



Stjørdal kommune v/ kommunedirektøren  
Postboks 133 / 134  
7501 STJØRDAL

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Lisa Tessem, 74 16 80 76

## Varsel om 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. opplæringsloven<sup>1</sup> (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 brev av 27.02.2024 ba vi om å få oversendt avviksmeldinger i kommunens avvikssystem knyttet til gjennomføring av opplæring og/eller spesialundervisning så langt i 2024.

Mottatt dokumentasjon viste gjentatte og omfattende brudd på enkeltelevers rettigheter etter opplæringsloven ved flere skoler i kommunen. Dokumentasjonen ble underbygd av flere bekymringsmeldinger til Statsforvalteren 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 hvordan meldte avvik og videre risiko for ytterligere avvik, ble fulgt opp for å sikre oppfyllelse av opplæringsloven med forskrifter, jf. kommunens plikt til internkontroll jf. kommuneloven § 25-1. Videre ba vi om tilbakemelding fra kommunen om informasjon om et eget kommunalt forholdstall mellom lærere og elever, i strid med forskrift til opplæringsloven.

I brev av 20.06.2024 mottok vi kommunens tilbakemelding. I brevet viste kommunen til bakgrunnen for saken, og skrev 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. Kommunen anmodet Statsforvalteren om å se den helheten kommunen har forsøkt å formidle i tilsvaret.

<sup>1</sup> Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 09.06.2023 nr. 30



### **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 opplæringsforskriften<sup>2</sup> § 12-19 (lærernorm) 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 merknadene<sup>3</sup> 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 lovfesting 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.<sup>4</sup> I høringsnotatet den gang ble det trukket fram at

*«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 observasjoner**

Som beskrevet innledningsvis har Statsforvalteren mottatt flere bekymringsmeldinger knyttet til kommunens budsjettvedtak og nedskjæringer i denne forbindelse, med ulike virkninger for både elevene og skolene, eksempelvis opplysninger om brudd på lærernormen.

---

<sup>2</sup> Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa av 03.06.2024 nr. 900

<sup>3</sup> <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>

<sup>4</sup> Prop. 129 L (2012-2013) pkt. 10 og 10.1



I brev av 20.06.2024 beskriver kommunen hvilke følger nedskjæringstiltak har fått i skolene, herunder blant annet restriktivitet knyttet til leie av vikarer og bruk av overtid ved fravær blant ansatte.

Videre skriver kommunen at kommunestyret i sitt møte 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 og med bakgrunn i en samlet vurdering for alle tjenesteområder i kommunen og kravene til forsvarlig budsjettstyring, skriver kommunen at den 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 understreker at de har som et prioritert mål at kravene til bemanning skal innfris senest skoleåret 2025/2026.

### **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 tilbakemeldingen til Statsforvalteren erkjenner kommunen at de ikke oppfyller opplæringsforskriftens krav om forholdstall mellom elever og lærere på 9 av 13 skoler i kommunen høsten 2024. Statsforvalteren vurderer derfor at det er på det rene at Stjørdal kommune bryter krav om forholdstall mellom elever og lærere, jf. opplæringsforskriften § 12-19.

Kommunen har ikke opplyst hvilke skoler det dreier seg om, og bruddet på regelverket begrunnes samlet i kommunens økonomi.

Ut fra rollen vår som samordningsmyndighet er Statsforvalteren klar over at kommunen er underlagt krav gjennom flere lover og forskrifter innenfor ulike tjenesteområder, og at kommunen kan oppleve å stå i et tverrsektorielt krysspress i en periode hvor kommunen utfordres på økonomi og kapasitet. Statsforvalteren har videre forståelse for at kommunen ut fra dette er nødt til å foreta prioriteringer.

Vi understreker imidlertid at kommunen ikke kan velge eller prioritere bort krav og plikter som følger av lov og forskrift. I det konkrete tilfellet må kommunen forholde seg til og oppfylle krav etter både opplæringsloven og kommuneloven uten innbyrdes rangering.

Utover dette registrerer vi at kommunen skriver at de vil jobbe målrettet for å oppnå kravene i forskriften til bemanning, og at det gjennom skolelederne og sektorleder grunnskole vil bli en ekstra tett oppfølging med løpende vurderinger av situasjonen ut over høsten. Kommunen skriver videre at elever med enkeltvedtak om individuelle rettigheter er ivaretatt fra og med høsten 2024.

Statsforvalteren oppfatter til tross for dette at kommunen per dags dato ikke oppfyller lærernormen, og at dette er en situasjon som vil vedvare inneværende skoleår.

### **Statsforvalterens konklusjon**

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



### **Statsforvalterens reaksjon - varsel om pålegg om retting**

Statsforvalteren har i tilsynet avdekket brudd på regelverket. Vi varsler gjennom dette brevet at vi vil fatte vedtak hvor 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 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

Kommunen har rett til å uttale seg før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 16. Dere kan uttale dere om alt i dette tilsynsbrevet, både vår beskrivelse av faktum, vår forståelse av loven, vår vurdering av kommunens praksis, vår konklusjon og reaksjon. Hvis dere mener at brevet inneholder feil, bør dere begrunne hvorfor.

På bakgrunn av ev. uttalelse fra kommunen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i tilsynsbrevet. Hvis vi opprettholder vår konklusjon om at tilsynet har avdekket brudd på regelverket, fatter vi vedtak i saken.

#### **Frist for uttalelse settes til 11.10.2024.**

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*