



Utfordringer og muligheter ved Froland skole

Kostnader, organisering og tilbud til elevene

KJETIL LIE, AUDUN THORSTENSEN, GUNN KRISTIN AASEN LEIKVOLL, TRINE RIIS GROVEN OG HELGE
STØREN

TF-notat nr. 38/2014

Tittel: Utfordringer og muligheter ved Froland skole
Undertittel: Kostnader, organisering og tilbud til elevene
TF-notat nr.: 38/2014
Forfatter(e): Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Gunn Kristin Aasen Leikvoll, Trine Riis Groven og Helge Støren
Dato: 29.09.2014
ISBN: 978-827401-728-3
ISSN: 1891-053X
Pris: 150,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: iStock
Prosjekt: Drifts- og organisasjonsgjennomgang Froland skole
Prosjektnr.: 20140650
Prosjektleder: Kjetil Lie
Oppdragsgiver(e): Froland kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Froland kommune gjennomført en utredning om Froland skole, Froland kulturskole, Froland PPT og Froland voksenopplæring.

Kjetil Lie fra Telemarksforskning har vært prosjektansvarlig hos oppdragstaker. Audun Thorstensen og Gunn Kristin Aasen Leikvoll fra Telemarksforskning, Trine Riis Groven fra Ernst & Young AS og Helge Støren (innleid konsulent) har vært med som prosjektmedarbeidere.

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært rektor Oddvar Haslemo, som vi vil takke for godt samarbeid i prosjektperioden. Ellers har flere andre i kommunen bidratt med opplysninger og grunnlagsmateriale.

Utredningsarbeidet ble gjennomført i perioden mai-september 2014.

Bø i Telemark, 29. september 2014

Kjetil Lie
Oppdragsansvarlig

Innhold

Sammendrag	8
Bakgrunn og mandat.....	8
Overordnede analyser av grunnskolen i Froland kommune	8
Økonomien i grunnskolen	9
Organisering	10
Tilpasset opplæring og spesialundervisning	12
Organisering av kulturskolen, PPT og voksenopplæringen	13
Forslag	14
1. Innledning.....	16
1.1 Bakgrunn og mandat	16
1.2 Rapportens struktur	17
2. Overordnede analyser av grunnskolen i Froland kommune	19
2.1 Økonomiske rammebetingelser.....	19
2.1.1 Korrigerede frie inntekter	19
2.1.2 Økonomiske nøkkeltall	20
2.1.3 Beregnet utgiftsbehov	21
2.1.4 Metode KOSTRA-analyser.....	22
2.1.5 KOSTRA- og effektivitetsanalyse for Froland kommune.....	23
2.1.6 Dokumentasjon av utviklingen i utgiftsutjevningen.....	24
2.1.7 Korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler.....	25
2.1.8 Demografi og kommuneøkonomi.....	26
2.1.9 Demografi - Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030	29
3. Økonomien i grunnskolen	31
3.1 Sammenlignbare skoler.....	31
3.2 Spesialundervisning og tilpasset opplæring	32
3.3 Enhetskostnader for nye Froland skole.....	34
3.3.1 Sammenlikning med andre	34

3.3.2	Oppsummert	35
3.4	Ny budsjettfordelingsmodell	35
3.4.1	Hvorfor stykkpris?	35
3.4.2	Hvilke kostnadskomponenter omfattes av stykkprisen?	36
3.4.3	Forslag til stykkpris og sammenligning med dagens budsjetttramme	37
3.4.4	Vedlikehold av stykkpris	38
4.	Organisering	39
4.1	Metode	39
4.2	Sentrale problemstillinger	40
4.2.1	Spørsmål om ledelse	40
4.2.2	Spørsmål om lokal bruk av sentrale kvalitetssystemer	40
4.2.3	Spørsmål om ressurser	41
4.2.4	Spørsmål om personalet s rolle	41
4.2.5	Spørsmål om samarbeid mellom skolen og hjemmene	41
4.2.6	Spørsmål om én eller to skoler	41
4.3	Ledelse	41
4.3.1	Administrative ledelsesressurser	42
4.4	Lokal bruk av sentrale kvalitetssystemer	49
4.5	Ressurser	52
4.6	Små eller store klasser?	55
4.6.1	Hjemmeklasserom og klassedelinger	56
4.7	Personalet og involvering av de ansatte	58
4.7.1	Situasjonen i Froland skole	60
4.7.2	Vikarer	62
4.8	Samarbeid mellom skolen og hjemmene	62
4.9	Hva mener de ansatte?	64
4.9.1	Oppsummering	72
4.10	Anbefaling	73
5.	Tilpasset opplæring og spesialundervisning	76

5.1	Omfang	76
5.2	Organisering	77
5.3	Systemarbeid	77
5.3.1	Inkludering.....	78
5.3.2	Tiltak	79
5.3.3	Ledelse	80
6.	Organisering av kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen.....	82
6.1	Kulturskolen.....	82
6.1.1	Formål.....	82
6.1.2	Omfang	82
6.1.3	Elevtilknytning	83
6.1.4	Ansatte	84
6.1.5	Ledelse	84
6.1.6	Alternativ tilknytning	84
6.2	PP-tjenesten	86
6.2.1	Formål.....	86
6.2.2	Omfang	86
6.2.3	Elevtilknytning	87
6.2.4	Ansatte	87
6.2.5	Ledelse	87
6.2.6	Alternativ tilknytning	87
6.3	Voksenopplæringen	88
6.3.1	Formål.....	88
6.3.2	Omfang og elevtilknytning	89
6.3.3	Ansatte og ledelse	90
6.3.4	Alternativ tilknytning	90
7.	Forslag til tiltak.....	91
7.1	Stykkprisfinansiering	91
7.2	Kompetanse i undervisningen	91

7.3	Organisering av grunnskolen.....	91
7.4	Systemarbeid	92
7.5	Froland kulturskole.	92
7.6	Froland PPT	92
7.7	Froland voksenopplæring.	92

Sammendrag

Bakgrunn og mandat

Froland skole har siden 2007 foretatt en betydelig omorganisering til å bli en virksomhet som omfatter en kombinert 1-10 skole, PPT, kulturskole og voksenopplæring. Det er også gjort vedtak om at elevene ved Blakstadheia oppvekstsenter skal flyttes til Froland skole. Froland kommune ønsker derfor en ekstern utredning med henblikk på drift og organisering av «nye, konsoliderte» Froland skole.

Froland kommune har bedt om et prosjekt i fire deler; en KOSTRA-analyse og budsjetteringsmodell for skolen, en vurdering av ledelsesstruktur og organisering, en forstudie til skolens arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning og en vurdering av tilknytningsformer for kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen.

Telemarksforskning hatt både en kvalitativ og kvantitativ tilnærming til oppdraget. Vi har foretatt intervjuer individuelt og i grupper, gått gjennom tilsendte planer og rapporter og befart skoleanleggene. Tallmaterialet bygger i vesentlig grad på regnskapstall fra kommunen, KOSTRA-data og GSI. Det er foretatt en spørreundersøkelse blant de tilsatte ved Froland skole og en kartlegging av hvilken kompetanse elevene møter i opplæringen i ulike fag.

Overordnede analyser av grunnskolen i Froland kommune

De økonomiske rammebetingelsene vil alltid være styrende for det tjenestetilbudet kommunen kan levere til innbyggerne, og hvilket utgiftsnivå kommunen kan ligge på innenfor den enkelte sektor. Froland kommune er en såkalt middelinntektskommune og har korrigerede frie inntekter på 98 % av landsgjennomsnittet.

Froland kommunes beregnede utgiftsbehov i inntektssystemet lå om lag 6,6 % over landsgjennomsnittet i 2013. Innenfor grunnskolesektoren var det beregnet et utgiftsbehov på grunnskole på om lag 19,8 % over landsgjennomsnittet i 2013. Dette kan i hovedsak forklares av en høyere andel barn og unge i aldersgruppen 6-15 år. Kommunens andel innbyggere i alderen 6-15 år var om lag 15,6 prosent høyere enn landsgjennomsnittet i 2013.

Vi har beregnet et normert utgiftsbehov. Dette er basert på kommunens verdi på aktuell delkostandsnøkkel innenfor inntektssystemet. For grunnskolen finner vi at kommunen hadde mindretgifter på om lag 3,6 millioner kr i forhold til normert utgiftsbehov i 2013. Kommunen hadde merutgifter på om lag 1,8 millioner kr på funksjon 202 Grunnskole, og mindretgifter på om lag 5,2 millioner kr på øvrige «grunnskole-funksjoner» i forhold til kommunens «normerte nivå».

Ifølge SSB er det ventet en vekst i de yngste aldersgruppene de neste årene. Fra 2013 til 2030 anslår SSB en vekst i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år på hhv. 3,1 prosent og 22,0 prosent.

I perioden 2014-2030 anslås Froland kommune å få økte demografikostnader på om lag 77,4 millioner kr.:

- I aldersgruppen 6-15 år er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 23,8 millioner kr.
- I aldersgruppene 0-66 år er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 43,3 millioner kr.

- I aldersgruppene 67 år og eldre er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 34,1 millioner kr.

Økonomien i grunnskolen

Vi har utarbeidet en ressurs- og budsjettfordelingsmodell for tildeling av budsjetttramme til Froland skole. I denne ligger også midler til spesialundervisning. Modellen tar utgangspunkt i beregning av enhetskostnader. Vi har utformet modellen slik at den gir insentiver til å vri ressurser vekk fra spesialundervisning til tilpasset opplæring. Da er det hensiktsmessig om det kompenseres for tilpasset opplæring/spesialundervisning på samme måte som ordinær undervisning, dvs. at dette innlemmes i skolens totalramme.

Som et utgangspunkt har vi funnet kostnadsnivået i noen sammenlignbare skoler og kommuner. Froland skole er en forholdsvis stor kombinert skole. Vi har funnet seks skoler i Bergen og Oslo som har en størrelse og struktur omtrent som Froland skoles.

Det viser seg at Froland skole har færre elever per årsverk til undervisning enn de seks store kombinerte skolene som vi sammenligner med, men antallet assistentårsverk er høyt. Dette kan være med å forklare Froland skoles merforbruk i forhold til «normert nivå». På bakgrunn av dette er det rimelig å forutsette at det er et innsparingspotensial ved Froland skole, spesielt knyttet til bruk av assistenter i undervisningen. Ved å tilpasse antallet assistenter til nivået på andre tilsvarende store 1-10 skoler, ville det vært mulig å kutte inntil 6 årsverk – omkring 3 millioner kroner. I tillegg vil det være mulig å redusere noe i antall lærerårsverk.

Fordelene med å innføre en stykkprismodell kan listes opp slik:

- Modellen er lett å administrere. Elevsatsen kan lett justeres fra år til år når det skal tas hensyn til eksempelvis pris- og lønnsvekst.
- Det er lett for både administrasjonen, politikere, skolens ledelse og øvrige virksomheter å forstå hvordan skolens budsjetttramme er fremkommet.
- Det er enkelt å foreta styrkning eller kutt av skolens ramme ved å foreta en prosentvis justering av stykkprisen.
- Modellen gir insentiver til en styrking av tilpasset opplæring fremfor spesialundervisning, fordi spesialundervisning i mindre grad genererer økt ramme. Det vil derfor ikke gi skolen økonomiske «fordeler» å ha høy andel spesialundervisning.
- En stykkprismodell fungerer best når skolens ledelse blir ansvarlig for eventuelle mer- og mindreforbruk.

For Froland skole ligger forholdene godt til rette for stykkprisfinansiering. Skolens størrelse tilsier at den skal kunne håndtere tilfeldige variasjoner i elevmassen innenfor skolens totaløkonomi. Etersom skolen vil romme over 95 prosent av elevene i Froland kommune, blir det også enkelt å forutsi elevtallet for skolen i årene som kommer. Dermed blir det eksempelvis enklere å beregne behovet for lærerressurser.

Stykkprisen multiplisert med antallet elever skal finansiere kostnader knyttet til tjenesteområdet 202. Finansieringsmodellen forutsetter at ulike refusjonsinntekter tilfaller skolen på samme måte som før. Vi foreslår videre at et vektet elevtall (7/12 vår og 5/12 høst) skal ligge til grunn for beregning av budsjetttrammen så sant dette er mulig.

Vi har beregnet en stykkpris med utgangspunkt i regnskapstall i 2013 og lagt til grunn at det er rom for en innsparing på omkring 2 millioner kroner for den nye skolen. Dette gir en stykkpris på 77 800 kroner i 2013-kroner.

Budsjettvedtaket for Froland kommune i 2014 innebærer en innsparing for nye Froland skole sammenlignet med 2013. Budsjettvedtaket for 2014 på 49,4 millioner kroner (for tjeneste 202) tilsvarer en reduksjon på over en million kroner sammenlignet med det justerte budsjettet for 2013, uten at elevtallet har sunket tilsvarende. Videre er budsjettet for Blakstadheia oppvekstsenter redusert med 2 millioner kroner i 2014 som en innsparing knyttet til sammenslåingen.

En enkel beregning tilsier at den nye skolen har fått tildelt omkring 76 300 kroner per elev til grunnskoleundervisning i 2014. Da har vi lagt elevtallene fra budsjett 2014 til grunn. Tildelingen per elev til nye Froland skole for 2014 virker nå godt tilpasset et naturlig kostnadsnivå for en skole av denne størrelsen, jf. våre analyser av kostnadsnivået for grunnskoleopplæringen i Froland kommune. Vi foreslår derfor at stykkprissatsen til Froland skole tar utgangspunkt i budsjetttildeling i 2014 + tekniske endringer.

Uansett hvilken stykkpris administrasjonen velger å gå videre med, er det viktig at stykkprisen, med alle forutsetninger, er godt kommunisert. Rektor er ansvarlig for de budsjetttrammene som stykkprisen genererer, og eventuelle merforbruk må hentes inn i kommende budsjettår.

Stykkprisen kan enkelt justeres i takt med pris og lønnsvekst, og eventuelt andre tekniske endringer. Stykkprisen må også justeres dersom skolen mister eller får tildelt nye faste oppgaver. Når det gjelder midlertidige oppgaver eller prosjekter, bør dette kompenseres utenfor stykkprissystemet.

Organisering

Froland skole er forholdsvis stor i norsk sammenheng, og den kan forvente en vekst på ca. 10 % de nærmeste årene. Størrelsen medfører et behov for strukturering av organisasjonen slik at ikke alle ansatte deltar i alle prosesser eller drøftelser. Størrelsen medfører også en utfordring når det gjelder å ha en god oversikt over det som foregår i skolen. Hovedspørsmålene vi tar for oss i denne delen av rapporten er om skolen bør deles i en barneskole og en ungdomsskole og hva som er en god organisering av ledelsen.

Ledelse

En skole har en rekke former for ledelse. Froland skole har en forholdsvis god tidsressurs til *kontaktlærerne*. Deres lederansvar begrenser seg i hovedsak til elevene og deres foreldre. Som lærere har de også et ansvar for å lede assistenter som arbeider i klassen. Den siste store omleggingen i det praktiske arbeidet i skolen er vurderingsforskriften med stikkord som *vurdering for læring* og *underveisvurdering*. Denne forskriften angår både arbeidet i klasserommet og samarbeidet mellom lærer, elev og foreldre. I intervjuene vitnes det om at dette arbeidet har kommet godt i gang, og at dette har styrket samarbeidet med foreldrene. Elevundersøkelsen viser likevel at forholdsvis mange elever i på ungdomstrinnet mener de får liten hjelp hjemme til skolearbeidet.

Froland skole har flere klasser for hvert årstrinn. *Klassetrinnsteamene* har en beskjeden ressurs til en kontaktperson (0,5 t per uke) og ingen egentlig leder. Ungdomstrinnet med sin faglærerorganisering har dermed fått en betydelig reduksjon i ressurser til ledelse på trinn-nivå.

Skolen er delt i tre avdelinger, hver med sin *avdelingsleder* som har hele stillingen til ledelse. Dermed har barnetrinnet fått styrket sin ledelsesressurs og ungdomstrinnet svekket sin, hvis vi sammenligner med minimumsressursene i en organisering med to skoler.

Skolen har også en *rektor* med hele årsverket til ledelse. Rektoren disponerer en *merkantil stab* på 2,3 årsverk. Sammen skal de både ha den overordnede ledelsen for grunnskolen, kulturskolen, PPT og voksenopplæringen. Rektors tid brukes i hovedsak på grunnskolen, stort sett med oppgaver som følger av at kommunen ikke har en skoleetat (tonivåkommune).

Kommunens arbeidsfordeling mellom rektoren og avdelingslederne er i overensstemmelse med den vedtatte strategiplanen. Avdelingslederne skal være operative ledere i den daglige driften og fungere som rektor for sine trinn, mens rektor skal være en strategisk leder som fastlegger mål, retning og hovedprioriteringer.

Intervjuene og spørreundersøkelsen blant de ansatte i skolen viser at ledelsen ikke fullt ut fungerer som ønsket. Spesielt synes ikke ledelsen av ungdomstrinnet å fungere tilfredsstillende. Vi mener at dette i betydelig grad kan forklares med en redusert ledelsesressurs. Men avdelingsledernes autoritet synes heller ikke å stå i forhold til den rollen de er tiltenkt. Et tredje uheldig forhold er de hyppige lederskiftene som skolen har hatt de siste årene.

Kompetanse

Nye lovregler gir klarere forventninger om hvilken faglig bakgrunn lærerne skal ha for å undervise i de ulike fagene. Reglene har ikke tilbakevirkende kraft, slik at de formelt sett ikke gjelder for lærere med eldre utdanning. De signaliserer likevel hvilken minimumsutdanning det er ønskelig at lærerne har. På barnetrinnet skal lærerne som underviser i norsk og matematikk skal ha minst 30 studiepoeng i faget. På barnetrinnet i Froland skole er fagdekningen best i norsk og mindre god i matematikk. Henholdsvis ca. 80 % og 50 % av timene er dekket av lærere med den ønskede utdanningen. Hvis vi tar med engelsk, ser vi at elevene på barnetrinnet bare møter lærer med minst 30 studiepoeng i faget i ca. 15 % av timene.

På ungdomstrinnet er forventningene høyere, 60 studiepoeng i norsk, matematikk og engelsk. Elevene møter denne kompetanse i omtrent halvparten av timene. Til gjengjeld er forventningene om minst 30 studiepoeng i de andre fagene langt på vei dekket.

De ansattes mening om organiseringen

Sammenslåingen av barneskolen og ungdomsskolen til en kombinert skole har tidligere ikke blitt evaluert. Vi foretar ingen vurdering av prosessen like før eller etter sammenslåingen, men gjennom en spørreundersøkelse til alle de ansatte danner vi oss et bilde av hvordan situasjonen er i 2014. Ved å sammenligne med en landsomfattende undersøkelse fra 2012 (tre like spørsmål), finner vi at lærerne ved Froland skole skiller seg fra landsgjennomsnittet ved at de i mindre grad mener å få konstruktive tilbakemeldinger fra ledelsen, at de i mindre grad opplever at de lokale skolemynighetene viser tillit til deres profesjonelle vurderinger, og at de i mindre grad opplever en god og åpen ytringskultur. Spesielt er det ungdomstrinnet som har disse kjennetegnene.

Lærerne ved Froland skole er usikre på om læringsresultatene er tilfredsstillende. De fleste av lærerne er helt eller delvis uenige i at ledelsen har en tilfredsstillende oppfølging av de ansattes faglige samarbeid og utvikling, og en liten overvekt er også uenige i at skolens ledelse har tilfredsstillende oppfølging av skolens endringsarbeid. Også på disse punktene er ungdomstrinnets lærere mest kritiske.

Organiseringen av barnetrinnet med to avdelinger synes å gi klart positive utslag når det gjelder å gi de yngste elevene et passende tilbud, også når det gjelder samarbeid med SFO. To avdelinger synes ikke å gjøre det vanskeligere å følge opp elevene gjennom hele barnetrinnet.

Det er betydelig tilslutning til at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og ledelsen, og at en slik organisering gir best trygghet for elevene ved overgangen mellom barnetrinn og ungdomstrinn. De fleste lærerne støtter også påstandene om at to skoler gir best mulighet for å legge til rette opplæringen etter elevenes alder og modenhet og gir elever flest det beste faglige tilbudet.

Det er stor spredning i lærernes oppfatning om ønskeligheten av klare skiller i arbeidsmåtene for elever på barnetrinn og ungdomstrinn, med et flertall i mot dette. De fleste lærerne synes å finne liten praktisk nytte i at skolen er en 1-10 skole. Flertallet mener derimot at to skoler gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen. Det er stor spredning i lærernes oppfatning av om en 1-10 skole gjør det enklere å skaffe lærere med ønsket fagkompetanse, og de færreste lærerne tror at en 1-10 skole gjør det enklere å organisere bruken av spesialrom.

Både blant lærerne og andre ansatte ved Froland skole er det et klart flertall for at skolen bør deles i en barneskole og en ungdomsskole med hver sin rektor. Vi tilrår likevel at Froland skole fortsatt bør organiseres som en kombinert skole. Dette rådet bygger på to forutsetninger. For det første mener vi at problemene ved Froland skole skyldes mangelfull ledelse. Dessuten mener vi at det nå vil være mer krevende å få Froland skole til å fungere tilfredsstillende om den deles i to med hver sin ledelse, enn om den fortsetter som en kombinert skole.

Uansett om man velger én eller to skoler i framtida, bør noen tiltak settes i verk. De operative lederne på hhv. barnetrinn og ungdomstrinn bør få styrket sin status. På ungdomstrinnet bør den operative lederen skjermes for rutinemessige henvendelser som kan besvares av et merkantilt personale. Ungdomstrinnet bør også få styrket teamledelsen. Samlet sett vil disse tiltakene utgjøre behov for ca. ett årsverk.

Hvis man velger en løsning med to skoler, vil omstillingene bli mer omfattende. Den felles rektorstillingen som da faller bort, har oppgaver som i så fall må utføres parallelt av de to nye rektorene. En vesentlig del av disse oppgavene følger av at Froland er en tonivå-kommune. Det vil ikke være mulig å gjøre dette arbeidet uten å øke den samlede administrasjonsressursen anslagsvis med et halvt årsverk. Den merkantile bemanningen må også deles mellom barnetrinn og ungdomstrinn. Kompetansen vil dermed også bli splittet, og det vil kunne bli behov for en styrking, anslått til 0,5 årsverk, som også dekker forværelsebehovet på ungdomstrinnet. Skoleanlegget er tilpasset en skole med tre avdelinger. Deling i to skoler vil skape behov for tilpasninger med nye inngangspartier.

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Antall elever med enkeltvedtak i Froland skole er svært høyt. Elevene får spesialundervisningen i hovedsak utenfor klassen og gjennomgående i langt flere timer enn i landet for øvrig. Læringsresultatene, slik de dokumenteres gjennom nasjonale prøver, er ikke så gode som ønskelig. Lærerne gir uttrykk for en vanskelig arbeidssituasjon med til dels store grupper i spesialundervisningen. Mange elever fjernes fra sitt naturlige klassemiljø i store deler av skoledagen.

Dette er forhold som tilsier at Froland skole sammen med Froland PPT ser på hvordan elevene tilbys tilpasset opplæring innenfor klassens ramme, og hvordan elever organiseres i grupper uten-

for klassen. Vi foreslår at skolen og PPT i løpet av en treårsperiode justerer rutiner og organisering, og at skolens ledelse i dette tidsrommet får støtte av en prosjektleder.

Organisering av kulturskolen, PPT og voksenopplæringen

Froland kulturskole har vært lagt inn under Froland skole siden 2003. Kulturskolen har lokaler i tilknytning til ungdomstrinnets, med delvis sambruk. Kulturskolen er hjemlet i opplæringsloven, men har ingen egen formålsparagraf. Det står imidlertid at den skal organiseres i tilknytning til skoleverket og kulturlivet for øvrig. Kulturskolene legger vanligvis vekt på fire mål.

- Dannelsesmål om at kulturskolen skal bidra til utvikling av skapende evner og identitet hos elever.
- Breddemål om at kulturskolen skal bidra til at alle barn skal få oppfylt sin rett til deltakelse i kunstnerisk virksomhet.
- Barn med særlige begavelser skal få mulighet til å utvikle sine kunstneriske talenter.
- Kulturskolene skal fungere som kulturfaglige ressursentre i det lokale skole- og kulturlivet.

Søkningen til kulturskolen har avtatt noe de siste årene med 136 elever i 2013. Det er omtrent tre lærerårsverk fordelt på stillinger på fra 20 % til 40 %. Kulturskolelederen har deler av stillingen sin i grunnskolen. Overordnet ledelse blir ivaretatt av rektor ved Froland skole, og merkantile oppgaver blir ivaretatt av skolens stab.

For særlige talentfulle elever er det et interkommunalt samarbeid, og de andre oppgavene mener vi best kan løses i en kommunal kulturskole plassert i skoleanlegget som nå. Virksomhetens omfang og felles interesser med Froland skole tilsier at kulturskolen fortsatt knyttes opp mot Froland skole.

Froland PP-tjeneste er siden 2008 lagt inn under Froland skole. PP-tjenesten har lokaler i barne- trinnsbygget. PP-tjenesten er hjemlet i opplæringsloven som åpner for interkommunale ordninger. Hovedoppgavene er systemarbeid i skolen og individrettet arbeid, noe som i stor grad består i å utarbeide sakkyndige utredninger.

Froland PPT har 3,4 årsverk, hvorav 0,6 er merkantilt og 0,4 er logopedi.

Nærheten til den store skolen gjør at PP-tjenesten bruker liten tid til reising. De ansatte har høy kompetanse og samarbeidet med andre kommunale tjenester er godt. Utfordringen i PP-tjenesten er de uvanlig mange henvisningene. Som omtalt tidligere i rapporten, mener vi at PP-tjenesten sammen med Froland skole de nærmeste årene bør vektlegge systemarbeidet i skolen, slik at behovet for utredninger om behov for spesialundervisning avtar. I dette arbeidet er det en fordel å ha samme overordnede ledelse for både skole og PPT, slik at dette arbeidet blir koordinert på en rasjonell måte. Vi foreslår derfor at denne organiseringen fortsetter.

Froland voksenopplæring har vært lagt inn under Froland skole siden 2007. Voksenopplæringen har lokaler i tilknytning til ungdomstrinnbygget. Voksenopplæringen er hjemlet i opplæringsloven og introduksjonsloven. Elevene er ikke på annen måte knyttet til virksomheten i grunnskolen.

Voksenopplæringens arbeidsområder er grunnskoleopplæring, spesialundervisning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. På grunn av et lavt elevtall er undervisningen av den siste målgruppen fra i år lagt til Arendal. Voksenopplæringen har dermed bare en håndfull elever igjen i Froland.

Vi mener at det bør gjøres en avtale med Arendal kommune om også å gi innbyggerne i Froland kommune et voksenopplæringstilbud. Froland voksenopplæring kan da legges ned som egen avdeling. Froland kommune vil fortsatt ha et ansvar for å ta imot henvendelser om voksenopplæring og videreformidle disse til riktig tilbyder. Dette ansvaret bør ligge til enhetslederen for Froland skole.

Forslag

Økonomi

Vi foreslår at Froland skole blir stykkprisfinansiert. I stykkprisen inngår ikke kulturskolen, PPT, voksenopplæringen, SFO eller skyss av skolebarn. Disse områdene finansieres på samme måte som i dag.

Finansieringsmodellen forutsetter at ulike refusjonsinntekter tilfaller skolen på samme måte som før. Vi foreslår videre at et vektet elevtall (7/12 vår og 5/12 høst) skal ligge til grunn for beregning av budsjettammen så sant dette er mulig.

Med en stykkprisfinansiering blir rektor ansvarlig for å disponere budsjettet og gjøre prioriteringer innenfor skolens tildelte ramme. Det innebærer at skolens ledelse må vurdere hva som er en hensiktsmessig fordeling mellom administrasjon, lærerårsverk, assistentårsverk og øvrige driftskostnader. Skolens ledelse bør ha anledning til å bygge opp en buffer (akkumulert mindreforbruk) over tid.

Stykkprisen må justeres dersom skolen mister eller får tildelt nye faste oppgaver. Når det gjelder midlertidige oppgaver eller prosjektarbeid, bør dette kompenseres utenfor stykkprissystemet.

