker på det, men si at man skal hjelpe de fem elevene i to minutter. Da er det ti minutter ekstra på de fem elevene og da har en sjettedel av timen gått.

Læreren beskriver her hvordan en lavere lærertetthet også kan påvirke elever som krever svært lite av læreren, fordi disse elevene ender opp med å få svært lite av lærerens tid og oppmerksomhet. Dette er i tråd med tidligere funn fra intervjuer med lærere i forbindelse med økt lærertetthet på ungdomsskoler (Kirkebøen m.fl., 2017), hvor flere lærere la vekt på muligheten for økt tilpasning.

Økt lærertetthet kan også benyttes til intensivopplæring, hvilket er en del av instruksen for lærernorm. En skoleleder forteller om hvordan han benytter det til å følge opp gråsoneelever:

Takket være lærernorm har vi tilsatt lærertyper vi vanligvis ikke har hatt. Jeg har en spesialisert leserlærer som tar tak i barn som er på vei under kritisk grense, og da har spesialisert lesekurs. Det er spesialisert lesekurs med evaluering i forkant og etterkant. Helt annen profesjonell måte å følge opp barn som er på vei til å falle fra. Og dette har veldig god effekt. Mengden spesialundervisning har gått ned de siste 3-4 årene, og det hadde jeg ikke kunnet gjøre uten lærernorm.

Her peker skolelederen på at disse elevene får intensivopplæring, som kan føre til at de både kan delta i klasserommet etter kort tid og trenger mindre ressurser på et senere tidspunkt. Dette er også målet med intensivopplæring (Udir.no), som skal være et kortvarig og intensivt tiltak som en del av den ordinære undervisningen. Flere andre skoleledere forteller også i intervjuene at de har brukt en høyere lærertetthet til intensivopplæring, som vi også har vært inne på i kapittel 4. På dette området ser vi at norm for lærertetthet i hvert fall delvis bidrar slik det er ønsket, nemlig til intensivopplæring i de grunnleggende ferdighetene lesing, skrivning og regning hos elever som trenger det, men ikke har vedtak. Skoleledere har også tidligere (Sandsør m.fl., 2019) beskrevet i spørreskjema at de bruker de

ekstra ressursene fra lærernorm blant annet til intensivkurs på første til fjerde trinn. Det tyder på at dette er en utbredt praksis.

6.1.5 Elever i sårbare situasjoner

En elev kan være i en sårbar situasjon av flere grunner. Det kan handle om eleven selv eller foreldrene har utfordringer som de trenger ekstra oppfølging for, eller at familien er i en vanskelig situasjon (Barne- og familiedirektoratet, 2021). Det viktigste kjennetegnet for disse elevene er ofte at de trenger ekstra støtte fra læreren.

Mange lærere beskriver hvordan de ikke alltid får fulgt opp elever som er i sårbare situasjoner, og at det går ut over elevenes læring og trivsel. Siden barn i sårbare situasjoner er en svært kompleks gruppe, er det umulig med en enkel løsning for å bedre deres hverdag, men det fordrer ofte å involvere andre yrkesgrupper og instanser. Skolelederne vi har intervjuet beskriver samarbeid med mange instanser for å hjelpe disse elevene.

En lærer beskriver hvordan det oppleves vanskelig å støtte elever i sårbare situasjoner på en god nok måte. På spørsmål om hva slags yrkesgrupper hun skulle ønske seg på skolen, forteller hun at:

Vi har jo barne- og ungdomsarbeidere og miljøarbeidere. Men hvis jeg skulle valgt fra øverste hylle, så ville jeg valgt en sosiallærer eller psykolog. Det kunne hjulpet elevene som sliter utover det faglige, for det er vanskelig å hjelpe dem med den kompetansen og utdanningen vi har.

Her peker læreren på at det finnes mange problemstillinger tilknyttet eleven læreren rett og slett ikke er utdannet til å ta seg av. Samtidig er det som nevnt andre lærere som beskriver at det ikke nødvendigvis holder med andre yrkesgrupper, fordi elevene primært ønsker å forholde seg til kontaktlærer. Likevel beskriver også disse lærerne ofte et godt samarbeid med andre yrkesgrupper for å støtte eleven. Spesielt trekkes helsesykepleier og miljøarbeidere frem som viktige samarbeidspartnere for læreren.

Flere lærere beskriver at det kan være svært tidkrevende å få til et godt skole-hjemsamarbeid og å opprettholde kontakt med foreldrene til noen elever, også på ungdomsskolen. Disse elevene trenger derfor mer tid fra sin lærer sammenlignet andre elever. Dette er i tråd med Iversen og Bonesrønning (2013), som ser at barn med lavt utdannede foreldre kan ha størst effekt av lavere klassestørrelse. En lærer beskriver hvordan det tidvis kan være vanskelig å kommunisere med foreldre som har minimal skolegang, og at fokuset da i større grad kan bli på å støtte eleven:

Det er litt som å være foreldre til disse barna, at de hele tiden skal ha noen å støtte seg på. Gjennom å ha et tett forhold til elevene kan vi også bygge bånd til foreldrene, men det er først og fremst ungene vi jobber veldig tett med. Vi får veldig tette bånd gjennom mange samtaler og mye tid som går til å være sammen utenom fagene.

Her peker læreren på hvordan relasjonen til eleven blir spesielt betydningsfull i sårbare situasjoner. Det kan for eksempel dreie seg om elever med kort botid i Norge der foreldrene snakker dårlig norsk, elever fra familier med vedvarende lav inntekt eller elever med foreldre som selv har lite formell skolegang. På skoler der man har en relativt høy andel elever i en slik sårbar situasjon, kan det bli mye ekstraarbeid for læreren fordi elevene kan oppleve mindre støtte hjemmefra. En skoleleder ved en skole med få slike sårbare elever trekker inn et annet perspektiv:

Jeg ser hvor stor effekt lærernormen har hatt for oss som har vært dårligst bemannet av skolene. Så kan du si «Er det disse som er ressurssterke som får ekstra midler fra staten for lærernorm?». Ja det er mulig det slår litt feil ut at det er byer og folk med høy sosioøkonomisk bakgrunn som får det. Men vi har også elever som har dysleksi og som er svake faglig og kommer til å få trøbbel i voksen alder om de ikke får den hjelpen de trenger. En perfekt ordning, nei, det er det ikke. Men det er noe av det bedre som er funnet på, på lang tid.

Her peker skolelederen på hvordan også barn av ressurssterke foreldre kan være i sårbare situasjoner eller av andre grunner trenge mer lærerressurser.

6.1.6 Hjemmeskole og digital læring

Som beskrevet i kapittel 5, er lærerne opptatt av hvordan lærertetthet kan føre til færre kontaktelever. I perioder med nedstenging og digital læring har kontaktlærere ofte vært førstelinje ut mot sine kontaktelever. Det har ført til en stor arbeidsbelastning for læreren, som indirekte har påvirket elevene. Flere lærere forteller om store forskjeller i arbeidsmengden elevene har utført. Noen elever har behandlet arbeidsoppgavene som en «meny med fag», og for eksempel valgt bort å gjøre matte. Slike elever har krevd mye tid fra lærerne. En ungdomsskolelærer forteller at:

For en periode, altså! Jeg hadde en kontaktelev som sleit mye, han sjekka ikke inn på morgenen og jeg kunne bruke en time på å få tak i han. Så måtte jeg ringe moren på jobb, så hun enten reiser hjem eller ringer til han. Og hvis de sitter og jobber på rommet sitt, så er både senga eller Playstation i nærheten, det var lett å gjøre andre ting også.

