

Notat

Etterlevelse av lærernorm i Stjørdal kommune



Stjørdal

Oktober 2021

UND1001

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra Stjørdal kommunes kontrollutvalg utarbeidet dette notatet.

Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, herunder påse at kommunen eller fylkeskommunen har en forsvarlig revisjonsordning. Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Teamet som utarbeidet notatet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Anna Karlsen Dalslåen, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Johannes Nestvold og Tor Arne Stubbe.

Dette notatet er ikke et resultat av en forvaltningsrevisjon. NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, er derfor ikke fulgt på grunn av tid til rådighet og oppdragets omfang.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon til notatet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Levanger, 28.10.21

Anna Karlsen Dalslåen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bestilling	5
1.2 Metode	6
1.3 Rapportens oppbygging	6
2 Forholdstall mellom elever og lærere i grunnskolen	7
2.1 Lovkrav.....	7
2.2 Oppbygging av indikator	8
2.3 Variabler.....	8
3 Tall på lærernorm (gruppestørrelse 2)	10
4 Revisors Vurdering	11
5 Vedlegg 1	13

Tabell

Tabell 1. Gruppestørrelse 2 for 1.4-trinn pr skole	10
Tabell 2. Gruppestørrelse 2 for 5.-7.trinn pr skole	10
Tabell 3. Gruppestørrelse 2 for 8.-10. trinn pr skole	11
Tabell 4. Oversikt over elevtall pr skole i Stjørdal kommune 2019-22	13

1 INNLEDNING

Regjeringen innførte høsten 2018 en ny norm for lærertetthet i grunnskolen. Normen skal sikre flere lærere til å møte elevene i skolen. Ut fra opplæringsloven § 13-1 er det kommunens ansvar å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Ut fra § 13-10 ser man at det er kommunen (og fylkeskommunen) sitt ansvar at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte, også når det gjelder å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Utdanningsdirektoratet følger opp hvor godt forholdstallet mellom lærere og elever (lærernormen) etterleves i praksis i kommunene. Innføringen av norm for lærertetthet, og påfølgende skjerping av norm førte til et betydelig behov for nye lærere i grunnskolen. Statistikk fra 2019-20 viser at stadig flere skoler tilpasser seg de nye kravene. Likevel er det fortsatt en betydelig forskjell mellom små og store kommuner. For eksempel er det drøyt 70 prosent av skolene i store kommuner som oppfyller normen på 1.-4. trinn mot 97 prosent i små kommuner. Tallene viser at 22 prosent av grunnskolene har behov for flere undervisningsårsverk for å oppfylle normen. Behovet er størst i kommuner som har over 20 000 innbyggere. Disse kommunene trenger i overkant av 500 årsverk for å oppfylle normkravene.

Stjørdal kommune er i vekst. Kommunens befolkning er økende, men med avtagende vekst i forhold til tidligere år. Pr 01.10.2020 har kommunen 24.210 innbyggere.

Kommuneadministrasjonen er organisert i 4 nivåer som før omorganiseringen (Vi2030) var i 5 nivåer. Øverst har man kommunedirektøren, Tor Jakob Reitan. Under han er kommunens leveranser delt inn i fire områder, og det er 1: Økonomi og finans, 2: Organisasjon og strategi, 3: Velferd og 4: Samfunn. Grunnskolen er på enhetsnivå hvor rektor er enhetsleder og sorteres under sektorleder Ann Kristin Geving, som igjen er underlagt kommunalsjef Velferd, Trude Skjelvan Wikdahl.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Stjørdal kommune vedtok i møte 10.09.21, sak 29/21 følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget ber sekretær utarbeide forslag til bestilling til revisor
2. Kontrollutvalget gir leder myndighet til å godkjenne bestillingen og prosjektet.
3. Revisors rapport bør foreligge tidsnok til at den kan behandles i november møtet

Revisor mottok bestilling av forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalgets sekretær med følgende spesifikasjoner:

Revisors gjennomgang må omfatte følgende punkter:

- Beregning av de ulike lovfastsatte størrelser som lærernorm mv
- Eventuelt gjøre estimater ut fra foreliggende budsjetter.
- Vurdering av disse opp mot lovens krav.
- Vurdering knyttet til de fremsatte påstander vedrørende spesialundervisning.