Kompetanse i undervisningen

Froland skole bør tilstrebe en bedre dekning av lærere med den forventede fagutdannelse i undervisningen gjennom tre tiltak:

1. Ved utlysning og tilsetting prioriterer man norsk, engelsk og matematikk.
2. Undervisningen på mellomtrinnet organiseres delvis etter faglærerprinsippet.
3. Fast tilsatte lærere gis videreutdanning i fagene hvor skolen mangler fagkompetanse.

Organisering av grunnskolen

Froland skole bør fortsatt organiseres som en kombinert skole. Arbeidsdelingen mellom rektornivået og avdelingene er hensiktsmessig og bør fortsette. Avdelingene bør i det daglige arbeidet i større grad gjøres uavhengig av rektor og det merkantile personalet på rektors kontor. Samlet ledelsesressurs ved Froland skole bør styrkes.

1. Avdelingsledernes autoritet bør styrkes, gjerne med en ny tittel, f. eks. assisterende rektor. Rekruttering til stillingene bør skje gjennom en ekstern utlysning. Attraktiviteten og statusen bør heves ved at stillingen lønnsmessig settes nærmere rektor enn lærer. De tilsatte bør gis rektorutdanning.
2. Ledelsen ved ungdomstrinnet bør styrkes. Dette kan gjøres ved å styrke teamledelsen, slik at hvert klassetrinnsteam har en ledelsesressurs på ca. 0,2 årsverk.
3. Det etableres et forværelse i ungdomstrinnavdelingen.

4. Teamlederne bør sammen med avdelingslederne arbeide nært med de øvrige lærerne og veilede disse.
5. Rektornivået bør ha minst 1,0 årsverk til ledelse av grunnskolen og PPT.

Systemarbeid

Froland skole og Froland PPT bør gjennomføre et systemarbeid for å styrke tilpasset opplæring i klassen, redusere bruken av faste grupper utenfor klassen og redusere behovet for enkeltvedtak om spesialundervisning. Skolens rektor har den overordnede ledelsen av systemarbeidet.

Det bør engasjeres en prosjektleder til bistå skolen i omleggingsarbeidet. Det kan også være tjenlig med et samarbeid med andre kommuner i regionen som arbeider med tilsvarende problemstillinger, og med et kompetansemiljø for praktisk pedagogikk og spesialundervisning.

Froland kulturskole.

Kulturskolen bør fortsatt være knyttet opp mot rektor ved Froland skole. Det bør settes opp gjensidig forpliktende mål for samarbeidet mellom kulturskolen og skolen. En felles rektor vil ha den overordnede ledelsen og se til at samarbeidet blir fulgt opp.

Froland PPT

PP-tjenesten bør fortsatt være knyttet opp mot rektor ved Froland skole. Rektor som en felles enhetsleder bør sørge for at nødvendig systemarbeid blir gjennomført.

Froland voksenopplæring.

Froland voksenopplæring bør legges ned og tjenestene utføres av voksenopplæringen i en nabokommune, fortrinnsvis Arendal.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Froland skole har siden 2007 foretatt en betydelig omorganisering til å bli en virksomhet som omfatter en kombinert 1-10 skole, PPT, kulturskole og voksenopplæring. Det er også gjort vedtak om at elevene ved Blakstadheia oppvekstsenter skal flyttes til Froland skole. Froland kommune ønsker derfor en uhildet ekstern utredning med henblikk på drift og organisering av «nye, konsoliderte» Froland skole.

Som oppdragsgiver har Froland kommune bedt om et prosjekt i fire deler. I den første delen legges det fram en KOSTRA-analyse av kostnader og ressursbruk for Froland skole og Froland kommune når det gjelder grunnskolen. Ved å sammenligne enhetskostnader skal det legges fram en eller flere budsjetteringsmodeller for skolen. Det er viktig at modellen har insentiver til å vri ressurser fra spesialundervisning til tilpasset opplæring.

I den andre delen ønsker oppdragsgiver å få vurdert lederstrukturen, bruken av administrative ressurser, teamorganisering, klasse/gruppestørrelse, grunnbemanningen og bruken av vikar.

Den tredje delen skal være en forstudie til skolens arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Hvordan fungerer tildelingen av ressurser til spesialundervisning og tilpasset opplæring?

Kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen er lagt til Froland skole og administrativt lagt inn under rektor på Froland skole. I fjerde del av utredningen skal vi gå inn på kostnader og kvalitet ved ulike organiseringsformer.

Metodisk tilnærming og datainnsamling

Telemarksforskning har hatt både en kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Vi har innhentet verbale beskrivelser, befart skoleanleggene og hatt samtaler med skolelederne. Vi har foretatt analyser av KOSTRA-data, brukt GSI og kommunens egne budsjett- og regnskapsdata. Prosjektteamet har gjennomgått mye skriftlig materiale som er oversendt fra kommunen.

Vi har gjennomført en KOSTRA-analyse for å vurdere samsvaret mellom kommunens inntekter, kostnader og utgiftsbehov. Videre har vi brukt dette som en indikator på effektivitet. Til bruk i KOSTRA-analyser har vi utviklet en metode som gjør sammenligninger mer reelle, ved at det for gitte tjenesteområder tas høyde for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner. Den faktiske ressursbruken på ulike tjenesteområder ses i sammenheng med et nivå som vi kaller «normert utgiftsbehov» (basert på kommunens verdi på aktuell delkostnadsnøkkel innenfor inntektssystemet). Vi beregner et mer-/mindreforbruk målt mot dette normerte utgiftsnivået. Ut fra dette kan vi vurdere hvorvidt Frolands forbruk er innenfor det beregnede utgiftsbehovet som de sentrale myndigheters inntektssystem og utgiftsutjevningssystem skulle tilsi. I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene tar vi dessuten høyde for kommunens nivå på korrigerede frie inntekter. På den måten kan vi gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det reelle inntektsnivået (og utgiftsutjevningen over inntektssystemet) skulle tilsi.

I arbeidet med en alternativ budsjetteringsmodell har vi sammenlignet utgiftene ved Froland skole med seks omtrent like store kombinerte skoler. Vi har sammenstilt bruken av lærere og assistenter med hva som er vanlig i landet for øvrig, og vi har isolert kostnader som vanskelig lar seg styre fra skolenivå.

I kapitlet som omhandler organiseringen av Froland skole, har vi gjennom gruppeintervjuer og individuelle samtaler dannet oss et bilde av hvordan skolen oppfattes å fungere. Vi har sammenlignet ressursbruken ved skolen over tid og med gjennomsnittstall for landet. Der det finnes normer for ressurstildeling i form av regelverk eller avtaler har vi lagt disse til grunn i vurderingen. Alle ansatte ved Froland skole har blitt invitert til å delta i en spørreundersøkelse.

I kompetansevurderingene er det tatt utgangspunkt i lærernes utdanning i de ulike fagene de underviser i (studiepoeng) og hvor mange timer de underviser i disse fagene. Registreringen av disse opplysningene er gjort av skolens ledelse.

Også når det gjelder framtidig organisering av kulturskolen, PPT og voksenopplæringen, har vi brukt intervjuer og sammenlignet tall for Froland kommune med tall fra tilsvarende kommuner og for landet.

1.2 Rapportens struktur

Rapporten består av fem deler, den første fordelt på to kapitler.

Del 1 Økonomiske utfordringer

Det økonomiske perspektivet dominerer den første delrapporten. Vi vil også finne igjen økonomiske problemstillinger i de andre delrapportene, men i denne første delen tar vi i hovedsak opp de fagøkonomiske betraktningene knyttet til grunnskole drift.

Etter dette innledende kapittel 1 tar vi i kapittel 2 for oss kommunens økonomiske rammebetingelser med spesielt fokus på tjenesteområdet skole. Med utgangspunkt i de innledende analysene på overordnet nivå, ser vi på kommunens befolkningsutvikling og framtidig elevgrunnlag. I kapittel 3 går vi nærmere inn på økonomiske analyser av driften i kommunen og på skolenivå. Froland/Blakstadheia skole sammenlignes med kostnadene til seks kombinerte skole av omtrent samme størrelse. Vi forklarer hvordan enhetskostnadene kan brukes til en modell med stykkprisfinansiering,

Del 2 Organisatoriske utfordringer

Det organisatoriske perspektivet dominerer den andre delrapporten. Også her arbeider vi med tall, men bare indirekte med kroner og øre. I kapittel 4 foretar vi en vurdering av tilgjengelige ledelsesressurser i Froland skole med hovedvekt på de administrative ressursene. Vi ser på skolens og kommunens bruk av sentrale virkemidler i kvalitetsarbeidet, og vi vurderer utviklingen av ressursbruken på skolen. Personalet er den viktigste innsatsfaktoren. Vi stiller spørsmål om fordelingen mellom lærere og assistenter og om elevene møter den faglige kompetansen de bør.

Sammenslåingen av barneskolen er tidligere ikke evaluert. Vi ser på situasjonen i 2014 ved å spørre de ansatte om deres meninger.

Avslutningsvis gir vi våre anbefalinger med hensyn til framtidig organisering av Froland skole.

Del 3 Pedagogiske utfordringer

Kapittel 5 tar for seg de pedagogiske utfordringene som ligger i tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi sammenligner organiseringen ved Froland skole med hva som er vanlig i landet for øvrig og normer fra sentralt hold. I den sammenheng ser vi på mulighetene for å foreta et systemarbeid i samarbeid med PP-tjenesten.

Del 4 Organisering kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen

Kapittel 6 er tredelt ved at vi gjør rede for virksomheten ved tre avdelinger som rektor ved Froland skole er virksomhetsleder for; kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen. For hver av dem ser vi på formålet, omfanget, elevtilknytningen, de ansatte og ledelsen. Vi vurderer om en alternativ tilknytning kan være mer hensiktsmessig enn til enhetsleder (rektor) ved Froland skole.

Del 5 Forslag til tiltak

Vi samler våre synspunkter i de fire første delene i form av forslag til tiltak i del 5. Noen av forslagene er uavhengig av hverandre, men de fleste støtter opp om ett eller flere av de andre.

2. Overordnede analyser av grunnskolen i Froland kommune

2.1 Økonomiske rammebetingelser

De økonomiske rammebetingelsene vil alltid være styrende for det tjenestetilbudet kommunen kan levere til innbyggerne, og hvilket utgiftsnivå kommunen kan ligge på innenfor den enkelte sektor.

Froland kommune er en såkalt middelinntektskommune og har korrigerte frie inntekter på 98 % av landsgjennomsnittet. I KOSTRA er kommunen plassert i kommunegruppe 2. Denne gruppen består av små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter.¹

Froland kommunes beregnede utgiftsbehov i inntektssystemet lå om lag 6,6 % over landsgjennomsnittet i 2013. Innenfor grunnskolesektoren var det beregnet et utgiftsbehov på om lag 19,8 % over landsgjennomsnittet i 2013.

2.1.1 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov ("billige" i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov ("dyre" i drift) får justert ned sine inntekter.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Froland og to sammenlignbare «kostragruppe-2 kommuner» i Aust-Agder. Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

Tabell 1 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2015

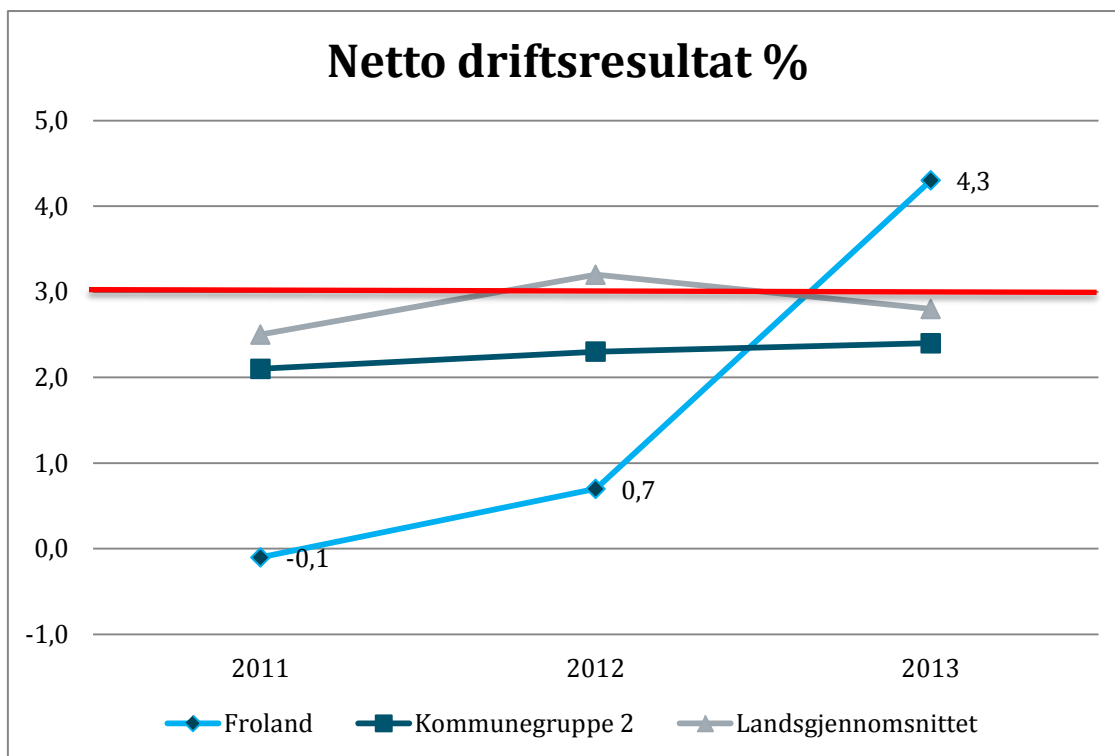
	Korrigerte frie inntekter ekskl. E-skatt og konsesjonskraftsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. E-skatt og konsesjonskraftsinntekter
Froland	96	98
Gjerstad	104	106
Birkenes	96	94
Aust-Agder	97	100
Landet	100	100

¹ I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne "like kommuner".

2.1.2 Økonomiske nøkkeltall

Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren.

Froland kommune har i bare ett av de tre siste årene hatt et netto driftsresultat over «normen» på 3 prosent. Normalt skyldes lave netto driftsresultat i kommunene et for høyt utgiftsnivå.



Figur 1 Netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter 2011-13. Kilde: KOSTRA (konsern).

Tabellen 2 viser andre sentrale finansielle nøkkeltall for Froland kommune hentet fra KOSTRA (konsern).

Tabell 2 Netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter 2011-13. Kilde: KOSTRA (konsern).

	Froland			K-gr. 2	Landet
	2011	2012	2013	2013	2013
Brutto driftsresultat	-2,4	-1,4	2,3	1,8	1,9
Netto driftsresultat	-0,1	0,7	4,3	2,4	2,8
Finansutgifter	2,1	2,6	2,3	3,5	3,4
Netto lånegjeld	96,2	95,1	90,7	66,2	71,0
Disposisjonsfond	2,4	2,0	1,6	5,1	6,2

Tabellen 3 viser andel av totale netto driftsutgifter på sentrale tjenesteområder. Ettersom tabellen bare omfatter tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, er ikke summen lik 100. Blant annet omfattes ikke tekniske tjenester og kultur. I disse tallene er det ikke korrigert for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene

Tabell 3 Andel av totale netto driftsutgifter på tjenesteområdene som inngår i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kilde: KOSTRA, beregninger ved Telemarksforskning.

	Froland			K-gr. 2	Landet
	2010	2011	2012	2012	2012
Administrasjon og styring	11,5	11,0	11,5	10,6	7,3
Barnehage	14,8	14,9	15,5	11,7	14,4
Grunnskole	28,6	27,3	26,7	24,8	23,9
Pleie og omsorg	25,1	24,5	25,9	32,2	29,6
Kommunehelse	3,3	3,1	3,2	5,1	4,1
Samhandling		2,3	2,1	1,9	2,0
Sosialtjeneste	4,0	4,4	4,2	3,0	5,4
Barnevern	4,0	3,2	3,5	2,9	3,1
Sum	91,3	90,7	92,6	92,2	89,8

2.1.3 Beregnet utgiftsbehov

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor «tung» eller «lett» en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Froland kommune fikk beregnet en utgiftsbehovsindeks på 1,0657 i inntektssystemet for 2013 (der indeks lik 1 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet). For kommunen samlet bidro delkostnadsnøklerne på barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern til å trekke opp utgiftsbehovet med 9,3 prosentpoeng, mens delkostnadsnøklerne på pleie og omsorg, sosialhjelp og samhandling trakk ned utgiftsbehovet med 2,8 prosentpoeng.

Tabell 4 Utslag på delkostnadsnøkler/-områder i inntektssystemet (utgiftsutjevningen) 2013. Froland kommune. Kilde: KMD, beregninger ved Telemarksforskning.

Utslag delkostnadsnøkler 2013			
	Vekt	Indeks	Bidrag til «hovedindeks»
Barnehage	0,1614	1,0814	1,3 %
Administrasjon	0,0941	1,1525	1,4 %
Grunnskole	0,2840	1,1979	5,6 %
Pleie og omsorg	0,3144	0,9371	-2,0 %
Kommunehelse	0,0410	1,1751	0,7 %
Barnevern	0,0307	1,0713	0,2 %
Sosialhjelp	0,0482	0,8870	-0,5 %
Samhandling	0,0261	0,9083	-0,2 %
Sum	1,0000	1,0657	6,5 %

På grunnskole fikk Froland beregnet et utgiftsbehov tilsvarende om lag 19,8 prosent over landsgjennomsnittet i 2013.

Et utgiftsbehov over landsgjennomsnittet kan i hovedsak forklares ut fra en høyere andel barn og unge i aldersgruppen 6-15 år (målgruppen) enn landsgjennomsnittet. Kommunen fikk beregnet om lag 15,6 prosent høyere andel innbyggere 6-15 år enn landsgjennomsnittet i 2013 (per 1.7.2012).

Tabell 5 Utslag på delkostnadsnøkkelen for grunnskole 2013. Froland kommune. Kilde: KRD, beregninger ved Telemarksforsking.

Kriterier	Vekter	Utgifts- behovs- indeks	Bidrag til «hoved- indeks»
Innb. 6-15 år	0,8987	1,1563	14,0 %
Innvandrerer 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288	2,1851	2,2 %
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0032	1,7130	1,8 %
Sone	0,0254	1,9852	2,5 %
Nabo	0,0254	0,8371	-0,5 %
Basistillegg	0,0184	0,1028	-0,3 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,1979	19,8 %

2.1.4 Metode KOSTRA-analyser

Til bruk i KOSTRA-analyser har vi utviklet en metode som gjør sammenligninger mer reelle, ved at det for gitte tjenesteområder tas høyde for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner. Den faktiske ressursbruken på ulike tjenesteområder ses i sammenheng med et nivå som vi kaller normert utgiftsbehov (basert på kommunens verdi på aktuell delkostnadsnøkkel innenfor inntektssystemet). Vi beregner da et mer-/mindreforbruk målt mot dette normerte utgiftsnivået. Vi baserer oss på til enhver tid oppdaterte delkostnadsnøkler i inntektssystemet for de syv tjenesteområdene barnehage, administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg, kommunehelse, barnevern samt sosialtjenester.

I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene tar vi dessuten høyde for kommunens nivå på korrigerede frie inntekter – for på den måten å gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det reelle inntektsnivået (og utgiftsutjevningen over inntektssystemet) skulle tilsi.

Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et ”riktig” nivå. Beregningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunen faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på de aktuelle tjenesteområdene i sum - sammenlignet med hva utgiftsbehovet (ifølge kriteriene i inntektssystemet) og de reelle, frie inntektene ideelt sett skulle tilsi. Dessuten skal det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning, og at kriteriene i inntektssystemet ikke inkluderer alle tjenesteområder.

Vi har i analysene basert oss på KOSTRA-data for 2013 og tall for tidligere årganger. For øvrig forutsettes det at kommunen fører regnskapet i henhold til KOSTRA-veilederen.

2.1.5 KOSTRA- og effektivitetsanalyse for Froland kommune

Tabell 6 Ressursbruk/prioritering sett i sammenheng med beregnet utgiftsbehov. Froland kommune 2013. Kilde: KOSTRA/KMD, beregninger ved Telemarksforsking.

	Beregnet utgiftsbehov 2013	Netto driftsutgifter 2013			Mer-/mindreutgift ift.	
		Froland	Landsgjennomsnittet	Froland "normert nivå"	Landsgjennomsnittet	"Normert utgiftsnivå"
		kr per innb.	kr per innb.	kr per innb.	1000 kr	1000 kr
Barnehage	1,0814	8 062	7 441	8 047	3 409	84
Admini- strasjon	1,1525	5 962	3 792	4 371	11 903	8 730
Grunnskole	1,1979	13 912	12 156	14 563	9 630	-3 570
Pleie og omsorg	0,9371	13 450	15 296	14 333	-10 125	-4 844
Kommune- helse	1,1751	1 681	2 134	2 507	-2 486	-4 536
Barnevern	1,0713	1 830	1 607	1 722	1 222	593
Sosialhjelp	0,8870	1 981	2 049	1 818	-373	897
Sum	1,0657				13 180	-2 646
Sum inntektsjustering						2 643

Våre beregninger viser at Froland kommune, på de sentrale tjenesteområdene som inngår inntektssystemet, hadde merutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på ca. 13,2 millioner kr. i 2013. Samtidig hadde kommunen tross alt et høyere utgiftsbehov enn «gjennomsnittskommunen» (ca. 6,6 prosent i 2013). I forhold til kommunens "normerte utgiftsnivå", er det beregnet mindreutgifter på om lag 2,6 millioner kr – dvs. hensyntatt kriteriene og vektene i inntektssystemet. Etter justering for et nivå på korrigerede frie inntekter på 98 prosent av landsgjennomsnittet i 2013 (tilsvarende om lag 5,3 millioner kr), har vi beregnet et samlet merforbruk på om lag 2,6 millioner kr (=5,3-2,6).

Tabell 7 Netto driftsutgifter og beregnede mer-/mindreutgifter fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner på grunnskole 2013. Kilde: KOSTRA/KRD, beregninger ved Telemarksforskning.

	Netto driftsutgifter (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (1 000 kr) Froland ift.	
	Froland	Landsgjennomsnittet	Landsgjennomsnittet	"Normert nivå"
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	13 912	12 156	9 630	-3 570
202 Grunnskole	11 749	9 533	12 157	1 806
215 Skolefritidstilbud	132	188	-310	-515
222 Skolelokaler	1 401	2 203	-4 400	-6 792
223 Skoleskyss	630	232	2 183	1 931

I tabellen over har vi også beregnet mer-/mindreutgifter i forhold til landsgjennomsnittet og "normert nivå" på den enkelte KOSTRA-funksjon på grunnskole.

På grunnskole har vi beregnet at kommunen hadde mindreutgifter på om lag 3,6 millioner kr ift. normert utgiftsbehov i 2013. Vi finner at kommunen hadde merutgifter på om lag 1,8 millioner på funksjon 202 Grunnskole, og mindreutgifter på om lag 5,2 millioner kr på øvrige «grunnskole-funksjoner» i forhold til kommunens «normerte nivå».

2.1.6 Dokumentasjon av utviklingen i utgiftsutjevningen

Tabell 8 Utgiftsutjevning 2011-2014 – fordelt på delkostnadsområder. Froland kommune. Kilde: KMD/beregninger ved Telemarksforskning.

	Utslag fra delkostnadsnøkene				Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Barnehage	0,9963	0,9620	1,0814	1,1484	-123	-1 357	3 204	6 169
Administrasjon	1,1605	1,1562	1,1525	1,1504	3 220	3 343	3 501	3 580
Grunnskole	1,1697	1,1903	1,1979	1,1907	10 187	12 234	13 707	13 750
Pleie og omsorg	0,9074	0,9337	0,9371	0,9479	-6 207	-4 733	-4 825	-4 142
Helse	1,1774	1,1721	1,1751	1,1788	1 508	1 558	1 749	1 852
Barnevern	1,0828	1,0566	1,0713	1,0435	542	395	534	346
Sosialhjelp	0,8760	0,8500	0,8870	0,8173	-1 077	-1 388	-1 327	-2 226
Samhandling		0,9174	0,9083	0,9092		-490	-585	-600
Kostnadsindeks	1,0396	1,0428	1,0657	1,0740	8 061	9 594	16 008	18 799
Nto.virkn. statl./priv. skoler					412	389	372	959
Sum utgiftsutjevn m.m.					8 473	9 983	16 380	19 758

2.1.7 Korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler

Kommunene får ellers et trekk i rammetilskuddet (utgiftsutjevningen) knyttet til antall elever i statlige og private skoler (korreksjonsordningen). Korreksjonsordningen omfordeler midler fra kommuner med mange elever i statlige og private skoler til kommuner med få eller ingen elever i statlige og private skoler. I denne ordningen får kommunene et uttrekk i rammetilskuddet for de elevene de har i statlige og private skoler. Etter at trekket er gjort, blir det samlede trekket tilbakeført til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen (UB). Netto-virkningen av ordningen for Froland utgjør om lag 1,0 millioner kr i 2014.

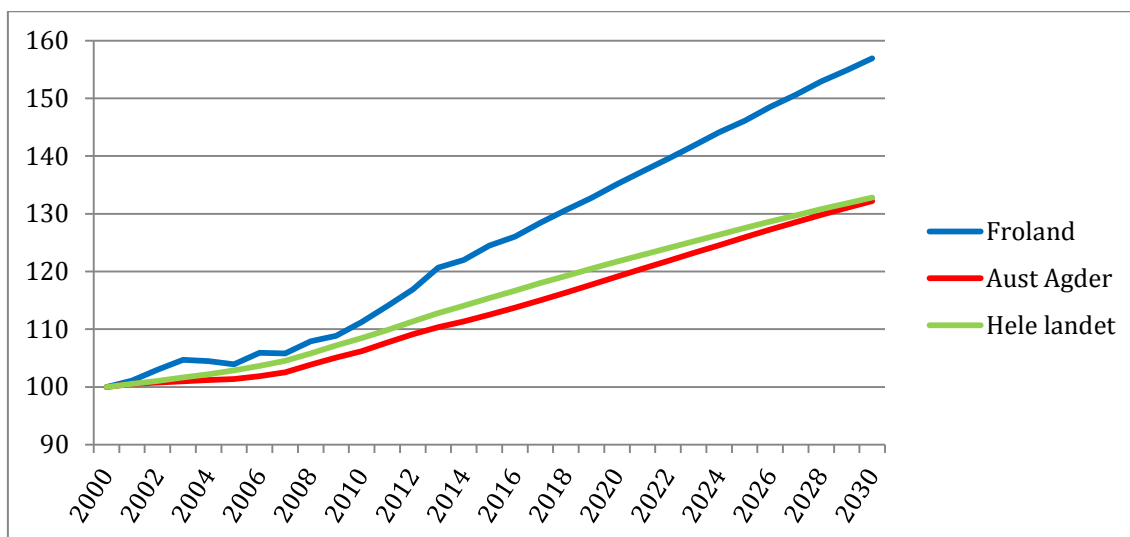
Tabell 9 Uttrekk fra rammetilskuddet (1000)for elever i statlige og private skoler. Beregning: Telemarksforsking.

	Trekk (7 elever)	Tilbakeføring	Netto virkning
Froland	551	1 510	959

2.1.8 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvar for bl.a. barnehager, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen.

Vi har beregnet hvor store mer-/mindreutgifter Froland kommune kan få som følge av befolkningsutviklingen. Vi har brukt det samme beregningsopplegget som det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter. Mens TBU bare har anslått demografikostnader for 2014, har vi også sett på kostnadene i perioden fram mot 2030. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid. Vi tar ellers utgangspunkt i middelalternativet (4M-alternativet) fra de siste befolkningsframskrivingene til SSB (som ble publisert den 17. juni).



Figur 2 Befolkningsutvikling 2000-30, indeksert slik at nivået i 2000=100. Kilde: SSB.

I figur 2 er faktisk utvikling fra 2000 til 2014, videreført med SSBs framskrivninger fra 2014-2030. Utviklingen er her indeksert slik at nivået i 2000=100.

