



Stjørdal kommune v/ kommunedirektøren
Postboks 133 / 134
7501 STJØRDAL

Saksbehandler, innvalgstelefon
Lisa Tessem, 74 16 80 76

Vedtak med pålegg om retting - tilsyn med Stjørdal kommune

Statsforvalteren har som oppgave å føre tilsyn med at kommunene oppfyller plikter som de er pålagt i opplæringsloven og i forskrifter med hjemmel i loven, jf. opplæringsloven¹ (oppl.) § 29-2 første ledd.

Sakens bakgrunn

Med bakgrunn i opplysninger om Stjørdal kommunes budsjettvedtak av 28.12.2023 og virkninger dette kunne få for kommunens oppfyllelse av opplæringsloven, inviterte Statsforvalteren kommunen til et møte 16.02.2024. I møtet fikk vi en muntlig redegjørelse fra kommunen.

I etterkant av møtet mottok Statsforvalteren flere bekymringsmeldinger knyttet til kommunens budsjettvedtak og nedskjæringer i denne forbindelse, herunder om konsekvenser dette fikk i skolene både for enkeltelever, men også generelt ved brudd på lærernormen.

På bakgrunn av dette ba Statsforvalteren i brev av 06.06.2024 om tilbakemelding fra kommunen om blant annet informasjon om et eget kommunalt forholdstall mellom lærere og elever (lærernorm), i strid med forskrift til opplæringsloven.

I brev av 20.06.2024 skrev kommunen at det var nødvendig å sette inn tiltak for å sikre en bærekraftig og lovlig drift innenfor kommunelovens krav til økonomistyring og Statsforvalterens anbefalte resultatgrad for å sikre et disposisjonsfond som en solid buffer over tid. Videre skrev kommunen at kommunestyret i møtet 28.12.2023, vedtok en økonomisk ramme for skoleåret 2024/2025, som viser at kommunen ikke klarer å oppnå de kravene til bemanning som stilles i forskrift til opplæringsloven, i en overgangsperiode.

Videre skrev kommunen at den med bakgrunn i en samlet vurdering for alle tjenesteområder i kommunen og kravene til forsvarlig budsjettstyring, har vært nødt til å ta grep som har ført til at kommunen ikke fullt ut når kravene til bemanning ved 9 av 13 skoler høsten 2024. Kommunen understreket at den har som et prioritert mål at kravene til bemanning skal innfris senest skoleåret 2025/2026.

¹ Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 09.06.2023 nr. 30



På bakgrunn av brevet fra kommunen, varslet Statsforvalteren i brev av 26.09.2024 at vi ville pålegge retting av brudd på opplæringsforskriften § 12-19 om forholdstall mellom elever og lærere.

Stjørdal kommune svarte på varselet i brev av 09.10.2024. I brevet skrev kommunen blant annet at den ikke bestrider innholdet i brevet fra Statsforvalteren, og at på tilsynstidspunktet var forholdstallet mellom elever og lærere i Stjørdal kommune:

- 16,9 elever pr. lærer på 1.-4. årstrinn og
- 23 elever pr. lærer på 5.-10. årstrinn og
- 23 elever pr. lærer på 8.-10. årstrinn.

Kommunen skrev videre at den er klar over at dette er et brudd på opplæringsforskriften, og at det jobbes kontinuerlig for å oppfylle de forskriftsmessige kravene.

Tema for tilsynet er forholdstallet mellom elever og lærere i grunnskolen (lærernorm)

Med hjemmel i oppl. § 14-3 har departementet gitt forskrift om forholdet mellom antallet lærere og antallet elever.

Det følger av opplæringsforskriften² § 12-19 at på en grunnskole skal forholdet mellom elever og lærere i ordinær undervisning i gjennomsnitt maksimalt være

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

Det framgår videre av merknadene³ til forskriften at forholdstallet tar utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer og er en matematisk størrelse som sier noe om den samlede bruken av lærerressurser på en skole. Den matematiske størrelsen sier ikke noe om den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe. Norm for lærertetthet baserer seg på gruppestørrelse 2, som er et mål på antall elever per lærer i ordinær undervisning. Det betyr at timer til individuelt tilrettelagt opplæring og særskilt språkopplæring er trukket fra.