Det har i tillegg også vært mye oppmerksomhet omkring ressursituasjonen opp mot lovlighet innenfor oppvekstsektoren i media og på annen måte. Formålet med bestillingen er derfor å få brakt klarhet i hva som er den reelle situasjon.

Det er ikke mulig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som svarer til kvalitetsstandard RSK001 innenfor den tidsrammen som er satt. I samråd med sekretær for kontrollutvalget ble det avklart at revisor ikke skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse som resulterer i et notat. Notatet skal:

«innhente tall for oppfyllelse av lærernormen for de tre siste årene, inkludert dette skoleåret, og gjøre en enkel vurdering på hvorvidt kommunen oppfyller lærernormen eller ikke».

Dette innebærer at revisor ikke ser på årsaker til utviklingen i denne omgangen. Private skoler er ikke inkludert. Kontrollutvalgets leder har godkjent avgrensningen, og har gitt revisor i oppdrag å skrive et tilleggsnotat om de fremsatte påstandene om spesialundervisning. Tilleggsbestillingen er det gitt forlenget frist på.

1.2 Metode

Som grunnlag for dette notatet har Revisjon Midt-Norge benyttet data fra kommunenes GSI-rapportering. Tallene for ulike faktorer innenfor grunnskolen rapporteres inn hvert år til GSI. Det er tallene for 1.oktober hvert år som sendes. Tallene gir med andre ord et øyeblikksbilde for samme tid hvert år. Det er disse tallene som er brukt i undersøkelsen. For oppbygging av indikatorer og brøk for utregning, se kapittel 2.

Notatet er ikke en forvaltningsrevisjon, men en gjennomgang av tall for lærernormen.

Notatet har vært gjenstand for intern kvalitetssikring.

1.3 Rapportens oppbygging

Den videre fremstillingen i denne rapporten tar for seg lovkravet til lærertetthet i skoleverket. Dette er regulert gjennom opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Det tas videre

utgangspunkt i formel for beregning av lærernorm (gruppestørrelse 2). Hensikt er å kunne gi leseren en forståelse av hvilke faktorer som påvirker endelig resultat på måloppnåelse for normen. Det tredje kapitlet viser etterlevelse av lærernorm i Stjørdal kommune i tabellform. Til slutt oppsummeres rapporten kort i det siste kapitlet.

2 FORHOLDSTALL MELLOM ELEVER OG LÆRERE I GRUNNSKOLEN

Regjeringen innførte i 2018 en norm som satte krav til lærertetthet (gruppestørrelse) i skolen. Den nye normen som ble iverksatt fra skolestart i 2018 betydde at det i gjennomsnitt skulle være maksimalt 16 elever for hver lærer fra 1. til 4. trinn, og 21 elever for hver lærer på 5. til 10. trinn i ordinær undervisning. Fra august 2019 ble normen skjerpet ytterligere. Fra den tid skal det maksimalt være 15 elever for hver lærer på 1.–4. trinn, og fra 5.–10. trinn blir tallet 20 elever per lærer.

Normen styrer hvor høy lærertettheten skal være på hovedtrinnene, det vil si 1. til 4. trinn (småskoletrinnet) sett under ett, 5. til 7. trinn (mellomtrinnet) sett under ett og 8. - 10. trinn (ungdomstrinnet) sett under ett. Skolen står fritt til å organisere elever og lærere i ulike gruppestørrelser innenfor denne rammen. Det betyr at det for eksempel på 1.- 4. trinn kan være flere enn 16 elever i timene noen ganger, og færre elever andre ganger.