Fra 2014 til 2030 foreskriver SSB en befolkningsvekst for Froland på 28,6 prosent, eller 1 571 personer. Til sammenligning er det forventet en befolkningsvekst for fylket og landet på hhv. 18,8 prosent og 16,4 prosent. Fra 2000 til 2014 har Froland hatt en befolkningsvekst på 22,0 prosent, eller 989 personer. Aust-Agder har hatt en befolkningsvekst på 11,3 prosent, mens det på landsbasis har vært en vekst på 14,1 prosent.

Tabell 10 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper 1.1.2014. Kilde: SSB.

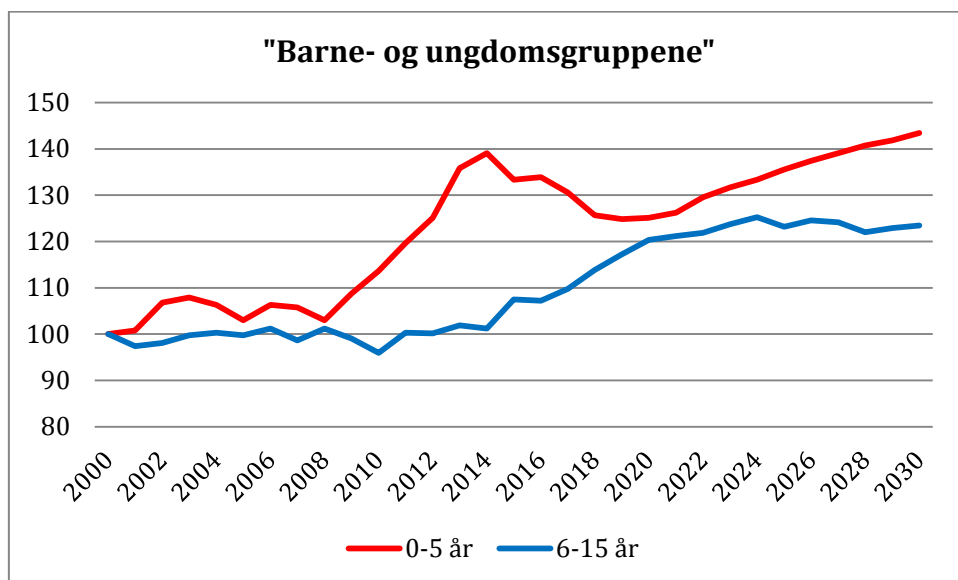
	Froland	Aust-Agder	Hele landet
0-5 år	9,3	7,4	7,4
6-15 år	13,6	12,7	12,1
16-66 år	65,7	65,9	66,9
67-79 år	8,0	9,9	9,4
80-89 år	2,7	3,3	3,5
90 år og eldre	0,8	0,9	0,8
0-66 år	88,6	85,9	86,3
67 år og eldre	11,4	14,1	13,7

Froland har generelt en noe yngre befolkning enn landsgjennomsnittet. Andelen eldre over 67 år utgjorde 11,4 prosent av befolkningen pr. 1.1.2014. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 14,1 prosent og 13,7 prosent.

Froland har en høyere andel barn og unge i grunnskolealder (=13,6 prosent) enn landsgjennomsnittet (=12,1 prosent).

I figur 3 vises faktisk utvikling i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år fra 2000 til 2014, videreført med SSBs framskrivninger fra 2014-2030

Ifølge SSB er det ventet en vekst i de yngste aldersgruppene i de neste årene. Fra 2013 til 2030 foreskriver SSB en vekst i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år på hhv. 3,1 prosent og 22,0 prosent. Til sammenligning er det for kommunen totalt anslått en vekst på 28,6 prosent i samme periode.



Figur 3 Utviklingen i barne- og ungdomsgruppen i Froland kommune Kilde: SSB.

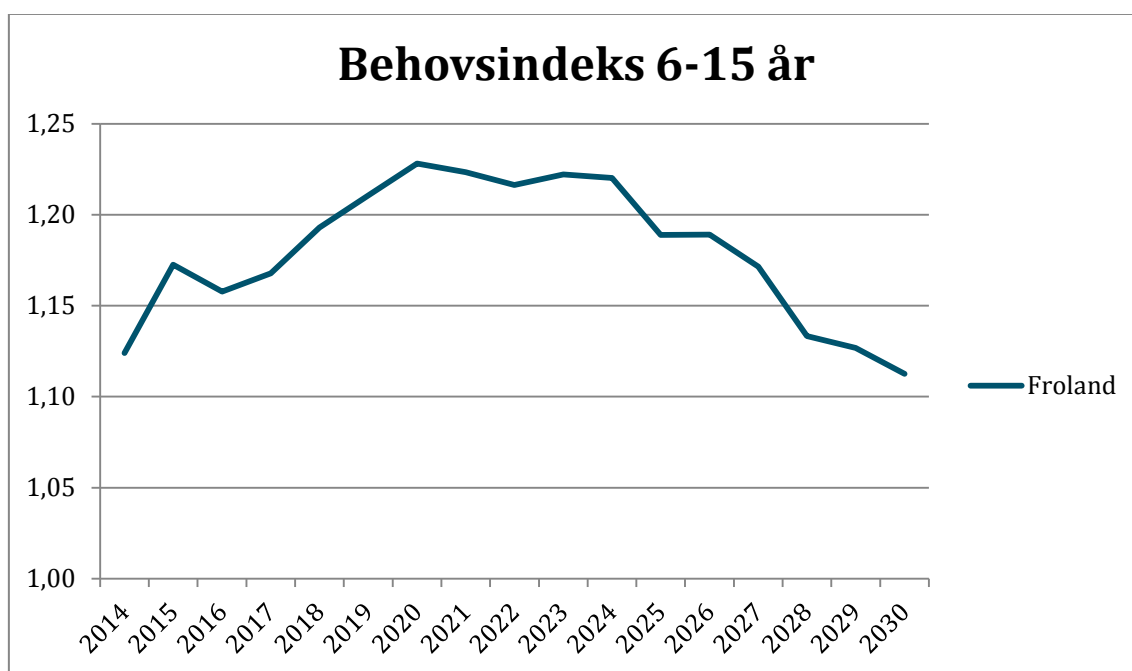
Tabell 11 viser antall personer i ulike aldersgrupper i 2000 og 2014, videreført med SSBs framskrivninger (alt. «4M») i 2020, 2025 og 2030.

Tabell 11 – Befolkning og befolkningsframskrivning per aldersgruppe i Froland kommune 2000-2014. Kilde: SSB.

	2000	2014	2020	2025	2030
0-5 år	366	509	458	496	525
6-15 år	737	746	887	908	910
16-66 år	2 882	3 604	3 961	4 285	4 627
67-79 år	325	439	584	651	682
80-89 år	153	146	151	199	273
90 år og eldre	34	42	35	33	40
Totalt	4 497	5 486	6 076	6 572	7 057

Froland får i dag beregnet en behovsindeks knyttet til aldersgruppen 6-15 år (grunnskolealder) tilsvarende om lag 12 % over landsgjennomsnittet.

Hvis vi tar utgangspunkt i framskrivningene fra SSB (alt «4M»), ser vi at behovsindeksen vil øke relativt kraftig i de nærmeste årene – i 2020 vil indeksen ligge om lag 23 % over landsgjennomsnittet. I 2030 er det anslått en behovsindeks på om lag 11 % over landsgjennomsnittet.



Figur 4 Befolkningsframskrivning, behovsindeks 6-15 år. Kilde: SSB.

2.1.9 Demografi - Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030

Vekst i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenestene.

Tabell 12 Befolkningsframskrivning, alderssammensetning i Froland kommune 2014-2030. Kilde: SSB/TBU, beregninger ved Telemarksforskning.

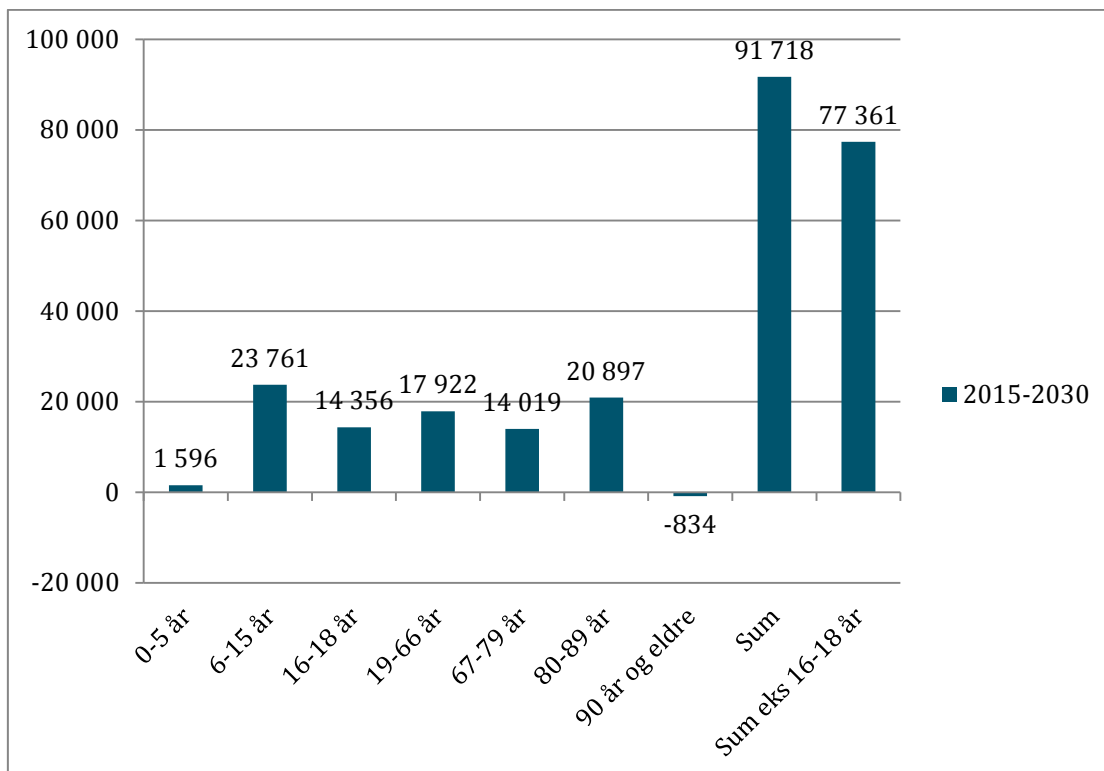
	2014	2014-2020	2021-2030	2014-2030
0-5 år	-4,1 %	-10,0 %	13,6 %	3,1 %
6-15 år	6,2 %	18,9 %	1,9 %	22,0 %
16-18 år	-2,6 %	1,3 %	29,7 %	31,3 %
19-66 år	1,7 %	10,5 %	14,3 %	28,2 %
67-79 år	8,9 %	33,0 %	10,5 %	55,4 %
80-89 år	-2,7 %	3,4 %	77,3 %	87,0 %
90 år og eldre	7,1 %	-16,7 %	14,3 %	-4,8 %
Sum	2,1 %	10,8 %	14,2 %	28,6 %

I perioden 2014-2030 anslås Froland kommune å få økte demografikostnader på om lag 77,4 millioner kr:

- I aldersgruppen 6-15 år er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 23,8 millioner kr.
- I aldersgruppene 0-66 år er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 43,3 millioner kr.
- I aldersgruppene 67 år og eldre er det isolert sett anslått merutgifter på om lag 34,1 millioner kr.

Tabell 13 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Froland kommune. Faste 1000 2013-kr. Kilde: SSB/TBU, beregninger ved Telemarksforskning.

	2015	2015-2020	2021-2030	2015-2030
0-5 år	-2 946	-7 320	8 916	1 596
6-15 år	6 665	13 474	10 287	23 761
16-18 år	-1 180	4 720	9 636	14 356
19-66 år	1 089	4 457	13 465	17 922
67-79 år	2 249	4 960	9 059	14 019
80-89 år	-658	1 481	19 416	20 897
90 år og eldre	1 250	-2 918	2 084	-834
Sum	6 469	18 854	72 864	91 718
Sum ekskl. 16-18 år	7 649	14 134	63 227	77 361



Figur 5 Beregnede mer/mindreutgifter som følge av demografi 2015 – 2030. Kilde: SSB/TBU, beregninger ved Telemarksforskning.

3. Økonomien i grunnskolen

I henhold til oppdraget skal vi utarbeide ressurs-/budsjettfordelingsmodell for tildeling av budsjetttramme til Froland skole (inkl. fordeling av midler til spesialundervisning ved skolen). Modellalternativene vil ha utgangspunkt i enhetskostnadsberegninger. I tillegg vil vi vekte inn kostnadsnivået i sammenlignbare kommuner som en utenforliggende objektiv faktor. Vi vil innlemme element i modellutforming som gir insentiver til å vri ressurser vekk fra spesialundervisning til tilpasset opplæring

3.1 Sammenlignbare skoler

Tabell 14 viser et utvalg av kombinerte skoler med mer enn 600 elever. Disse skolene skal i utgangspunktet kunne sammenlignes med nye Froland skole. De kombinerte skolene vi fant på denne størrelsen, ligger i Bergen og Oslo. Vi har utelatt store kombinerte skoler der over halvparten av elevene har innvandrerbakgrunn, ettersom dette medfører store ressursbehov knyttet til ekstra norskopplæring og morsmålsundervisning. Dette gjelder eksempelvis Rommen og Linderud.

Tabell 14 Utvalgte nøkkeltall for store 1-10 skoler i Bergen og Oslo – sammenlignet med nye Froland skole. Kilde: Skoleporten 2013/2014.

Indikator og nøkkeltall	Oslo kommune			Bergen kommune			Froland kommune		
	Abildsø	Majorstua	Årvoll	Kjøkelvik	Olsvik	Skranevatn	Froland	Blakstad	Ny skole
Årsverk for undervisningspersonale	51,3	51,9	52,9	48,3	59,1	47,2	49,4	6,4	55,8
Antall elever per årsverk til undervisning	14,8	15,2	15,6	14,5	14,5	15,4	14,2	11,2	13,9
Antall assistentårsverk i undervisningen	12	6	5	3	4	4	11	1	12
Antall elever per assistentårsverk	52,9	125,8	148,7	235,6	187,2	141,8	56,4	68	57
Lærertetthet 1.-7. trinn	19,7	16	19,1	14	15,9	16,9	15,2	10,6	
Lærertetthet 8.-10. trinn	15,5	20,1	17,4	19,7	16,9	18,4	16,5	0	
Lærertetthet i ordinær undervisning	23,6	20,5	22,6	17,7	17,6	21,2	17,9	12,8	
Lærertimer som gis til undervisning	3044	3160	3241	29026	3257	28538	3156	4503	
Undervisningstimer totalt per elev	47	46	45	49	48	45	50	66	
Voksentesetthet	10,2	11,9	12,54	11,62	10,68	12,32	10,46	9,19	10,3
	5	5							
Elever	649	692	726	596	674	631	632	68	700

Som det fremgår av oversikten, har nye Froland skole færre elever per årsverk til undervisning enn de øvrige store kombinerte skolene i oversikten, men det er spesielt antallet assistentårsverk som er høyt i forhold til sammenlignbare skoler. Dette kan være med å forklare skolens merforbruk i forhold til «normert nivå» som fremkommer av den overordnede analysen. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 4.5.

Av tabell 14 har vi sett at nye Froland skole vil ha en noe større lærertetthet enn sammenlignbare skoler i Oslo og Bergen med dagens bemanning, 13,9 elever per lærerårsverk til undervisning, mot gjennomsnittlig 15 elever i de øvrige skolene i statistikken. Det er imidlertid når det gjelder andelen assistenter at nye Froland skiller seg mest ut. I sammenlignbare skoler i Oslo og Bergen går det omkring 148 elever per assistentårsverk, mens det samme tallet for nye Froland skole er 57 elever per assistentårsverk. Gjennomsnittet for alle grunnskolene i Norge var 74,7 elever per assistentårsverk. Froland kommune har riktignok en større andel elever som får spesialundervisning enn landsgjennomsnittet, men ettersom andelen elever med særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring er såpass lav i kommunen, fremstår bruken av assistenter likevel som uforholdsmessig høy.

På bakgrunn av dette er det rimelig å forutsette at det er et innsparingspotensial ved nye Froland skole, spesielt knyttet til bruk av assistenter i undervisningen. En forsiktig tilnærming kan være å tilpasse antallet elever per assistent til landsgjennomsnittet. Dette ville redusert antallet assistenter med 2,5 årsverk, noe som kunne gitt en innsparing for kommunen på rundt 1,2–1,3 millioner kroner. Ved å tilpasse antallet assistenter til nivået på andre tilsvarende store 1-10 skoler, ville det vært mulig å kutte inntil 6 årsverk – omkring 3 millioner kroner. I tillegg later det til å være mulig å redusere noe i antall lærerårsverk når vi sammenligner med andre store 1-10 skoler.

3.2 Spesialundervisning og tilpasset opplæring

Spesialundervisning er knyttet opp mot enkeltvedtak. Derfor er det først og fremst enkeltvedtakene som avgjør hvor store ressurser som bindes opp i spesialundervisning. Det er imidlertid mulig å vurdere ressurseffektivitet også innenfor spesialundervisningsfeltet, men dette handler først og fremst om hvordan man organiserer spesialundervisningen.

Dersom modellen skal gi incentiver til å vri ressursbruken fra spesialundervisning til tilpasset opplæring, handler dette i stor grad om *tidlig innsats*. En aktiv og bevisst bruk av tilpasset opplæring tidlig i opplæringsløpet kan redusere behovet for spesialundervisning på ungdomstrinnet. Tidlig innsats handler også om å lage gode overganger fra barnehage til grunnskole. En bevisst strategi rundt tidlig innsats i barnehage og småskoletrinn samt gode overganger, vil kunne redusere behovet for spesialundervisning senere i løpet.

En budsjettmodell bør derfor ikke knyttes direkte til enkeltvedtak og spesialundervisning. En ny ressursmodell bør gi skolen et incentiv til å tenke tilpasset opplæring for alle elever i hele løpet. I et slikt perspektiv er det hensiktsmessig om det kompenseres for tilpasset opplæring/spesialundervisning på samme måte som ordinær undervisning – dvs. innlemmes som en komponent i skolens totalramme.

Tabell 15 gir et bilde av antallet elever som krever ekstra ressurser i noen utvalgte kommuner. Bergen og Oslo er valgt ut fordi disse kommunene, i likhet med Froland, har en høy gjennomsnittlig skolestørrelse. Oversikten viser at andelen elever som mottar spesialundervisning ligger langt høyere i Froland enn i sammenlignbare kommuner.

Tabell 15 Andel elever som krever ekstra ressurser i utvalgte kommuner. Kilde: KOSTRA, 2013.

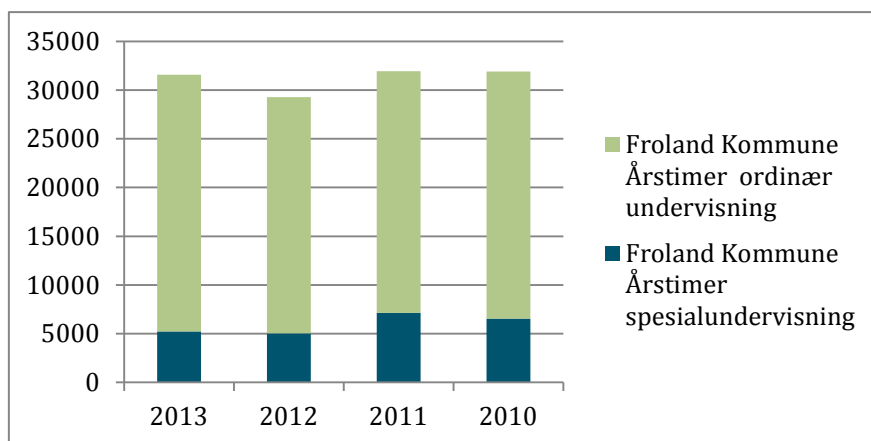
	Froland	Oslo	Bergen	Aust-A	Landet
Andel elever som får særskilt norskopplæring	2,6	24,8	9	5,1	7,5
Andel elever som får morsmålsopplæring	0	4,4	7,4	1,5	2,9
Andel elever som får spesialundervisning	11,7	7,3	7,1	9	8,3

Hvis vi ser på utviklingen nasjonalt, har andelen elever med enkeltvedtak vært relativt stabilt etter 2011. Den betydelige økningen i spesialundervisning som fant sted fra tusenårsskiftet ser nå ut til å ha flatet ut. Vi kan ikke finne forhold som tilsier at Froland skal skille seg ut fra resten av landet når det gjelder behovet for spesialundervisning fremover.

Tabell 16 Utviklingen i antallet enkeltvedtak nasjonalt. Kilde: GSI.

År	Antall enkeltvedtak fordelt på trinn – hele landet										Totalt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2013-14	2294	2780	3350	4249	5107	5629	6100	6161	6560	6623	48853
2012-13	2559	2756	3485	4249	5083	5785	6339	6626	6459	7063	50404
2011-12	2394	2823	3406	4261	5136	5882	6419	6440	6794	7152	50707
2010-11	2477	2782	3343	4137	5117	5741	5999	6456	6691	6997	49740

Figur 6 viser antallet årstimer fordelt på spesialundervisning og særskilt språkopplæring, og ordinær undervisning. Totalt antall årstimer har vært relativt stabilt i perioden, men andelen årstimer til spesialundervisning har gått ned fra 2012. Andelen årstimer til spesialundervisning ligger lavere i Froland kommune enn landet for øvrig, noe som kan ses i sammenheng med at kommunen har få barn med særskilt språkopplæring. Vi har derfor vanskeligheter med å finne en forklaring på hvorfor antallet assistenter ligger såpass høyt sammenlignet med andre.



Figur 6 Årstimer til spesial- og ordinær undervisning. Kilde: GSI 2013.

3.3 Enhetskostnader for nye Froland skole

Tabell 17 Enhetskostnader knyttet til grunnskolen fra kommunens eget regnskap.

2013	Blakstadheia oppvekstsenter	Froland skole
Antall elever (vektet)	67	644
Enhetskostnader- kostnader pr. elev knyttet til:		
• Undervisningsrelaterte kostnader inkl. spesialundervisning	83 812	65 036
• Øvrige undervisningsrelaterte kostnader	1 355	2 291
• Øvrige driftskostnader	4 650	12 306
Bygningsmessige kostnader pr, elev	(24 067)	(9 374)
Sum enhetskostnader uten bygningsmessige kostnader	89 816	79 663
Sum enhetskostnad inkl. bygningsmessige kostnader	113 884	89 000

Tabellen over angir enhetskostnader ved Blakstadheia og Froland skole med utgangspunkt i kommunens egne regnskapstall, men da er PPT holdt utenfor. Vi har valgt å beregne enhetskostnader både med og uten bygningsmessige kostnader, ettersom disse kostnadene er lagt til et annet ansvarsnummer i kommuneregnskapet. Enhetskostnadene uten bygningsmessige kostnader er henholdsvis 89 816 og 79 663 kroner for Blakstadheia og Froland skole med et vektet elevtall (7/12 for høstintaket 2012). Gjennomsnittlige enhetskostnader for Froland kommune, basert på en vekting av disse to skolene, gir 80 593 kroner per elev. Mykland skole er da ikke en del av dette regnestykket, men en innlemming av Mykland skole, med sine 25 elever, ville gitt liten effekt i denne sammenhengen.

3.3.1 Sammenlikning med andre

I tabellen under er Froland kommune sammenlignet med Oslo og Bergen kommuner, gjennomsnittet for Aust-Agder, og landsgjennomsnittet. Tabellen inneholder en del økonomiske nøkkeltall for grunnskolen fra KOSTRA-statistikken. På grunnskoleområdet mener vi at Oslo og Bergen eger seg bedre for sammenlikning med Froland kommune enn eksempelvis KOSTRA-gruppe 2, ettersom kommunene i denne gruppen har en gjennomsnittlig skolestørrelse på kun 135 elever. Etter sammenslåingen av Froland og Blakstadheia skoler blir gjennomsnittlig skolestørrelse i Froland kommune omkring 370 elever.

Tabell 18 Driftsutgifter til skole for utvalgte kommuner og kommunegrupper KOSTRA. Kilde: KOSTRA 2013.

2013	Froland	Oslo	Bergen	Aust-A	Landet
Driftsutgifter til grunnskole (202), per elev	83 535	81 686	77 698	84 873	82 868
Herav undervisningsmateriell, per elev	2 147	1 162	1 209	1 624	1 357
Herav inventar og utstyr, per elev	671	1 388	824	649	892
Elever per kommunal skole	242	422	329	210	221

KOSTRA viser at driftsutgiftene til grunnskolen for Froland kommune var 83 535 kroner per elev. Tallet er noe høyere enn hva som fremkommer i beregningen av enhetskostnadene ved bruk av kommunens egne tall, jf. tabell 18. Dette skyldes at PPT er en del av funksjon 202 i denne oversikten, mens PPT er skilt ut som egen tjeneste i kommunens regnskap. I tillegg er det slik at kostnadsbegrepet korrigererte brutto driftsutgifter, som KOSTRA-statistikken legger til grunn, kontrollerer for en del refusjoner². Mange av disse refusjonskomponentene vil trolig ikke inngå i skolebudsjettene i kommuner med tre-nivå modell.

Når vi har vurdert en hensiktsmessig stykkpris for nye Froland skole, har vi tatt utgangspunkt i de enhetskostnadene som eksisterer i dag. Videre har vi vurdert disse enhetskostnadene med utgangspunkt i kostnadsnivået i sammenliknbare kommuner. Ettersom omkring 97 prosent av elevene i Froland kommune var knyttet til Froland skole og Blakstadheia oppvekstsenter i 2013, så er det rimelig å forutsette at enhetskostnadene for grunnskoleopplæringen i Froland kommune (fra KOSTRA, 2013) gjenspeilet kostnadsnivået ved disse skolene – dvs. nye Froland skole.

Fra KOSTRA ser vi at enhetskostnadene i Froland kommune ligger henholdsvis 2 og 7 prosent høyere enn i Bergen og Oslo. Da er det i tillegg slik at Oslo og Bergen har en større andel minoritetsspråklige elever i sine skoler.

3.3.2 Oppsummert

Fra den overordnede analysen av grunnskolen i Froland, ser vi at kommunen hadde et merforbruk på om lag 1,8 millioner kroner i forhold til «normert nivå» på funksjon 202 Grunnskole (KOSTRA 2013). Blakstadheia oppvekstsenter og Froland skole hadde et samlet justert budsjett på omkring 59,4 millioner kroner i 2013 knyttet til funksjon 202. Dermed tilsvarte det «normerte merforbruket» omkring 3 prosent av budsjettet for nye Froland skole. Analysen fanger ikke opp stordriftsfordeler som følge av sammenslåing av Blakstadheia oppvekstsenter og Froland skole. Innsparingspotensialet for grunnskoleopplæringen er derfor trolig enda høyere enn det som fremkommer av den overordnede analysen

Vi har også sett at enhetskostnadene i Froland kommune ligger høyt sammenlignet med andre. Dette tilsier at nye Froland skole har et betydelig innsparingspotensial i forhold til dagens kostnadsnivå. De høye enhetskostnadene innfor grunnskoleundervisning ved Froland kommune kan til en viss grad relateres til høy lærertetthet, men det er først og fremst når det gjelder assistentbruk at Froland skiller seg ut. Bruken av assistenter kan ha sammenheng med den store andelen elever som mottar spesialundervisning.

3.4 Ny budsjetttildelingsmodell

3.4.1 Hvorfor stykkpris?

Flere kommuner og fylkeskommuner har innført stykkprisfinansiering av skolesektoren de siste årene. Stykkprismodellene varierer en del mellom kommunene, spesielt med tanke på hvor «rendyr-

² eksempelvis lærlingtilskudd samt refusjon fra andre kommuner og staten

kede» modellene er. I denne sammenheng definerer vi en finansieringsmodell som «rendyrket» når den omfatter få eller ingen tilleggskomponenter utover stykkpris/elevsats.

