

LARS-ERIK BORGE
Professor, NTNU

TORBERG FALCH
Professor, NTNU

BJARNE STRØM
Professor, NTNU



Nasjonal regulering av lærertetthet?

Reglene om maksimal klassestørrelse i grunnskolen ble opphevet i 2003 og erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Kunnskapsdepartementet vurderer for tiden en lovendring med sterkere nasjonal regulering av gruppestørrelsen. Formålet er å forbedre elevprestasjonene og lærerrekutteringen. I denne kommentaren gir vi en vurdering av forslaget. Det er vår vurdering at den skisserte lovendringen er lite målrettet fordi det er kommuner med gode skolerresultater og god tilgang på lærere som tvinges til å øke ressursbruken. Rekrutteringsproblemer bør løses med tiltak som stimulerer tilbudet i stedet for etterspørselen.

1. INNLEDNING

Styringsopplegget for norsk skole var inntil for få år siden sterkt sentralisert med regler for maksimal klassestørrelse hjemlet i opplæringslova som sentralt element. I tillegg hadde ikke enkeltskoler og enkeltkommuner mulighet til å bruke lønn som virkemiddel i rekruttering av lærere siden lønn og arbeidstid var fullstendig bestemt av nasjonale avtaler mellom lærerorganisasjonene og staten. Introduksjonen av Kunnskapsløftet i 2006 kombinert med den formelle fjerningen av reglene om maksimal klassestørrelse i 2003 og overføringen av forhandlingsretten i tariffoppgjøret for lærere fra staten til kommunene samme år, representerte i prinsippet en betydelig desentralisering av beslutninger om ressursbruk og undervisningsformer.

I tiden etter dereguleringen og innføringen av Kunnskapsløftet har det med jevne mellomrom fra flere hold blitt foreslått å gjeninnføre elementer av den tidligere reguleringen av klassestørrelse. I et høringsnotat av 3. oktober 2011 (Kunnskapsdepartementet, 2011) legges

det fram forslag til endringer i opplæringslova med innføring av nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Forslaget innebærer at dagens bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse erstattes med en bestemmelse om maksimal gruppestørrelse. Dette vil medføre økt lærertetthet i skoler eller kommuner som i dag har høyere gruppestørrelse. Departementets begrunnelse er i følge høringsnotatet (s. 3) at «Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene». Vår tolkning er at departementet argumenter for at økt lærertetthet har positive effekter på elevenes læringsutbytte og andre suksessindikatorer og at noe av denne effekten skyldes at høyere lærertetthet vil bidra til bedre rekruttering av lærere.

I denne kommentaren gir vi først en kort diskusjon av departementets begrunnelse i lys av den empiriske litteraturen om sammenhengen mellom elevprestasjoner og lærertetthet og faktorer som påvirker rekruttering av lærere. For at de konkrete forslagene fra departementet skal virke etter intensjonen bør reguleringene treffe kommuner og skoler som i utgangspunktet har problemer med rekruttering av lærere og med relativt svake elevprestasjoner. Vi kombinerer derfor informasjon fra departementet om hvilke kommuner som blir berørt med informasjon om lærerdekning og suksessindikatorer i disse kommunene sammenlignet med de som ikke omfattes av de foreslåtte reguleringene. Til slutt diskuterer vi med utgangspunkt i det kommunale rammefinansieringssystemet hvordan økt lærertetthet i noen kommuner kan finansieres.

2. SAMMENHENGEN MELLOM LÆRERTETTHET, LÆRINGSUTBYTTE OG LÆRERREKRUTTERING

I forbindelse med departementets forslag er det grunn til å spørre om det foreligger godt dokumenterte positive effekter av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte. I kjølvannet av Coleman-rapporten i USA på 1960-tallet oppsto det en stor empirisk litteratur om sammenhengen mellom læringsutbytte og klassestørrelse/lærertetthet¹. Konklusjonen fra disse første-generasjonsstudiene var at forskjellene i læringsutbytte mellom skoler var betydelig, men at disse i liten grad kunne tilskrives forskjeller i klassestørrelse og observerbare kjennetegn ved lærere som for eksempel utdanning. Fra 1990-tallet av ble konklusjonene i denne litteraturen utfordret av nye studier som i større grad enn første-generasjonsstudiene var i stand til å identifisere troverdige kausale effekter av lærertetthet på læringsutbytte via bruk av kontrollerte eksperimenter og kvasi-eksperimenter. Konklusjonene fra andre-generasjonsstudiene er mer nyanserte. Studier basert på STAR-eksperimentet i Tennessee (Krueger og Whitmore, 2001) konkluderer med at store reduksjoner i klassestørrelse har betydelig positiv effekt på læringsutbytte og andre suksessindikatorer og at disse effektene er særlig viktig for elever med svak familiebakgrunn. Rivkin m. fl. (2005) finner langt svakere effekter av redusert klassestørrelse basert på data fra Texas, mens Hoxby (2000) ikke finner noen effekt i Connecticut.