Samtidig forteller andre lærere om elever som har jobbet selvstendig, men fått manglende tilpasning. Den samme læreren forteller om elever som ble raskt ferdig med dagens arbeidsoppgaver:

Elevene kunne sitte fra halv ni til litt over ti, og så hadde de ikke mer å gjøre. Læringsutbyttet var veldig variabelt, tror jeg.

Her viser læreren hvordan lærertettheten også har spilt inn på elevens læringsutbytte. Lærere har måttet bruke mye tid på å få tak i andre elever for å få dem til å gjøre arbeidsoppgavene de skal. Lærerne har naturlig nok ikke uendelig med tid, og tiden de bruker på dette tas ut av helheten, og har ført til manglende tilpasning for andre elever. Læreren sier selv at læringsutbyttet derfor har gått ned.

Lærere ved andre skoler trekker frem elever som har fått økt læringsutbytte fordi de har fått «være i fred hjemme», og ikke blitt forstyrret av ukonsentrerte og urolige klassekamerater. Disse eksemplene er spesifikke for koronapandemien, og ville ikke blitt likt i en normalsituasjon. Likevel er dette et tema mange lærere snakker om: noen elever krever svært mye ressurser og tid av læreren, hvilket går utover resten av elevgruppen, som beskrevet tidligere. Lærers tid må brukes på oppgaver som ikke handler om læring hos elevene. Det går direkte utover de andre elevenes læring, spesielt fordi det ikke blir tid til å tilpasse bedre til andre elever.

6.1.7 Tidstyven smittevern

En stor andel av lærernes tid har i 2020 gått til å bedrive smittevern, som beskrevet i kapittel 1. Det har naturlig nok gått utover enkeltelevers læring. Flere lærere problematiserer også smittevern i forbindelse med læringen. En lærer fortalte høsten 2020 at:

Hvis samfunnet tror noe annet enn at du får et læringstap ved å drive med smittevern, så må de tenke en gang til, for det gjør det jo. I våres var det en egen verden, det går med mindre tid nå. Men en elev vil i hvert fall miste 10-12 (minutter) om dagen nå, kanskje enda mer.

Samtidig er det andre som direkte forteller at elevenes læring knapt har blitt påvirket av koronapandemien. En skoleleder forteller at:

Trinnet har hatt utfordringer fra dag én. Så jeg tror ikke covid har så mye å si.

Dette forteller om en hverdag hvor elevene og lærerne i svært forskjellig grad har blitt påvirket av pandemien, også direkte. I intervjuene er det lærere som beskriver koronapandemien som den største utfordringen for god læring, mens andre lærere opplever at de fra før hadde så store problemer at de mener pandemien ikke endrer noe. Begge sitatene er hentet fra skoler med relativt likt smittetrykk,

og i kommuner som har opplevd en del smitte. Samtidig har koronapandemien ført til så store endringer at det er vanskelig å se for seg at vi kan se en endring i læringsutbytte som en direkte effekt av lærernorm. En skoleleder problematiserer dette ytterligere ved å påpeke hvordan effekten av lærernorm i stor grad har blitt påvirket av smittevern:

Intensjonen med lærernormen var å styrke opplæringstilbudet. Det store regimet med smittevern har vært forstyrrende for den ordinære opplæringen som egentlig skal foregå i løpet av en skoleuke. Klart at man ønsker å se at lærernormen gir et læringsutbytte og at vi styrker læringsresultatene, men smittevernet kan jo for-dunkle bildet når man skal spekulere på hvor den effekten er kommet.

Her spekulerer skolelederen i at grunnen til at man ikke ser noen konsekvens av høyere lærertetthet på hans skole, kan være at skolen har vært i en ekstrem situasjon hvor smittevern har stjålet tid fra opplæring.

6.1.8 Mindre grupper og læring under koronapandemien

En bieffekt av koronapandemien har vært midlertidig mindre gruppestørrelser siden elevene hovedsakelig har vært inndelt i kohorter. På gult nivå har kohorten vært klassen, mens klassen har blitt delt opp i mindre grupper på rødt nivå. Dette er beskrevet ytterligere andre steder, for eksempel i Korona i Grunnskolen-rapporten (Caspersen og kollegaer, 2021). Majoriteten av lærere har derfor nå erfaring med mindre gruppestørrelser. Lærernorm fastsetter lærertetthet, ikke klassestørrelse. Vi mener likevel at funn fra arbeid med mindre klassestørrelse er relevant for denne evalueringen. Tidligere studier som har sett på klassestørrelse og læringseffekter har ikke alltid funnet effekter (se Sandsør, Reiling og Salvanes, 2019, for en oppsummering). En norsk studie (Iversen og Bonesrønning, 2013) fant imidlertid at elever på fjerde trinn skåret bedre på nasjonale prøver i regning med gruppestørrelse på 16 enn på 23. Det er imidlertid verdt å merke seg at effekten av lav klassestørrelse på skoleprestasjoner i all hovedsak var hos barn av foreldre med lav utdanning.

I den nåværende studien ga flertallet av lærere og skoleledere uttrykk for at kohorter på 15-20 elever har hatt positive effekter på læringsmiljøet. Til tross for at mer tid går til håndvask og desinfisering av pulter og dørhåndtak, opplever de at elevene er roligere og man kommer raskere i gang med undervisningen. En skoleleder ved en større ungdomsskole sier det slik:

Når vi nå er på rødt nivå, har vi også valgt å undervise i kontaktgruppene. Det er en luksussituasjon for en lærer å ha matte med maks 15 elever. Det å faktisk kunne sette seg ned med elevene og se dem. Ikke bare én gang, men to ganger i løpet av en time, det er helt nydelig. Samt den roen som senker seg i små grupper.

En lærer forteller om et svært krevende trinn, som har hatt utfordringer med mobbing, skolevegring og diverse annet. Læreren beskriver det som «en helt ny verden» at trinnet ble delt opp i mindre grupper grunnet korona:

Det fungerte helt utmerket. Mye lettere å få ting gjort, få lært elevene noe. Vi hadde det mye bedre enn før. Vi var to lærere stort sett hele tiden. Til vanlig kan man ofte stå med en hel klasse alene, så det var veldig annerledes. Selv om det var mye strenge regler og mye styr sånn ellers, så var selve timene veldig fine.

Læreren beskriver her en periode på rødt nivå. Flere andre lærere beskriver også hvordan små grupper kan være positivt for elevens læring, og i tillegg for klasseledelse, tilpasning og ro i timen. Læreren beskriver hvordan koronapandemien førte til at de fikk mer tid med elevene sine, og at det hadde positive konsekvenser for elevene. Også tidligere forskning har bekreftet at en god lærer-elev relasjon kan bidra til mer ro i klasserommet, og en undervisningspraksis som gir større læringsutbytte (Lazear, 2001). Flere lærere beskriver også lignende fordeler med mindre grupper og læring.

Samtidig er det flere som trekker inn at det ikke nødvendig har vært en høyere lærertetthet selv om det har vært en høyere voksentetthet når det har vært mindre kohorter. En skoleleder beskriver det slik:

Det ble kommunisert at antallet i smittevernsveilederen samsvarte med tallene fra lærernormen, og dermed hadde skolene bemanningen på plass. Det vitner om en veldig lav forståelse for interne forhold i skolen. For en lærertetthet på 15 på 1.-4. trinn eller 20 på 5.-7. trinn, betyr ikke at vi har en lærer per 20 elever til enhver tid. Elevene har 22 timer i uka, lærerne har 19,5 dersom de ikke har nedslag på kontaktlærerrollen eller andre ting. Vi har ikke rammer til å ha én pedagog per kohort til enhver tid.