Sammenlignet med videregående opplæring er det langt lettere å utforme, vedlikeholde og administrere stykkprisfinansiering av grunnskolen. Dette skyldes at tilbudsstrukturen i videregående opplæring er langt mer kompleks, ettersom elevene går i ulike utdanningsprogrammer og tar ulike fagvalg. Likevel har mange fylkeskommuner, med gode erfaringer, innført relativt rendyrkede stykkprismodeller de senere årene. Det innebærer at begreper som årstimetall, leseplikt, gjennomsnittslønn, administrasjonsressurs og klassestørrelse får underordnet betydning i rammefordelingen. En stykkpris/elevsats skal ideelt sett fange opp alle kostnadskomponenter i opplæringen, noe som innebærer at rektor får økt ansvar når det gjelder hvordan budsjettet skal fordeles internt på skolen. Mange fylkeskommuner/kommuner har imidlertid innrettet finansieringsmodellene slik at de tar hensyn til stordriftsfordeler/smådriftsulempet. Dette blir ikke nødvendig i Froland, ettersom fordelingsmodellen i hovedsak skal gjelde for én skole.

Fordelene med å innføre en stykkprismodell kan oppsummeres slik:

- Modellen er lett å administrere. Det er enkelt å beregne tildelingen til en skole i forbindelse med budsjettarbeidet i kommunen. Elevsatsen kan lett justeres fra år til år når det skal tas hensyn til eksempelvis pris- og lønnsvekst.
- En stykkprismodell er svært transparent i den forstand at det er lett for både administrasjonen, politikere, skolens ledelse og øvrige virksomheter å forstå hvordan skolens budsjettamme er fremkommet.
- Det er også enkelt å foreta styrkning eller kutt av skolens ramme ved å foreta en prosentvis justering av stykkprisen.
- Modellen gir insentiver til en styrking av tilpasset opplæring fremfor spesialundervisning, fordi spesialundervisning i mindre grad genererer økt ramme. Det vil derfor ikke gi skolen økonomiske «fordeler» å ha høy andel spesialundervisning.
- En stykkprismodell fungerer definitivt best når skolens ledelse blir ansvarlig for eventuelle mer- og mindreforbruk. Stykkprisen bør innrettes slik at den over tid gir et riktig bilde av enhetskostnadene i skolen. Enhetskostnadene ved en skole vil naturlig variere fra år til år. Dette innebærer at skolen kan veksle mellom isolerte mer- og mindreforbruk fra år til år, men over tid må virksomheten styre mot akkumulert balanse.

For nye Froland skole ligger alt til rette for stykkprisfinansiering. Skolen blir en stor og robust virksomhet, noe som tilsier at skolen skal kunne håndtere tilfeldige variasjoner i elevmassen innenfor skolens totaløkonomi. Ettersom den nye skolen vil romme over 95 prosent av elevene i Froland kommune, blir det også enkelt å framskrive elevtallet for skolen i årene som kommer. Dermed blir det eksempelvis enklere å beregne behovet for lærerressurser i et framtidsbilde. I de aller fleste kommuner og fylkeskommuner med stykkprisfinansiering er skolestrukturen langt mer kompleks enn i Froland kommune. Andre kommuner må ta hensyn til både variasjoner i skolestørrelse og elevsammensetning. En stykkprisfinansiering av grunnskolene i Froland skal i all hovedsak kun tilpasses én enkelt skole.

3.4.2 Hvilke kostnadskomponenter omfattes av stykkprisen?

Vårt forslag til stykkprisfinansiering av Froland skole omfatter ikke voksenopplæring, SFO, skys av skolebarn og kulturskolen. Disse områdene følger i stor grad en annen logikk enn grunnopplæringen. Tilbudet og kostnadene innenfor voksenopplæring, skoleskys og SFO gir seg til en viss grad selv, mens kulturskolen i liten grad er knyttet til elevenes rettigheter. Omfanget på tilbudet

ved kulturskolen er et uttrykk for kommunens kultursatsning og egner seg derfor i liten grad for stykkprisfinansiering. Organiseringen av kulturskolen, PPT og voksenopplæringen tas dessuten opp i senere kapitler.

Vi foreslår at SFO og skyss finansieres på samme måte som i dag, og at ansvaret fortsatt sorterer under rektor.

Ellers registrerer vi at drift og vedlikehold av skolens bygningsmasse ikke er lagt til skolens ansvarsnummer. Dette mener vi er en klar fordel, ettersom drift og vedlikehold ofte blir nedprioritert til fordel for lærerressurser når disse områdene finansieres innenfor samme budsjett.

Med en stykkprisfinansiering blir rektor ansvarlig for å disponere budsjettet og gjøre prioriteringer innenfor skolens tildelte ramme. Det innebærer at skolens ledelse må vurdere hva som er en hensiktsmessig fordeling mellom administrasjon, lærerårsverk, assistentårsverk og øvrige driftskostnader. Skolens ledelse bør ha anledning til å bygge opp en buffer (akkumulert mindreforbruk) over tid. På den måten vil rektor ha mulighet til eksempelvis å foreta større innkjøp/investeringer som det ikke er rom for i et enkelt budsjettår.

3.4.3 Forslag til stykkpris og sammenligning med dagens budsjettramme

Vi har beregnet en stykkpris med utgangspunkt i regnskapstall for de to aktuelle skolene i 2013. Vi har i første omgang lagt til grunn at det er rom for en innsparing på omkring 2 millioner kroner for den nye skolen, jf. våre analyser.

Dette gir en stykkpris på 77 800 kroner i 2013-kroner.

Stykkprisen multiplisert med antallet elever skal finansiere kostnader knyttet til tjenesteområdet 202. Finansieringsmodellen forutsetter at ulike refusjonsinntekter tilfaller skolen på samme måte som før. Vi foreslår videre at et vektet elevtall (7/12 vår og 5/12 høst) skal ligge til grunn for beregning av budsjettrammen så sant dette er mulig.

Budsjettvedtaket for Froland kommune i 2014 innebærer en innsparing for nye Froland skole sammenlignet med 2013. Budsjettvedtaket for 2014 på 49,4 millioner kroner (for tjeneste 202) tilsvarer en reduksjon på over en million kroner sammenlignet med det justerte budsjettet for 2013, uten at elevtallet har sunket tilsvarende. Videre er budsjettet for Blakstadheia oppvekstsenter redusert med 2 millioner kroner i 2014 som en innsparing knyttet til sammenslåingen.

En enkel beregning tilsier at den nye skolen har fått tildelt omkring 76 300 kroner per elev til grunnskoleundervisning i 2014. Da har vi lagt elevtallene fra budsjett 2014 til grunn.

Tildelingen per elev til nye Froland skole for 2014 virker nå godt tilpasset et naturlig kostnadsnivå for en skole av denne størrelsen, jf. våre analyser av kostnadsnivået for grunnskoleopplæringen i Froland kommune. Vi foreslår derfor at stykkprissatsen til Froland skole tar utgangspunkt budsjettildeling i 2014 samt tekniske endringer.

3.4.4 Vedlikehold av stykkpris

Uansett hvilken stykkpris administrasjonen velger å gå videre med, er det viktig at stykkprisen, med alle forutsetninger, er godt kommunisert. Rektor er ansvarlig for de budsjetttrammene som stykkprisen genererer, og eventuelle merforbruk må hentes inn i kommende budsjettår.

Stykkprisen kan enkelt justeres i takt med pris og lønnsvekst, og eventuelt andre tekniske endringer. Stykkprisen må også justeres dersom skolen mister eller får tildelt nye faste oppgaver. Når det gjelder midlertidige oppgaver eller prosjektarbeid, bør dette kompenseres utenfor stykkprissystemet.

4. Organisering

Froland kommunestyre har vedtatt at Blakstadheia skole (1-4) skal legges inn under Froland skole (1-10). Administrativt skjedde dette fra 1. august 2014. Elever og lærere skal overføres når nytt bygg står ferdig i 2015. På telledatoen 1. oktober 2013 hadde Froland skole 632 elever og Blakstadheia 68 elever. Den tredje skolen i Froland kommune var Mykland skole (1-7) med 25 elever.

Froland skole ble en kombinert barne- og ungdomsskole i 2007. Rektor ved Froland skole er også virksomhetsleder for Froland kulturskole, Froland voksenopplæring og Froland PPT.

I norsk sammenheng er Froland skole en forholdsvis stor grunnskole. Elevtallet øker dessuten med ca. 10 % ved sammenslåingen med Blakstadheia skole, og det forventes å vokse ytterligere som følge av store fødselstall i kommunen. På grunn av størrelsen og fordi sammenslåingen av barnetrinnet og ungdomstrinnet til én skole ikke har vært evaluert, ønsker man nå en ekstern vurdering av så vel ledelsesstruktur som administrative ressurser.

Med i vurderingen var det naturlig å ta med organiseringen av grunnskolen i en eller to skoler, team, klassestørrelsene, grunnbemanningen og bruken av vikarer. I denne sammenheng vil vi også komme inn på spørsmålet om felles ledelse med kulturskolen, voksenopplæringen og PP-tjenesten. Vi kommer tilbake til dette i de to neste kapitlene.

Tallet på elever med vedtak om spesialundervisning har hatt en uønsket vekst i Froland kommune, som i mange andre norske kommuner. Problemstillinger knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning tas spesielt opp i kapittel 5.

Hovedspørsmål

Med dette som bakgrunn vil vi i dette kapitlet se på to hovedspørsmål:

- Bør Froland skole deles i én skole for barnetrinnet, med i underkant av 500 elever, og én skole for ungdomstrinnet, med i overkant av 200 elever?
- Hvordan bør ledelsesstrukturen i skolen(e) være?

4.1 Metode

Kapittel 2 og 3, med analyser av de økonomiske forholdene i grunnskolen i Froland, gir et vesentlig bidrag til forståelsen av de siste årenes drift i Froland skole. Vi vil supplere disse opplysningene ved å gå noe dypere inn i bruken av ulike personalgrupper.

Utdanningsdirektoratets hjemmeside er en god kilde for kunnskap om alle skoler i Norge. Det meste av informasjonen er lagt åpent. Vi har fått passord slik at vi har kunnet gå noe bak den åpne informasjonen (ikke personopplysninger). Dermed har vi kunnet kvalitetssikre vår egen tolkning av åpne data.

Froland kommune og Froland skole har en rekke dokumenter som beskriver virksomheten. Vi har fått tilgang til tegninger, stillingsbeskrivelser og strategiplan. Ikke alle disse dokumentene er av nyere dato. Kommunens arbeid med tilstandsrapport og ståstedsanalyse er bare delvis dokumentert.

Vi har besøkt alle deler av skolebyggene og fått en muntlig redegjørelse for hvordan ledere/mellomledere mener bygningen er tilpasset behovene. Supplerende informasjon er samlet inn gjennom gruppeintervjuer av ledelsen, mellomledere, ansatte, tillitsvalgte og foreldre. Alle tilsatte i Froland skole ble dessuten invitert til å delta i en spørreundersøkelse. I overkant av 60 % deltok.

Avtalen mellom Froland kommune og Telemarksforskning setter opp rammene for arbeidet, og samtaler med kommunalsjef og rektor og de fem gruppeintervjuene har i vesentlig grad preget hvilke forhold vi legger vekt på i våre vurderinger.

4.2 Sentrale problemstillinger

Den vet best hvor skoen trykker, som har den på, sies det. Dette utsagnet gir uttrykk for at de umiddelbart følte mangler og behov er sentrale for oss mennesker. På den annen side har de færreste av oss kapasitet eller anledning til å oppnå en god oversikt over nasjonale utviklingstrekk og endringer i forventningene til skolen. Også disse forventningene danner viktige utgangspunkt for en vurdering av om en skole fungerer tilfredsstillende.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i de lokalt følte behovene ved å invitere ledelsen, mellomledere, ansatte, tillitsvalgte og foreldre til intervjuer. De fem gruppeintervjuene ble gjennomført under den uttalte forutsetning at synspunkter fra informantene ikke skulle gjengis knyttet til enkeltpersoner. Hensikten med intervjuene var å avdekke viktige problemstillinger og forhold som ikke overordnede analyser og dokumenter nødvendigvis peker på. Vi var både interessert i situasjonen i øyeblikket og endringer i den nære fortid, gjerne tilbake til straks før barneskolen og ungdomsskolen ble samlet i en kombinert skole. Det var et betydelig sammenfall i intervjuene mht. hvilke forhold som var ansett å ha stor betydning, men meningene om, og oppfatningen av, realitetene kunne variere betydelig. Vi har valgt å gruppere disse synspunktene i seks tema. I hvert tema har vi formulert noen spørsmål som knytter seg til utsagnene i intervjuene.

4.2.1 Spørsmål om ledelse

Ledelsen av Froland skole ble et sentralt tema i alle samtalene. Den mest åpenbare problemstillingen knyttet seg til de mange personskiftene i rektorstillingen. Hvordan kan man unngå så hyppige skifter? Rekrutteres lederne på en hensiktsmessig måte? Hvordan kan man unngå at et skifte har store konsekvenser for skolens drift?

Dessuten var ledelsesressursene og kvaliteten i ledelsesarbeidet ofte nevnt. Har man på ulike nivåer i Froland skole tilstrekkelig kapasitet i ledelsen? Har lederne den rette bakgrunnen mht. utdanning og erfaring? Er oppgaver, ansvar og fullmakter hensiktsmessig fordelt og klart nok beskrevet? Spørsmålet om ledelsen på avdelingsnivå har riktig status og ressurser, dukket også opp.

4.2.2 Spørsmål om lokal bruk av sentrale kvalitetssystemer

Hvordan tar man i Froland i bruk ulike verktøy for ledelse? I grunnopplæringen i Norge har man over lengre tid i vesentlig grad gått fra styring gjennom direktiver og rundskriv til formulering av mål og kontroll av i hvilken grad disse nås. I forbindelse med målstyringen har sentrale myndigheter innført nasjonale prøver, elevundersøkelsen og pålagt alle kommuner årlig å behandle en til-

standsrapport for grunnskolen i kommunestyret. Videre er det utarbeidet hjelpemidler som ståstedsanalyse, skoleeieranalysen og organisasjonsanalysen.

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hvordan Froland kommune har tilpasset seg til målstyring og resultatledelse og hvordan man forholder seg til viktige hjelpemidler som tilstandsrapporten og ståstedsanalysen.

4.2.3 Spørsmål om ressurser

I alle samtalene var det synspunkter knyttet til hvilke ressurser Froland skole disponerer. Det var en gjennomgående oppfatning at utviklingen de siste årene har vært negativ. Er det tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgavene? Har forholdet mellom antall elever og antall årsverk til lærere og assistenter endret seg vesentlig?

4.2.4 Spørsmål om personalets rolle

En skole har en rekke yrkesgrupper i sitt personale. I denne sammenheng tar vi ikke med bibliotekarer, vaktmestere og renholdere, siden disse organisasjonsmessig ikke er knyttet til skolens ledelse. Froland skole omfatter merkantilt personale, ledere, assistenter/miljøarbeidere og lærere. Skolens rektor er også virksomhetsleder for kulturskolen, PPT og voksenopplæringen. Disse tjenestene blir i hovedsak omtalt i kapittel 6.

Ulike og viktige spørsmål dukket opp mht. personalets sammensetning, kompetanse og samarbeid med de tillitsvalgte. Har de ansatte ved Froland skole den riktige kompetanse for å løse sine oppgaver, og gis de ansatte anledning til å videreutvikle kompetansen sin? Har skolen en god praksis mht. å skaffe vikarer? Hvilken innflytelse har de ansatte på sitt eget arbeid og på skolens arbeidsmåter og strategier?

4.2.5 Spørsmål om samarbeid mellom skolen og hjemmene

Skolen og foreldre deler på ansvaret for det enkelte barns opplæring. De møter barnet til forskjellige tider og på forskjellige arenaer. Foregår opplæringen ved Froland skole i samarbeid og forståelse med hjemmet? Hvordan informeres foreldrene om det enkelte barnets framgang? Bidrar foreldrene i opplæringen?

4.2.6 Spørsmål om én eller to skoler

Før 2007 var Froland skole én barneskole og én ungdomsskole. Sammenslåingen til en kombinert skole medførte endringer i samarbeidsrelasjonene for de ansatte. Endringene har i ettertid ikke vært gjenstand for evaluering. Hva mener dagens ansatte om spørsmålet om én eller to skoler?

4.3 Ledelse

I skolen er de fleste voksne ledere. Miljøarbeiderne og assistentene har et lederansvar for de elevene de arbeider med. Det har også lærerne, som i tillegg kan ha lederansvar for assistenter og andre

lærere. Ledelsesfunksjonen overfor elevene er innarbeidet i de ansattes arbeidsbeskrivelser og -planer.

Ledelse kan også knyttes til tilleggsfunksjoner og egne lederstillinger. Kontaktlærerfunksjonen bør nevnes spesielt. Til alle klasser er det knyttet minst én kontaktlærer, og for kontaktlærerne er det avtalefestet (SFS 2213) en reduksjon i undervisningen på minst en skoletime (45 minutter). Ved Froland skole har kontaktlærerne en reduksjon i undervisningen på to skoletimer. Med 30 klasser vil dette utgjøre ca. 2,4 årsverk. Kontaktlærerfunksjonen er regulert i opplæringslovens § 8-2. Kontaktlæreren skal ha et «særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen». Før 2003 hadde kontaktlæreren (klassestyreren) også en koordineringsfunksjon knyttet til faglig/pedagogiske forhold. Formelt er denne delen ikke lenger pålagt kontaktlæreren, og det er uklart i hvilken grad den likevel ivaretas.

Det er vanlig å gruppere lærerne i team utfra hvilke elever de underviser. Ved Froland skole er det ett team for hvert klassetrinn. Tidligere hadde de tre klassetrinnsteamene på ungdomstrinnet, ifølge opplysninger fra gruppeintervjuene, hver sin teamleder med 40 % av stillingen sin avsatt til koordinering og ledelse. I dag er det «trinnskontakter» på alle ti trinn, hver med en reduksjon i undervisningen på 0,5 skoletime. Til sammen utgjør dette ca. 0,2-0,3 årsverk. De administrative ressursene til ledelse er nå lagt til avdelingsnivået og skolenivået.

4.3.1 Administrative ledelsesressurser

Spørsmålet om man på ulike nivåer i Froland skole har tilstrekkelig kapasitet i ledelsen bør deles i to. Vi så i avsnittet over at ressursene til ledelse på klassenivå er forholdsvis gode, men de dekker ikke nødvendigvis faglig/pedagogisk koordinering. Disse 2,4 årsverkene regnes ikke med i administrasjonsressursene. Det er også svært forskjellig fra kommune til kommune om tid til trinnledere eller teamledere gjør det. Dette kan i noen grad påvirke sammenligningen med andre kommuner og med tidligere tider.

Inntil 2004 var det sentralt fastsatte minimumsressurser til den administrative ledelsen i kommunale skoler. Disse ressursene omfatter ikke merkantilt personale eller SFO-lederen. Etter 2004 er det opp til kommunene selv å fastsette administrasjonsressursen. Det er likevel en avtalefestet norm at administrasjonsressursene ikke skal være mindre enn ressurser beregnet etter reglene for 2004. Det kan gjøres unntak hvis større endringer i elevtall/undervisningsomfang eller andre vesentlige driftsmessige forhold skulle tilsi dette (SFS 2213). Ofte er derimot administrasjonsressursen økt. Det skyldes at vi har fått en del «to-nivå- kommuner» slik at rektoren ved den enkelte skole har et større ansvars- og arbeidsområde enn tidligere, bl. a. knyttet til personalarbeid og økonomistyring. I slike kommuner har det vært vanlig å øke administrasjonsressursen i skolen noe og/eller styrke den merkantile staben.

Utregningen av administrasjonsressursen var i hovedsak avhengig av skoleslag, antall elever og rammetimetallet (i praksis antall lærerårsverk). Det siste kan variere mht. behovet for spesialundervisning og kommunens økonomi. Enkelt satt opp kan vi anslå minimumsressursen etter de gamle reglene som tabell 19 viser.

Tabell 19 Anslått minimums administrasjonsressurs ved Froland skole med ulike skoleløsninger.

Antall elever per årstrinn (gjennomsnitt)	Barneskole	Ungdomsskole	Kombinert skole	Innspart ved kombinert skole
40	1,4 årsverk	0,9 årsverk	2,0 årsverk	0,3 årsverk
50	1,6 årsverk	1,0 årsverk	2,3 årsverk	0,3 årsverk
60	1,8 årsverk	1,2 årsverk	2,6 årsverk	0,4 årsverk
70	2,0 årsverk	1,3 årsverk	2,9 årsverk	0,4 årsverk
80	2,2 årsverk	1,4 årsverk	3,2 årsverk	0,4 årsverk
90	2,4 årsverk	1,5 årsverk	3,5 årsverk	0,4 årsverk

Vi ser at en kombinert skole har lavere administrasjonskostnader enn om barnetrinn og ungdomstrinn er organisert hver for seg. Ved Froland skole kan man spare inn ca. 0,4 årsverk ved å ha en kombinert skole.

Froland skole er en stor skole. Regnemodellen viser at man sparer administrasjonsressurser også gjennom dette. Snart har skolen 800 elever. Med dette elevtallet fordelt på to barneskoler og én ungdomsskole ville minimums administrasjonsressurs ha vært på ca. 4,2 årsverk, mot ca. 3,2 årsverk i en stor kombinert skole. Man sparer ca. 0,6 årsverk ved ikke å ha to barneskoler.

Ressursbehov i en to-nivå kommune

Froland er en to-nivå- kommune med utvidet ansvar hos enhetslederne. Uansett om man har en kombinert skole eller en delt løsning, tilsier økt ansvar og arbeid på rektornivået en styrking av administrasjonsressursene. Det er ikke utarbeidet nasjonale normer for dette, men hvis vi anslår behovet for en økning til 20-30 %, vil man med dagens elevtall ved Froland skole (gjennomsnittlig 70 elever på trinnet) ha behov for ca. 2,4-2,6 årsverk til administrasjon for en barneskole, ca. 1,6-1,7 årsverk for en ungdomsskole og ca. 3,5-3,8 årsverk ved en kombinert skole.

Det er ikke like lett å vurdere dagens administrasjonsressurser ved Froland skole ut fra de grovt skisserte normene over. Dette skyldes at skolens rektor også har enhetslederansvar for kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen. Hver for seg og samlet har disse virksomhetene et langt mindre omfang enn grunnskolen, så det er å forvente at det meste av rektors arbeidskapasitet blir brukt på grunnskolens område.

Avdelingslederne på barnetrinnet har 2,0 årsverk administrasjonsressurs og avdelingsleder på ungdomstrinnet 1,0 årsverk. Dette tilsier at skolens rektor har 0,5-0,8 årsverk administrasjonsressurs til arbeidet med grunnskolen. I så fall gjenstår 0,2-0,5 årsverk av rektors stilling til å administrere kulturskolen, voksenopplæringen og PPT. Dagens rektor oppgir å bruke ca. 90 % av sin stilling på grunnskolen, noe som tilsier en administrasjonsressurs på 3,90 årsverk. Dette synes å være i god overensstemmelse med anslagene over.

Samlet sett synes administrasjonsressursen ved Froland skole å være normalt tilmålt. I intervjuene går det likevel fram at mange føler at ledelsesressursen er for liten på alle nivå. Dette kan skyldes at man tidligere var vant til større kapasitet, både for kort tid siden og før skolen ble slått sammen. Det kan også skyldes at det i en omstillingsfase er behov for ekstra ressurser til ledelse eller at de tilgjengelige ressursene og oppgavene er fordelt på en uheldig måte.

De tre avdelingslederne ved Froland skole har til nå hatt like stor administrasjonsressurs, selv om gjennomsnittlig størrelse på årstrinnet for 8.-10. klasse har vært større enn for barnetrinnet. Etter at Blakstadheia skole er slått sammen med Froland skole, vil årskullene bli mer like i størrelse. Normalt skulle fordelingen mellom ungdomstrinn og barnetrinn være omtrent i forholdet 2 : 3, dvs. 1,2 årsverk til ungdomstrinnet og 1,8 årsverk til barnetrinnet. Hvis ikke skolens rektor i særlig stor grad beskjeftiger seg med ungdomstrinnet, har det skjedd en forskyvning av administrasjonsressurs fra ungdomstrinnet til barnetrinnet.

Det er utarbeidet en detaljert oppgavefordelingen mellom avdelingslederne og rektor ved Froland skole. Rektors oppgaver omfatter det økte arbeids- og ansvarsområdet som følger av en tonivå-kommune. Dette gjelder ansettelse/oppsigelser, budsjett og budsjettoppfølging i tillegg til kontakt mot kommunestyret, fylkesmannen og andre virksomhetsledere. Rektor har også ansvaret for å gjøre enkeltvedtak, tildele ekstra ressurser til spesialundervisning og å følge opp andre økonomiske tiltak knyttet til enkeltelever.

Når det gjelder oppgaver som vanligvis også ligger til rektorer i tre-nivå- kommuner, gir rektor ved Froland skole stort sett samme tilbud til barnetrinn og ungdomstrinn. Dette gjelder arbeid med planleggingsdager, overordnet ansvar for skolens satsingsområder, tertialrapportering (økonomi), GSI-rapportering, lederutvikling og Agresso. Videre er det rektor som har kontakt med foreldrenes arbeidsutvalg og sitter i samarbeidsutvalget. Spesielt for ungdomstrinnet har rektor ansvar for klagebehandling på karakterer og vitnemål.

Med de oppgavene som er nevnt over, bør en felles rektor ta en omtrent like stor del av administrasjonsressursen fra barnetrinnet og ungdomstrinnet. Innenfor en minimumstildeling burde kanskje rektors avlastning av avdelingslederne anslås til ca. 0,2 årsverk.

Med bakgrunn i disse betraktningene burde ungdomstrinnet ha en administrasjonsressurs på ca. 1,0-1,2 årsverk. Tilsvarende skulle da barnetrinnet ha en ressurs på 1,6-1,8 årsverk. Innenfor dagens elevtall, organisering og rammer burde økt ressurs til ungdomstrinnet kunne finansieres ved å overføre ca. 0,2 årsverk fra avdelingslederne for barnetrinnet. Elevtallsveksten på barnetrinnet forventes imidlertid å være betydelig, slik at gjennomsnittlig størrelse på årstrinnene i løpet av ca. fem år vil være på ca. 80. Dette tilsier en vekst i de samlede administrasjonsressursene for skolen. Tabell 20 viser et anslag basert på 20-30 % tillegg til minimums administrasjonsressurs pga. ekstra oppgaver og ansvar i en to-nivå- kommune.

Tabell 20 Anslått behov for administrasjonsressurs i en kombinert skole i en to-nivå- kommune.

Antall elever per årstrinn (gjennomsnitt)	Barnetrinn	Ungdomstrinn	Rektor	Sum
70	1,6-1,8 årsverk	1.0-1,2 årsverk	0,6-0,9 årsverk	3,6-3,9 årsverk
80	1,8-2,0 årsverk	1,1-1,3 årsverk	0,7-1,0 årsverk	4,0-4,3 årsverk

Økt elevtall er en følge av en svært sterk vekst i antall barn i førskolealder de siste fem årene. Det betyr at det er barnetrinnet som vokser raskest de nærmeste årene, noe som tilsier at behovet for en administrasjonsressurs for barnetrinnet på 1,8-2,0 vil komme meget snart. Barnetrinnets administrasjonsressurs bør derfor ikke reduseres mye nå, selv om administrasjonsressursen for ungdomstrinnet økes.

Avdelingene har ikke bare overført litt av skoleledernes tid til en felles rektor, men også det merkantile personalet er overført. Spesielt på ungdomstrinnet har en sekretær vanligvis en forværelse-funksjon som avlaster lederen for mye arbeid og mange avbrudd. Denne funksjonen er nå borte, slik at avdelingslederen får mange avbrudd i sitt arbeid og må ta seg av en rekke mindre, rent praktiske oppgaver.

Betraktningene over synes delvis å være i samsvar med informasjonen og synspunktene vi fikk i intervjuene. Manglende ledelsesressurs på ungdomstrinnet var nevnt i flere sammenhenger. Men i minst like stor grad ble behovet for å styrke ledelsen på rektornivå framhevet. Samtidig ble det påpekt uklarheter i forståelsen av hvem som har de enkelte arbeids- og ansvarsområdene. Spørsmålet blir dermed om oppgaver, ansvar og fullmakter er hensiktsmessig fordelt og klart nok beskrevet. Spesielt bør vi se på om ledelsen på avdelingsnivå har riktig status og ressurser.

