



Mottaker

Økonomiske ressurser til grunnskolesektoren og minstenorm for lærertetthet

Mange kommuner har nå en presset økonomi. De siste regnskapstallene viser at andelen kommuner som gikk med underskudd økte markant i fjor, fra om lag 20 prosent i 2022 til hele 45 prosent i 2023. Dette innebærer stramme budsjetter og kutt i de kommunale overføringene til skoler og barnehager.

Rammetilskudd og skatteinntekter utgjør kommunesektorens frie inntekter, som fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Det er dermed opp til kommunene selv å prioritere innenfor sine tjenester.

I dagens regelverk blir økonomiske ressurser i grunnopplæringen bundet gjennom flere bestemmelser i lovverket. De viktigste bestemmelsene er lovens bestemmelser om organisering av elevene i aldersbestemte klasser eller basisgrupper, kompetansekrav, kravene til tilpasset opplæring og spesialundervisning (som får nye betegnelser i ny opplæringslov som trer i kraft august 2024). I tillegg er læreplanens bestemmelser om fag- og timestfordeling og arbeidstidsavtalens bestemmelser om undervisningsplikt viktige. Noen av bestemmelsene i loven fastsetter tallfestede normer. Andre derimot, som for eksempel kravet om tilpasset opplæring er skjønnsmessig, og sier ikke noe klart om hvilke ressurser som må settes inn.

Denne fylkesinfoen omtaler bruk av minstenorm for lærertetthet som en viktig ressurs sikring i de kommunale budsjettprosessene.

Plikt til å stille økonomiske ressurser til disposisjon for å oppfylle kravene i opplæringsloven

I august 2024 trer ny opplæringslov i kraft. I denne lovens § 28-1 blir kommunen sitt juridiske og økonomiske ansvar regulert. Første ledd førte punktum slår fast at det som hovedregel er kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og forberedende opplæring for voksne. Det betyr at det er kommunen som er økonomisk og administrativt ansvarlig for grunnskoleopplæringa. I Prop. 57 L (2022–2023) blir dette økonomiske ansvaret presisert til at kommunen har et overordnet ansvar for grunnskoleopplæringa og for å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for å oppfylle kravene i loven. Dette ble tidligere omtalt i gjeldende opplæringslov § 13-10.

Dette ansvaret innebærer blant annet at det er tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven med forskrifter kan oppfylles på en forsvarlig måte. Minstenormen for lærertetthet regulerer minimumsnivået for denne ressurstildelingen.

Før 2003 fastsatte opplæringsloven såkalte klassesdelingstall. Dette var tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike situasjoner. Da klassesdelingstallet ble tatt ut av loven, fattet Stortinget i tillegg et plenumsvedtak om at de tidligere

klassedelingstallene skulle ligge til grunn for minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedelingstall ble opphevet.

I forbindelse med at Stortinget høsten 2017 vedtok at det skulle innføres bestemte maksimumstall for gruppestørrelse 2, la Utdanningsdirektoratet til grunn at det er denne lærertetthetsnormen som framover skulle utgjøre det nye minimumsnivået for ressurstildeling. Direktoratet anså dermed plenumsvedtaket i 2003 som erstattet av de føringene som ligger i Stortingets vedtak om lærertetthet og et krav om maksimumstall for gruppestørrelse 2.

I praksis innebærer dette at kommunen er forpliktet til å budsjettere med og bevilge midler til skolene i tråd med de kostnadene det er å oppfylle minstenormen for lærertetthet på hver skole i sin kommune. Dette følger av prinsippet om at gjeldende lov- og regelverk legger bindinger for disponeringen av kommunenes frie inntekter.

Det er verdt å minne om at minstenormen for lærertetthet er en statlig fullfinansiert reform, som kommunene har fått overført midler for å innføre. Over en periode med bevilgninger av statlige øremerkede midler for økt lærertetthet først på ungdomstrinnet og deretter 1.-4. trinn, supplert med friske midler for å finansiere det resterende lærerbehovet for å nå kravene i normen, er reformen fullfinansiert av staten. Fra og med 2020 ble bevilgningen til norm for lærertetthet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, med fordeling etter kriteriene i inntektssystemet. Selv om midlene ikke lenger er øremerket, har kommunene fått overført de midlene som kreves for å finansiere det antall stillinger som var nødvendig for å følge lovkravet.

Det er videre viktig å understreke at minstenormen for lærertetthet er minstenivået av ressurstildeling til skolene. I tillegg må kommunen vurdere hvilke økonomiske ressurser som må komme i tillegg for å oppfylle elevers individuelle rettigheter til for eksempel spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring), særskilt språkopplæring, klasse-/gruppestørrelse m.m.

Kommuner som ikke etterlever kravene til minstenorm for lærertetthet

Som nevnt over har kommunene en plikt til å etterleve kravene som ligger i opplæringsloven og stille til disposisjon de økonomiske ressursene som kreves for å oppfylle disse. Minstenormen for lærertetthet er nettopp et slikt krav. Samtidig er det i økende grad kommuner som planlegger med å bryte minstenormens krav til lærertetthet, allerede i budsjettprosessen. Det er også eksempler på kommuner som vedtar egne normer for lærertetthet, som avviker fra det som ligger i nasjonalt regelverk.

Ifølge opplæringsloven er det statsforvalteren som fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven. Minstenormen for lærertetthet er en slik plikt som kommunen har.

Dersom tillitsvalgte i Utdanningsforbundet blir gjort kjent med at kommuner allerede i budsjettprosessen planlegger med å bryte minstenormen for lærertetthet, dvs. bevilge økonomiske ressurser som vil ligge under et slikt minstenivå, oppfordres til å kontakte Statsforvalteren i sitt fylke. Det samme gjelder dersom det oppdages at minstenormen ikke etterleves i løpet av skoleåret.

Det er flere Statsforvaltere som har gjennomført tilsyn på denne bestemmelsen og kommet med pålegg til kommunene om å rette opp forholdet. Eksempler på dette finner dere i Statsforvalternes tilsynskalender: [Statsforvalterne-tilsynskalender \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no).

Ane Marte Rasmussen
seksjonsleder

Eirik Lund
seniorrådgiver

Skriv inn leders navn her.
Skriv inn leders tittel.

Eirik Lund
Seniorrådgiver