På flere skoler har de blant annet brukt personale fra SFO/AKS som støtte i timene. På andre skoler har imidlertid den faktiske lærertettheten i klasserommet økt under koronapandemien. Det er blant annet fordi mange skoler har hatt mindre undervisning enn normalt – noen steder har elevene hatt kortere dager, mens det andre steder kun har vært fysisk skole tre dager i uken. En annen grunn er at spesialpedagoger og andre som egentlig jobber med enkeltelever utenfor klasserommet i større grad har deltatt med hele klassen. Som beskrevet under, har det ført til et til dels dårligere tilbud for elever med vedtak. Samtidig har det ofte ført til et bedre tilbud for resten av klassen gjennom en høyere lærertetthet. Flere lærere trekker frem at de ønsker at de alltid hadde samme lærer- eller voksentetthet som det tidvis har vært under koronapandemien. Det er tydelig at mange lærere mener at en høyere lærertetthet er positivt for elevenes læring og skoleprestasjoner.

6.1.9 Forskjellige elevgrupper under korona-pandemien

Selv på skoler med god lærertetthet har pandemien truffet skjevt. Flere skoleledere og lærere forteller at det er de elevene som trenger mest støtte som i størst grad har merket pandemiens negative konsekvenser. De forteller at det har blitt tidvis mye lydbøker og egenassistert digital læring på slike elever. Mange skoler har organisert hverdagen på andre måter enn tidligere for at alle elevene skal få møtt sine behov. En skoleleder forteller at elevene er mindre på skolen, slik at de har nok lærerressurser til elever som trenger ekstra støtte:

I vår gikk det veldig utover spes.ped timene. Da måtte vi ha alle ansatte på hver sin gruppe. Nå i høst har vi passet på at elevene som har spesialundervisning fortsatt får det, selv om de ikke får det i det omfanget de ville fått til vanlig. De får tettere oppfølging og får noe spesialundervisning i løpet av uken likevel. Når vi har elevene her færre dager i uken, så får vi til det.

Dette vitner om at skoleledere kan trenge handlingsrom for å tilpasse til situasjonen lokalt på skolen. Her har skoleleder organisert skolehverdagen på en drastisk annerledes måte for å best mulig legge til rette for hele elevgruppen. Skoleleder er avhengig av noe handlingsrom og fleksibilitet for å kunne gjøre slike tilpasninger.

Selv om flere skoler har hatt høy lærer- og voksentetthet i klasserommet under pandemien, har det ikke nødvendigvis vært like enkelt utenfor klasserommet. En lærer beskriver hvordan det er vanskeligere med samarbeid på tvers med andre yrkesgrupper under gult nivå:

Vi er på gult nivå, men det er nesten skummelt å skulle sende elever til helsesøster gjennom smittesoner i skolebygget. Elevene må jo følges, og det har man ikke samme mulighet til når man bare er en lærer.

Læreren forteller at samarbeidet med andre yrkesgrupper har blitt dårligere, og at elevene kan ha mistet viktig oppfølging av andre instanser. Samtidig kan de også ha gått glipp av vesentlig læring. Det er ingen tvil om at potensielt mindre læring over tid vil påvirke lærerne og elevenes hverdag også når koronapandemien er i en mindre potent fase. Vi kommer tilbake til dette i sluttrapporten.

6.1.10 Skoleprestasjoner i koronaens tid

I en normalsituasjon ville denne evalueringen inkludert analyser av hvordan endringer i lærertetthet grunnet lærernorm påvirker elevenes skoleprestasjoner. Koronapandemien har imidlertid medført så store endringer, som belyst i avsnittene over, at det ikke gir mening. Dette vil derfor bli inkludert i sluttrapporten i stedet. Inntil det er det dog verdt å kort beskrive tidligere norsk forskning på klassestørrelse og skoleprestasjoner. Kirkebøen m.fl. (2017) fant ikke effekter av økt

lærertetthet på skoleprestasjoner. Tre andre norske undersøkelser har tidligere ikke funnet effekt av klassestørrelse på ungdomstrinnet på karakter (Leuven, Oosterbeek & Rønning, 2008), og senere inntekt og utdanning (Falch, Sandsør & Strøm, 2017; Leuven & Løkken, 2018). Det er imidlertid funnet en liten positiv effekt av mindre klassestørrelse for elever i fjerde klasse med foreldre som er skilt eller har lav utdanning (Iversen & Bonesrønning, 2013). For vår videre oppsummering som også inkluderer andre land, se Sandsør og kollegaer (2019).

Det er også verdt å nevne at nasjonale prøver ikke viser noen trend mot dårligere skoleprestasjoner i 2020 sammenlignet med tidligere år på landsbasis. Det gjelder både på femtetrinn og på ungdomsskolen. I deler av landet hvor det har vært høyt smittetrykk ser vi derimot tendenser mot en nedgang i lese- og regningsferdigheter ved femte trinn. Det er ikke naturlig å se for seg at det er grunnet forskjeller i lærertetthet, men heller speiler de store regionale forskjellene som har vært mellom skolene under pandemien. En lærer fra en skole med høyt smittetrykk peker på dette:

På min skole var det mye hjemmeskole på våren, og min vurdering er at læringsutbytte falt noe på våren. Nasjonale prøver nå på høsten er jo tegn som tyder på at læringsutbytte på våren generelt var hakket dårligere.

Dette er ytterligere problematisert av Caspersen og kollegaer (2021) i deres rapport om konsekvenser av koronapandemien i grunnskolen.

6.2 Trivsel

I denne delen diskuterer vi hvordan elevenes trivsel har blitt påvirket av lærernorm. Elevens rett til et skolemiljø som fremmer trivsel er en del av opplæringslovens paragraf 9a. Læreren er en del av dette skolemiljøet. Studier har pekt på læreren som sentral for elevers trivsel ved skolen (Federici og Skaalvik, 2017). Samtidig fant Kirkebøen og kolleger (2017) ikke at økning i lærertetthet på ungdomstrinnet påvirket elevenes selvrapporterte trivsel i Elevundersøkelsen. Likevel viser intervjuer ofte et mer sammensatt bilde. I denne delen diskuterer vi ytterligere hvordan lærerne og skoleledere mener at elevenes trivsel påvirkes av økt lærertetthet, mindre gruppestørrelse og tettere lærerkontakt.

6.2.1 Lærers betydning for elevenes trivsel

Læreren kan være sentral for elevens trivsel på skolen, noe også tidligere studier har belyst (Rutter og Maughan, 2002). En ungdomsskolelærer beskriver hvordan det kan henge sammen slik:

I timene er elevene veldig avhengig av meg. Navnet mitt blir sagt hele tiden og jeg må være hands on hele timen. I klasserommet driver jeg hele tiden med relasjon egentlig, gjennom fag, men også hele tiden: støtte, støtte, støtte

Læreren beskriver hvordan hun jobbet med relasjonsbygging i timene. Hun beskriver senere hvordan dette er noe hun gjør for å gjøre elevene så trygge at de trives, og at det kan legge til rette for læring. Dette sammensvarer med forskning på området, som har belyst hvordan læreren legger til rette for elevens trivsel, og dermed læring (Federici og Skaalvik, 2017). Hatties metaanalyse (2009) peker også på viktigheten av læreren for elevenes trivsel og læring.