2.1 Lovkrav

Forskrift til opplæringsloven, Kapittel 14A, § 14A-1² setter krav til forholdstallet mellom lærere og elever i grunnskolen. Det er dette som omtales som lærernormen.

På en grunnskole skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinær undervisning fra 1. august 2019 maksimalt være:

- a. 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn
- b. 20 elever per lærer på 5.–7. årstrinn
- c. 20 elever per lærer på 8.–10. årstrinn.

² Tilføyd ved forskrift 26 juni 2018 nr. 1034 (i kraft 1 aug 2018).

Skoleeiere kan fram til 1. august 2020 fravike disse kravene dersom de ikke har fått søkere som fyller kompetansekravene for tilsetting etter opplæringsloven § 10-1. Det må tas avgjørelse om dette for hvert halvår. Stillingene må lyses ut minst hvert halvår.

2.2 Oppbygging av indikator

Gruppestørrelse 2, indikator for måloppnåelse av lærertetthet, beregnes ut fra en formel fastsatt av ulike størrelser i teller og nevner. Denne formelen er vist i bildet under. Tallene som rapporteres inn til utdanningsdirektoratet fra hver enkelt kommune pr 1. oktober hvert år, danner grunnlaget for beregningene. Rapporteringen har fått navnet Grunnskolens rapporteringssystem, eller GSI-ordning.

Elevtimer i ordinær undervisning - timetall spesialundervisning - timetall særskilt norsk
Ordinære undervisningstimer + timer til oppdeling til samiske språkalternativer og annen målform

Bildet 1; viser formel for beregning av norm for lærertetthet (gruppestørrelse 2)

I det videre blir denne formelen gjennomgått variabel for variabel. På denne måten får man dannet seg et grunnlag for å forstå driverne for om kravet til gruppestørrelser (elever pr lærer) oppnås eller ikke. I dette notatet har revisjonen ikke til hensikt å dra noen konklusjoner, men heller få opp et grunnlag for videre undersøkelser.

2.3 Variabler

Elevtimer i ordinær undervisning

Elevtimer i ordinær undervisning beregnes ut fra antall elever ganget med antallet timer som hver elev har (skolens timetallsfordeling på det aktuelle klassetrinnet). Stjørdal kommune hadde i skoleåret 20/21 2922 elever i grunnskolealder. Disse er fordelt på 13 forskjellige grunnskoler. Elevtallet i de forskjellige skolene varierte i fjor fra 36 til 436 elever pr skole. Skolene oppgir elever som er registrert ved skolen per 1. oktober. Elever som har et delt undervisningstilbud mellom flere skoler, fylles ut der de er registrert/innskrevet. For nærmere detaljer se vedlegg 1.

Timetallsfordeling

Timetallsfordelingen er antallet undervisningstimer som er planlagt for hvert enkelt klassetrinn, ved hver enkelt skole og hvert enkelt klassetrinn. På tvers av skolene vil timetallsfordelingen være lik for hvert enkelt klassetrinn. Dette fordi det er snakk om lovpålagt undervisning.

Spesialundervisning og særskilt norskopplæring

Elever som får spesialundervisning eller særskilt norskopplæring, er også registrert som ordinære elever. Lærernormen er knyttet kun til ordinær undervisning. For at formelen for gruppestørrelse 2 skal bli riktig må timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring derfor trekkes fra i teller. Det samme gjelder særskilt norskopplæring. Utdanningsdirektoratet publiserer ikke timeantall til spesialundervisning og særskilt norskopplæring åpent. Dette fordi det ansees som sensitive data. Hvis skolene er små, kan denne type data spores tilbake til enkeltpersoner. Spesialundervisning deles opp i grupperinger etter hvor mange timer som blir benyttet for den enkelte elev, 1-75,76-190,191-270 og over 271 timer. Deretter ganges antall elever som får spesialundervisning med et gjennomsnittstimetall for slik undervisning i hver gruppering. I Stjørdal kommune er det 220 elever som mottar slik type undervisning.