Skolene skal oppfylle normen på 1. til 4. trinn, 5. til 7. trinn og 8. til 10. trinn, men ikke nødvendigvis på det enkelte trinn eller i den enkelte klasse. Skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener er hensiktsmessig og forsvarlig. Kravet om høyere lærertetthet på 1. til 4. trinn enn på 5. til 10. trinn skal legge til rette for tidlig innsats og intensiv opplæring.

Forskriftshjemmelen i oppl. § 14-3 er videreført fra tidligere opplæringslov. Bakgrunnen for den opprinnelige lovfestingen og formålet med forskriftshjemmelen var å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen.⁴ I høringsnotatet den gang ble det trukket fram at

² Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 03.06.2024 nr. 900

³ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/forskrift-om-grunnskoleopplaringa-og-den-vidaregaande-opplaringa-opplæringsforskrifta/tredje-delen--fellesreglar-for-grunnskoleopplaringa-og-den-vidaregaande-opplaringa-for-barn-og-unge/kapittel-12-personalet-i-skolen/iii.-forholdet-mellom-talet-pa-lararar-og-talet-pa-elevar-i-grunnskolen/-12-19-forholdet-mellom-talet-pa-lararar-og-talet-pa-elevar/?merknader=true#ekstra>

⁴ Prop. 129 L (2012-2013) pkt. 10 og 10.1



«Det er viktig for et godt og trygt skolemiljø at hver enkelt elev får en god og tilpasset opplæring og opplever å bli sett. Høyere lærertetthet på en skole kan øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene. Det kan også bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere.»

Statsforvalterens vurdering

I tilsynet har Statsforvalteren innhentet opplysninger fra kommunen, og vi skal på grunnlag av disse vurdere om Stjørdal kommune oppfyller krav i opplæringsloven og i forskrifter gitt med hjemmel i loven. Det er kommunen som har ansvaret for at reglene i opplæringsloven oppfylles, jf. oppl. § 28-1 første ledd andre punktum.

I tilbakemeldinger til Statsforvalteren erkjenner og bekrefter kommunen at den ikke oppfyller opplæringsforskriftens krav om forholdstall mellom elever og lærere på 9 av 13 skoler i kommunen høsten 2024, og begrunner dette i vedtatt økonomisk ramme for skoleåret 2024/2025. Kommunen synliggjør videre hvordan den på tilsynstidspunktet overskrider opplæringsforskriftens krav til maksimalt forholdstall på de ulike hovedtrinnene i grunnskolen. Statsforvalteren vurderer derfor at det er på det rene at Stjørdal kommune bryter krav om forholdstall mellom elever og lærere (lærernorm), jf. opplæringsforskriften § 12-19.

Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til at Stjørdal kommune ikke oppfyller krav til forholdstall mellom elever og lærere (lærernorm), jf. opplæringsforskriften § 12-19.

Statsforvalterens reaksjon – pålegg om retting

Statsforvalteren har avdekket brudd på regelverket. Vi pålegger Stjørdal kommune å rette opp følgende forhold, jf. oppl. § 29-2 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Kommunen har ansvaret for at forholdstallet mellom elever og lærere (lærernorm) blir oppfylt, jf. oppl. § 28-1 første ledd andre punktum, jf. opplæringsforskriften § 12-19. Dette innebærer at:
 - 1.1 På en grunnskole skal forholdet mellom elever og lærere i ordinær undervisning i gjennomsnitt maksimalt være
 - a. 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn
 - b. 20 elever per lærer på 5. til 7. trinn
 - c. 20 elever per lærer på 8. til 10. trinn.

Erklæring om og redegjørelse for hvordan pålegg er rettet

Stjørdal kommune skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen har rettet. Kommunen skal erklære at rettingen er gjennomført og redegjøre for hvordan det er rettet. Kommunen bør redegjøre for

- hvilke tiltak som er satt i verk eller planlegges å settes i verk for å rette regelverksbruddet
- hvordan kommunen planlegger å følge med på at tiltakene blir iverksatt og regelverket blir fulgt
- hvilke interne frister kommunen har satt for å sikre fremdrift og gjennomføring.

Fristen for retting er 01.02.2025.



Klageadgang

Denne tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven (fvl.) § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må den gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem, jf. fvl. §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har mulighet til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enige med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Partsinnsyn

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, dersom ikke annet følger av reglene i fvl. §§ 18 til 19.

Med hilsen

Gunn Oddny Olsen Haugen (e.f.)
underdirektør opplæring
Oppvekst- og velferdsavdelingen

Lisa Tessem
juridisk seniorrådgiver
Oppvekst- og velferdsavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent