

Høringsnotat

om

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen

(Sænkelse af klasseloftet i børnehaveklassen og på 1.-2. klassetrin)

1. Indledning

Et udkast til lovforslag har i perioden 16. maj til 14. juni 2023 været i høring hos 111 høringsparter. Udkastet til lovforslag har været offentliggjort på Høringsportalen.

Der er modtaget 17 høringssvar, hvoraf ni høringssvar indeholder bemærkninger til lovudkastet. En oversigt med angivelse af, hvem der har afgivet høringssvar, er vedlagt.

2. Sammenfatning

Høringen har ikke givet anledning til ændringer af lovforslaget.

3. Generelle bemærkninger til lovudkastet

CFU, Rigsrevisionen, Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier, Friskolerne, Klagenævnet for Specialundervisning, DI samt Foreningen Danmarks Private Skoler – grundskoler og gymnasier har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovudkastet.

Danske SOSU-skoler og Danske SOSU-skoler Bestyrelserne har meddelt, at de fuldt ud bifalder lovforslagets formål og sigte og derfor ikke har bemærkninger.

De foreninger og organisationer, der har bemærkninger til lovforslaget, er generelt positive over for lovforslaget. Dette gør sig gældende for BUPL, Danmarks Lærerforening, Red Barnet, Børnesagens Fællesråd Danske Skoleelever, Skole og Forældre samt Danske Gymnasieelevers Sammenslutning.

KL har i modsætning hertil helt overordnet bemærket, at lovforslaget for dem er endnu et eksempel på uhensigtsmæssig detailregulering af kommuners og skolars muligheder for at indrette løsninger, der passer til lokale behov og muligheder.

4. Bemærkninger til lovforslaget

4.1. Det foreslåede klasseloft

BUPL har anført, at en sænkelse af klasseloftet fra 28 til 26 elever i 0.-2. klasse i praksis ikke vil påvirke alle skoler. Med en gennemsnitlig klassestørrelse på ca. 21 børn vil mange skoler allerede ligge på den rigtige side af det nye lovkrav.

Danmarks Lærerforening bakker op om, at der med lovforslaget fastholdes en vis fleksibilitet, så der i særlige tilfælde også fremover vil være mulighed for at danne

klasser med lidt over 26. Det er i den forbindelse positivt, at elev nr. 27 ikke automatisk udløser to meget små klasser

Danske Skoleelever mener, at elevtallet ved skoleårets start ikke må overgå 22 elever. Dette bør gælde på alle klassetrin. Det er anført, at der er utallige fordele ved færre elever i klassen. Med klassernes ringe indeklime og generelle undervisningsmiljø for øje mener Danske Skoleelever, at det er uforsvarligt at overfylde klasserne.

Red Barnet ser ligeledes gerne, at klasseloftet sænkes til færre end 26 elever, da færre elever i en klasse giver lærere og pædagoger bedre betingelser for at kunne tilgodese alle elevernes behov, giver bedre mulighed for at undervisningsdifferentiere samt skaber det større råderum for, at lærere og pædagoger kan reagere på uforudsete hændelser. Red Barnet anbefaler, at klasseloftet også sænkes i 3.-9. klasse, da børn på disse klassetrin også har brug for nærværende lærere og pædagoger, der har mulighed for at tilgodese deres faglige, sociale og personlige behov.

Skole og Forældre har også bemærket, at det rigtige ville være en sænkelse af klasseloftet på alle klassetrin, men anerkender, at den politiske aftale og lovforslaget er et skridt i den rigtige retning. Samtidig er foreningen bekymret for flere classesammenlægninger i skiftet mellem 2. og 3. klassetrin, da den medfølgende økonomiske bevilling til oprettelse af flere klasser kun dækker til og med 2. klassetrin. Classesammenlægninger er erfaringsmæssigt årsag til uro og utilfredshed blandt både elever og forældre. Det optimale vil derfor være, at der bevilges penge til at fortsætte hele vejen til 9. klasse med samme antal klasser.

Børnesagens Fællesråd finder ligeledes, at sænkelsen af klasseloftet bør fortsættes også efter 2. klasse. Det er bl.a. anført, at der generelt er behov for lavere klasseloft i folkeskolen både for at give børnene en mere tryk og overskuelig ramme og for bedre at kunne rumme børn med særlige behov. Når man kun sænker klasseloftet i de mindste klasser, vil der kunne opstå problemer, når klassen ved overgangen til 3. klasse går fra et loft på 26 til et på 28. Det vil i nogle tilfælde kunne føre til sammenlægning af klasser, hvilket for mange børn vil medføre utryghed. Særligt for de ekstra sårbare og udsatte børn.

KL har bemærket, at det forhold, at lovforslaget kun medfører ændringer af klasseloftet for børnehaveklassen til 2. klassetrin, må betyde, at intentionen med lovforslaget er, at kommunerne danner nye klasser efter 2. klassetrin i de tilfælde, hvor det lavere klasseloft for børnehaveklasse til 2. klassetrin har medført dannelse af en ekstra klasse, da lovforslaget ellers efterlader en regning hos kommunerne til et ufinansieret de facto klasseloft på 26 elever også på 3.-9. klassetrin. KL finder dette u hensigtsmæssigt, da et ekstra classeskift mellem 2. og 3. klassetrin kan have en negativ virkning på elevernes trivselsmæssige, sociale og faglige udvikling i modstrid med det overordnede formål med

lovforslaget. KL mener, at det er uacceptabelt, at forligspartierne med forslaget lægger op til at sætte kommunerne og skolerne i en situation, hvor de skal vælge mellem at udsætte børn for et ekstra klasseskift eller at foretage yderligere reduktioner andre steder i de allerede pressede budgetter.

KL har desuden bemærket, at et sænket klasseloft øger behovet for at udvide dispensationsmulighederne ift. at oprette klasser på mere end 26 elever i særlige tilfælde. I en række kommuner, særligt omkring de større byer, opleves en betydelig afvandring fra folkeskolerne på grund af bl.a. fraflytning, hvilket betyder, at klassekvotienterne er lavere på mellemtrin og i udskoling, end tilfældet er i indskoling. For at undgå u hensigtsmæssigt små klasser eller endnu en classesammenlægning senere i skoleforløbet, har disse kommuner behov for på nogle skoler at danne større klasser på de mindste klassetrin.

Skole og Forældre har bemærkt, at de i forhold til lovens bemærkninger er tilfredse med, at den nuværende tolkning af begrebet "særlige tilfælde", som tillader højere elevtal, bibeholdes.

Danske Gymnasieelevers Sammenslutning har bemærket, at et mindre klasseloft også er et ønske fra eleverne på gymnasierne, hvor mindre klasser kan sikre en bedre skolestart, der understøtter faglig, trivselsmæssig og social udvikling, som også er motivationen for at sænke klasseloftet i forslaget. Det er anført, at disse elementer er lige så vigtige i gymnasiet som i folkeskolen. Danske Gymnasieelevers Sammenslutning håber derfor, at dette forslag kunne være med til at skabe en generel ændring for klassesdannelsen i hele uddannelsessystemet.

Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger:

Med lovforslaget udmøntes en bred politisk aftale om at sænke klasseloftet i folkeskolen til 26 elever i børnehaveklassen og 1.-2. klasse. I henhold til aftalen er partierne enige om at sænke klasseloftet i folkeskolen til 26 elever i børnehaveklassen og 1.-2. klasse, dog med mulighed for op til 28 elever i særlige tilfælde, for nye årgange.

I henhold til aftalen vil klasseloftet i grundskolen i øvrigt fortsat være 28 elever, dog med mulighed for op til 30 elever i særlige tilfælde.

En sænkelse af klasseloftet ud over 2. klasse falder uden for aftalen bag lovforslaget og herunder den økonomiske ramme. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at lovforslaget ikke ændrer på, at det ved klassesdannelsen skal tilstræbes, at den enkelte klasse bevares samlet på de følgende klassetrin i grundskolen, jf. folkeskolelovens § 25, stk. 2.

Ønsket om at sænke klasseloftet på gymnasierne falder uden for lovforslagets rammer.

For så vidt angår spørgsmålet om at udvide dispensationsmulighederne ift. at oprette klasser på mere end 26 elever i særlige tilfælde skal det bemærkes, at det allerede af lovforslaget fremgår, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan tillade et højere elevtal, dog ikke over 28 elever. Særlige tilfælde skal forestås således, at det f.eks. omfatter nytillflyttede elever i løbet af skoleåret, hvor der konkret kan være behov for en vis fleksibilitet, så kommunerne i særlige tilfælde kan danne klasser med lidt over 26. Bestemmelsen skal således sikre, at elev nr. 27 ikke automatisk udløser to meget små klasser, som konkret f.eks. kan medføre en uhensigtsmæssig anvendelse af ressourcer lokalt. Der er derfor foreslået et maksimum på 28.

Ministeriet finder, at et højere maksimum vil udvande intentionerne bag lovforslaget.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

4.2. Bedre mulighed for ekstra ressourcer frem for sænket klasseloft

Danmarks Lærerforening har anført, at der bør være bedre muligheder for, at den konkrete udmøntning af loven tilgodeser lokale pædagogiske hensyn og forhold. Således vil det efter Danmarks Lærerforenings vurdering være at foretrække, at et elevtal over 26 udløser en ekstra lærerressource, uden at det nødvendigvis indebærer, at en klasse skal deles.

Børne- og Kulturchefforeningen har tilsvarende anført, at det er oplevelsen blandt lærerne i klasserne, at antallet af voksne i klassen ofte betyder mere for den faglige og sociale trivsel end antallet af elever, hvorfor der ønskes mulighed for at anvende denne løsning i de tilfælde, hvor elevsammensætningen i klassen kalder på det.