Av særlig interesse er studier av sammenhengen mellom læringsutbytte og lærertetthet i Norge. Leuven m. fl.

(2008) finner ingen sammenheng mellom lærertetthet på ungdomstrinnet og karakterer på avgangseksamen i grunnskolen i engelsk, norsk og matematikk. Hægeland m.fl. (2008) finner derimot at økt lærertetthet gir bedre karakterer på avgangseksamen i grunnskolen. Bonesrønning og Vaag Iversen (2011) finner at redusert klassestørrelse gir forbedring i læringsutbytte målt ved resultater på nasjonale prøver på 5. trinn i barneskolen for elever med foreldre med lavt utdanningsnivå og for elever fra oppløste familier. Alle disse studiene benytter hver for seg troverdige metoder til å identifisere effekten av økt lærertetthet, men studiene er nokså ulike når det gjelder hvilke skoler, elever og aldersgrupper som bidrar til identifikasjon av klassestørrelseeffekten. En rimelig konklusjon er derfor at effekten av redusert lærertetthet generelt er svært heterogen og lite robust og at en eventuell positiv effekt på læringsutbytte trolig også er avhengig av at andre faktorer som påvirker elevenes læringsmiljø er til stede. Den forventede positive effekten på elevenes læringsutbytte av regulering av lærertettheten i tråd med departementets forslag framstår derfor som høyst usikker.

Departementet framholder at økt lærertetthet kan gi økt læringsutbytte for elevene siden det bedrer arbeidsforholdene for lærerne og dermed bidrar til å redusere tilbøyeligheten til erfarne lærere til å slutte i læreryrket. Dette kan i utgangspunktet tenkes å ha noe for seg. Nye amerikanske studier dokumenterer betydelige forskjeller i læringsutbytte for elever som eksponeres for forskjellige lærere. De finner dessuten at økt lærererfaring har en viss positiv effekt på elevenes læringsutbytte, mens lærernes utdanningsnivå er uten betydning.

Departementets argument om at erfarne lærere i mindre grad slutter når lærertettheten øker er imidlertid svakt fundert og har ikke robust fundament i forskningslitteraturen. Falch og Strøm (2005) er en norsk studie av sammenhengen mellom realiserte sluttebeslutninger og skole- og elevkarakteristika. De benytter registerdata for lærermobilitet for perioden 1992–2000 og finner at økt lærertetthet målt som antall lærertimer per elev på skolen generelt har en liten, men signifikant *positiv* effekt på sannsynligheten for at en lærer slutter i jobben. Stinebrickner (1998) benytter nasjonale surveydata fra USA og konkluderer med at effekten av økt lærertetthet på lærernes sluttetilbøyelighet er svært liten, statistisk insignifikant og ikke tilstrekkelig til å dekke den implisitte etterspørselsøkningen som følger av økt lærertetthet.

¹ Borge og Rønning (2009) gir en norsk oppsummering av litteraturen, mens Webbink (2005) representerer en relativt fersk oppsummering av den internasjonale litteraturen med vekt på metodeutfordringer.

Dersom tilbudsresponsen er svak kan økning i lærertetthet i realiteten tenkes å redusere lærerkompetansen siden skolene tvinges til å rekruttere flere lærere med svakere kvalifikasjoner. Jepsen og Rivkin (2009) studerer effekten av en sterk reduksjon i klassestørrelse og dermed betydelig økning i etterspørselen etter lærere som følge av en lovendring i California i 1996. De finner at reduksjonen i klassestørrelsen ga en viss forbedring i prestasjonene i matematikk og lesing, men at reduserte lærerkvalifikasjoner bidro til å redusere effekten, særlig på kort sikt, og spesielt i skoler med høy andel elever fra ressursvake familier og med minoritetsbakgrunn. Forskjellen i lærerkvalifikasjoner mellom skoler økte altså i kjølvannet av lovendringen som bidro til økt lærertetthet.

3. HVA KARAKTERISERER KOMMUNENE SOM VIL BLI BERØRT?

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat diskuteres ulike modeller for nasjonal regulering av lærertetthet. Alle modellene tar utgangspunkt i gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning, et mål som sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvaret for i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Undervisningsressurser til spesialundervisning og særskilt språkundervisning er ikke inkludert i dette målet på gruppestørrelse.

Departementet presenterer 3 ulike eksempler på største tillatte gruppestørrelse. De er presentert i tabell 1. Eksempel 1 tillater forholdsvis store grupper i gjennomsnitt og vil derfor berøre relativt få skoler og kommuner, mens Eksempel 3 er mest restriktiv.

I tillegg skiller departementet mellom en skolemodell og en kommunemodell. Kommunemodellen gir størst fleksibilitet for kommunene siden det gir størst frihet i allokering av ressurser mellom skoler. Høringsnotatet gir en oversikt over hvor stor økning i lærerårsverk som følger av de ulike modellene. For Eksempel 1 (Eksempel 3) er økningen på 1 003 (2 789) lærerårsverk for skolemodellen og på 324 (2 078) lærerårsverk for kommunemodellen. Totalt er det om lag 50 000 lærerårsverk i grunnskolen.

Tabell 1. Kunnskapsdepartementets eksempler på største tillatte gruppestørrelse

Trinn	1-4	5-7	8-10
Eksempel 1	18 elever	20 elever	22 elever
Eksempel 2	16 elever	20 elever	21 elever
Eksempel 3	15 elever	20 elever	20 elever

I denne kommentaren ser vi kun på karakteristika ved kommunene som vil bli påvirket av en eventuell lovendring. Kunnskapsdepartementet har sendt oss en oversikt over hvilke kommuner som vil bli berørt. For alle eksemplene er det behov for flest nye lærerårsverk i Oslo kommune. For eksempel Gjerdrum kommune i Akershus berøres også av alle eksemplene, mens Fredrikstad og Asker ikke berøres av Eksempel 1 men berøres ganske sterkt av Eksempel 2 og 3.

Tabell 2 og 3 presenterer noen karakteristika ved kommunene som vil bli berørt av en lovendring. Tabell 2 viser at 57 (178) kommuner vil bli berørt av Eksempel 1 (Eksempel 3). Målt med elevtall er disse kommunene i gjennomsnitt betydelig større enn kommunene som ikke vil bli berørt. Det er også en regional skjevfordeling. Eksempel 3 vil berøre 87 % av kommunene i Østfold, Akershus og Vestfold, men kun 14 % av kommunene i Nord-Norge. For dette eksemplet er Bodø den største kommunen som ikke vil bli berørt.

Hvis formålet med reguleringen er å øke læringsutbytte, burde man forvente at læringsutbyttet er lavest i kommunene som blir berørt. Utdanningsdirektoratet offentliggjør resultater på skoleportalen.no. Siden lovendringen vil berøre alle trinn i grunnskolen, er det nærliggende å undersøke om kunnskapsnivået mot slutten av grunnskolen er lavere i kommunene som blir berørt enn i de andre kommunene. Standpunkt karakterer egner seg dårlig for sammenligning på tvers av kommuner fordi karakterpraksisen kan variere noe. Elevene har en skriftlig eksamen – enten i norsk, engelsk eller matematikk – og det skal være en tilfeldig trekking av fag. Men selv om karakteristika ved elevene som har eksamen i de forskjellige fagene framstår som like nasjonalt, trenger ikke det å være tilfellet i hver enkelt kommune, spesielt i små kommuner. Det er ikke uvanlig at alle elever på små skoler har samme eksamensfag. Gjennomsnittresultatet i hvert enkelt eksamensfag er derfor sannsynligvis lite egnet til å sammenlikne kunnskapsnivået mellom kommuner. Man kan tenke seg et resultatmål basert på vektning av resultatene i enkeltfag, men det er ikke mulig å beregne siden antall kandidater i de ulike fagene ikke oppgis på skoleporten.no.