Kommunale strategier

I sin strategiplan for grunnskolen i Froland skriver kommunalsjefen om målsettingen for ledelsen:

Kommunens ledere har god formell kompetanse, har utviklet en personalledelse som gjør at personalet er trygge på sine arbeidsoppgaver og hvilke prioriteringer som gjelder. Rektorene og avdelingslederne skal være pedagogiske ledere som tilrettelegger for skolebasert utviklingsarbeid, lede pedagogiske prosesser, involvere seg i klasserommet og veilede personalet på sine trinn.

Videre står det:

Skal en stor virksomhet som Froland skole fungere optimalt, er det av avgjørende betydning at virksomhetsleder/rektor forblir en strategisk leder som fastlegger målsettinger, retning og hovedprioriteringer på bakgrunn av statlige og kommunale målsettinger. Ansvar for den overordnede økonomi tillegges strategisk ledelse.

Avdelingslederne skal være operative ledere i forhold til personalet i den daglige drift. I operativ ledelse inngår personalforvaltning, organisering og påse at strategiske valg i forbindelse med skoleutvikling blir operasjonalisert og gjennomført. Avdelingsledernes viktigste oppgave blir å lede de pedagogiske prosessene og være prosessveiledere på sine trinn. Enkelt sagt: Avdelingslederne må i den operasjonelle driften fungere som rektor for sine trinn.

I intervjuene er det gjentatte ganger stilt spørsmål om avdelingslederne har fullmakter, virkemidler og tid til å fungere som operative ledere i sine avdelinger. Denne problemstillingen er klarest uttalt for ungdomstrinnet.

Det synes å være en betydelig avstand mellom hvordan avdelingslederne oppfattes å fungere og ambisjonen om at «avdelingsledernes viktigste oppgave blir å lede de pedagogiske prosessene og være prosessveiledere på sine trinn». Hvorfor er det slik? I intervjuene ble flere forhold nevnt, uten at alle punktene gjelder for alle avdelingene eller avdelingslederne.

- Avdelingslederen ønsker ikke en slik rolle.
- Avdelingslederen er ikke enig i alle utviklingsmålene.
- Avdelingslederen har for liten tid.
- Avdelingslederen mangler lederkompetanse.
- Avdelingslederen er «alene» som leder på avdelingen.

Oppgavefordelingen i stillingsbeskrivelsene for rektor og avdelingsleder samsvarer med innholdet i strategidokumentet. I strategidokumentet står det:

Selv om Frolandsskolen har endret karakter fra en formidlermetodikk, gjenstår mye på den praktisk metodiske tilnærming lærerne må utøve. En slik omstilling er ikke lett og lærerne vil trenge en klar og målrettet ledelse. Lederne må i langt større grad enn i dag gis rom for og ansvar for avgjørelser i den daglige driften. De må ha god kunnskap om lovgrunnlag, forskrifter og skolens felles rutiner, men enda viktigere er at de er i stand til å kunne sette agendaen for pedagogisk utviklingsarbeid, gjennomføre prosessene, og være prosessveiledere for å få til trygge endrings- og organiseringsprosesser som igjen fører til å øke elevenes læringsutbytte. Ikke minst, medvirke til at Frolands skolen utvikler seg til en lærende organisasjon med profesjonelle pedagoger.

Alle de tre sitatene fra strategiplanen viser at Froland kommune har evne til å sette klare og ambisiøse mål og dessuten peke på forutsetninger og utfordringer. Intervjuene med representantene for ledelsen, de ansatte og foreldrene gir et bilde av at både målene og forståelsen av forutsetningene og utfordringene i stor grad deles av de ulike partene i skolesamfunnet. Det påpekes med styrke at man er langt fra å nå målene.

Noe av grunnen til at virkeligheten ikke stemmer med ambisjonene kan være knappe ledelsesressurser, men trolig er dette ikke hele forklaringen. Selv om arbeidsbeskrivelsene er forholdsvis klare, vil ikke ambisjonene bli oppfylt uten at ansatte på alle nivå forholder seg til dem. I intervjuene ble det ofte pekt på mangler. På spørsmål om hvem som kunne gjøre noe med disse manglene, viste man hele tiden til rektor, selv om arbeidsbeskrivelsene gjerne tilsa noe annet. At avdelingslederne får ansvar og oppgaver, må innebære at rektor delegerer, at avdelingslederne aksepterer, og at lærere, miljøarbeidere, assistenter og foreldre forholder seg til dette. Kort vei til lederen gir raske svar. Henvendelser gjennom flere ledd tar lang tid, involverer flere og belaster lederne unødvendig.

Hva er en avdelingsleder?

Tittelen «avdelingsleder» har ikke lang tradisjon i grunnskolen og kan gi feil signaler om avdelingslederens rolle, også selv om man forklarer hvilke arbeidsoppgaver og fullmakter avdelingslederen har. I skolen er det tradisjonelt betegnelsene «rektor» og «lærer» som klart viser stillingenes innhold. Avdelingslederen kommer mellom disse rollene. Andre navn på roller mellom rektor og lærer kan være inspektør og assisterende rektor. Hvis avdelingslederen i det daglige skal fungere som rektor for sine trinn, bør man vurdere å gi stillingen kjennetegn som passer til dette. Slike kjennetegn kan være

- en ny tittel, f. eks. assisterende rektor
- formell rekruttering som skoleleder med ekstern utlysning
- lønnsnivå nærmere rektor enn lærer
- gjennomført lederopplæring
- forværelse

Skifte i lederstillingene

En annen grunn til at man ikke har nådd målene i strategiplanen kan være manglende stabilitet i ledelsen. Kan man sette inn tiltak for å unngå så hyppige skifter, og samtidig rekrutteres lederne på en hensiktsmessig måte?

Disse to spørsmålene har en sammenheng. Det er naturlig med en viss utskifting i alle yrkesgrupper, også blant ledere, men ved Froland skole har man vært særlig hardt belastet de siste årene. Skiftene har pågått samtidig med pålegg om en betydelig reduksjon i ledelsesressursene og betydelige strukturendringer (nedlegge Blakstadheia skole). Formålet med reduksjonene er å spare penger.

Det er ikke en del av oppdraget å lete etter grunner til de mange skiftene i lederstillingene. Generelt kan det også være mer konstruktivt å spørre hvorfor en leder fortsetter enn hvorfor han slutter. Hva skal til for å få tak i gode ledere som arbeidsgiver ønsker skal fortsette i stillingen, og hva skal til for at de gode lederne selv velger å fortsette? Det er ingen enkle svar på disse spørsmålene, kanskje spesielt ikke i skolen.

Som organisasjon har grunnskolen noen kjennetegn som det er verdt å trekke fram i denne sammenhengen:

- De fleste ansatte (lærerne) har omtrent samme utdanning som lederen. Unntaket her kan være at lederne i tillegg til lærerutdanning også har tatt lederutdanning.
- Skolen har en forholdsvis flat struktur. Det er få, om noen, formelle lederstillinger under rektor. Det «å gå gradene», å prøve seg som leder på et lavt nivå, er ofte ikke mulig.
- Skolens lønnsystem bygger på den enkeltes utdanningsnivå og ansiennitet. Dermed blir det å ta videreutdanning en sikrere måte å skaffe seg bedre lønn på enn å satse på å bli leder.
- Mange oppfatter fleksibiliteten i lærerens arbeidstid som et gode. Som leder mister man muligheten til hjemmearbeid og avspaseringsperioder.

I flate organisasjoner, som grunnskolen, vil det lett kunne oppstå kulturtrekk som legger en demper på lysten til å utmerke seg ved særlig innsats og kvalitet i arbeidet. Både et uformelt kollektivt press og fagorganisasjonenes arbeid kan medvirke til dette. På den annen side er skolen til en viss grad en kunnskapsorganisasjon hvor de ansatte selv verdsetter fornyelse og utvikling. Mange skoleledere har erfart konflikten i personalet mellom ønsket om å prøve ut stadig smartere arbeidsmåter og kravet om «ro i skolen».

Forventningene til en rektor kommer fra mange grupper, og rektorene kan som andre ledere fort bli ensomme. En rektor skal ikke bare stå for egne vedtak og prioriteringer men også for dem som gjøres av skoleeier og sentrale organer. Særlig ved omstillinger og ved nedskjæringer kan dette være vanskelig. Hva skal til for at en leder lykkes? I utdanningsdirektoratets mål for rektorutdanningen, Utdanningsdirektoratet (2011), listes det opp fire faglige kompetanseområder for en rektor. De har betegnelsene: *Elevenes læringsprosesser*, *Styring og administrasjon*, *Samarbeid og organisasjonsbygging*, og *Endring*. Dessuten er det tatt med et femte område, *Lederrollen*. La oss se nærmere på hva utdanningsdirektoratet legger i dette siste området:

Det er ønskelig med ledere som har et avklart forhold til sin lederrolle og sitt eget lederskap, og som er i stand til å definere og redefinere og om nødvendig forhandle og reforhandle sin lederrolle og sine betingelser for å utøve god ledelse.

Det er ønskelig med ledere som er

- tydelige fremfor utydelige
- demokratiske fremfor autoritære
- selvstendige fremfor uselvstendige
- trygge fremfor engstelige

Når en arbeidsgiver skal tilsette en leder, vil søkerens utdannelse og ansiennitet nok være viktig. I valget mellom aktuelle kandidater vil likevel ofte inntrykket av den enkeltes motivasjon og personlige egenskaper – deres muligheter for å fylle lederrollen – være avgjørende. Utdanningsdirektoratets kjennetegn for god ledelse kan være til hjelp.

Offentlig utlysning

Opplæringsloven sier at undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig. Hva med avdelingslederstillingene og eventuelle stillinger som trinnleder (teamleder)? Om det ikke formelt kan kreves, vil det være en fordel om en avdelingsleder blir rekruttert på samme måte som en rektor. Det er flere grunner til det. Ved offentlig utlysning markeres stillingen som en viktig lederstilling. Offentlig utlysning vil trolig gi flere søkere å velge blant. Når det gjelder trinnleder/teamleder, vil arbeidsområdet være avgjørende for om den bør utlyses internt eller offentlig. Noen kommuner lyser ut offentlig, men da er gjerne ledelsesressursen forholdsvis stor og undervisningsdelen tilsvarende liten. Det vanlige synes å være at teamledelse er en funksjon som tildeles en av lærerne som allerede er knyttet til teamet for ett eller noe få år.

Hvilken leder som velges, er viktig for kontinuiteten. Har lederne den rette bakgrunnen mht. utdanning og erfaring til å lykkes? I gruppeintervjuene tenkte nok deltakerne både på dagens ledere og de lederne som nå ikke lenger er ved skolen. Det ble gitt uttrykk for at skolen har manglet ledere med teoretisk ballast og at de burde vært tilbudt lederopplæring. Dette er helt i tråd med sentrale signaler om kvalitetsarbeidet i skolen. Grunnskolerådet har gitt seks universiteter og høyskoler oppdraget med å gjennomføre rektorutdanning på deltid som et ledd i kvalitetsarbeidet i grunnutdanningen i Norge. Deltakelse i rektorutdanningen vil bidra til at lederne får en kunnskapsmessig kompetanse som øker muligheten for å lykkes i arbeidet. Like viktig kan det nok være å etablere nettverk til andre ledere og å avklare rollen som leder og forholdet til sitt eget lederskap.

Fra tid til annen vil det måtte være skifte i ledelsen ved en skole. Hvordan kan man unngå at et skifte har store negative konsekvenser for skolens drift?

Lederskifter kan ha positive følger ved at nye ledere tilfører organisasjonen ny kompetanse og ny inspirasjon. Ved Froland skole synes skiftene å ha vært så hyppige at det motsatte har vært tilfelle. Nye ledere trenger noe tid til å sette seg inn i arbeidsoppgavene og bli kjent i organisasjonen. De daglige rutinene kan nok lide under dette, men de største manglene oppstår hvis langsiktige prosesser stanser opp. I Froland skole gjelder det bl.a. arbeidet med ståstedsanalysene og utviklingen av samarbeidet med foreldrene. Tapet blir ikke bare de manglende resultatene, men også redusert tiltro til framtidig endringsarbeid blant de involverte. Dette gjelder både tillitsvalgte, verneombud, foreldrerepresentanter og alle de ansatte som deltar i prosessene med henblikk på kvalitetsheving.

Minst tre tiltak kan bidra til å forebygge disse negative konsekvensene: Skriftliggjøring av mål, forpliktende framdriftsplaner og dokumentasjon av arbeidet er det ene tiltaket. Når den nye lederen ikke kan gå rett inn i alle de pågående prosessene bør det midlertidig settes inn andre i disse, med de fullmakter og forpliktelser dette innebærer. Det tredje tiltaket er å ha så romslige ledelsesressurser at kortvarige vakanser ikke gir de store negative utslagene. Man kan ha en bemanningsplan med en viss overkapasitet i ledelsen når alle stillingene er besatt. Trolig vil dette også føre til større stabilitet i lederstillingene. Når man vurderer kostnadene ved en overkapasitet, bør man både vektlegge innsparing av utgifter til rekruttering av nye ledere, verdien av bedret kontinuitet i ledelsesfunksjonene ved vakanser og økt evne til å følge opp det pedagogiske arbeidet i skolen

mellom lederskiftene. Det er vanskelig å sette tall på disse fordelene, slik at vurderingen må basere seg på et skjønn bygget på erfaringer.

4.4 Lokal bruk av sentrale kvalitetssystemer

I offentlig virksomhet skal prinsipielt politiske organer sette målene for virksomheten. Metodene for å nå målene utvikles i et samarbeid mellom ledelsen og de øvrige ansatte. Norsk arbeidsliv preges i vesentlig grad av at de ansatte både føler et ansvar for virksomheten og eierskap til jobben sin. Mens man i konkurranseutsatt virksomhet arbeider for at bedriften skal overleve og gi gode økonomiske resultater, vil man i offentlig sektor arbeide for best mulig måloppnåelse. Virksomheten skal holde seg innenfor budsjettet, men de egentlige målene knytter seg til formålet med virksomheten. I offentlig sektor er det ofte vanskelig å måle både kvalitet og effektivitet. Konsekvensene av manglende tilpasning til ytre krav blir ikke like synlige som i næringslivet.

Balansert målstyring og resultatledelse er begrep som de siste tiårene er innført i norsk offentlig forvaltning og undervisning. Målstyring ble lansert gjennom Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring i utdanningssektoren. Kommunal- og regionaldepartementet utga i 2002 og 2004 veiledere for kommunene i bruken av disse styrings- og ledelsesformene:

Selve fundamentet for balansert målstyring er organisasjonens visjon, overordnede mål og strategier (hovedområder en velger å styre på). Tilsammen representerer det et helhetlig, strategisk fundament, som skal være utgangspunktet for alle tjenesteenhetenes mer operative planlegging og rapportering. Det er denne helhetlige tilnærmingen som er med på å skille balansert målstyring fra andre rapporteringssystem.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002, 13)

Skillet mellom styring og ledelse er ikke alltid klart, både fordi det politiske nivået også kan vedta retningslinjer for hvordan arbeidet skal organiseres og fordi ansatte både gjennom ledelsen og til-litsvalgte er med på å legge premissene for målformuleringene. Som et virkemiddel i målstyring brukes gjerne resultatledelse:

Veldig forenklet kan vi si at resultatledelse ofte oppfattes som en resultatbasert ledelsesform med forankring i kvantitative målemetoder.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004, 5)

Målstyringen baserer seg på rapportering om hvordan målene blir nådd. Resultatledelse konsentrerer seg om mål som lar seg kvantifisere:

Om ikke alt kan måles, ligger det i balansert målstyring at det meste kan måles. Noen vil dermed kunne rynke på «nesen», men utfordringen ligger nok i å kunne tenke utradisjonelt når det gjelder måling. Et annet viktig aspekt ved modellen, er betydningen av dialogen og det å involvere de sentrale aktørene i virksomheten. «Å så» visjonene, tydeliggjøre målene, diskutere kritiske suksessfaktorer på bred basis, være enig om hvordan en måler resultatoppnåelse, gi honnør ved gode resultater og oppmerksomhet ved dårlige, står sentralt.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002, 5)

Balansert målstyring og resultatledelse forutsetter at virksomheten stilles forholdsvis fritt til å velge metoder for å nå de oppsatte målene. Det vil riktignok være satt rammer i budsjett og regelverk, men virksomhets-lederne avgjør hvordan virksomheten skal organiseres.

For skoleverket settes det mål, både fra statlig og kommunalt hold. De statlige målene knytter seg til tilgang til grunnopplæring, inkludering, tilpasset opplæring, læringsresultater, gjennomføringsgrad og elevenes arbeidsmiljø. Læreplanen har fått læringsmål som erstatning for aktivitetsmål og metodebeskrivelser.

St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen formulerer følgende mål for opplæringen:

1. Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv
2. Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet
3. Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring

St.meld. nr. 31 (2007-2008) s. 11

Knyttet til målene er det angitt en rekke rapporteringsrutiner. De mest omfattende er de nasjonale prøvene og elevundersøkelsen. Direktoratet for forvaltning og IKT Difi (2010:4, 26) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt statens bruk av juridiske virkemidler i styringen av kommunene i perioden 1999-2009. Kartleggingen gjaldt bl. a. grunnskolen. Her skriver man at

(o)vergangen til et mer mål- og resultatbasert styringssystem stiller nye krav til kommunes kapasitet og kompetanse. Parallelt med at handlefriheten er økt på en del områder, har kommunen fått et større ansvar i å dokumentere hva de gjør og hva de oppnår. Dette manifesterte seg i en lovendring fra 2004 der kommunene ble pliktig å ha et forsvarlig kvalitetsvurderingssystem som skulle gjøre dem i stand til å følge opp resultatene fra egne og nasjonale kvalitetsvurderinger og sikre at kravene i lov og forskrifter ble fulgt. Fra august 2009 ble dette kravet ytterligere innskjerpet ved at alle kommunene pålegges å utarbeide en årlig rapport om tilstandens innenfor grunnopplæringen som skal behandles i kommunestyret. Kommunene, og da spesielt de mindre kommunene, opplever dette nye styringssystemet som svært krevende.

Staten gir tilbakemelding til kommunene på flere måter. Tilsynsrapporter baserer seg ofte både på besøk og dokumentasjonsgjennomgang, og rapportene vil ha forskjellige tema fra det ene året til det neste. Avvik kan medføre pålegg om endringer. Fylkesmannen gir dessuten årlig en tilbakemelding i form av et «årsbilde» for den enkelte kommunen. Her beskriver man tilstanden med bakgrunn i kommunens rapporteringer på de ulike sektorer. Deler av tilbakemeldingen påpeker mangler eller utfordringer i de kommunale tjenestene.

Utfordringsbilde

- God utvikling på nasjonale prøver 5. trinn lesing, men Froland har fortsatt flere på laveste mestringsnivå og færre på høyeste mestringsnivå i 2012-13 enn snittet for fylket og landet. Kommunene er selv i tilstandsrapporten 2011-12 opptatt av forskjellene mellom gutter og jenter, og at det er mange gutter på laveste mestringsnivå.
- Resultatene fra grunnskolepoeng viser at Froland fortsatt bør satse på å øke læringsresultat i alle fag.
- Kommunen har skrevet under på «Manifest mot mobbing». Elevundersøkelsen viser ingen nedadgående tendens til i mobbing 7. trinn for kommunen sett under ett. Viktig for kommunen å se utviklingen på hver enkelt skole og jobbe systematisk med det forebyggende arbeidet. I tilstandsrapporten er kommunen bekymret for barnetrinnet, og kommenterer forskjeller mellom gutter og jenter med hensyn til mobbing.
- Høy andel elever som får spesialundervisning.
- Høy andel elever fra Froland som ikke gjennomfører videregående skole.

Figur 7 Klipp fra Fylkesmannens årsbilde 2013

Også kommunestyret kan sette mål for virksomheten i grunnskolen. Disse målene kan spesifisere og utfylle de statlige målene, eller de kan komme i tillegg til disse. I den årlige tilstandsrapporten for grunnskolen skal kommuneledelsen gjøre rede for måloppnåelsen knyttet til de statlige målene. Det kan være naturlig at også de kommunale målene tas med i denne rapporten. Hvis målene er av økonomisk eller administrativ karakter, kan de like gjerne vurderes i kommunens årsregnskap og årsrapport.

Frolands bruk av rapporterings- og analyseverktøy

Som ledd i målstyringen har sentrale myndigheter i tillegg til å pålegge skoler og kommuner å rapportere om ressursbruk (<https://gsi.udir.no/>), innført nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Opplæringslovens § 13-10 pålegger alle kommuner årlig å behandle en tilstandsrapport for grunnskolen i kommunestyret. Videre er det utarbeidet hjelpemidler som ståstedsanalyse, skoleeieranalysen og organisasjonsanalysen. Det er frivillig å ta disse i bruk. Hvordan har så Froland kommune tilpasset seg til målstyring og resultatledelse og tatt i bruk hjelpemidlene nevnt over?

Intervjuene gir et uklart bilde av Frolands tilpasning til det nye styringssystemet. Det er viktig å merke seg at arbeidet med de nye vurderingsformene i opplæringen med økt vekt på elevens egenvurdering, undervisvurdering og læringsfremmende tilbakemeldinger (framovermeldinger) er målbevisst gjennomført i Froland skole, til stor tilfredshet både hos foreldrene og lærerne. I intervjuene blir det framholdt at dette gir de halvårslige utviklingssamtalene mellom kontaktlærer, foreldre og eleven et godt grunnlag.

Skolen gjennomfører også de pålagte nasjonale prøvene og elevundersøkelsen. I intervjuene blir det påpekt at oppfølgingen av disse ikke har vært tilfredsstillende. Flere ganger har skolen startet arbeidet med en ståstedsanalyse. Dette er et hjelpemiddel hvor de ansatte i tillegg til å ta utgangspunkt i resultatene fra elevundersøkelsen og nasjonale prøver skal gjøre en vurdering av en rekke forhold i læringsmiljøet. Analysen skal munne ut i prioriterte områder som skolen skal arbeide med for å forbedre. Trolig har de hyppige rektorskiftene medvirket til at arbeidet med ståstedsanalysene ikke er fullført. I intervjuene ble det påpekt at samarbeid på tvers av avdelingene med grunnlag i resultatene fra de nasjonale prøvene var et savn blant lærerne. Manglende slutføring medfører at medgått tid ikke har gitt resultater av betydning for utviklingen av skolen. Dette kan

trolig forklare et manglende engasjement, delvis en motvilje, til ståstedsanalysen, slik det framkommer i intervjuene.

Tilstandsrapporten for grunnsopplæringa er ment å være et viktig styringsdokument for skoleeier. Kommunen er pålagt å legge denne fram for kommunestyret hvert år. I Froland kommune mangler tilstandsrapporten for enkelte år. Dokumentet sies å ha skapt lite politisk engasjement, men kommunestyret blir på annen måte løpende orientert om utviklingen i skolen.

Froland kommune er ikke alene om ikke å bruke tilstandsrapporten aktivt. Derfor har utdanningsdirektoratet utviklet skoleeieranalysen som er et refleksjons- og prosessverktøy som kommunen kan bruke til oppfølging av tilstandsrapporten.

I kvalitetssatsingen har sentrale myndigheter også flere stimuleringstiltak som kommunene kan delta i uten fullt ut å bære egne kostnader. Froland kommune har de siste årene deltatt i *Kompetanse for kvalitet - videreutdanning for lærere* og *Ungdomstrinn i utvikling* som er en nasjonal satsing med tilbud om støtte til lokalt utviklingsarbeid i klasseledelse, regning, lesing og skriving.

4.5 Ressurser

I alle samtalen var det synspunkter knyttet til hvilke personalressurser Froland skole disponerer. Det var en gjennomgående oppfatning at utviklingen de siste årene har vært negativ. På hvilken måte har forholdet mellom antall elever og antall årsverk til lærere og assistenter/miljøarbeidere endret seg?

KOSTRA-analysene i kapittel 2 og vurderingene av enhetskostnadene i kapittel 3 viser at Froland kommune har et større utgiftsbehov i grunnskolen enn det kommunens størrelse skulle tilsi. Dette kommer av et forholdsvis stort antall barn i grunnskolealder. Når det blir korrigert for dette, ser vi likevel at det brukes forholdsvis mye til grunnskolens virksomhet, men forholdsvis lite til skolelokalene. Disse tallene styrker ikke oppfatningen som de ansatte har gitt uttrykk for i intervjuene. Kanskje har det vært en negativ utvikling i ressurstilgangen? Vi kan gå litt dypere inn i denne problemstillingen ved bruk av utdanningsdirektoratets hjemmeside. Her finner vi statistikk, opprinnelig levert inn gjennom grunnskolens informasjonssystem (GSI) med registreringsdato 1. oktober hvert år. Vi gjengir under tall for hele kommunen for en tiårsperiode og for Froland skole etter sammenslåingen.

Tabell 21 Personalressurser til undervisning i Froland kommune. Kilde: Utdanningsdirektoratets hjemmeside.

Indikator og nøkkel-tall	200 4-05	200 5-06	200 6-07	200 7-08	200 8-09	200 9-10	201 0-11	201 1-12	201 2-13	201 3-14
Årsverk for undervisningspersonale	61,0	59,7	58,0	61,3	61,6	60,3	61,0	62,7	60,0	60,1
Antall elever per årsverk til undervisning	13,6	13,8	14,2	13,2	13,0	12,9	13,2	13,3	14,3	13,4
Antall assistentårsverk i undervisningen	6	7	7	7	7	13	13	12	12	12
Antall elever per assistentårsverk i undervisningen	117,2	114,3	102,9	99,3	100,0	55,0	56,6	61,1	64,0	59,4

Tabellen over viser en stor stabilitet i antall lærerårsverk og i antall elever per lærerårsverk i tidsrommet fra 2004-05 til 2013-14. Lærerårsverket inneholder både undervisning og andre oppgaver som lærerne har. Tallet på lærerårsverk har variert mellom 58,0 og 62,7, eller $60,4 \pm 4$ %. Den mest interessante indikatoren er antall elever per årsverk til undervisning. Også her finner vi liten variasjon, $13,5 \pm 5$ % i denne tiårsperioden. Situasjonen har imidlertid vært annerledes når det gjelder assistenter. For denne gruppa har det vært en fordobling i antall årsverk og følgelig nesten en halvering i antall elever per assistent.

Statistikken for Froland skole med både barnetrinn og ungdomstrinn går fra skoleåret 2008-2009 og gjengis i tabellen under. Siden denne skolen har vært den største i kommunen, vil tallene i vesentlig grad samsvare med tallene for hele kommunen. Vi ser likevel en svak tendens til redusert lærerinnsats, men det er åpenbart at det er Froland skole som har fått den store økningen i tallet på assistenter. Variasjonen i antall elever per undervisningsårsverk er noe større enn for hele kommunen, $14,5 \pm 8$ %.

Tabell 22 Personalressurser til undervisning i Froland skole. Kilde: Utdanningsdirektoratets hjemmeside.