I Stjørdal kommune er det 157 elever som får særskilt norskopplæring jf opplæringsloven § 2-8 og friskoleloven § 3-5. Undervisningsressurser til disse blir holdt utenfor beregning av gruppestørrelse 2. Likt som elevtimene holdes også disse undervisningstimene utenfor modellen.

Ordinære undervisningstimer

Under brøkstreken finner man lærerressursene som er benyttet til å gjennomføre undervisningen. I GSI rapporteres antall undervisningsårsverk inn fordelt på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. I ett undervisningsårsverk er det beregnet 741 timer som benyttes direkte til undervisning for 1.- 4.trinn og 5.- 7.trinn, og 656 timer for 8.-10.trinn.

Timer til oppdeling av samiske språkalternativer og annen målform

Opplæringsloven § 6-2 angir retten til opplæring i samiske språkalternativer. Undervisningstimer som brukes til dette må legges til ordinær undervisning. Det samme gjelder for timer til opplæring i annen målform som reguleres av opplæringsloven § 2-5. I Stjørdal kommune blir det i 2021-22 avsatt 148 timer til denne undervisningen.

3 TALL PÅ LÆRERNORM (GRUPPESTØRRELSE 2)

Tabell 1. Gruppestørrelse 2 for 1.4-trinn pr skole

Skole	Klassetrinn	19/20	20/21	21/22
Elvran skole	1.-4.	10,7	15,0	15,3
Forradal skole	1.-4.	10,1	8,3	6,5
Fosslia skole	1.-4.	14,7	13,3	14,1
Halsen barneskole	1-4	15,0	14,2	13,5
Haraldreina skole	1.-4.	14,4	13,3	13,8
Hegra barneskole	1.-4.	15,1	13,5	14
Kvislabakken skole	1.-4.	14,2	15,7	14,7
Lånke skole	1.-4.	15	13,6	15,3
Skatval skole	1.-4.	17,1	15,5	14,0
Skjeldstadmarka skole	1.-4.	14,8	14,4	14,6

Kilde: [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](#)

Tabellen over viser Stjørdals kommunes måloppnåelse på kravet til lærernorm for 1.-4. trinn de tre siste skoleår. For alle år har kommunen to skoler som ikke når målkravet, men det er variasjon i hvilke skoler dette er år for år.

Tabell 2. Gruppestørrelse 2 for 5.-7.trinn pr skole

Skole	Klassetrinn	19/20	20/21	21/22
Elvran skole	5.-7.	14,5	11,9	14,1
Forradal skole	5.-7.	10,7	15,4	15,7
Fosslia skole	5.-7.	19,4	17,7	17,1
Halsen barneskole	5.-7.	19,9	17,9	20,1
Haraldreina skole	5.-7.	18,3	17,9	17,6
Hegra barneskole	5.-7.	18,7	14,2	19,9
Kvislabakken skole	5.-7.	19,8	19,3	21,7
Lånke skole	5.-7.	17,9	20,9	17,1
Skatval skole	5.-7.	18,6	18,1	16,8
Skjeldstadmarka skole	5.-7.	19,4	18,6	13,3

Kilde: [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](#)

Tabell 5 viser måloppnåelse knyttet til kravet om lærertetthet for 5.-7. trinn i Stjørdal Kommune. For skoleåret 2019/20 var alle skolene innenfor målkravet ved rapportering i GSI-ordningen. Året etter hadde en skole for lav lærertetthet i henhold til krav. For skoleåret 2021/22 har to skoler for lav lærertetthet.

Tabell 3. Gruppestørrelse 2 for 8.-10. trinn pr skole

Skole	Klassetrinn	19/20	20/21	21/22
Halsen ungdomsskole	8.-10.	20,2	18,8	18,2
Hegra ungdomsskole	8.-10.	19,6	17,3	21,3
Stokkan ungdomsskole	8.-10.	20,3	20,5	19,3

Kilde: [Kalkulator for lærernorm \(2019-20 og utover\) \(udir.no\)](#)

For 8.-10. trinn er det en skole i Stjørdal kommune som ikke når kravet til lærertetthet inneværende skoleår. Dette er en forbedring i forhold til året 19/20, da to skoler ikke nådde kravet.