Vi benytter derfor resultater på nasjonale prøver. På 8. trinn er det nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk. På skoleporten.no oppgis resultatene basert på ferdighetsnivå. Det defineres 5 ulike ferdighetsnivåer, der nivå 1 er laveste ferdighetsnivå og nivå 5 det høyeste. Andelen av elevene på hvert ferdighetsnivå samt gjennomsnittlig

Tabell 2. Kjennetegn ved kommuner som vil bli berørt av lovendring. Uveide gjennomsnitt

	Kommuner berørt	Kommuner ikke berørt	Differanse (t-verdi)
Eksempel 1			
Antall kommuner	57	373	-
Elevtall, høst 2011	3178	1115	2062 (4,21)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,08	3,04	0,041 (1,10)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,2	67,3	0,94 (0,70)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	22,6	18,5	4,13 (5,73)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,69	4,73	-1,04 (1,34)
Eksempel 2			
Antall kommuner	128	302	-
Elevtall, høst 2011	3117	656	2461 (7,00)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,08	3,03	0,044 (1,60)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,3	67,0	1,28 (1,27)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	22,4	17,5	4,88 (9,72)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,41	5,10	-1,68 (2,97)*
Eksempel 3			
Antall kommuner	178	252	-
Elevtall, høst 2011	2582	546	2036 (6,17)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,06	3,04	0,019 (0,71)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,3	66,8	1,49 (1,59)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	21,5	17,2	4,28 (9,05)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,30	5,51	-2,21 (4,25)*

Note. * indikerer at differansen er statistisk signifikant på 5 % nivå.

Kilder. Berørte kommuner; Kunnskapsdepartementet. Nasjonal prøver; Utdanningsdirektoratet (www.skoleporten.no). Elevtall og lærerårsverk; Grunnskolens informasjonssystem (www.wis.no/gsi); Utdanningsnivå; Kommunedatabasen (https://trygg.nsd.uib.no/kdbbin/kdb_start.exe). Fullføring videregående opplæring; egne beregninger.

ferdighetsnivå oppgis. Offentlighetsloven tolkes slik at det må være minst 5 elever på hvert ferdighetsnivå for at resultater kan offentliggjøres. I tillegg offentliggjøres ikke resultater på skolenivå (selv om det ikke kan begrunnes med offentlighetsloven), noe som betyr at resultater ikke er kjent for kommuner som kun har en ungdomsskole. Resultater på 8. trinn er derfor ukjent for om lag halvparten av kommunene.

Vi presenterer gjennomsnittlig ferdighetsnivå på nasjonale prøver (gjennomsnitt for lesing, regning og engelsk) for de kommunene hvor dette er oppgitt på skoleporten.no. Resultatene er best i kommunene som vil bli berørt av en lovendring i alle eksemplene. Imidlertid viser den siste kolonnen i tabell 2 at differansen ikke er statistisk signifikant på tradisjonelle nivåer.

Tabell 2 rapporterer uveide kommunegjennomsnitt, slik at for eksempel Oslo og Gjerdrum får samme vekt. Et alternativ er en vektet sammenlikning, og i tabell 3 er kommunene vektet med antall elever. Det betyr at tallene gjelder for en representativ elev, og ikke for en representativ kommune.² Da er resultatene på nasjonale prøver klart bedre i kommunene som vil bli berørt, og differansen er klart statistisk signifikant i alle eksemplene. Noe av forskjellen mellom tabell 2 og 3 skyldes at Oslo kommune har gode resultater på de nasjonale prøvene, og Oslo har stor vekt i beregningene i tabell 3. Differansen i resultater er imidlertid signifikant selv om Oslo utelates fra sammenlikningen.

² Det er mulig å tenke seg andre måter å vekte kommuner på. For eksempel kan det for gruppen av kommuner som vil bli berørt vektet med antall nye lærerårsverk. Det gir differanser som er veldig like differansene i tabell 3.

Tabell 3. Kjennetegn ved kommuner som vil bli berørt av lovendring. Veide gjennomsnitt (elevtall som vekt)

	Kommuner berørt	Kommuner ikke berørt	Differanse (t-verdi)
Eksempel 1			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,21	3,07	0,14 (5,31)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,7	68,4	1,38 (2,15)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	30,5	23,6	6,87 (8,73)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,96	2,91	1,06 (3,22)*
Eksempel 2			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,16	3,01	0,15 (5,55)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,4	67,6	1,76 (2,81)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	28,7	19,6	9,13 (12,9)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	2,99	3,71	-0,72 (2,24)*
Eksempel 3			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,14	3,01	0,14 (4,23)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,3	67,2	2,05 (2,93)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	27,6	19,3	8,24 (9,77)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	2,96	4,13	-1,17 (3,28)*

Note. * indikerer at differansen er statistisk signifikant på 5 % nivå.

Kilder. Se tabell 2.

Gitt problemet med å gjøre nasjonale sammenligninger basert på offentlig tilgjengelig informasjon,³ presenterer vi også et resultatmål basert på egne data knyttet til et forskningsprosjekt om frafall i videregående opplæring (vgo). Den desidert viktigste prediktoren for sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er kunnskapsnivået ved avslutning av grunnskolen (Falch m.fl., 2010). For elevene som avsluttet grunnskolen i 2003 og 2004 er det drøyt 68 prosent som har fullført videregående opplæring innen 5 år i kommunene som vil bli berørt av en lovendring. Andelen er noe lavere for kommuner som ikke vil bli berørt, men differansen er heller ikke her statistisk signifikant. Men – som for nasjonale prøver – viser tabell 3 at differansen er signifikant i alle eksemplene når kommunene vektet med elevtall. For fullføring viser tabellen også at differansen blir større når flere kommuner blir berørt (lavest differanse i Eksempel 1 og størst differanse i Eksempel 3). Det er altså ikke kommuner med relativt svake skoleresultater som vil bli berørt av en eventuell lovendring, heller tvert i mot.

Våre sammenligninger tar ikke hensyn til at elevenes bakgrunn varierer mellom kommunene og sier dermed ikke noe om skolenes bidrag til elevens læring. En undersøkelse av om økt ressursbruk i de berørte kommunene vil ha større effekt på læringsresultatene enn i andre kommuner vil imidlertid kreve svært avanserte studier. Eksisterende forskning indikerer imidlertid at økt ressursbruk i størst grad – og kanskje utelukkende – vil påvirke elever med svak bakgrunn. Videre finner norske studier at bakgrunnsfaktoren som har størst effekt på elevenes ferdigheter er foreldrenes utdanningsnivå.⁴ Vil en lovendring påvirke kommuner der elevene har svak bakgrunn målt på denne måten?

Tabell 2 viser at andelen i befolkningen som har høyere utdanning er markert større i kommuner som vil bli berørt enn i andre kommuner i alle eksemplene. Differansene er enda større i tabell 3 der store kommuner har større vekt. En lovendring vil altså ikke påvirke kommuner der elevene har en bakgrunn som er negativt korrelert med

³ En utfordring er også at det ikke lar seg gjøre å få datafiler med resultater fra Utdanningsdirektoratet som administrerer skoleporten.no. Det er kun mulig å laste ned data for kommunene fylkesvis. Med mer tilgjengelige data ville det vært interessant å undersøke om for eksempel elevtrivselen er lavere i kommuner som vil bli berørt av en lovendring, selv om indikatorer basert på subjektive vurderinger må tolkes med noe forsiktighet.

⁴ Elever med minoritetsbakgrunn er en annen gruppe med svakere resultater enn gjennomsnittet. Mange av minoritets elevene har krav på ekstra undervisningsressurser, men det er forhold som ikke vil bli påvirket av forslagene i høringsnotatet. Dessuten indikerer eksisterende studier at det ikke er minoritetsbakgrunn i seg selv som er den største utfordringen for disse elevene, men at deres foreldre typisk har lavt utdanningsnivå, se for eksempel Bakken (2010).

prestasjoner. Gitt de store forskjellene i foreldrenes utdanningsnivå er det egentlig overraskende at ikke prestasjonsforskjellene som observeres er større.

Et annet argument som er brukt for økt lærertetthet er at det vil bedre rekrutteringen av lærere. Andelen av lærerårsverkene som utføres av lærer uten godkjent undervisningskompetanse er et mye brukt mål på hvor attraktiv arbeidsplass en skole er. Siden kommunene ifølge opplæringslova er forpliktet til å ansette lærere med godkjent undervisningskompetanse så langt det er mulig, er stor bruk av personale uten godkjent kompetanse en indikasjon på svakt tilbud.⁵

Tabell 2 viser at bruken av lærere uten undervisningskompetanse er lavere i kommunene som vil bli berørt av en lovendring enn i andre kommuner. Differansen er statistisk signifikant i Eksempel 2 og 3. Bildet er det samme i de vektete sammenligningene i tabell 3, bortsett fra Eksempel 1. Hovedbildet er at lovendringen som er foreslått vil påvirke kommuner med relativt god tilgang på lærere med godkjent undervisningskompetanse.