Indikator og nøkkeltall	2008 -09	2009 -10	2010 -11	2011 -12	2012 -13	2013 -14
Årsverk for undervisningspersonale	51,1	49,9	50,5	52,0	48,8	49,4
Antall elever per årsverk til undervisning	13,6	13,4	13,8	14,1	15,6	14,2
Antall assistentårsverk i undervisningen	6	12	12	12	11	11
Antall elever per assistentårsverk i undervisningen	96,7	50,1	50,7	54,8	58,5	56,4

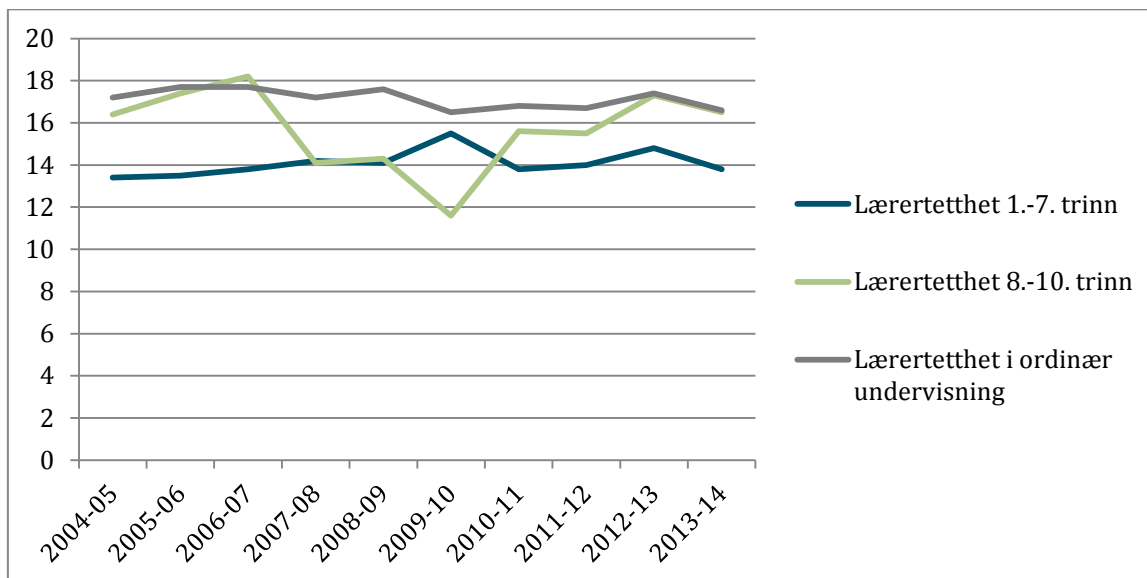
Lærertettheten rapporteres for barnetrinn og ungdomstrinn hver for seg. Lærertettheten er et mål for hvor mange elever lærerne i gjennomsnitt har i sine timer. Tabellen under viser en betydelig større variasjon i lærertettheten på ungdomstrinnet ($14,9 \pm 22$ %) enn på barnetrinnet ($14,5 \pm 7$ %).

Tabell 23 Lærertetthet i Froland kommune fordelt på barnetrinn og ungdomstrinn. Kilde: Utdanningsdirektoratets hjemmeside.

	200 4-05	200 5-06	200 6-07	200 7-08	200 8-09	200 9-10	201 0-11	201 1-12	201 2-13	201 3-14
Lærertetthet 1.-7. trinn	13,4	13,5	13,8	14,2	14,1	15,5	13,8	14,0	14,8	13,8
Lærertetthet 8.-10. trinn	16,4	17,4	18,2	14,1	14,3	11,6	15,6	15,5	17,3	16,5
Lærertetthet i ordinær undervisning	17,2	17,7	17,7	17,2	17,6	16,5	16,8	16,7	17,4	16,6

Lærertettheten i ordinær undervisning gir noe høyere tall (flere elever per lærer) enn de generelle tallene for lærertetthet. Dette skyldes at det her er trukket ut timer til spesialundervisning og timer til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter. Tallene indikerer at tallet på elever per lærer

i ordinær undervisning de siste årene har blitt noe redusert, ca. 3 %. Dette kan se beskjedent ut, men det tilsvarer en økning med et par lærerstillinger. Figuren under illustrerer variasjonen i lærertetthet de siste ti årene. Vi ser at den største variasjonen knytter seg til lærertettheten på ungdomstrinnet.



Figur 8 Lærertettheten i Froland. Kilde: Utdanningsdirektoratet..

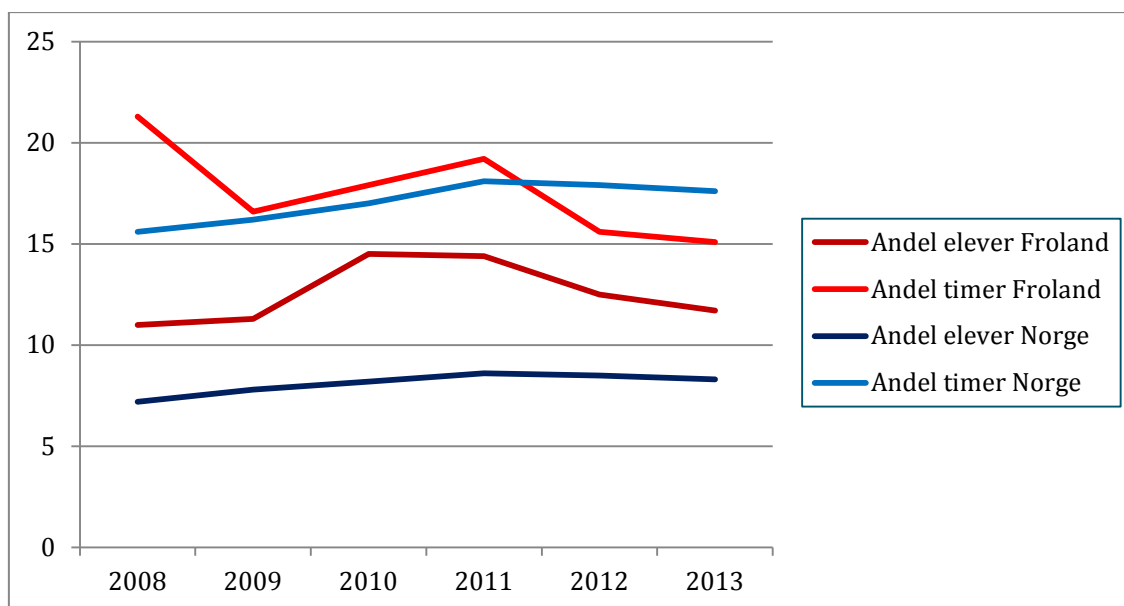
Antall elever per lærer i Froland ligger noe over gjennomsnittstallene for landet, som er ca. 13,0 for barnetrinnet og 14,3 for ungdomstrinnet. Lærertettheten for ordinær undervisning ligger svært nær gjennomsnitt for landet, som har vært ca. 16,9 de siste årene. Satt opp mot hverandre indikerer disse tallene at man i Froland bruker mindre ressurser enn i landet for øvrig til spesialundervisning og særskilt norskopplæring for språklige minoriteter. Vi har i kapittel 3 sett at sammenlignet med andre store kombinerte skoler (Bergen og Oslo) har Froland skole en forholdsvis god lærertetthet.

Tabellen under baserer seg på tall hentet fra KOSTRA. Tabellen gir et bilde av omfanget av spesialundervisningen i Froland i 2013. Når alle elevene i Froland kommune regnes med, var det 11,7 % som fikk spesialundervisning, mot 8,3 % for hele landet. Vi ser at forskjellen var størst for de fire første årstrinnene, men betydelig også for de øvrige. Andel timer til spesialundervisning er likevel betydelig lavere i Froland enn i landet. Dette kan forklares med at spesialundervisningselevne i Froland enten får gjennomsnittlig færre timer med spesialundervisning, og/eller så underviser samme spesialpedagog i Froland flere elever samtidig enn hva man gjør i resten av Norge.

Tabell 24 Omfanget av spesialundervisning i Froland kommune og Norge. Kilde: KOSTRA.

Spesialundervisning i prosent	Froland	Landet
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	11,7	8,3
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn	10	5,3
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn	12,2	9,7
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn	13,5	10,7
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt	15,1	17,6

Det tilsynelatende misforholdet mellom ressursinnsats og behov i Froland sammenlignet med landet for øvrig, har ikke alltid vært slik. Figuren under viser andel elever i Froland og Norge (prosent), og andelen lærertimer i prosent. Bortsett fra tidsrommet fra 2008 til 2009 ser vi at andelen av timeressursen til spesialundervisning i Froland de siste årene har endret seg i takt med andelen av elever som får dette tilbudet. Ressursfordelingen i Froland har vært omtrent som for hele landet, selv om andelen elever med spesialundervisning grovt sett har vært 50 % større. Det betyr at ressursinnsatsen per elev med spesialundervisning er lavere i Froland enn i landet for øvrig. Vi skal se nærmere på organiseringen av spesialundervisningen i kapittel 5. i denne rapporten.



Figur 9 Spesialundervisning i Froland kommune og Norge; andel elever og andel ressurser i prosent. Kilde: KOSTRA.

4.6 Små eller store klasser?

Før 2003 hadde opplæringsloven regler for klassestørrelsene. Det var anledning til å ha maksimalt 30 elever i klasser med elever fra samme årskull på ungdomstrinnet. På barnetrinnet var grensen satt til 28. Med to årstrinn i klassen kunne man ha 24 elever, og med tre årstrinn i klassen kunne man ha 18 elever.

Reglene for klassedeling ble opphevet i 2003. § 8-2 i opplæringsloven regulerer klasseinndelingen:

§ 8-2. Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.

For å unngå at bortfallet av klassesdelingsregler skulle føre til trangere rammer for undervisningen, gjorde Stortinget 18. juni 2003 også følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak. Klassesdelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassesdelingstall er opphevet.

Stortinget ber Regjeringen i den annonserte stortingsmelding på grunnlag av Kvalitetsutvalgets innstilling å vurdere ulike modeller for ressurstildeling til skolene.

Dette vedtaket innebærer at skolene må beregne et minimums lærertimetall ved å ta utgangspunkt i de gamle klassesdelingsreglene. For hver klasse etter tradisjonell inndeling skal man beregne et minimum antall lærertimer lik antall undervisningstimer for klassen. Nødvendige delingstimer og timer til spesialundervisning kommer i tillegg.

Både i fådelte skoler og i fulldelte skoler vil «de gamle» klassesdelingsreglene tilsi en forholdsvis stor variasjon i klassestørrelsene. De nye reglene gir anledning til en utjevning av klassestørrelsene innen hver enkelt skole ved å sette klassene sammen av elever fra flere årstrinn, selv i fulldelte skoler.

For barnetrinnet ved Froland skole vil de gamle klassesdelingsreglene gi tre klasser hvis elevtallet er fra 57 til 84 elever. Med færre enn 57 elever får vi to klasser, og med flere enn 84 elever får vi fire klasser. Gjennomsnittlig klassestørrelse vil kunne variere mellom ca. 19 og 28.

For ungdomstrinnet vil de gamle klassesdelingsreglene gi tre klasser hvis elevtallet er fra 61 til 90 elever. Med færre enn 61 elever får vi to klasser, og med flere enn 90 elever får vi fire klasser. Gjennomsnittlig klassestørrelse vil kunne variere mellom ca. 21 og 30.

Antall klasserom og størrelsen på disse vil avgjøre om den mest økonomiske delingen i store klasser er praktisk mulig.

4.6.1 Hjemmeklasserom og klassesdelinger

Uten at det formelt er krav om det, baserer vi oss vanligvis i Norge på at hver klasse eller basisgruppe har et hjemmeklasserom hvor den delen av opplæringen foregår som ikke krever spesialrom. I tillegg til hjemmeklasserommet er det vanlig med grupperom for å gi anledning til å dele klassene i noen aktiviteter, og dermed variere arbeidsformene ut over det man kan gjøre i hjemmeklasserommet.

Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. utgitt av Statens helsetilsyn i 1998, setter et minimum på 2 m² per elev/ansatt. I veilederen står det på s. 36:

Grunnskolen

Et høyt antall elever i klasserommet er en belastning på inneklima. Ved beregning av elevantall i et vanlig klasserom bør det planlegges etter en arealnorm på minimum 2 m² pr. elev. Det må tas hensyn til rommets utforming, rominnhold og ventilasjonsforhold. Når forholdene skal legges til rette for varierte arbeidsformer og spesielt utstyr, bør arealet være større, f. eks. 2.5 m² pr. elev. Areal for de ansatte kommer i tillegg til dette arealet.

I tillegg til en arealnorm på minimum 2 – 2.5 m² pr. elev bør klasserommet også være utformet med en avstand mellom elevens bord og varmekilde samt ventilasjonsåpning og vindu på minimum 80 cm.

Hvis hjemmeklasserommet er direkte knyttet til et grupperom, vil arealet av dette kunne regnes med for å oppnå arealnormen på 2.5 m² pr. elev/ansatt med henblikk på å kunne bruke varierte arbeidsformer.

Tabell 25 Arealbehov for ulike klassestørrelser

Klassestørrelse (elever)	Arealbehov for hjemmeklasserom med grupperom	
	2,0 m ² per elev/ansatt	2,5 m ² per elev/ansatt
24	52	65
26	56	70
28	60	75
30	64	80

Ungdomsskolen har 12 hjemmeklasserom på mer enn 64 m², og med tilliggende grupperom har alle et areal på over 80 m². Det betyr at det er plass til 12 hele klasser på 30 elever, eller fire paralleller.

Barneskolen har 24 klasserom. Det tilsier plass til delvis tre og delvis fire klasser på trinnet. Av klasserommene er 20 over 60 m² og 16 har mer enn 75 m², når tilliggende grupperom er regnet med. De mindre klasserommene kan være til hinder for en økonomisk klassesdeling, eller at man må redusere arealet ned mot 2,0 m² per elev/ansatt i fem av klassene for å ha tre fulle paralleller. Med et mindre antall årskull under 78 elever vil skolen unngå ekstra klassesdelinger selv om man holder seg til en norm på 2,5 m² per elev/ansatt. Hvis de fleste av årstrinnene blir på mer enn 84 elever, vil det være behov for ytterligere inntil fire klasserom på barnetrinnet.

Det er økonomisk fordelaktig å ha store nok klasserom til å romme hele klasser. Det er vanlig å anta at en ekstra klassesdeling (uten ekstra elever) krever ca. ett ekstra lærerårsverk, eller en kostnad i størrelsesorden kr 600 000-kr 700 000. Hver klasse vil riktignok ha et behov for mer enn ett lærerårsverk, men behovet for delingstimer vil vanligvis gå noe ned når klassene blir mindre. Behovet for spesialundervisning påvirkes vanligvis ubetydelig.

Deling av klassene?

Gir mindre klasser og dermed større lærertetthet økt læringsutbytte for elevene? På Utdanningsdirektoratets hjemmeside ble det den 24. juni 2013 lagt ut en artikkel under overskriften *Spriken-de funn i forskning på lærertetthet*. Det innledes med å si at eksisterende forskning på redusert klassestørrelse gir blandede resultater, og at effekten ofte er liten. Man har ikke funnet at lærertettheten påvirker resultatet på de nasjonale prøvene. Det er imidlertid grunn til å tro at redusert klassestørrelse, eller økt lærertetthet, kan være gunstig for enkelte elevgrupper. Positive funn av samsvar mellom redusert klassestørrelse og resultater sies å være betinget av «trekk ved elevene», delvis også betinget av lærerne. Det refereres til at ulike internasjonale studier har funnet at effekten av redusert klassestørrelse er betinget av

- at elevene i utgangspunktet er skolesvake
- at elevene har lav sosioøkonomisk bakgrunn
- at elevenes foreldre har høy inntekt
- elevenes etniske bakgrunn

Det refereres i artikkelen også til at en større oppsummerende studie (Hattie: 2009) fant at lærertetthet har liten effekt sammenlignet med andre faktorer som påvirker elevers skoleresultater.

Men små klasser kan ha andre positive følger. Lærerne står friere i organiseringen av opplæringen og får dessuten bedre arbeidsforhold. Hvis dette utvidede handlingsrommet ikke brukes til å legge om undervisningen, vil ikke elevenes læringsutbytte bedres

4.7 Personalet og involvering av de ansatte

En skole har en rekke yrkesgrupper i sitt personale. I denne sammenheng tar vi ikke med bibliotekarere, vaktmestere og renholdere, siden disse organisasjonsmessig ikke er knyttet til skolens ledelse. Froland skole omfatter merkantilt personale, ledere, assistenter/miljøarbeidere og lærere. Skolens rektor er også virksomhetsleder for kulturskolen, PPT og voksenopplæringen. Disse tjenestene er i hovedsak omtalt senere i denne rapporten. Det ble tatt opp flere aktuelle problemstillinger i intervjuene. Spørsmålet om de ansatte ved Froland skole har den riktige kompetanse for å løse sine oppgaver, blir vurdert i dette delkapittelet. Andre problemstillinger gjelder arbeidet med å skaffe vikarer og personalet innflytelse på skolens arbeidsmåter og strategier.

Undervisningspersonalet utgjør den største gruppen ansatte. Som vi har beskrevet tidligere i dette kapittelet, har antall lærere i Froland kommune vært stabilt de siste ti årene, med en liten nedgang etter toppåret 2011-12. Den samme nedgangen finner vi igjen ved Froland skole. Ved Froland skole er det 11 årsverk assistent/miljøarbeider i undervisningen. Dette er en forholdsvis stor andel sammenlignet med årene før sammenslåingen, og ca. 50 % mer enn det vi finner i landet for øvrig. I opplæringsloven er det rektor (også «skoleledelsen») og lærere (ofte «undervisningspersonalet») som oftest trekkes fram blant de ansatte. Opplæringslovens § 10-11 tar riktignok opp personalet som ikke er tilsatt i undervisningsstillinger:

Personale som ikkje er tilsatt i undervisningsstilling etter § 10-1 eller § 10-6 kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven får forsvarleg utbytte av opplæringa. Personale som ikkje er tilsatt i undervisningsstilling, skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.

De fleste assistentene arbeider i hovedsak med elever med særlige behov.

Når det gjelder undervisningspersonalet, er kompetansekravene skjerpet i senere tid. Det er ønskelig at lærerne både har god pedagogisk utdanning og kompetanse i de fagene de underviser i. Staten har gjennom ulike tiltak forsøkt å styrke lærernes faglige nivå. Ett tiltak har vært å sette minimumskrav til karakterer fra videregående skole ved opptak til lærerutdanningen. Et annet tiltak er endringer av lærerstudiet, slik at studentene skal spre seg på færre skolefag. Det er nå obligatorisk med 30 studiepoeng både i norsk og matematikk i grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn. For øvrig kan en lærerstudent velge ytterligere to til fire undervisningsfag, slik at man kan ha seks skolefag, hver med 30 studiepoeng. Lærerstudentene kan også velge færre fag, hvis noen av fagene bygges ut til 60 studiepoeng. I grunnskolelærerutdanningen for 4.-10. trinn er ingen bestemte skolefag obligatoriske, men det skal tas minst to fag med 60 studiepoeng. De siste 60 studiepoengene kan man legge i enten ett eller to fag. (

Også gjennom opplæringsloven har man skjerpet kravene til lærernes utdanning. I noen år har det vært et tilsetningskrav at nyutdannede lærere som skal undervise i norsk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet, skal ha minst 60 studiepoeng i faget. Loven er nå endret slik at man fra 1. januar 2014 vil skille mellom krav ved tilsetting (§ 10-1) og krav til utdanning for å under-

vide i enkelte fag (§ 10-2). Dette innebærer en skjerping av kompetansekravene. I tilknytning til denne loven er det nå vedtatt en forskrift som går nærmere inn på fagkravene for undervisning i de enkelte fagene.

I opplæringsloven står det følgende:

§ 10-1. Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

§ 10-2. Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag

Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.

Departementet gir nærmare forskrifter om krav til relevant kompetanse for dei som skal undervise på ulike årstrinn og i ulike skoleslag. Departementet kan i forskrift også fastsetje at det ikkje skal stillast krav om relevant kompetanse i enkelte fag.

Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 eller etter arbeidsmiljølova, eller den som er tilsett på vilkår etter § 10-6a. Kravet gjeld heller ikkje for den som før § 10-2 vart sett i kraft, hadde tilfredsstillande kompetanse etter dagjeldande krav for tilsetjing i undervisningsstilling, eller den som etter at § 10-2 vart sett i kraft, har fullført tidlegare allmennlærerutdanning.

Skoleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skoleår.

Ved skolar med årstrinn 8-10, der desse årstrinna har færre enn 60 elevar og færre enn 5 lærarårsverk, kan kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag om nødvendig fråvikast for desse årstrinna.

...

Vi ser at lærere med gammel utdanning fortsatt skal kunne praktisere, selv om de ikke tilfredsstiller kravene som stilles til nyutdannede lærere. Videre vil skoler med få elever på ungdomstrinnet – om nødvendig – kunne benytte lærere som ikke har den ønskede kompetansen. Likevel vil de nye kravene være normdannende for hvilke oppgaver som pålegges den enkelte læreren, og samtidig for hvilke forventninger elever og foreldre kan ha.

I den nye forskriften skiller man mellom barnetrinn og ungdomstrinn. For barnetrinnet skal det kreves minst 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk og i matematikk. For de andre fagene stilles det ikke slike krav.

På ungdomstrinnet er kravene langt strengere. For å undervise i norsk, engelsk og matematikk skal man ha minst 60 relevante studiepoeng. I de øvrige fagene kreves det 30 relevante studiepoeng. Det er likevel gjort unntak for valgfagene, arbeidslivsfag og faget utdanningsvalg.

Staten har gått inn i et spleiselag med kommunene for å videreutdanne lærerne slik at de har den kompetansen som etterspørres.

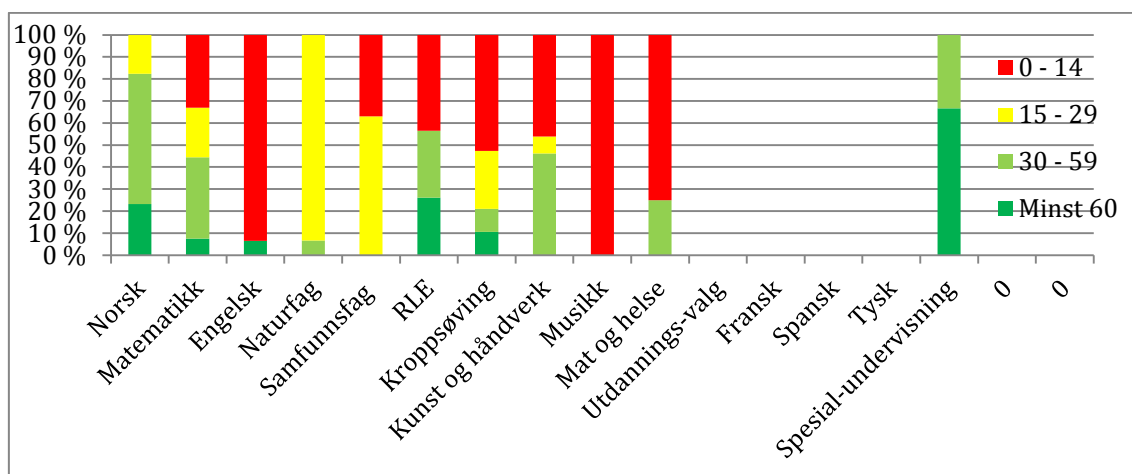
4.7.1 Situasjonen i Froland skole

Opplæringslovens § 10-2, som omhandler krav til relevant kompetanse, sier at *tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i*. Hvordan er så situasjonen i Froland skole? Stort sett har alle lærerne den kompetanse som kreves for fast tilsetning. Selv om lærerne har den nødvendige kompetansen til å få en tilsetning, er det ikke selvsagt at elevene møter lærere med ønskelig fagbakgrunn i de enkelte skolefagene.

Skolen har sett nærmere på hvilken faglig bakgrunn lærerne som underviser i de enkelte skolefagene har. Avdelingslederne har registrert lærernes utdanning og antall undervisningstimer i de ulike fagene. Registreringen viser i hvilken grad elevene møter den fagkompetansen som nå forventes i grunnskolen.

Figurene under viser at utdanningsbakgrunnen er svært forskjellig for lærerne som underviser på barnetrinnet og de som underviser på ungdomstrinnet.

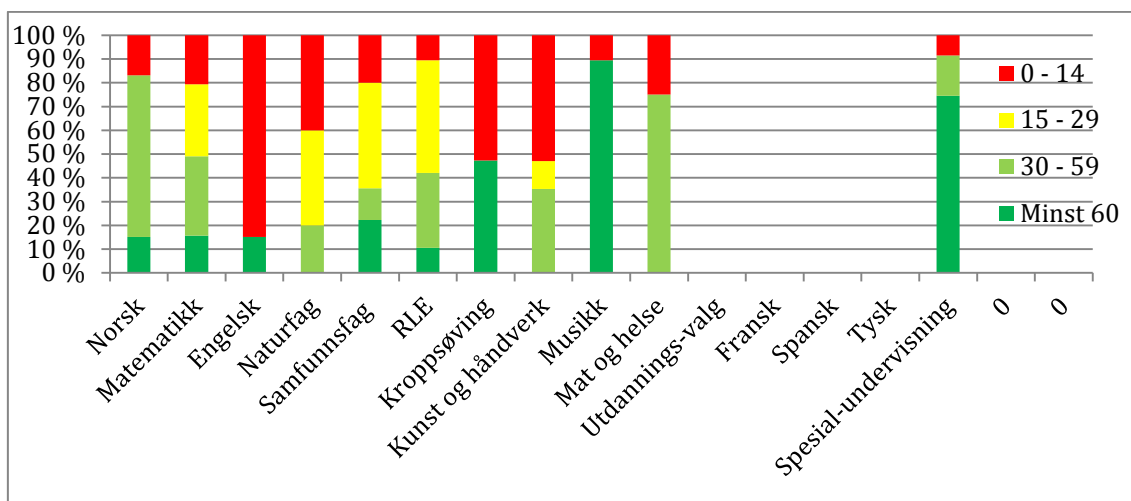
Figur 10 viser at ca. 80 % av norsktimene på begynnertrinnet har lærer med minst 30 studiepoeng i faget. I matematikk dekkes i underkant av 50 % av lærere med 30 studiepoeng, og i engelsk mindre enn 10 %. På den positive siden ser vi at ca. to tredeler av spesialundervisningen dekkes av en lærer med minst 60 studiepoeng i spesialpedagogikk.



Figur 10 Kompetansekartlegging for første til fjerde klasse.

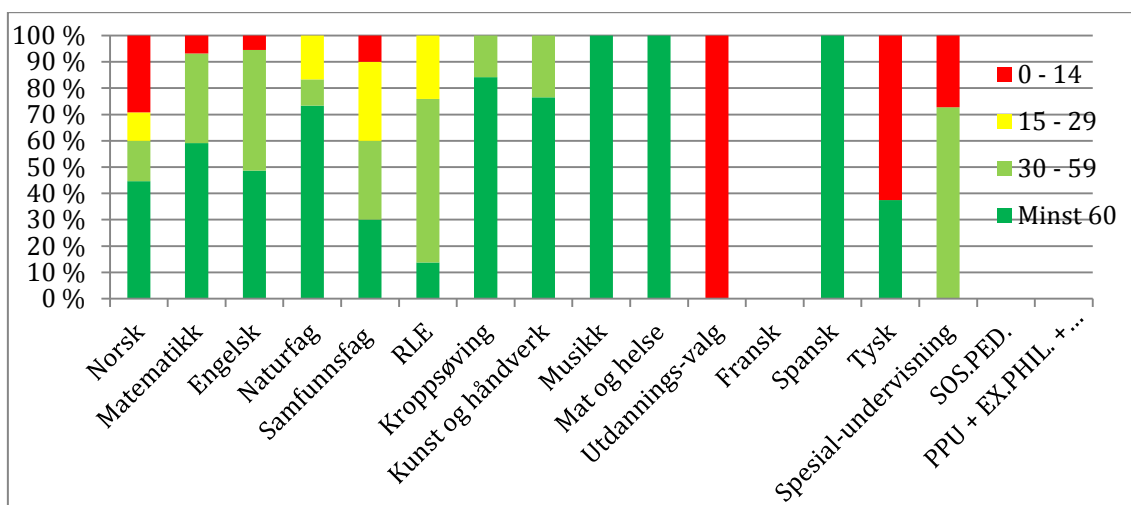
Figur 11 viser at elevene i 5.-7. klasse møter omtrent samme kompetanse i skolefagene som de yngre elevene. Også her er det få engelsktimer med lærere med utdanning i faget. På den positive siden ser vi at nesten 90 % av musikktime er med en lærer med minst 60 studiepoeng i musikk.

Ved å gå inn i tallene som ligger til grunn for figurene ser man at skolen også på mellomtrinnet lar lærerne følge klassen sin i de fleste fagene (klasselærerprinsippet). Slik kan det fort bli når man skal parallell-legge norsk, engelsk og matematikk for å kunne trekke ut elever med spesialundervisning i alle timer i det enkelte faget. Dermed avskjærer man seg fra muligheten til at f. eks. en kvalifisert engelsklærer kan undervise flere klasser på trinnet. Med delvis bruk av faglærerprinsippet på mellomtrinnet vil elevene får mer kvalifiserte lærere. Dette kan man oppnå ved å fjerne parallell-leggingen eller å gjøre som på ungdomstrinnet, la en dyktig faglærer undervise faget sitt på flere trinn.



Figur 11 Kompetansekartlegging for femte til sjuende klasse

Figur 12 gir oss et helt annet bilde. Her er stolpene overveiende grønne, men forventningen til faglighet er også høyere på ungdomstrinnet. Likevel har elevene bare rundt halvparten av timene i norsk, engelsk og matematikk med lærere som har minst 60 studiepoeng i faget. Best ligger man an i matematikk og svakest i norsk. I samfunnsfag, naturfag og RLE er og er det også en del som mangler på å tilfredsstille forventningen om minst 30 studiepoeng. Det er også forholdsvis liten spesialpedagogisk kompetanse hos lærerne som har spesialundervisning.



Figur 12 Kompetansekartlegging for åttende til tiende klasse

Froland skole kan få bedre dekning i undervisningen av lærere med den forventede fagutdannelse gjennom tre tiltak:

1. Ved utlysning og tilsetning prioriterer man norsk, engelsk og matematikk.
2. Undervisningen på mellomtrinnet organiseres delvis etter faglærerprinsippet.
3. Fast tilsatte lærere gis videreutdanning i fagene hvor skolen mangler fagkompetanse.

De to første tiltakene koster ingen ting. Det tredje tiltaket er ikke uten kostnader for kommunen, men de fleste kostnadene betales av staten.

4.7.2 Vikarer

Det svakeste leddet i en skole er ofte vikarene, enten fast tilsatte som midlertidig må ta på seg uvante oppgaver eller midlertidig tilsatte som kommer inn for det vanlige personalet. I motsetning til nytilsatte blir vikarer ofte ikke fulgt opp av de mer erfarne arbeidstakerne hvis fraværet ikke er planlagt, eller hvis man ikke forventer at vikariatet skal vare lenge. Kvaliteten i klasseledelse og faglig formidling kan lide slik at det kan oppstå uro i timene, og læringsutbyttet for elevene blir redusert.

Arbeidet med å skaffe vikarer kan være tidkrevende. I Froland skole har man valgt ikke å belaste avdelingslederne med dette. I stedet har noen miljøarbeidere fått dette som sin oppgave. I intervjuene uttales det at man er fornøyd med denne ordningen som frigjør avdelingslederne fra å bruke verdifull tid til å kontakte mulige vikarer ved skoledagens begynnelse.

Ofte er det de korte og forholdsvis hyppige fraværene som skaper størst vikarproblemer. Tidligere har man i Froland hatt en ordning hvor en del lærere ikke har timeplanlagt hele undervisningsdelen av stillingen, for å kunne bruke de ledige timene til å dekke opp korttidsfravær. Denne ordningen er tidsmessig mest effektiv på ungdomstrinnet hvor elevene har betydelig flere timer i klassen enn det lærerne har. Dermed har en lærer forholdsvis mange timer ledig til vikariater. Litt avhengig av hvordan ordningen organiseres, kan denne ordningen falle noe dyrere enn å hente inn mer tilfeldige vikarer med liten utdanning og ansiennitet. Gevinsten er både at elevene får erfarne lærere som kjenner systemet, og at arbeidet med å skaffe vikarer blir enklere.

4.8 Samarbeid mellom skolen og hjemmene

Skolen og foreldrene deler på ansvaret for det enkelte barns opplæring. De møter barnet til forskjellige tider og på forskjellige arenaer. Foregår opplæringen ved Froland skole i samarbeid og forståelse med hjemmet? Hvordan hjelper foreldrene med elevenes skolearbeid?

I elevundersøkelsen svarer elevene på spørsmål om støtte i læringsarbeidet. Tabell 26 viser at elevene på sjuende trinn svarer omtrent som landsgjennomsnittet. Elevene på tiende trinn klasser både lavere enn elevene på sjuende trinn og lavere enn landsgjennomsnittet på alle indikatorene. Spesielt er forskjellen stor når det gjelder støtte hjemmefra, vurdering for læring og læringskultur.

Tabell 26 Indikatorer og nøkkeltall for elevundersøkelsen 2013/2014 for Froland skole og landet. Skalaen går fra 1 til 6. Kilde: Utdanningsdirektoratets hjemmeside.

Indikatorer og nøkkeltall for elevundersøkelsen 2013/2014	Landsgjennomsnitt		Froland skole	
	Trinn 7	Trinn 10	Trinn 7	Trinn 10
» Støtte fra lærerne	4,3	3,9	4,3	3,7
» Støtte hjemmefra	4,3	3,9	4,2	3,5
» Faglig utfordring	3,9	4,1	4	3,9
» Vurdering for læring	3,8	3,2	4	2,9
» Læringskultur	3,8	3,4	3,6	2,9
» Mestring	4	3,9	3,9	3,8
» Motivasjon	3,9	3,5	3,9	3,2

Støtte hjemmefra består av følgende utsagn:

- Hjemme viser de interesse for det jeg gjør på skolen.
- Jeg får god hjelp til leksene mine hjemme.
- Hjemme oppmuntrer de voksne meg i skolearbeidet.

Elevene på 10. trinn ved Froland skole skåret betydelig lavere på disse påstandene enn landsgjennomsnittet.

Tallene i elevundersøkelsen styrker inntrykket fra intervjuene om lite hjelp hjemme til skolearbeidet. Vi kan anta at omfanget av hjelp hjemme også påvirker elevenes motivasjon for arbeidet på skolen. Vi ser at elevene på 10. trinn ved Froland skole også skærer svakt på motivasjon og på læringskultur. *Læringskultur består av tre utsagn:*

- Det er god arbeidsro i timene
- I klassen min synes vi det er viktig å jobbe godt med skolearbeidet
- Mine lærere synes det er greit at vi elever gjør feil fordi vi kan lære av det

Gjennomgående skårer elevene på 10. trinn ved Froland skole dårligere enn landsgjennomsnitt.

Elevene på sjuende trinn skårer uvanlig høyt på vurdering for læring, sammenlignet med landsgjennomsnittet. *Vurdering for læring* består av en rekke spørsmål/utsagn:

- Forklarer lærerne hva som er målene i de ulike fagene slik at du forstår dem?
- Forklarer lærerne godt nok hva det legges vekt på når skolearbeidet ditt vurderes?
- Forteller lærerne deg hva som er bra med arbeidet du gjør?
- Snakker lærerne med deg om hva du bør gjøre for å bli bedre i fagene?
- Hvor ofte får du tilbakemeldinger fra lærerne som du kan bruke til å bli bedre i fagene?
- Får du være med og foreslå hva det skal legges vekt på når arbeidet ditt skal vurderes?
- Får du være med og vurdere skolearbeidet ditt?
- Jeg får hjelp av lærerne til å tenke gjennom hvordan jeg utvikler meg i faget.

Gjennomgående skårer elevene på 10. trinn ved Froland skole dårligere enn landsgjennomsnittet på disse spørsmålene. Det er trolig en sammenheng mellom elevenes motivasjon og læringsmiljø, lærernes praktisering av vurdering for læring og foreldrenes støtte hjemme. God lærerpraksis og god støtte hjemme vil påvirke så vel motivasjon som læringsmiljø.

I intervjuene ble det likevel lagt vekt på at utviklingssamtalene mellom lærer, foreldre og elev nå fungerer godt. Foreldre får på forhånd skriftlig informasjon (alle fag) om elevenes læring, og samtalene ender opp med avtaler om hvordan de tre partene skal arbeide videre.

I flere av intervjuene brakte også deltakerne opp det øvrige samarbeidet mellom skolen og foreldrene. Samarbeidet fungerer godt på individnivå, men å få hjelp til å lage tiltak for hele klassen var ikke like enkelt. Inntrykket var at samarbeidet mellom lærerne og foreldrene til nye førsteklassinger ofte begynte bra, men at det avtok med økende alder på elevene og nesten var fraværende på ungdomstrinnet. Dette gjelder både informasjon fra skolen og samarbeid om sosiale tiltak utenom skoletid. Det ble gitt uttrykk for frustrasjoner over haltende samarbeid med ledelsen på avdelingsnivå, skolenivå og kommunenivå.

Samarbeidsutvalget har forrige skoleår arbeidet med å få utarbeidet en plan for samarbeidet mellom skolen og foresatte. I løpet av våren er man, med forbehold om politisk godkjenning, blitt enige med rådmannen om et videre samarbeid om planen og om å presentere opplegget for ordfø-

rerer og kommunestyret. Samarbeidsutvalgets arbeidsutvalg skal utarbeide et utkast til planen og tidlig høsten 2014 ønsker man å ha «planleggings-workshop» i skolens regi, gjerne med hjelp av en fagperson fra Universitetet i Agder.

Foruten tiltak som skal fremme elevenes læringsarbeid ønsker samarbeidsutvalget miljøskapende tiltak for elevene både i fritida og i skoletid. Det er bl. a. foreslått elevkantine, åpent skolebibliotek i storefri og gjenopprettelse av aktivitetsrom.

4.9 Hva mener de ansatte?

Før 2007 var Froland skole en barneskole og en ungdomsskole. Sammenslåingen til en kombinert skole medførte endringer i samarbeidsrelasjonene for de ansatte. Endringene har ikke vært gjenstand for evaluering. Det ligger utenfor denne rapportens rammer å gjøre en evaluering av prosessen før, under og umiddelbart etter sammenslåingen. Dette ville både kreve omfattende intervjuer og dokumentstudier, og trolig ville det være vanskelig å trekke umiddelbart nyttig lærdom av en slik prosess. Vår tilnærming til en evaluering er forholdsvis smal ved at vi spør personalet om hvordan de vurderer en kombinert skole sammenlignet med én skole for barnetrinnet og én skole for ungdomstrinnet. I den sammenheng spør vi både om hvordan de ansatte mener at ledelsen fungerer, hvordan ulike ordningen ivaretar elevenes behov og hvordan organiseringen fungerer i det praktiske arbeidet for de ansatte. Vi ser ikke bort fra at noen av de ansatte tenker strategisk når de svarer. Det gjør trolig alltid noen i slike sammenhenger. Vi må også nevne at spørreundersøkelsen foregikk samtidig med avslutningen av en konflikt mellom lærerorganisasjonene og KS. Ledelsen og tillitsvalgte på skolen mente imidlertid at stemningen på skolen ikke var slik at det på noen avgjørende måte ville påvirke resultatet av spørreundersøkelsen.

Av 112 ansatte besvarte 69 undersøkelsen fullstendig, og 4 svarte på noen av spørsmålene. Dette gir en svarprosent på i overkant av 60. Innledningsvis ble alle spurt om hvilken avdeling de arbeidet ved, hvor lengde de hadde arbeidet ved Froland skole og om de hadde pedagogisk utdanningsbakgrunn. Ikke alle svarte på disse spørsmålene. Dette gir noen små utslag når vi grupperer svarene etter bakgrunn.

Stemningen i personalet når det gjelder organisering og ledelse, kan testes både absolutt og relativt. Vi startet med tre spørsmål som var hentet fra en utvalgsundersøkelse som Utdanningsforbundet gjorde blant sine medlemmer i 2012 (Respons 2012). Ved å sammenligne med svarfordelingen på denne landsomfattende undersøkelsen får vi et bilde av om situasjonen i Froland skole skiller seg fra landet for øvrig. De tre tabellene under gir et bilde av dette. Vi har her bare tatt med svarene fra det pedagogiske personalet for å kunne sammenligne.

Først spurte vi om kvaliteten i skoleledelsens tilbakemeldinger på arbeidet som blir utført i skolen. Vi ser at mens 47 % av lærerne på landsbasis er helt eller delvis enige i at de får konstruktive tilbakemeldinger, gjelder dette bare for ca. 27 % av lærerne ved Froland skole. Dette er urovekkende lavt.

Tabell 27 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Jeg får jevnlig konstruktive tilbakemeldinger på arbeidet mitt fra skoleledelsen* på landsbasis og ved Froland skole

Jeg får jevnlig konstruktive tilbakemeldinger på arbeidet mitt fra skoleledelsen (Svar i %)	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker/ingen formening
Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2012 (lærere som underviser i grunnskolen)	10	37	24	27	1
Lærere ved Froland skole (N=55)	6	21	31	39	4

Ved å gå inn i tallmaterialet ser vi at tilfredsheten er størst på barnetrinnet (omtrent som landsgjennomsnittet) og minst på ungdomstrinnet (5 %).

Det neste spørsmålet dreier seg om tilliten til lærernes kompetanse. På landsbasis var 63 % av lærerne helt eller delvis enig i påstanden om at de opplever at lokale skolemyndigheter viser tillit til lærernes profesjonelle vurderinger. I Froland skole sluttet ca. 30 % av lærerne seg til denne påstanden. Selv om dette også er urovekkende lavt, må vi tolke svarene med forsiktighet. I konflikten med KS brukte Utdanningsforbundet aktivt en retorikk som gikk på manglende tillit, men da fra KS, ikke de lokale myndighetene.

Tabell 28 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Jeg opplever at lokale skolemyndigheter viser tillit til lærernes profesjonelle vurderinger der jeg jobber* på landsbasis og ved Froland skole

Jeg opplever at lokale skolemyndigheter viser tillit til lærernes profesjonelle vurderinger der jeg jobber	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker/ingen formening
Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2012 (lærere som underviser i grunnskolen)	18	45	23	10	5
Lærere ved Froland skole (N=54)	4	26	35	32	4

Tallmaterialet viser at færrest av lærerne på ungdomstrinnet føler denne tilliten og flest på barnetrinnet.

Når det gjelder takhøyden i skolen, er bildet noe lysere. 79 % av lærerne på landsbasis er helt eller delvis enige i at de har en god yringskultur på egen skole og at de kan uttale seg åpent og ærlig når de diskuterer skolens arbeid og drift internt. For Froland skole er tallene noe lavere, 66 %. også der skiller ungdomstrinnet seg ut med bare ca. 43 % helt eller delvis enige i påstanden.

Tabell 29 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Vi har en god yringskultur på skolen der jeg jobber, og jeg kan uttale meg åpent og ærlig når vi diskuterer skolens arbeid og drift internt* på landsbasis og ved Froland skole

Vi har en god yringskultur på skolen der jeg jobber, og jeg kan uttale meg åpent og ærlig når vi diskuterer skolens arbeid og drift internt	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker/ingen formening
Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2012 (lærere som underviser i grunnskolen)	41	38	14	6	1
Lærere ved Froland skole (N=53)	28	38	23	9	2

Samlet sett gir disse tre tabellene et urovekkende inntrykk av tilstanden i Froland skole. Spesielt gjelder dette ungdomstrinnet.

I intervjuene gis det uttrykk for at læringsresultatene i Froland skole kunne være bedre. Det var et tema også i spørreundersøkelsen om elevene ved Froland skole har tilfredsstillende læringsresultater. Det ble ikke presisert hvilke trinn som var aktuelle eller hvilke fagområder påstanden gjaldt.

Tabell 30 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Elevene ved Froland skole har tilfredsstillende læringsresultater*.

Elevene ved Froland skole har tilfredsstillende læringsresultater	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	6	35	47	0	12
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=8)	13	50	25	0	13
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=22)	0	52	43	0	5

Vi ser at flertallet av lærerne på mellomtrinnet er helt eller delvis enige i at læringsresultatene er tilfredsstillende. Både for begynnertrinnet og ungdomstrinnet er det omtrent like mange som er delvis enige og delvis uenige. Lærerne har åpenbart ingen klar formening om denne påstanden. Bare to av lærerne er helt enige i påstanden, og ingen er helt uenige i den. Vil dette ha noe si for hvordan man griper an arbeidet for å gjøre skolen enda bedre?

Vi valgte å gå noe nærmere inn på hvordan de ansatte opplever ledelsens støtte i form av to nye påstander. Her har vi ikke mulighet til å sammenligne med andre skoler. Men vi kan sammenligne mellom grupper av ansatte. Den faglige utviklingen hos de ansatte består delvis av å delta på videreutdanning og delvis gjennom kurs og utviklingsarbeid i samarbeid med øvrige ansatte i skolen. Tabell 31 viser svarene på påstanden om at Froland skoles ledelse har tilfredsstillende oppfølging av de ansattes faglige samarbeid og utvikling. Her var ca. en tredel av de ansatte helt eller delvis enige. Vi ser imidlertid at det pedagogiske personalet ga mindre tilslutning til påstanden enn andre ansatte.

Tabell 31 Ansattes tilfredshethet med ledelsens oppfølging av faglig samarbeid og utvikling.

Froland skoles ledelse har tilfredsstillende oppfølging av de ansattes faglige samarbeid og utvikling	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere ved Froland skole (N=53)	2	26	42	23	8
Andre ansatte ved Froland skole (N=16)	19	25	13	25	19
Alle ansatte ved Froland skole (N=70)	7	26	34	23	10

Ved å gå inn i materialet ser vi at lærerne på ungdomstrinnet er minst tilfredse med oppfølgingen fra ledelsen på dette området. At bare en tredel av de ansatte er helt eller delvis enige i at ledelsen har en tilfredsstillende oppfølging kan skyldes at forventningene er for store eller at oppfølgingen er for dårlig. Likevel bør det i vurderingen av dette resultatet tas med at også det å formidle hvilken oppfølging de ansatte kan forvente, er en lederoppgave.

Endringsarbeid i skolen er overlappende med faglig samarbeid og utvikling. Ca. 35 % av de ansatte var helt eller delvis enige med påstanden om at ledelsen ved Froland skole har en tilfredsstillende oppfølging av endringsarbeidet. Dette samsvarer godt med svarfordelingen på påstanden over. Også når det gjelder oppfølging av endringsarbeidet viser de bakenforliggende tallene at ungdomstrinnets lærere er minst tilfredse.

Tabell 32 Ansattes tilfredshethet med ledelsens oppfølging av skolens endringsarbeid.

Froland skoles ledelse har tilfredsstillende oppfølging av skolens endringsarbeid	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere ved Froland skole (N=52)	2	35	40	14	10
Andre ansatte ved Froland skole (N=15)	13	13	27	13	33
Alle ansatte ved Froland skole (N=68)	6	29	37	13	15

Barnetrinnet har to avdelingsledere, én for 1.-4. trinn og én for 5.-7. trinn. Spørsmål om effekten av dette ble gitt til alle ansatte, men det var forholdsvis mange av det ikke-pedagogiske personalet og av lærerne på ungdomstrinnet som svarte at de ikke hadde noen formening. Det er naturlig at det først og fremst er lærerne på barnetrinnet som har dannet seg et bilde av disse forholdene. Vi gjengir derfor bare svarene fra disse.

Tabell 33 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet sikrer at de yngste elevene får et tilbud som passer til alder og modenhet.*

Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet sikrer at de yngste elevene får et tilbud som passer til alder og modenhet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	82	6	12	0	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=10)	60	10	0	10	20

Vi ser at deling av barnetrinnet med hver sin avdelingsleder oppfattes å være svært vellykket når det gjelder å gi et alderstilpasset opplegg for elevene på barnetrinnet. For de yngste elevene er SFO en viktig del av tilbudet på skolen. SFO-tilbudet er ikke til vurdering, men det er av interesse å kunne konstatere at lærerne mener at det å ha to avdelingsledere også sikrer et godt samarbeid med SFO, slik tabellen under indikerer.

Tabell 34 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet sikrer et godt samarbeid med SFO.*

Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet sikrer et godt samarbeid med SFO	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	59	29	0	0	12
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=10)	40	10	0	10	40

Det er ikke utenkelig at deling av barnetrinnet i to avdelinger med hver sin leder kan føre til vansker i oppfølgingen av elevene. Tabellen under viser at langt de fleste lærerne på barnetrinnet er helt eller delvis uenige i at dette gjør det vanskeligere å følge opp elevene gjennom hele barnetrinnet.

Tabell 35 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet gjør det vanskeligere å følge opp elevene gjennom hele barnetrinnet.*

Å ha to avdelingsledere på barnetrinnet gjør det vanskeligere å følge opp elevene gjennom hele barnetrinnet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	6	6	6	77	6
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=10)	10	0	40	50	0

De tre forrige tabellene gir en klar indikasjon på at deling av barnetrinnet i to avdelinger har vært vellykket.

Én eller to skoler?

Hva så med samlingen av barnetrinn og ungdomstrinn til én kombinert skole? De resterende påstandene i undersøkelsen dreide seg direkte eller indirekte om hva de ansatte mener om dette. En kombinert skole blir en større skole, slik at den øverste ledelsen får flere ansatte å forholde seg til. Til gjengjeld har det blitt flere ledere, med tre avdelingsledere til å supplere rektors ledelse av skolen. Tabell 36 viser hva de ansatte mener er best for å oppnå god kontakt mellom ledelsen og de ansatte. Selv om det er betydelig uenighet blant de ansatte, gir et klart flertall uttrykk for at en delt løsning gir best kontakt med ledelsen.

Tabell 36 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Organisering i egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og skolens ledelse.*

Organisering i egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og skolens ledelse	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere ved Froland skole (N=52)	54	14	8	12	14
Andre ansatte ved Froland skole (N=16)	44	25	6	25	0
Alle ansatte ved Froland skole (N=69)	51	17	7	15	10

Vi ser av tabell 37 at blant lærerne er det de som er knyttet til 1.-4. trinn som er klare på at en delt løsning gir best kontakt med ledelsen. Dernest kommer ungdomstrinnets lærere.

Tabell 37 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Organisering i egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og skolens ledelse.*

Organisering i egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og skolens ledelse	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	71	18	0	12	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	44	0	22	11	22
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=22)	55	14	9	9	14

Det er viktig at de ansatte har god kontakt med ledelsen og følges opp i det daglige arbeidet. Enda viktigere, vil nok de fleste si, er det at skolen organiseres slik at elevene blir godt ivaretatt. Overganger kan skape problem for noen barn. Internt i grunnskolen er det særlig overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn det arbeides med. Ofte er det en begrunnelse for å lage kombinerte skoler at nettopp denne overgangen skal bli enklere for elevene. Intervjuene viser at det også var slik i Froland. Tabell 38 viser at de fleste lærerne ved Froland skole har en annen oppfatning og mener at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best trygghet. Det er interessant å legge merke til at ungdomstrinnets lærere er delt omtrent på midten i dette spørsmålet.

Tabell 38 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best trygghet for elevene ved overgangen mellom barnetrinn og ungdomstrinn.*

Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best trygghet for elevene ved overgangen mellom barnetrinn og ungdomstrinn	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=16)	44	38	13	6	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	22	33	11	11	22
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=21)	19	29	29	10	14

Hva så med undervisningstilbudet til elevene, vil det påvirkes av organiseringsformen? Påstanden var at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir de beste mulighetene for å legge til rette opplæringen etter elevenes alder og modenhet. Tabell 39 viser at også her fikk delt løsning mest støtte blant lærerne. For mellomtrinnet er spredningen størst, men vi må imidlertid minne om at det bare var sju lærere fra mellomtrinnet som tok stilling til påstanden.

Tabell 39 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best mulighet for å legge til rette opplæringen etter elevenes alder og modenhet.*

Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best mulighet for å legge til rette opplæringen etter elevenes alder og modenhet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	47	35	6	12	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	11	33	11	22	22
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=21)	24	24	14	10	29

Modning og kunnskap endrer seg gjennom årene i skolen. Arbeidsmåtene som lærerne legger opp til vil derfor være tilpasset alderstrinnene. Tradisjonelt var det forholdsvis klare overganger fra småskolen til mellomtrinnet og fra mellomtrinnet til ungdomstrinnet. Tabell 40 viser lærernes syn på om det er ønskelig med klare skiller mellom barnetrinn og ungdomstrinn. Her er det lærerne fra 1.-4. trinn som i størst grad støtter klare skiller, mens flertallet av lærerne på mellomtrinnet og ungdomstrinnet ikke ønsker det.

Tabell 40 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Det er ønskelig med et klart skille i arbeidsmåtene for elever på barnetrinn og ungdomstrinn.*

Det er ønskelig med et klart skille i arbeidsmåtene for elever på barnetrinn og ungdomstrinn	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	41	24	24	12	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	11	11	33	33	11
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=21)	19	10	38	19	14

Også når det gjelder hvilken organisering som gir elever flest det beste faglige tilbudet, er det stor uenighet blant lærerne. Tabell 41 viser at det er størst andel av lærerne i 1.-4. klasse som mener at en delt løsning gir det beste faglige tilbudet. For mellomtrinnet er det en liten overvekt for en samlet løsning, mens det for ungdomstrinnet er flest som mener at en delt løsning gir det beste tilbudet.

Tabell 41 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir elever flest det beste faglige tilbudet.*

Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir elever flest det beste faglige tilbudet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=16)	50	19	13	13	6
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	11	22	22	22	22
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=20)	35	25	5	15	20

Følger det med praktiske fordeler for lærerne å organisere skolen som en kombinert skole? Tabellen under viser at hverken for flertallet av barnetrinnlærere eller ungdomstrinnlærere oppfattes dette slik. Men det er verdt å merke seg at omtrent hver femte lærer er helt eller delvis enig i påstanden.

Tabell 42 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Organisering som 1-10 skole er til praktisk nytte for personalet i undervisningen på barnetrinnet.*

Organisering som 1-10 skole er til praktisk nytte for personalet i undervisningen på barnetrinnet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	6	12	41	41	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=9)	22	11	22	33	11

Tabell 43 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Organisering som 1-10 skole er til praktisk nytte for personalet i undervisningen på ungdomstrinnet.*

Organisering som 1-10 skole er til praktisk nytte for personalet i undervisningen på ungdomstrinnet	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=21)	10	14	24	43	10

«Tidstyver» er blitt et kjent uttrykk i skoledebatten. Hvis få lærere har praktisk nytte av en kombinert skole-løsning, kan dette bety at felles møter kan føles lite hensiktsmessige i det praktiske arbeidet. Svarene på den neste påstanden synes å underbygge en slik oppfatning. Et klart flertall av lærerne i alle tre avdelingene var enige i påstanden om at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen.

Tabell 44 Tilslutning fra undervisningspersonalet til påstanden *Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen.*

Egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere på 1-4 trinn ved Froland skole (N=17)	71	12	12	18	0
Lærere på 5-7 trinn ved Froland skole (N=8)	38	25	13	13	13
Lærere på 8-10 trinn ved Froland skole (N=22)	50	23	5	9	14

Lærerne skulle også ta standpunkt til om en 1-10 skole gjør det enklere å skaffe ønsket fagkompetanse på hhv. barnetrinnet og på ungdomstrinnet. Det var stor spredning i svarene, men det var bare i ett tilfelle at et flertall var enig eller delvis enig i påstandene. Det var *ungdomstrinnets* lærere som mente at det var enklere å skaffe ønsket fagkompetanse *på barnetrinnet* i en kombinert skole. Tilsvarende mente ikke flertallet at organisering som 1-10 skole gjør det enklere å organisere bruken av spesialrom.

4.9.1 Oppsummering

Vi nærmer oss nå konklusjonen i spørreundersøkelsen. En rask oppsummering kan være at lærerne ved Froland skole skiller seg fra landsgjennomsnittet ved å mene at de i mindre grad får konstruktive tilbakemeldinger fra ledelsen, at de i mindre grad opplever at de lokale skolemyndighetene viser tillit til dere profesjonelle vurderinger, og at de i mindre grad opplever en god og åpen yttingskultur. Spesielt er det ungdomstrinnet som har disse kjennetegnene. Lærerne ved Froland skole er usikre på om læringsresultatene er tilfredsstillende. De fleste av lærerne er helt eller delvis uenige i at ledelsen har en tilfredsstillende oppfølging av de ansattes faglige samarbeid og utvikling og en liten overvekt er også uenige i at skolens ledelse har tilfredsstillende oppfølging av skolens endringsarbeid. Også på disse punktene er ungdomstrinnets lærere mest kritiske.

Organiseringen av barnetrinnet med to avdelinger synes å gi klart positive utslag når det gjelder å gi de yngste elevene et passende tilbud, og når det gjelder samarbeid med SFO. To avdelinger synes ikke å gjøre det vanskeligere å følge opp elevene gjennom hele barnetrinnet.