KL har bemærket, at man lokalt har bedre forudsætninger end Christiansborg for at vurdere, om midler er givet bedst ud til tovoksenordninger, mindre hold i en del af timerne, ekstra understøttelse af sårbare elever m.v. eller til dannelse af flere klasser. KL finder det svært at se en rød tråd mellem den centralistiske tænkning i lovforslaget og regeringens udmeldinger om frisættelse og større lokalt handlerum til beslutninger på velfærdsområderne.

BUPL mener, at fx lærer-/pædagog-ordninger og holddannelse er frugtbare tiltag, når der skal sættes ind i forhold til inklusion og psykisk mistrivsel i skolen (se bl.a. coronaerfaringerne).

Børnesagens Fællesråd har anført, at lovændringen forudsætter, at der i praksis kan rekrutteres et tilstrækkeligt antal lærere og pædagoger til det lavere klasseloft, hvilket efter rådets vurdering ikke på nuværende tidspunkt er realistisk set i forhold til den nuværende personalesituation og uddannelseskapaciteten til lærer og pædagog i øvrigt.

Børne- og Kulturchefforeningen har i forlængelse heraf anført, at et sænket klasseloft øger behovet for at ansætte flere lærere og pædagoger, men at det er en velkendt udfordring, at der er mangel på uddannede lærere og pædagoger i mange kommuner. Foreningen opfordrer derfor til en forpligtende dialog om løsningsmodeller for manglen på uddannede lærere og pædagoger.

Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger.

Det bemærkes, at ønsket om mulighed for at konvertere en sækelse af klasseloftet, når elevtallet når ud over 26 elever, til fx en ekstra undervisende personale falder uden for rammerne af den politiske aftale bag dette lovforslag.

For så vidt angår bemærkningerne om, at et sænket klasseloft øger behovet for at ansætte flere lærere og pædagoger, selvom der er mangel herpå i mange kommuner, bemærkes det, at der her er tale om et strukturelt problem, som ligger regeringen meget på sinde, men som det ligger uden for rammerne af dette lovforslag at løse.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

4.3. Økonomi

Børnesagens Fællesråd ser en pointe i, at man med forslaget binder kommunerne til at afsætte midler til sænkningen af klasseloftet. Folkeskolen er mange steder udsat for alvorlige besparelser, så det er godt, at man med lovforslaget binder kommunerne eksplicit til en bestemt standard, så det i fremtidige sparerunder ikke kan ændres. I dette tilfælde i de mindste klasser.

BUPL har bemærket, at en række kommuner har særlige timer til indskolingspædagoger (ud over det, der ligger i medfør af timer til understøttende undervisning). Disse særlige indskolingspædagogtimer bør medtænkes, så loven ikke risikerer indirekte at ødelægge fornuftige kommunale ordninger med lærer-/pædagogordninger via særlige timer til indskolingspædagoger, som fx kendes fra Holbæk og Aalborg.

KL finder det problematisk, at regeringen med forslaget pålægger kommunerne en yderligere administrativ byrde til administration af forskellige klasseloft på forskellige klassetrin og af potentielle klassesammenlægninger efter 2. klassetrin, hvilket trækker i modsat retning af intentionerne i aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2024 om at samarbejde om at lette statslige krav, der medfører udgifter til administration i kommunerne.

Børne- og Kulturchefforeningen mener, at et sænket klasseloft medfører varige merudgifter for kommunerne både i forhold til pædagog- og lærerlønninger og til anlægsudgifter til kapacitetsudvidelser. Foreningen opfordrer derfor til en fælles

belysning af de økonomiske konsekvenser for kommunerne i forbindelse med DUT-forhandlingerne.

Børne- og Kulturchefforeningen har endvidere bemærket, at kommunerne i nogle tilfælde vil have udgifter til at tilpasse de fysiske rammer på skolerne for at imødekomme ændringerne. BKF er derfor tilfreds med, at der via bloktilskuddet er afsat midler til at imødekomme anlægsudgifter samt øgede lærer- og pædagoglønninger.

Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger:

Regeringen har afsat finansiering til at dække de kommunale merudgifter forbundet med forslaget om en sænkelse af klasseloftet i børnehaveklassen og 1.-2. klasse til 26 elever (med mulighed for op til 28 elever i særlige tilfælde). Med finansloven for 2023 er der afsat en reserve på 52 mio. kr. i 2023, 70,2 mio. kr. i 2024, 115 mio. kr. i 2025, 107,8 mio. kr. i 2026 og 132,5 mio. kr. fra 2027 og frem.

Med reserven tages der højde for, at der vurderes at være kommunale anlægsudgifter i implementeringsårene 2023-2025 til oprettelse af nye klasselokaler mv., og at forslaget vurderes at medføre varige kommunale serviceudgifter til lærer- og pædagoglønninger. De kommunale serviceudgifter skal DUT-forhandles med kommunerne.

Forslaget ændrer ikke ved de enkelte kommuners mulighed for fx at prioritere indskolingspædagogtimer.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.