Oppsummert vil konsekvensen av den skisserte lovendring være at kommuner med forholdsvis høyt utdanningsnivå i befolkningen, med forholdsvis gode skoleresultater og forholdsvis god tilgang på lærere tvinges til å øke lærertettheten i grunnskolen. Det gjelder alle de 3 eksemplene som er foreslått.

4. FINANSIERING AV ØKT LÆRERTETTHET

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat slås det fast at kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. Det gis ingen informasjon om hvordan kompensasjonen vil bli utformet.

Statlige overføringer til kommunene er innrettet som rammetilskudd, øremerkede tilskudd, samt noe skjønnsmidler. Grunnskolen er i all hovedsak rammefinansiert, noe som betyr at overføringene utelukkende bestemmes av objektive kriterier som elevtall og bosettingsmønster (utgiftsutjevning). Det er derfor rimelig å legge til grunn at kompensasjonen legges inn i rammefinansieringssystemet for kommunene. I makro vil dette innebære at kommunenes samlede rammetilskudd øker med et beløp

lik beregnet økning i lønnskostnader med utgangspunkt i anslått økning i antall lærerårsverk.

Men hvordan blir fordelingen mellom kommuner? På lang sikt vil fordelingen styres av de objektive kriteriene i utgiftsutjevningen. Innenfor utgiftsutjevningen kan dette ordnes på litt ulike måter,⁶ men midlene vil uansett bli «smurt» jevnt utover. Sagt på annen måte; de kommunene som påvirkes av lovendringen vil ikke bli favorisert i forhold til de som ikke påvirkes. Det betyr at kommuner som berøres av lovendringen må redusere innsatsen på andre tjenestoområder for å øke lærertettheten til angitt nivå, mens de som ikke berøres får økt rammetilskudd og derigjennom økonomisk grunnlag for å forbedre sitt tjenestetilbud.

Det kan kanskje virke paradoksalt at de kommuner som berøres av lovendringen må stramme inn på andre områder, mens de som ikke berøres får en økonomisk gevinst. Ved nærmere ettertanke er det slik det bør være. De kommuner som påvirkes av lovendringen har lav lærertetthet og kan sies å ha prioritert grunnskolen lavt ressursmessig. Mens hvis de har prioritert grunnskolen lavt, må de ha prioritert andre tjenestoområder høyt. Det vil være urimelig om lav prioritering av grunnskolen premieres gjennom statlig fullfinansiering av økt lærertetthet. Paradokset er snarere at de kommuner som berøres tvinges til å øke ressursinnsatsen til tross for at de har forholdsvis gode skoleresultater å vise til. Det er grunn til å tro at allokeringseffektiviteten vil bli redusert fordi ressursene har større velferdseffekt i sin opprinnelige anvendelse i barnehage, pleie og omsorg eller annet.

På kort sikt kan det være aktuelt med annen fordeling enn det som følger av objektive kriterier. Det naturlige alternativet er å fordele midlene basert på anslått økning i lærerårsverk i den enkelte kommune. Da vil kommuner som berøres av lovendringen få finansiering til å oppfylle lovkravet, mens inntektene ikke endres i de øvrige kommuner. Deretter kan det gradvis legges større vekt på objektive kriterier i fordelingen av midlene.

En overgangsordning av denne typen kan kanskje være et greit kompromiss mellom hensynet til likeverdig tjenestetilbud (objektive kriterier) og hensynet til smidig implementering (anslått økning i lærerårsverk). Men det kan fort oppstå utilsiktede effekter som bidrar til å redusere lærertettheten i forkant av reformen. Det vil særlig gjelde i kommuner som har lærertetthet like over lovkravet.

⁵ Dette målet er blant annet benyttet av Bonesrønning m. fl. (2005) i en analyse av tilbuds- og etterspørselsforhold og av Falch m. fl. (2009) i en konjunkturanalyse.