Samtidig som læreren er opptatt av elev-lærer relasjonen, forteller hun at dette er en svært tidskrevende måte å jobbe på. Å bygge gode relasjoner kan kreve tid og kapasitet. Lærere har også tidligere rapportert at de har for lite tid til å etablere gode relasjoner (Larsen og Christiansen, 2015). Flere lærere forteller at trivsel hos elever kan bli noe de må nedprioritere. Selv om de vet at det er elever som ikke trives, har de så mange oppgaver som må gjøres først, og da rekker de ikke nødvendigvis å følge opp enkeltelevers trivsel. Flere lærere rapporterer også at det øker den psykiske belastningen som lærer, som diskutert i kapittel 5. Mange lærere mener dette er grunnet for lav voksentetthet. En lærer forteller at økte lærerressurser på hennes skole gir muligheter siden hun kan ta tak i problemer når de oppstår:

Det var en konflikt med jentene på trinnet. Da kunne jeg hente ut hele jentegjengen og vi brukte en time på å løse opp i den floken. Da jeg dro hjem visste jeg at resten av klassen hadde fått opplegget de skulle med den andre læreren, og vi hadde løst opp i en ganske stor konflikt, og det var en veldig god følelse. Med flere lærere å spille på hadde jeg muligheten til å gå ut av klasserommet samtidig som noen tok seg av resten av barna

En annen lærer peker imidlertid på at å følge opp elevenes trivsel kan være periodebasert, og dermed handle mer om vurderinger enn den faktiske lærertetthet. Læreren er intervjuet i desember måned hvor det er mye jobb med karakterer, og beskriver:

Jeg tror ikke vi klarer å gjøre alt samtidig, så det blir periodebasert. Når vi har elevsamtalene, blir det elevene og deres trivsel som er i fokus. I fasen vi er i nå så kan man glemme elevens trivsel hvis vi ikke ser noe helt spesifikt. Nå er vi opptatt av å få landa vurderinger og at alle elevene skal forstå karakterene de får.

Læreren peker her på hvordan elevenes trivsel får mindre fokus i perioder fordi de er så opptatt av å gjennomføre vurderinger av elevenes skoleferdigheter. Samtidig er det altså andre lærere som er opptatt av at økte lærerressurser kan gi en fleksibilitet til å ta tak i konflikter og elevers trivsel ved behov og når det oppstår.

Gjennomgående er alle lærerne opptatt av hvordan de selv bidrar til bedre trivsel hos elevene, og hvordan kontakten de har med elevene er vesentlig for elevens trivsel. De samme lærerne beskriver også hvordan elever gjerne ønsker å få sosial støtte og hjelp av kontaktlærer, ikke nødvendigvis av andre yrkesgrupper i laget rundt læreren.

Lærernes løsninger for å bedre trivsel hos elevene handler ofte om å ha færre kontaktelever, slik at de kan ha mer tid til hver enkelt elev. Lærerne opplever at de ønsker det beste for elevene, og at det beste for elevene er flere lærere. Det bærer alle intervjuene med lærerne preg av. Alle lærerne vi har intervjuet er klar over at vi evaluerer norm for lærertetthet.

Samtidig er det verdt å merke seg at flere skoleledere og skoleeiere ikke deler samme perspektiv. De er mer opptatt av hvordan de kan jobbe forebyggende og aktivt tilrettelegge for bedre trivsel gjennom diverse tiltak som ofte ikke involverer lærerne. En skoleleder beskriver det slik:

Hvis jeg bruker pengene på å oppfylle lærernormen, så blir Per og Kari NAVere resten av livet. Det er mye dyrere for samfunnet enn at jeg skal klare å gi dem den oppfølgingen de trenger for å lykkes med livet sitt.

Skolelederen beskriver her noe han mener går direkte utover elevene: at handlingsrommet er så begrenset at man ikke kan tilpasse nok til de elevene som trenger det mest. Denne skolelederen mener at bruk av andre yrkesgrupper, som er billigere, kunne ført til bedre effekter på elevenes trivsel. Blant annet ønsker han å tilsette flere miljøarbeidere og assistenter for å bedre skolemiljøet, og for å slik øke elevenes trivsel.

6.2.2 Trivsel hos elevene i koronaens tid: Lærers rolle

Mange lærere forteller om hvordan elevene har blitt påvirket negativt i perioder med hjemmeskole. Det er flere lærere som forteller at de derfor har snakket med elevene om annet enn fag og skolen. En barneskolelærer forteller at:

Skolen er jo en arena for å treffe venner, lære, og drive sosialt samspill. Vi har elever som ikke har så mange som velger de på fritiden, og så fikk de jo ikke lov til å banke på døren heller. Så det var noen elever som så litt triste ut i ansiktet, som sa «nå er jeg lei, dette er bare trist». Derfor prøvde vi å være tilgjengelig ofte, så vi kunne slå av en prat og snakke om favorittfilmen eller helt andre ting enn skole.

I tillegg til å utvikle digitale undervisningsopplegg har altså mange lærere i denne perioden påtatt seg ekstraarbeid for å øke elevens trivsel. Det er begrenset hvor mye en lærer kan gjøre. Lærertettheten kan derfor påvirke elevens trivsel også her. En skoleleder peker på dette ved å fortelle at:

Elevene setter veldig pris på lærerne sine. Jeg har veldig mange lærere som gjør ekstremt mye for dem. Det er oppringning via Teams i tid og utide. De spiller spill og sjakk i helgen. Det er helt sjukt. Noen av de gjør altfor mye.

Kunne en høyere lærertetthet ført til bedre trivsel hos elevene i denne perioden gjennom at lærerne kunne gitt dem tettere oppfølging? Som nevnt i kapittel 5, er lærerne ofte opptatt av hvor mange elever de er kontaktlærer for. Tidvis har det blitt svært mye jobb, og ikke vært mulig å støtte alle elever som ønsket.

Samtidig ser vi av koronapandemien helt tydelig lærers betydning for elevenes trivsel. På flere skoler har de forsøkt å bruke andre yrkesgrupper til å ta en del av kontakten med elevene. En skoleleder forteller at:

Vi lagde en hjertetelefon, med sosiallærerne og helsesykepleiere, hvor elevene kunne ringe inn hvis de lurte på noe, eller var deprimerte. Den var oppe hver dag hele dagen. Jeg sjekket ut om mange tok kontakt, men det var det ikke. Vi sendte ut gjentatte beskjeder «husk at dere kan ringe sosial hjertetelefon». Men den ble i liten grad brukt. For elevene kommuniserte stort sett med kontaktlærerne.

Her peker skolelederen på hvordan det er kontaktlærerne som er de viktigste for elevene, og de elevene ønsker sosial støtte fra. Det er altså denne yrkesgruppen som har vært viktigst for elevenes trivsel.

Som nevnt i kapittel 1 har skolene i forskjellig grad bedrevet smittevern, men alle har vært nødt til å ha andre rutiner enn normalt. Også etter gjenåpning av skolen har lærere måtte gå på tvers med smittevern for å bidra til elevenes trivsel. To barneskolelærere forteller direkte om hva de gjør for å bedre elevens trivsel:

Lærer 1: Det er umulig å holde avstand fra elevene på en god måte. Vi lar ikke en elev sitte og grine, og så holder vi en meter avstand.

Lærer 2: Jeg underviser jo seks og syv-åringer, og trenger de en klem i løpet av dagen, så får de det.

Her peker begge lærerne i intervjuet på at elevenes trivsel er *viktigere* enn eget smittevern. Vi mener også at sitatet sier noe om lærernes rolle ovenfor elevene. Det er gjennomgående i alle intervjuer at lærerne tar ansvar for elevens trivsel i alle faser av pandemien

6.2.3 Mobbing, konflikter og tettere lærerkontakt

Flere lærere beskriver hvordan de har kommet tettere på elevene i skolegården, siden de har hatt all inspeksjon av kohorten selv. Noen lærere gir uttrykk for at de synes det har vært slitsomt. Samtidig ser andre gevinsten med dette siden det blir mer tid med kontaktelevene.

Som tidligere nevnt, opplever mange lærere at elevene trivdes med mindre grupper fordi det ble mer ro i klasserommet. De forteller at de opplevde mer ro også ute i skolegården med mindre grupper. Flere påstår at de mindre gruppene ute kan ha ført til mindre mobbing. På et nasjonalt plan viser Elevundersøkelsen, som elevene besvarte høsten 2020, ingen endring på spørsmål om mobbing sammenlignet med tidligere år (Wendelborg, 2021). Man fant imidlertid en økning i digital mobbing i 2020. Samtidig er disse dataene fra hele landet, hvor smittesituasjonen har vært svært ulik, og det ikke har vært bruk av mindre kohorter i alle områder. Det er også mulig at selv om mobbing på skolen ikke er endret, kan konfliktnivået være redusert. En skoleleder beskriver det slik:

Når vi hadde elever i små grupper på avgrensede områder med stor regi på hvor de beveger seg, så var det få konflikter. Det krever mye av oss, og det krever mye voksenressurser. Men det var helt åpenbart at når vi har så sterk styring på elevgruppene så er det også færre som havner i situasjonen som er ugunstige. Jeg tenker at utfordrende adferd ofte er utrygghet. Så kanskje det har vært litt tryggere ramme for elevene.

Skolelederen beskriver her at koronapandemien kan ha medført seg tryggere og mer forutsigbare rammer for elevene. Det beskrives også en bedre kontroll på elevene i skolegården, som fører til at det er enklere å begrense konflikter. Dette er i tråd med det lærerne rapporterer fra klasserommene.

6.2.4 Trivsel, venner og små grupper

Det er verdt å merke seg at lærerne også forteller om negative konsekvenser av mindre grupper. En lærer beskriver det slik:

Elevene synes at det var fint å være færre og det å komme tettere på, samtidig som de savnet å være sammen som klasse. Det er litt risikabelt å være få, i den grad du ikke har noen der du går overens med. Er det 27 elever er det større sjans for at det er noen som matcher din personlighet bedre enn når det er veldig få.

Lærere forteller også om elever som gråter fordi vennene deres er i en annen kohort enn den de selv er i. En lærer forteller at:

Senest i dag, selv på gult nivå, hadde jeg en elev som gråt fordi hun savnet bestevenninnen sin som går i en annen klasse på samme trinn, men det er så vondt å se dem i en annen sone. Så sosialt er det nok vanskeligere, og har man det ikke bra sosialt så går det utover faglige. Det henger veldig sammen.

Å være i små grupper kan altså også ha sine utfordringer. Det er spesifikt for korona-situasjonen at elevene ikke får oppsøke venner fra andre grupper i

friminuttene, men utfordringene med små grupper i klasserommet vil gjelde også i en normalsituasjon. Også tidligere har elever rapportert at hvilke andre elever som er på gruppen er desto viktigere med små grupper (Kirkebøen m.fl., 2017). En lærer forteller om tidligere erfaringer med smågrupper:

Jeg har jobbet på skole med små klasser, det er ikke nødvendigvis sunt. Det blir mer sårbart for elevene. Det er lettere å finne en venn i større klasser. Læringsmangfoldet blir bedre i større klasser, så jeg er ikke redd for litt store klasser hvis man har store klasserom og lærere som er gode på klasseledelse og klassemiljø.

Totalt sett ser vi av dette at lærerne ikke nødvendigvis kun ser positive sider ved små grupper. Samtidig er det verdt å merke seg at en høyere lærertetthet ikke trenger å føre til bruk av mindre grupper – man kan også være flere lærere i et klasserom. Dette kommer vi nærmere tilbake til i sluttrapporten.

6.3 Oppsummering

Vi bruker lærernes stemme for å diskutere hvordan lærernorm påvirker elevene. En lærer oppsummerer hvordan læreren kan påvirke elevenes trivsel, læring og skolehverdag i et lengre perspektiv:

Hvis det er noen som ikke skjønner en oppgave, så har jeg ikke tid til å sitte der i femten minutter for å passe på at den eleven skjønner det og kommer i gang med egne oppgaver etterpå. Eller at de sterke som har fått det til, kan lære seg litt nytt. Hvis jeg hører noe kjekling i klassen har jeg lyst til å kunne lære dem litt konfliktløsning og ta meg ordentlig tid til det som skjer. I stedet for må jeg hele tiden prioritere hvem jeg bruker tiden på fordi jeg har så lite tid.

Gjennomgående er det forskjellige perspektiver på hvordan lærernorm påvirker elevenes læring og skoleprestasjoner. Flere lærere trekker frem at det ikke bare er antall lærere som er viktig, men også kvaliteten på lærerne. Å ha ekstra lærere i klasserommet kan føre til merarbeid hvis de andre trenger veiledning og støtte, eller bare fungerer som en radiatorlærer.

Lærere og skoleledere er enige om at det er nødvendig med mye midler på småtrinnene til å bedrive tidlig innsats, slik som er fastsatt av norm for lærertetthet. Blant annet beskrives det hvordan høyere lærertetthet på småtrinnene kan brukes til mer engasjerende undervisning. Likevel er det uenigheter også her: skal økt lærertetthet brukes til flere lærere i klasserommet, eller til for eksempel intensivopplæring utenfor klasserommet? Mange skoleledere og lærere er i tillegg opptatt av at lærertettheten blir lavere på femte trinn samtidig som kravene blir høyere for elevene.

Lærerne beskriver en vanskelig spagat med å skulle støtte og hjelpe hele elevgruppen. Det er vanskelig med tilpasning for alle: noen bråker, noen trenger hjelp til start, noen blir ferdig fort. Det er varierende hva lærerne mener at kan hjelpe på dette, og hvilke elever de mener trenger mest hjelp. Flere lærere forteller at elevene knytter seg såpass til dem at de må gi veiledning og hjelp til elever som egentlig har krav på støtte fra andre yrkesgrupper. Det beskrives både hvordan elever lærer best av å være i klasserommet, men også hvordan noen elever gjør arbeidsmiljøet umulig for de andre elevene. Flere lærere beskriver et godt samarbeid med andre yrkesgrupper, men også at samarbeidet kan bli påvirket av personlighet og bruk av midlertidige stillinger.

Lærerne beskriver hvordan koronapandemien har ført til tilpasninger som har gått utover elevens læring. Blant annet har brukt tid på å komme i kontakt med og følge opp deler av elevgruppen under hjemmeskole, og det har ellers vært tidkrevende med smittevernstiltak. Begge deler er arbeid som i stor grad har falt på lærerne selv, ikke andre yrkesgrupper. Lærerne beskriver også hvordan elever som har rett på spesialundervisning kan ha mistet denne undervisningen, og hvordan spesialpedagoger i større grad har måttet fungere som lærere for hele elevgruppen. Den høyere voksentettheten under koronapandemien har ikke nødvendigvis vært en høyere lærertetthet. Det er delte meninger om hvordan det har påvirket elevene.

Lærerne bruker mye tid på bedre elevenes trivsel, også i en normalsituasjon. Samtidig kan det lett bli nedprioritert i en hverdag med høyt tidspress. Lærerne beskriver hvordan elev-lærer relasjonen er viktig for dem, og hvordan det er svært tidkrevende å både etablere og opprettholde et bånd flere beskriver som sentralt for elevenes læring og trivsel. Noen lærere beskriver positive opplevelser med at høyere lærertetthet gjør at de kan forebygge konflikter, og ikke bare bedrive brannslukning.

Under koronapandemien har lærerne stått på særdeles mye for å bedre elevens trivsel. Spesielt har de hatt mye kontakt med kontaktelevene sine. På flere skoler har andre ressurser, som miljøarbeidere, hjelpetelefon og helsesykepleier blitt brukt. Likevel har elevene stort sett vært mest opptatt av å få støtte fra kontaktlærere. Her hjelper det tydelig med en høyere lærertetthet, ikke bare voksentetthet. Kontaktlærer er den voksne som eleven ønsker å få hjelp og støtte fra, ikke bare under korona, men generelt.

Flere lærere ser fordeler med små kohorter: hovedsakelig for trivsel og mindre bråk, både i klasserommet og skolegården. Samtidig ser mange negative aspekter av mindre gruppestørrelse, men det handler primært om dårligere samarbeid på tvers, og er derfor spesifikt for pandemien. Likevel løfter flere frem at det er vanskeligere å finne gode venner i mindre grupper, særlig på ungdomsskolen. Alle disse perspektivene vil vi undersøke nærmere med elevene i sluttrapporten.

7 Oppsummering av funn

7.1.1 Innføring av norm for lærertetthet

Analyser av GSI data viser at norm for lærertetthet har ført til en tilsiktet nedgang i gruppestørrelse 2 over tid. Dette gjelder for alle trinn, men nedgangen er særlig tydelig på småskoletrinnet og på skoler som ikke oppfylte normkravene før skoleåret 2018/19. Stadig flere skoler oppfyller normen, og mange skoler ligger nå tett på normkravet. Det er videre interessant å merke seg at de skolene som oppfyller kravene synes å ligge svært tett opptil kravene i normen.

Innføringen av norm for lærertetthet har en sterk geografisk faktor. Det var særlig skoler i de mest folkerike kommunene som ikke oppfylte normen før den ble innført. Det er fremdeles i de store bykommunene, og omegnskommunene til disse, at vi finner en relativt høy andel skoler som fremdeles ikke oppfyller normen. Samtidig ser vi at Bergen, i skoleåret 2020/21, oppfylte normkravet som ble innført høsten 2019. I de øvrige åtte mest folkerike kommunene oppfyller over 75 % av skolene normkravet som ble innført i 2018. En stor andel av skolene i disse kommunene er altså nær ved å oppfylle normen.

7.1.2 Struktur- og styringseffekter

I intervjuer med skoleeierne fremkommer det at det har vært politisk vilje til å prioritere normen, og at det har blitt tilført mer midler til oppvekstbudsjettene for å dekke ekstra kostnader knyttet til rekruttering av lærere. Kommunene er positive til norm for lærertetthet i den forstand at den har tilført flere lærere til skolen. I tillegg opplever de at normen er med på å sikre et minstetilfang av ressurser til skolene, og at normen fører til at disse ressursene i stor grad blir brukt i klasserommene og ikke inn mot administrative ledd. Samtidig oppleves normen som rigid både fordi den måles på skolenivå og samtidig legger føringer for hvordan ressurser skal fordeles mellom trinn. Kommunene opplever særlig at normen for lærertetthet gjør det vanskeligere å prioritere ressurser med tanke på elevmassens sosioøkonomiske utfordringer og at ressursbruk knyttet til norm for lærertetthet går utover ressurser knyttet til spesialundervisning.

I noen tilfeller opplever skoleeierne at det er krevende for skolelederne å endre driften av skolen i henhold til norm for lærertetthet. Normen utfordrer skoleleders handlingsrom fordi den er et uttrykk for at lærere er den yrkesgruppen som først og fremst skal rekrutteres. Hvis skolelederne mener at de har behov for andre yrkesgrupper i skolen, kan normen oppleves som at den ikke hensyntar elevens beste. I tillegg virker normen begrensende fordi den gir klare føringer for hvordan ressurser skal prioriteres mellom hovedtrinn, og den kan oppleves som et valg mellom å oppfylle retten til spesialundervisning eller ordinær undervisning.

Samtidig påpeker også skolelederne i intervjuene at norm for lærertetthet gir en mulighet til å tenke nytt rundt bemanning i skolen. Rekruttering av lærere med spesialkompetanse kan bidra til å redusere bruken av spesialundervisning i skolen. I tillegg kan normen føre til at behovet for assistenter blir mindre. Videre er også skolelederne opptatt av at normen gir forutsigbarhet i den forstand at den legger klare føringer for hvordan skolene skal bemannes, og at det er riktig at småskoletrinnet prioriteres.

Rekrutteringssituasjonen virker jevnt over å være relativt god. Skoleeierne påpeker imidlertid at dette kan endre seg i forbindelse med at grunnskolelærerutdanningen har gått over til å bli 5-årig. Dette illustrerer at hvorvidt skolene er i stand til å oppfylle norm for lærertetthet også til en viss grad påvirkes av forhold som skoleeiere og skoleledere ikke kan påvirke.

Med tanke på koronapandemien, opplever både skoleeiere og skoleleder at norm for lærertetthet i utgangspunktet gir gode forutsetninger for godt smittevern. Særlig ga normen skolene mulighet til å følge den kohort-tankegangen som helsemyndighetene la opp til. Skolene har hatt flere lærere nå enn i 2016, noe som gjør det enklere å håndtere smittevern. En utfordring som flere skoleledere peker på er plassmangel og fysiske begrensninger. I tillegg er det mer krevende med kohorter på ungdomsskolene enn barneskolene, ettersom flere fag går opp tvers og elevene har flere valgfag.

7.1.3 Resultater av normen for lærere og elever

Mange lærere og skoleledere vi har intervjuet er kritisk til reduksjonen av lærertetthet mellom fjerde og femte trinn. De peker på at det skjer relativt store endringer for eleven i denne overgangen, med blant annet høyere krav til tekstlig forståelse og selvstendig arbeid. Samtidig har tidligere forskning vist at særlig minoritetsspråklige og barn med lavere sosioøkonomisk bakgrunn blir påvirket negativt av denne overgangen (Chall og Jacobs, 2003; Arntzen m.fl., 2017).

Gjennomgående understreker skoleledere og lærerne hvordan det er vanskelig å direkte sammenligne én klasse med en annen som har samme elevtall. Elevgruppene er sammensatte, og det kan være store variasjoner fra år til år. Behovet for

flere lærere er ikke nødvendigvis det samme i alle klasser. Flere lærere opplever at norm for lærertetthet er oppfylt «på papiret», men ikke merkes så godt i praksis. Samtidig er mange lærere også opptatt av forutsigbarhet, og at det er faste lærere tilknyttet hver trinn. Flere forteller også at det er lettere å bedrive god klasseledelse ovenfor elevgruppen når de er mer enn én voksen i klasserommet.

Et av temaene som kommer frem i så å si alle intervjuer med lærerne, er kontaktlærerrollen og betydningen av hvor mange elever de har kontaktlæreransvar for. En stor andel opplever at dette antallet er avgjørende for deres kapasitet til å tilrettelegge for og følge opp elevene. Mange lærere forteller at selv om det finnes andre voksenressurser som helsesykepleier, skolepsykolog og miljøarbeidere, er det ikke nødvendigvis slik at eleven ønsker å oppsøke disse. For mange elever er kontaktlærer den voksne de ønsker å få støtte fra. Kontaktlærerrollen innebærer derfor både et emosjonell og et praktisk eller organisatorisk ansvar som lærerne verdsetter, men som også medfører en større arbeidsbyrde per elev. Flere lærere beskriver derfor arbeidshverdagen som en kabal de ikke får til å gå opp, og dette går utover trivsel og opplevelsen av å gjøre en god nok jobb i møte med elevene.