4 REVISORS VURDERING

Ut ifra tallene på oppgitt lærernorm (gruppestørrelse 2) i kapitlet over er revisors samlede vurdering at lærertettheten i skolene Stjørdal kommune i hovedsak nås. Det finnes unntak til dette, men det varierer fra år til år hvilke skoler som ikke når kravet.

Kalkulasjonen av gruppestørrelse 2, indikator for lærernorm, bygger på tall rapportert fra kommunen 1. oktober hvert år. Disse tallene bygger på faktisk situasjon (antall elever, antall undervisningsårsverk osv), og planer for gjennomføring av inneværende skoleår. Vi kan med dette si at kalkulert lærertetthet er et øyeblikksbilde tidlig i et skoleår, og modellen vil være følsom for antallet lærerårsverk tilgjengelig. Det er rimelig å anta at skoleadministrasjonen gjennom året vil oppleve avvik fra planverket som gjør at faktisk gjennomført lærertetthet avviker fra den som er registrert 1. oktober. Eksempel på dette kan være et ikke planlagt fravær hos lærere (eks sykdom), eller tilførsel av lærerressurs.

Beregning av lærertetthet hensyntar ikke spesialundervisning, da beregningene bygger på tall for ordinær undervisning. Målkrav til spesialundervisning er også hjemlet i lovverk, og vil utgjøre krav som kommunen må tilfredsstillere i tillegg til kravet om lærertetthet.

Ut fra tabellene som viser gruppestørrelse 2 over år er det vanskelig å konkludere rundt trender. Det er variasjon i hvilke skoler som når kravet eller ikke. Helt generelt ser det ut til at små skoler, der man har hatt nedgang i elevtall over år, har en større sannsynlighet for at kravet til lærertetthet oppnås. På tiden til rådighet har revisjonen ikke forsøkt å forklare årsak til avvik.

5 VEDLEGG 1

Tabell 4. Oversikt over elevtall pr skole i Stjørdal kommune 2019-22

Skole	År	1.-4. trinn sum	5.-7. trinn sum	8.-10. trinn sum	Sum skole
Elvran skole	2021-22	21	19	0	40
	2020-21	20	19	0	39
	2019-20	19	20	0	39
Forradal oppvekstsenter skole	2021-22	15	21	0	36
	2020-21	19	17	0	36
	2019-20	23	16	0	39
Fosslia skole	2021-22	256	184	0	440
	2020-21	251	176	0	427
	2019-20	242	179	0	421
Halsen barneskole	2021-22	186	186	0	372
	2020-21	193	167	0	360
	2019-20	201	189	0	390
Halsen ungdomsskole	2021-22	0	0	330	330
	2020-21	0	0	334	334
	2019-20	0	0	312	312
Haraldreina skole	2021-22	65	55	0	120
	2020-21	69	55	0	124
	2019-20	67	55	0	122

Hegra barneskole	2021-22	84	91	0	175
	2020-21	89	90	0	179
	2019-20	93	83	0	176
Hegra ungdomsskole	2021-22	0	0	133	133
	2020-21	0	0	135	135
	2019-20	0	0	146	146
Kvislabakken skole	2021-22	80	84	0	164
	2020-21	86	80	0	166
	2019-20	90	88	0	178
Lånke skole	2021-22	175	133	0	308
	2020-21	176	146	0	322
	2019-20	189	156	0	345
Skatval skole	2021-22	136	117	0	253
	2020-21	136	116	0	252
	2019-20	142	115	0	257
Skjelstadmark oppvekstsenter skole	2021-22	65	43	0	108
	2020-21	68	44	0	112
	2019-20	66	35	0	101
Stokkan ungdomsskole	2021-22	0	0	451	451
	2020-21	0	0	436	436
	2019-20	0	0	401	401

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no