⁶ Det kan være naturlig å øke vektleggingen av grunnskolen i kostnadsnøkkel, og eventuelt endre delkostnadsnøkkel for grunnskolen.

De vil finne det attraktivt å midlertidig redusere lærertettheten slik at de kan nyte godt av ekstra overføringer i overgangsperioden.

5. AVSLUTTENDE MERKNADER

I denne kommentaren har vi diskutert Kunnskapsdepartementets høringsnotat om sterkere nasjonal regulering av lærertettheten i grunnskolen. Den skisserte lovendringen innebærer at de kommuner som i dag har relativt høy gruppestørrelse må øke lærerinnsatsen, noe departementet forventer vil ha positive effekter på skoleresultatene og på rekrutteringen av lærere.

Vår hovedinnvending er at tiltaket er lite målrettet. Det er vanskelig å identifisere større problemer i de kommunene som påvirkes av lovendringen enn i de som ikke påvirkes. Tvert i mot, kommunene som berøres har bedre skoleresultater og bedre tilgang på lærere enn kommunene som ikke berøres. Videre har de berørte kommunene en høyt utdannet befolkning, og nyere empirisk forskning indikerer da at økt lærertetthet heller ikke vil kaste særlig av seg i form av bedre elevprestasjoner. Det er vanskelig å se logikken i at kommuner med relativt velfungerende skoler skal tvinges til å nedprioritere andre viktige tjenesteområder, samt at knappe lærerressurser skal overføres fra kommuner med svakere skoleresultater og større problemer med lærerrekruttering.

For økonomer framstår det også som overraskende at rekrutteringsproblemer skal løses med å øke antall ansatte. Det synes mer nærliggende å stimulere tilbudet, for eksempel ved å bruke lønn som virkemiddel. Siden utfordringene knyttet til rekruttering av lærere varierer betydelig mellom kommuner og mellom skoler, bør lønnsvirkemidlet brukes selektivt. Den enkelte kommune kan påvirke lønna i dagens lønssystem, men benytter dette virkemidlet i liten grad.

REFERANSER

Bakken, A. (2010), *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. Rapport 9/2010, NOVA.

Bonesrønning, H., Falch, T. og B. Strøm (2005): Teacher sorting, teacher quality, and student composition. *European Economic Review* 49, 457–483.

Bonesrønning, H. og J. M. Vaag Iversen (2011): Disadvantaged students in the early grades: will smaller classes help them? Kommer i *Education Economics*.

Borge, L-E, og M. Rønning (2009): Bidrar økt ressursbruk i grunnskolen til bedre elevprestasjoner? I *Utdanning 2009*, Statistisk sentralbyrå.

Hoxby, C. M. (2000): The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation. *Quarterly Journal of Economics* 115, 1239–1285.

Falch, T., L.-E. Borge, O. H. Nyhus, P. Lujala og B. Strøm (2010): *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10.

Falch, T. og B. Strøm (2005): Teacher turnover and non-pecuniary factors. *Economics of Education Review* 24, 611–631.

Falch, T., Johansen, K. og B. Strøm (2009): Teacher shortages and the business cycle. *Labour Economics* 16, 648–658.

Hægeland, T., Raaum, O., og K. G. Salvanes (2008): Pennies from heaven: Using exogenous tax variation to identify effects of school resources on pupil achievement. IZA Discussion Paper no. 3561.

Jepsen, C. og S. G. Rivkin (2009): Class size reduction and student achievement: The potential tradeoff between teacher quality and class size. *Journal of Human Resources* 44, 223–250.

Krueger, A. B. og D. M. Whitmore (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.

Kunnskapsdepartementet (2011): Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.

Leuven, E., H. Oosterbeek og M. Rønning (2008): Quasi-experimental estimates on the effect of class size on achievement in Norway. *Scandinavian Journal of Economics* 110, 663–693.

Rivkin, S.G., E.A. Hanushek og J.F. Kain (2005): Teachers, schools and academic achievement. *Econometrica* 17, 127–136.

Stinebrickner, T. R. (1998): An empirical investigation of teacher attrition. *Economics of Education Review* 17, 127–136.

Webbink, D. (2005): Causal effects in education. *Journal of Economic Surveys* 19, 535–560.



MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risasen@samfunnsokonomene.no*

www.samfunnsokonomene.no