Flere pedagoger i klasserommet oppleves ofte positivt fordi man kan variere og fornye undervisningen på måter som øker elevenes læring og motivasjon. Samtidig er det ikke slik at alle på skolen mener nøkkelen til en bedre skolehverdag for lærere og elevene er en økt lærertetthet. Flere skoleeiere mener at det er andre ansattgrupper enn lærere som er nødvendige for sin skole. Miljøarbeidere kan iverksette tiltak som bidrar til mer ro og trivsel for elevene, og på denne måten utfylle lærere. Andre lærere og skoleledere forteller om forskjellige yrkesgrupper de gjerne skulle sett flere av på skolen: psykologer, helsesykepleiere, spesialpedagoger og assistenter. Dette handler både om tilgang på komplementær fagkompetanse og om muligheten til å delegerer oppgaver som reduserer arbeidsbyrden, særlig som kontaktlærer. Majoriteten av lærerne mener at det er viktig at ressurser de får inn i klasserommet er faglærte, for å kunne bidra med støtte for elevene med oppgavene de løser. Samtidig understreker de at det ikke nødvendig må være en lærer. Flere voksne i klasserommet fordrer imidlertid en tydelig organisering for at ressursene skal utnyttes optimalt.

Det er et overordnet mål for skolen at den i størst mulig grad skal inkludere alle barn og unge innenfor rammene av tilpasset opplæring. Dette overordnede inkluderingsbegrepet handler om at elevene skal inkluderes både faglig, fysisk og sosialt (Nordahl m.fl., 2018). Dette medfører også at flere elever som har spesialpedagogiske behov eller befinner seg i en gråson, mottar sin undervisning innenfor ordinærklassen. Et tema som trekkes frem av flere er fordelene ved at én elev har rett på ekstra ressurser. Da kan disse ressursene bidra i klasserommet som helhet, ikke bare med den ene eleven. Samtidig er det jo verdt å merke seg at spesialpedagoger og andre som bidrar i klasserommet for elever med vedtak ikke endrer

lærertettheten i henhold til normen, men en ressurs som egentlig er tilknyttet én spesifikk elev. Likevel fører det å være flere voksne i klasserommet til positive effekter for også de andre elevene. Lærerne etterlyser imidlertid mer dynamiske løsninger rundt ekstraressurser og at elevmassen kan variere i behov fra år til år. Dette medfører at man i første omgang bør se an elevsammensetningen før man bestemmer ressursfordelingen, men samtidig ha en måte å planlegge for hvordan disse ressursene tilgjengeliggjøres for det enkelte klasserommet.

Koronapandemien har ført til en ekstraordinær situasjon i skolen. Dette gjør det vanskeligere å vurdere hvorvidt og hvordan norm for lærertetthet påvirker lærere og elever i 2020. Vi finner imidlertid at en midlertidig høyre voksentetthet grunnet kohorter har gitt flere positive erfaringer. Mange lærere opplever at disse gruppestørrelsene på mange måter er ideelle for god klasseromsledelse, arbeidsro i timene og det å kunne hjelpe den enkelte elev. Dette kan derfor bidra til økt trivsel og læring hos elevene. Samtidig beskriver de at en betydelig andel av skoledagen går til håndvask og smittevern, noe som reduserer undervisningstiden med elevene. Det er naturlig å anta at redusert undervisningstid også hemmer fremdriften og dermed medfører noe redusert læring for elevene.

Flere av lærerne vi intervjuet ga uttrykk for at de opplevde en viss slitasje, både over tid og spesielt tilknyttet korona-situasjonen i skolen. Dette var også noe skoleledere uttrykte bekymring for. Skolehverdagen inneværende skoleår har vært såpass annerledes og skiftende at det er vanskelig å danne seg et godt bilde av hvordan det å oppfylle norm for lærertetthet påvirker sykefravær og motivasjon for yrket.

Gjennomgående finner vi at mange av de lærere, skoleledere og skoleeiere vi har intervjuet ønsker seg en høyere lærertetthet, men også en høyere voksentetthet. Dette kan delvis være farget av en krevende situasjon under koronapandemien. Det betyr imidlertid ikke at de ser den samme løsningen på problemet. Noen ønsker seg mer fleksibilitet for å kunne drive intensivopplæring eller sette inn flere lærere i en periode. Andre ønsker seg mer forutsigbarhet med en høyere lærertetthet, eller færre kontakteelever, for å kunne følge dem bedre opp. Andre igjen ønsker seg heller flere assistenter, siden de er billigere å lønne og det dermed kan ansettes flere.

Skoleeiere, skoleledere og lærere er opptatt av mange av de samme problemstillingene, men har ofte ulike perspektiv. De forskjellige gruppene påpeker alle at de opplever en mangel på fleksibilitet som følge av norm for lærertetthet, og at dette kan medføre utilsiktede, negative konsekvenser. Lærerne og skolelederne er gjennomgående svært opptatt av at det er store forskjeller mellom elevgruppen fra klasse til klasse, og det krever en større tilpasning i forhold til ressursbruk. 15 elever i én førsteklasse er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare med 15 elever i en annen førsteklasse. Det betyr også at det kan være mer hensiktsmessig å

forsterke bemanningen med andre yrkesgrupper enn lærere i noen tilfeller, men ikke i andre. Vi finner imidlertid at lærerne har et litt annet perspektiv enn skoleeiere og skoleledere perspektiv. De to sistnevnte er opptatt av hvordan andre yrkesgrupper kan bli nedprioritert som følge av normen og at dette kan redusere muligheten til å iverksette tiltak som kan øke elevenes trivsel og læring. Lærerne erfarer at elevene ikke nødvendigvis ønsker å oppsøke andre yrkesgrupper fordi lærer-elev-relasjonen er den de først og fremst ønsker å forholde seg til, særlig kontaktlærer. Det fører til merarbeid for lærerne, og suboptimal bruk av andre ressurser. Det er likevel viktig å nevne at lærerne er positive til og ser behovet for samarbeid med andre yrkesgrupper som har en komplementær kompetanse. Om de ikke kan avlaste læreren i samhandlingen med eleven, kan de representere en viktig kilde til faglig veiledning og diskusjon.

Videre i prosjektet vil funnene i dette arbeidsnotatet bli undersøkt nærmere gjennom ulike datakilder som inkluderer casestudier, spørreundersøkelser og registerdata. Mer dyptgående og drøftende analyser av disse datakildene vil inngå i prosjektets sluttrapport våren 2022.

Referanser

- Andersen, S. C., Beuchert, L., Nielsen, H. S., & Thomsen, M. K. (2018). The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial. *Journal of the European Economic Association*.
- Jantzen, R., Kvifte, B.H. & Hjelde, A. (2017). Andrespråkselevs møte med obligatoriske leseprøver fra småskole- til mellomtrinn. *NOA - Norsk som andrespråk*. 33(1), s 33- 62.
- Barneombudet (2017). Uten mål og mening - Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017. Hentet fra: http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/03/Bo_rapport_enkeltsider.pdf
- Bhuller, M. (2009). Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner. Statistisk Sentralbyrå (SSB). Notater, 2009/24.
- Caspersen, J., Hermstad, I.H., Hybertsen, I.D., Lynnebakke, B., Vika, K.S., Smedsrud, J.H., Wendelborg, C. & Federici, R.A. (2021). Koronapandemien i grunnskolen - håndtering og konsekvenser. Rapport. NTNU Samfunnsforskning og NIFU.
- Chall, J. S. & Jacobs, V. A. (2003). The classic study on poor children's fourth-grade slump. *American educator*, 27(1), 14-15.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, E. W. & Yagan, D. (2011). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project STAR. *Quarterly Journal of Economics*, 126, 1593–1660
- Cunha, F. & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47.
- Danielsen, A. G. (2012). Hva henger sammen med skoletrivselen til norske ungdomsskoleelever? *Nordic Studies of Education*, 32, 114–125.
- Dynarski, S., Hyman, J. & Schanzenbach, D.W. (2013). Experimental evidence on the effect of childhood investments on postsecondary attainment and degree completion. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32, 692–717
- Federici, R. A. & Skaalvik, E. M. (2017). Lærer – elev – relasjonen. I M. Uthus (Red.), *Elevenes psykiske helse i skolen: utdanning til å mestre egne liv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Falch, T., Sandsør, A.M.J. & Strøm, B. (2017). Do Smaller Classes Always Improve Students' Long-run Outcomes? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79 (5), 654-688.
- Haraldsvik, M., Kråkenes, T., & Nyhus, O. H (2019). Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet SØF-rapport nr. 05/19.
- Hattie, J. (2009). The black box of tertiary assessment: An impending revolution. Tertiary assessment & higher education student outcomes: *Policy, practice & research*, 259-275.
- Iversen, J. M. & Bonesrønning, H. (2013). Disadvantaged students in the early grades: will smaller classes help them? *Education Economics*, 21, 305–324
- Jepsen, C. & Rivkin, S. (2009). Class size reduction and student achievement the potential tradeoff between teacher quality and class size. *Journal of human resources*, 44(1), 223-250.
- Kirkebøen, L. J., Kotsadam, A., Raaum, O., Andresen, S., & Rogstad, J. (2017). Effekter av satsing på økt lærertetthet. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2017/39.
- Knardahl S., Sterud T., Nielsen M.B., & Nordby, K.-C. (2016). Arbeidsplassen og sykefravær - Arbeidsforhold av betydning for sykefravær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19, 179-199.
- Krueger, A. B. & Whitmore, D. M. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: evidence from project STAR. *Economic Journal*, 111, 1–28.
- Kunnskapssenteret for utdanning (2015). Lærertetthet – en kartlegging. Kunnskapssenter for utdanning: Lysaker.
- Larsen, M.H. & Christiansen, B. (2015). Hvordan bidrar lærere til å fremme elevenes psykiske helse? *Tidsskriftet FoU i praksis*, 9(2), 133-150.
- Leuven, E., & Løkken, S. A. (2018). Long-Term Impacts of Class Size in Compulsory School. *Journal of Human Resources*, 0217-8574R2.
- Leuven, E., H. Oosterbeek & Rønning, M. (2008). Quasi-experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway, *Scandinavian Journal of Economics*, 110, 663–693.
- Nandrup, A. B. (2016). Do class size effects differ across grades? *Education Economics*, 24(1), 83-95.
- Luckner, A. E. & Pianta, R. C. (2011). Teacher-student interactions in fifth grade classrooms: Relations with children's peer behavior. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 32(5), 257-266.
- Markussen, E., Carlsten, T. C., Grøgaard, J. B., & Smedsrud, J. (2019). «... respekten for forskjelligheten ...». En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. NIFU-rapport 2019:12.

- Nordahl, T. m.fl. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Bergen: Fagforlaget.
- Nordenbo, S. E. (2008). Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole: Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo. [København]: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag og Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- Rutter, M., & Maughan, B. (2002). School effectiveness findings 1979–2002. *Journal of school psychology*, 40(6), 451-475.
- Sabol, T. J. & Pianta, R. C. (2012). Patterns of school readiness forecast achievement and socioemotional development at the end of elementary school. *Child Development*, 1, 282–299
- Sanacore, J., & Palumbo, A. (2008). Understanding the fourth-grade slump: Our point of view. *The Educational Forum*, 73(1), 67-74.
- Sandsør, A.M.J., Daus, S., Pedersen, C., Reiling, R.B., Salvanes, K.V., Skålholt, A. & Vennerød-Diesen, F.F. (2019a). Evaluering av norm for lærertetthet: NIFUs løsningsbeskrivelse for evaluering av norm for lærertetthet. NIFU Arbeidsnotat 2019:19. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Sandsør, A.M.J; Reiling, R., & Salvanes, K. (2019b). Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte? Andre delrapportering. Arbeidsnotat 2019:20. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Sandsør, A.M.J., Reiling, R.B., Skålholt, A. & Pedersen, C. (2020). Evaluering av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere. Tredje delrapportering. Arbeidsnotat 2020:2. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Schanzenbach, D. W. (2006). What have researchers learned from Project STAR? *Brookings Papers on Education Policy*, 9, 205-228.
- Schanzenbach, D. W. (2014). Does class size matter. *Policy Briefs*, National Education Policy Center, School of Education, University of Colorado, Boulder.
- Utdanningsdirektoratet (2019). Lærernormen i grunnskolen. Statistikknotat. Hentet fra <https://www.udir.no/Udir/PrintPageAsPdfService.ashx?pid=151261&epslanguage=no>
- Utdanningsforbundet (2012). Kontaktlærerens tidsressurs. Faktaark 2012:11.
- Van Wingerden, J. & Poell, R.F. (2019). Meaningful work and resilience among teachers: The mediating role of work engagement and job crafting. *PLoS ONE*, 14(9).
- Wendelborg, C. (2021). Mobbing og arbeidsro i skolen 2020 - Analyse av Elevundersøkelsen. NTNU Samfunnsforskning.

Wollscheid, Sabine (2010) Språk, stimulans og læringslyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt. Rapport. NOVA.

Tabelloversikt

Tabell 3.1: Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen, etter trinn.....	26
Tabell 3.2: Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen etter gruppestørrelse 2 og trinn.....	27
Tabell 3.3: Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen etter skolestørrelse.....	28
Tabell 3.4: Andel skoler som ikke oppfylte lærernormen i åtte folkerike kommuner.	33
Tabell 3.5: Gruppestørrelse 2 i åtte folkerike kommuner.....	34

Figuroversikt

Figur 2.1: Case-skolenes etterlevelse av norm for lærertetthet de tre siste skoleårene. N=8.....	21
Figur 3.1: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 etter klassetrinn over tid.	24
Figur 3.2: Gruppestørrelse 2 1.-10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.....	25
Figur 3.3: Prosentandelen skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2017/18.....	29
Figur 3.4: Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 i kommunekart for 2019. Skoler er tildelt sin gamle kommune for å gjøre figurene mer sammenliknbare med figur 3.3. 2020 kart finnes i figurene under.....	31
Figur 3.5: Prosentandel skoler i kommunen som ikke oppfyller lærernormen i 2020/21 i kommunekart for 2020.	32
Figur 3.6: Gruppestørrelse 2 1.-10. trinn etter bykommuner og omegnskommuner.	35
Figur 3.7.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 1.-4. trinn i 2017 og 2020.....	36
Figur 3.8.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 5.-7. trinn i 2017 og 2020.....	37
Figur 3.9.: Fordeling av skoler langs gruppestørrelse 2, 8.-10. trinn i 2017 og 2020.....	37
Figur 3.10: Andelen undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for ansettelse, etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.....	38
Figur 3.11: Andel undervisningstimer utført av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting for bykommuner og omegnskommuner over tid.	39
Figur 3.12: Antall årlige assistenttimer per elev 1.-10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.....	41

Figur 3.13.: Antall assistenttimer per elev 1.–10. trinn etter bykommuner og omegnskommuner.	42
Figur 3.14.: Andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak på 1.–10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.....	43
Figur 3.15.: Andelen elever som får særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever på 1.–10. trinn etter om skolene oppfyller normen i 2017/18.....	43

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no