Det er betydelig tilslutning til at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir best kontakt mellom personalet og ledelsen og at en slik organisering gir best trygghet for elever ved overgangen mellom barnetrinn og ungdomstrinn. De fleste lærerne støtter også påstandene om at to skoler gir best mulighet for å legge til rette opplæringen etter elevenes alder og modenhet og gi elever flest det beste faglige tilbudet.

Det er stor spredning i lærernes oppfatning om ønskeligheten av et klart skille i arbeidsmåtene for elever på barnetrinn og ungdomstrinn, med et flertall i mot dette. De fleste lærerne synes å finne liten praktisk nytte i at skolen er en 1-10 skole. Flertallet mener derimot at to skoler gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen. Det er stor spredning i lærernes oppfatning av om en 1-10 skole gjør det enklere å skaffe lærere med ønsket fagkompetanse og de færreste lærerne tror at en 1-10 skole gjør det enklere å organisere bruken av spesialrom.

Avslutningsvis i spørreskjemaet tok de ansatte stilling til følgende påstand: *Froland skole bør deles i en barneskole og en ungdomsskole med hver sin rektor*. Av de 68 respondentene var 56 % helt enige og 15 % delvis enige. Som tabellen under viser, var fordelingen ikke helt den samme hos det pedagogiske personalet og andre ansatte, men i begge gruppene var flertallet helt eller delvis enige i en deling av skolen. Flest var helt eller delvis enige blant lærerne på ungdomstrinnet (82 %). Slik var det også blant lærerne med mer enn sju års tjeneste ved Froland skole (80 %), og det er nettopp disse lærerne som har forsøkt begge deler.

Tabell 45 De ansattes mening om Froland skole bør deles i en barneskole og en ungdomsskole med hver sin rektor.

Froland skole bør deles i en barneskole og en ungdomsskole med hver sin rektor	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ingen formening
Lærere ved Froland skole (N=51)	57	18	6	16	4
Andre ansatte ved Froland skole (N=16)	50	6	19	19	6
Alle ansatte ved Froland skole (N=68)	56	15	9	16	4

4.10 Anbefaling

Vi tilrår at Froland skole fortsatt organiseres som en kombinert skole. Dette rådet bygger på to forutsetninger:

- A. Problemene ved Froland skole skyldes mangelfull ledelse.
- B. Det vil nå være mer krevende å få Froland skole til å fungere tilfredsstillende om den deles i to med hver sin ledelse, enn om den fortsetter som en kombinert skole.

Ledelsen

Det synes åpenbart at hverken den kommunale ledelsen eller skolens ledelse i tilstrekkelig grad har maktet å involvere og følge opp de ansatte i prosessen mot en kombinert skole. Det er ikke uvanlig at det i organisasjoner er en viss treghet i å akseptere endringer. Spesielt på ungdomstrinnet har endringsmotstanden vært stor og vedvart i årene etter sammenslåingen. De gevinster som man kunne forvente å oppnå av et nært samarbeid mellom barnetrinn og ungdomstrinn, er i liten grad høstet. I stedet synes skepsisen å ha fått næring.

Kommunens strategiplan tegner opp en dynamisk ledelse som involverer de ansatte i utviklingen av skolen. I stedet har personalet på ungdomstrinnet opplevd at støttefunksjoner og ledelsesressurser er blitt redusert og delvis fjernet fra det utøvende nivået. De to leddene mellom rektors strategiske ledelse og lærerens undervisning er svekket. Dette har redusert mulighetene til å utøve et operativt lederskap.

- En viktig støttefunksjon i det kollegiale samarbeidet er blitt borte når koordineringsressursene i klassetrinnsteamene har blitt redusert til bare å formidle informasjon til og fra avdelingsleder og rektor.
- Avdelingslederen på ungdomstrinnet har redusert autoritet, står uten teamledere til å hjelpe seg og uten den skjermingen som ligger i å kunne disponere merkantilt personale.

Ledelse er så mye mer enn å sette mål og vurdere resultatene. En viktig side ved ledelse, spesielt i omstillingsfaser, er å lete etter muligheter og å bidra til en positiv kommunikasjon. For å være motiverende må lederne selv være motivert. Det vil alltid være noen ansatte som legger vekt på vanskelighetene og peker på hindringene. Det er en lederoppgave også å få disse med videre. Dette har ikke fungert tilfredsstillende i Froland skole.

Flertallet av de ansatte mener at Froland skole bør deles i en barneskole og en ungdomsskole. Vi må ta hensyn til bakgrunnen for dette standpunktet når vi skal vurdere hvor mye det skal vektlegges. Oppfattelsen av manglende tilbakemelding og oppfølging vil enkelt assosieres med strukturen (kombinert skole). Dette viser seg ved at flertallet både blant barnetrinnets og ungdomstrinnets lærere mener at to skoler gir best kontakt mellom personalet og skolens ledelse. Erfaringer med en tettere ledelse ville trolig ha påvirket dette resultatet.

De færreste lærerne finner praktisk nytte i å ha en 1-10 skole og mener at egne skoler for barnetrinn og ungdomstrinn gir mest effektiv tidsbruk i planlegging og samordning av undervisningen. Dette tilsier økonomisering i bruk av lærernes tid til samordning av hele skolen. Muligens bør denne samordningen i hovedsak skje på ledernivå og i forbindelse med elevenes overgang fra ett hovedtrinn til det neste.

Med bakgrunn i de hyppige lederskiftene og lederressursene som er tildelt ungdomstrinnet kan vi forstå hvorfor det har blitt som det har blitt. For mange vil nok manglende støtte fra ledelsen i det

praktiske arbeidet assosieres med sammenslåingen til en kombinert skole. Ville lærerne tatt det samme standpunktet om deling også om ledelsen hadde kunnet støtte dem bedre i det daglige arbeidet?

Aktuelle omlegginger

For de ansatte står det trolig som mest nærliggende å gå tilbake til to skoler for å rette opp en utilfredsstillende situasjon. Alternativet vil være å ruste opp dagens organisasjon. Begge deler vil kreve en del omstillinger for å bli vellykket. Enkelt satt opp kan nødvendige tiltak sammenfattes slik:

Tabell 46 Organisatorisk endringstiltak for å gi bedre oppfølging av lærerne

Organisatoriske endringstiltak	To skoler	Én skole
Heve status på stedlig leder: (Rektor eller assisterende rektor)	X	X
Oppløse felles ledelse: Felles rektorstilling faller bort	X	
Oppløse felles sekretariat: Arkiv mv. deles, personalets kompetanse og arbeidskraft fordeles på de to skolene	X	
Merkantil bemanning U-trinn	X	X
Merkantil bemanning B-trinn	X	
Styrket teamledelse U-trinn	X	X
Bygningsmessig tilrettelegging for administrasjonen	X	

Uansett om man velger én eller to skoler i framtida, bør noen tiltak settes i verk. De operative lederne på hhv. barnetrinn og ungdomstrinn bør få styrket status og fullmakter, som nevnt i avsnitt 4.3.1.

På ungdomstrinnet bør den operative lederen skjermes for rutinemessige henvendelser som kan besvares av et merkantilt personale. Ungdomstrinnet bør også få styrket teamledelsen. Samlet sett vil disse tiltakene bare på ungdomstrinnet utgjøre ca. ett årsverk.

Hvis man velger en løsning med to skoler, vil omstillingene bli langt mer omfattende. Den felles rektorstillingen som faller bort, har oppgaver som i så fall må utføres parallelt av de to nye rektorene. En vesentlig del av disse oppgavene følger av at Froland er en tonivå-kommune, og de er anslått til i underkant av ett årsverk. Det vil ikke være mulig å gjøre dette uten å øke den samlede administrasjonsressursen, men en delt løsning vil også øke minimumsressursen til administrasjon med ca. et halvt årsverk, ca. 0,3 til barnetrinnet og 0,2 til ungdomstrinnet. Den merkantile bemanningen må også deles mellom barnetrinn og ungdomstrinn. Kompetansen vil dermed også bli splittet, og det vil kunne bli behov for en styrking, her anslått til 0,5 årsverk. Et forsøk på å vurdere behovet for å styrke ledelse og administrasjon kan ved de to løsningene kan se slik ut:

Tabell 47 Behov for personalressurser til administrasjon og ledelse.

	Dagens ordning (Årsverk)	Én skole justert (Årsverk)	To skoler (Årsverk)	Grunn til økning
Rektor/avdelingsleder	3,9	3,9	4,4	Større minimumsressurs
Merkantilt personale	2,3	2,8	2,8	Forværelse (U)/ Parallelt arbeid på to skoler
Teamledere/trinnledere	0,3	0,8	0,8	Styrke pedagogisk ledelse (U)
Sum	6,5	7,5	8,0	

Oppstillingen over gir ikke rom for ønsket styrking av felles administrasjon ved en felles løsning eller en overkapasitet til å dekke vakanser. Hvis dette skulle legges inn, ville det gjelde begge ordningene.

En omstilling krever ekstra innsats. Dette tilsier at man burde legge inn ekstra ressurser til pedagogisk ledelse i 2-4 år. Dette kan vurderes også i forbindelse med overgangen fra spesialundervisning utenfor klassen til styrking av opplæringstilbudet innenfor klassens ramme.

Skolebygningene er innredet for dagens organisering med én skole og én felles administrasjon utenfor undervisningsbyggene. Skoler bør ha inngangspartier hvor besøkende enkelt finner fram til «kontoret». Både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet vil dette trolig kreve omdisponeringer av en del rom. En flytting av ledelsen til inngangspartiet i første etasje vil samtidig både kunne skape større avstand til de ansattes arbeidsrom og legge beslag på verdifulle undervisningsarealer.

Froland skole bør fortsatt organiseres som en kombinert skole. Arbeidsdelingen mellom rektornivået og avdelingene er hensiktsmessig og bør fortsette, og avdelingene bør i det daglige arbeidet i større grad gjøres uavhengig av rektor og det merkantile personalet på rektors kontor. Samlet ledelsesressurs ved Froland skole bør styrkes:

1. Avdelingsledernes autoritet bør styrkes, gjerne med en ny tittel, f. eks. assisterende rektor. Rekruttering til stillingene bør skje gjennom en ekstern utlysning. Attraktiviteten og statusen bør heves ved at stillingen lønnsmessig settes nærmere rektor enn lærer. De tilsatte bør gis rektorutdanning.
2. Ledelsen ved ungdomstrinnet bør styrkes. Dette kan gjøres ved å styrke teamledelsen, slik at hvert klassetrinnsteam har en ledelsesressurs på ca. 0,2 årsverk.
3. Det etableres et forværelse i ungdomstrinnavdelingen. En av oppgavene kan være å skaffe vikarer.
4. Teamlederne bør sammen med avdelingslederne arbeide nært med de øvrige lærerne og veilede disse.
5. Rektornivået bør ha minst 1,0 årsverk til ledelse av grunnskolen og PPT.

5. Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Begrepet tilpasset opplæring er sentralt i norsk skole. § 1-3 i opplæringsloven sier at *opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten*. I opplæringslovens § 5-1 står det bl.a. at *eleva som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning*. Spesialundervisningen vil for disse elevene være en del av deres tilpassede opplæring. Både begrepenes innhold og ivaretagelsen i den praktiske hverdagen framstår som utfordringer både for forskere, lærere og politikere. I denne sammenheng vil vi ikke forsøke å gi et dekkende bilde av fagområdet, men ta for oss noen relevante problemstillinger.

I oppdraget er vi bedt om å gjennomføre en forstudie der vi kan kartlegge praksis og «terskler» for tildeling av timer til spesialundervisning. I vår gjennomgang finner vi ikke at «terskel»-begrepet er det sentrale ved mulige endringer. Skolens utfordring er først og fremst å legge til rette for flere elever innenfor klassens ramme, også om de trenger spesialundervisning. Bruken av grupper utenfor klassen bør ikke systematisk knyttes til om elevene har vedtak om spesialundervisning. Derfor kommer vi bare indirekte inn på problemstillingen med terskler for å få et enkeltvedtak om spesialundervisning.

5.1 Omfang

Mens tilpasset opplæring skal foregå i alle fag og for alle elever, vil spesialundervisningen være begrenset til et lite antall elever, gjerne i noen få fag eller emner. Omfanget av spesialundervisningen vil variere over tid og fra skole til skole. En elev som får spesialundervisning i én skole ville ikke nødvendigvis fått det i en annen skole. Dette kan skyldes flere forhold, men rent prinsipielt kan man si at eleven kan ha et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i én skole, selv om han ikke har det i en annen. Skolens «ordinære opplæringstilbud» er forskjellige.

Med det som bakgrunn kan omfanget av spesialundervisning være en indikator for hvordan undervisningen i en skole er lagt opp. Som tabell 15 i kapittel 3 viser, har 11,7 % av elevene ved Froland skole spesialundervisning, mot 8,3 % på landsbasis. Figur 9 i kapittel 4 viser likevel at andelen av lærertimer til spesialundervisning ikke skiller seg like mye fra landsgjennomsnittet. Bruken av assistenter ligger imidlertid forholdsvis høyt i Froland skole. Disse forholdene tyder på at organiseringen av spesialundervisningen i Froland skole skiller seg betydelig fra det vi finner i landet for øvrig.

GSI-tallene viser dessuten at antall tilmeldte til PPT er langt større enn vanlig ellers i landet. PPT har 40-60 nyhenvisninger årlig. Hvis ikke mange av disse er henvisninger av elever hvor PPT tidligere har lukket saker, tilsier dette at i det lange løp blir over halvparten av alle barn i Froland henvist til PPT.

5.2 Organisering

I Froland skole var det skoleåret 2013/14 ca. 24 % flere lærertimer til ordinær undervisning enn antall timer i klassene. Dette er tall som skolen har rapportert til GSI. Det betyr at man kan ha en ekstra lærer til stede (eller deling av klassen) i ca. hver fjerde undervisningstime. Det var dessuten en lærertime til spesialundervisning i ca. 25 % av undervisningstimene. Assistentressursen var slik at det var en assistent til støtte i vanlig undervisning i ca. 7 % av timene og til støtte til spesialundervisning i ca. 80 % av timene. I gjennomsnitt var det dermed 2,36 voksne til stede i hver undervisningstime. Organiseringen var naturligvis ikke så enkel.

I Froland skole foregår det aller meste av spesialundervisningen i grupper utenfor klassen. På hvert klasstrinn blir undervisningen i norsk, matematikk og engelsk lagt parallelt i alle klasser. Elever med vedtak om spesialundervisning tas ut av klassen i det aktuelle faget og samles i grupper. Det vanlige i Froland skole er at elevene følger gruppa i alle timene i faget, gjerne hele skoleåret. Gjennomsnittlig har ca. 7 elever vedtak om spesialundervisning på hvert klasstrinn, og hvis vi fordeler lærertimetallet til spesialundervisning jevnt ut over alle timene i norsk, matematikk og engelsk, vil det til vanlig være nesten 1,5 lærer per time. Dette tilsier gjennomsnittlig ca. fem elever per lærer i spesialundervisningen. Skolen melder at 96 % av elevene som får spesialundervisning hovedsakelig går i grupper på 2-5 elever. Fordelingen av assistenttimer er litt vanskeligere å få oversikt over, siden disse også arbeider i vanlig klasse. Skolen opplyser at assistentene bare brukes i spesialundervisning i andre fag enn norsk, matematikk og engelsk.

Opplæringslovens § 8-2 gir en anvisning om organisering av elevene i klasser/basisgrupper og andre grupper:

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Kunnskapsdepartementet la 6. august 2014 en veileder om disse forholdene på sin hjemmeside, *Veiledning om organisering av elevene*. På side 4 i denne veilederen minnes det om at skolen *må ha et bevisst og gjennomtenkt forhold til hvordan opplæringen organiseres. Det er viktig at det over tid ikke utvikler seg en praksis der lovens fellesskapsintensjon blir undergravid*. Departementet avviser ikke at elevene tidvis kan organiseres etter faglig nivå, men peker på at vurderingen av behovet for dette skjer jevnlig og at dette skjer fleksibelt og i mest mulig begrenset tid.

Departementet framholder på s. 5 i veilederen at det ikke er nødvendig med et enkeltvedtak om spesialundervisning for at en elev i deler av tiden skal delta i en gruppe utenfor klassen. Forutsetningen er at elevens behov for sosial tilhørighet er ivaretatt. Dessuten skal skolen ha vurdert å styrke opplæringen i vanlig klasse med ekstra lærerressurser før eleven tas ut i gruppe.

5.3 Systemarbeid

Froland PPT omtales nærmere i kapittel 6.2. Vi ser at bemanningen er noe bedre enn gjennomsnittlig for landet for øvrig. I opplæringsloven framholdes to arbeidsområder, systemarbeid og sakkyndige vurderinger.

Systemarbeidet har som hensikt å endre rammer og rutiner i skolen. Det betyr at skolen gjør endringer i sin måte å organisere opplæringen på. Eksempler på det kan være endringer i begynneropplæringen i lesing eller hjelp med å ta i bruk vurderingsforskriften. Systemarbeid kan f. eks. også gjelde måten man organiserer skoledagen på eller hvordan man deler elever inn i grupper.

Det er med utgangspunkt i den eksisterende organiseringen at PPT utarbeider en sakkyndig uttalelse om spesialundervisning. Det er også innenfor det eksisterende systemet at PPT veileder skolen om opplæringstilbudet til en enkelt elev.

Noen ganger bør man se skolens og PP-tjenestens virksomhet og deres samspill i perspektiv. Setter skolens praksis for snevre rammer for hvilke tilrådinger PPT kan utarbeide? Eller motsatt, fører tilrådingene fra PPT til å opprettholde den pedagogiske og organisatoriske praksisen i skolen?

Det er flere grunner til å se på samspillet mellom PP-tjenesten og Froland skole nå:

1. Antall elever med enkeltvedtak er svært høyt. Elevene får spesialundervisningen i hovedsak utenfor klassen og gjennomgående i langt flere timer enn i landet for øvrig.
2. Læringsresultatene, slik de dokumenteres gjennom nasjonale prøver, er ikke så gode som ønskelig.
3. Lærerne gir i uttrykk for en vanskelig arbeidssituasjon med til dels store grupper i spesialundervisningen.
4. Mange elever fjernes fra sitt naturlige klassemiljø i store deler av skoledagen.

NOU 2009: 18 Rett til læring (Midtlyngutvalget) peker på at PP-tjenesten i Norge lenge har ønsket en vridning av arbeidet til å bruke mer tid til systemrettet arbeid og mindre tid til individrettet arbeid. Noen steder har dette lyktes bra, men ikke i alle kommuner. Det kan i alminnelighet synes som om to forhold påvirker PP-tjenestens systemarbeid: tidspress og manglende interesse i skolen. Tidspresset begrunnes med mange henvisninger for sakkyndig vurdering.

Skolens manglende interesse for et systemarbeid sammen med PP-tjenesten kan ha flere grunner. Generelt kan man si at det kreves noen form for overskudd for å ta seg tid til å reflektere over egne rutiner. Det må settes av tid til samlet refleksjon. For Froland skole kan arbeidet med ståstedsanalysen være en god anledning.

Et systemarbeid kommer ikke i gang uten at noen tar initiativet og ledelsen tar ansvaret for at det gjennomføres. Froland har felles virksomhetsleder for PP-tjenesten og Froland skole. Dermed kan et initiativ til et systemarbeid hvor PP-tjenesten deltar, følges opp administrativt og koordineres langt enklere enn i kommuner med delt ledelse og dermed mulighet for ulike prioriteringer. Froland PPT har også tilstrekkelig kapasitet til å gjøre sin del av arbeidet, hvis de får et normalt antall henvisninger.

5.3.1 Inkludering

I intervjuene har det vært gitt uttrykk for at skolen har for få lærere og at det har vært en negativ utvikling mht. personalressurser. Vi har i tidligere kapitler ikke funnet belegg for denne oppfatningen. Det har også vært uttrykt uro for at spesialundervisningsgruppene på enkelte trinn blir for store. Det er imidlertid svært få utsagn eller spørsmål knyttet til rutiner og praksis når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen fra andre enn ledelsen på skolenivå og kommunenivå.

Inkluderingsbegrepet har ikke vært hyppig brukt av de intervjuede knyttet til Froland skole. Begrepet kan oppfattes som vagt og honnørord-preget, men det er sentralt i den pedagogiske debatten i Norge og Europa.

Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Hedmark utarbeidet i 2014 en veileder for kommunene i Telemark (Nordahl 2014).

I denne veilederen, kalt *Prinsipper og prosedyrer for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, beskriver man fire områder for inkludering i skolen:

- Fysisk inkludering (deltakelse i den enkelte skole og barnehage)
- Sosial inkludering (deltakelse i fellesskapet sammen med andre)
- Faglig/pedagogisk inkludering (deltakelse i faglige/pedagogiske aktiviteter med et faktisk læringsutbytte)
- Psykisk inkludering (opplevd inkludering av barn og unge)

Denne forståelsen av inkludering får praktiske konsekvenser i skolens og PP-tjenestens arbeid med den enkelte.

I førtilmeldingsfasen omkring spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er det avgjørende viktig å drøfte både faglig, sosial og psykisk inkludering for de barn/elever dette gjelder. Det er f.eks. mulig at eventuell spesialundervisning kan ha negative konsekvenser for både sosial og opplevd inkludering. Slike forhold bør alltid vurderes. (Nordahl 2014, 12)

Vi går ut fra at også i samarbeidet mellom PP-tjenesten og skolene i Froland ligger et ønske om inkludering til grunn for vurderingene. Ingen ønsker «ekskludering» av noen elever fra det fellesskapet som klassen utgjør. Når resultatet likevel blir at forholdsvis mange elever forholdsvis lenge får en forholdsvis stor del av undervisningen utenfor klassen, er det grunn til å revurdere rammer og rutiner. Vårt inntrykk er at fast etablerte spesialgrupper på alle trinn har skapt lite rom (få ressurser) i den enkelte klasse til å gi elever med særlige behov og forutsetninger et tilfredsstillende tilbud. Dermed har PP-tjenesten gitt tilråding om spesialundervisning i små grupper til elever som under andre omstendigheter ikke skulle trenge det.

5.3.2 Tiltak

Vi har påpekt noen grunner til å revurdere dagens organisering av tilpasset opplæring med spesialundervisning i hovedsak lagt til grupper utenfor klassen. Hva er det som opprettholder dagens praksis?

I kommuner med flere skoler som skal dele på budsjettmidler kan det være økonomisk fordelaktig for den enkelte skolen å definere mange elever som specialelever. Vi har ikke grunn til å tro at dette gjelder Froland kommune. I Froland kommune med én stor skole vil det være viktigere at politisk og administrativ ledelse i kommunen forsikrer om at en omlegging ikke skal føre til reduserte ressurser til skolen. Dette kan hjelpe på motivasjonen for å gjøre endringer.

Internt i skolene kan lærere i «vanlig klasse» se fordeler ved at elever som krever særlig mye oppfølging får et tilbud utenfor klassen. Etterhvert har trolig dette ført til færre ressurser i klassen - til delingstimer eller å ha to lærere i klassen noen timer. Dette forsterker igjen behovet for at «andre» tar ansvaret for elever med særlige behov. Vi får dermed en negativ spiral. Denne beskrivelsen synes å kunne passe for Froland skole. Det finnes trolig flere veier ut av en slik situasjon:

- Man kan gjøre et vedtak om helt eller delvis oppløsning av spesialgruppene og samtidig overføre elevene og lærerne til klassene.

- Man kan bevilge så store ressurser at man i en overgangsfase både kan opprettholde spesialgruppene og samtidig bygge opp et bredt tilbud innenfor klassens ramme. Ved en gradvis tilbakeføring av elevene vil spesialgruppene langt på vei tømmes.
- Man kan gå trinnvis fram slik at man første år helt eller delvis fjerner spesialgruppene for første, andre, femte og åttende trinn. Disse elevene fortsetter deretter med samme organisering når de blir eldre. Hvis man også de to neste årene helt eller delvis fjerner spesialgruppene for første, femte og åttende trinn, vil man det tredje skoleåret ha gjennomført endringene.

Vi anbefaler ikke den første metoden Både for elever og lærere kan det være vanskelig å gjennomføre endringene midt i et hovedtrinn. Den andre metoden kan synes unødvendig kostbar. En trinnvis tilnærming gir trolig best oversikt og trygghet for alle parter og vil antagelig være mest praktisk også for PP-tjenesten.

PP-tjenesten vurderer behovet for spesialundervisning ut fra spørsmålet om eleven har, eller kan få et tilfredsstillende utbytte av det vanlige opplæringstilbudet. Med få ressurser i klassen vil det oftere være behov for spesialundervisning enn om ressursene ble i klassen og ikke var overført til gruppene. Siden skolen gir et styrket tilbud i grupper utenfor klassen, blir også dette resultatet i tilrådingen. Hvis skolen arbeider med en hel eller delvis avvikling av de permanente spesialgruppene, må PP-tjenesten bidra både gjennom sine tilrådinge og med veiledning til skolen om hvordan elevene best kan ivaretas innenfor klassens ramme.

Froland skole har forholdsvis mange assistenter. Det bør vurderes om deler av disse ressursene kan omgjøres til lærerstillinger for å styrke undervisningen i klassene. I intervjuene blir det av flere uttalt at ikke alle lærere har kompetansen til å gi tilpasset opplæring til alle elevene. Kanskje har langvarig praksis med spesialgrupper snevret inn lærernes erfaringer på dette feltet. På den annen side blir det framholdt at Froland skole deltar i prosjektet *Ungdomstrinn i utvikling*. Også barnetrinnets lærere har fått del i denne opplæringen. Prosjektet har fire satsningsområder: klasseledelse, regning, lesing og skriving. På alle disse områdene tar man sikte på å utvide lærerens kompetanse til å nå elever med ulike forutsetninger. Dermed er skolen allerede i gang med et tiltak som bidrar til å fjerne en hindring for en omlegging. Trolig må denne kompetanseutviklingen forsterkes og mer direkte henvende seg til lærere på alle klassetrinn.

Holdninger kan være den viktigste opprettholdende faktoren. Når man med stor personlig innsats i årevis har arbeidet innenfor én forståelsesramme, vil det være mentale hindringer mot å gi opp denne. Arbeidet med å få de ansatte til å akseptere at en inkluderende praksis både er mulig og gir bedre læringsresultater vil være viktig, selv om det kan være vanskelig. Trolig vil man også møte motforestillinger blant foreldre og politikere. Orienteringsmøter kan ha verdi, men for de ansatte vil det trolig være viktigere med besøk fra, og studieturer til, skoler som har en mer inkluderende praksis.

5.3.3 Ledelse

Det er skolens ledelse som må gjøre vedtak om en omorganisering av tilbudet til elever med særlig behov. Skolens rektor og «avdelingslederne» vil ha ansvaret for gjennomføringen, men ledergruppa har allerede betydelige utfordringer og kan trenge hjelp i dette arbeidet. Erfaring viser at en omlegging av praksis lett kan renne ut i sanden hvis den ikke har en pådriver, og de involverte ikke har en hjelper. Det bør vurderes å engasjere en «prosjektleder» for tre år til å bistå i omstillingen. Det kan også være tjenlig med et samarbeid med andre kommuner i regionen som arbeider

med tilsvarende problemstillinger, og med et kompetansemiljø for praktisk pedagogikk og spesialundervisning.

6. Organisering av kulturskolen, PP-tjenesten og voksenopplæringen

Enhetsleder for Froland skole (rektor) er også enhetsleder for Froland kulturskole, Froland PP-tjeneste og Froland voksenopplæring. Grunnskolevirksomheten er den langt største når det gjelder budsjett og tilsatte. Den tar derfor også den største delen av virksomhetslederens oppmerksomhet og tid. Dagens rektor anslår at 90 % av hans tid går til grunnskolen. Fordelingen av tidsbruken ved rektors sekretariat på 2,3 årsverk er mindre klar. De tre enhetene er svært forskjellige når det gjelder forholdet til elever/klienter, arbeidsform og de ansattes stillingsstørrelse og tilknytning.

6.1 Kulturskolen

Froland kulturskole har vært lagt inn under Froland skole siden 2003. Kulturskolen har lokalene i tilknytning til ungdomstrinnet, med delvis sambruk.

6.1.1 Formål

Kulturskolen er lovpålagt siden 1997 og hjemlet i opplæringslovens § 13-6:

Alle kommunar skal aleine eller i samarbeid med andre kommunar ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles.

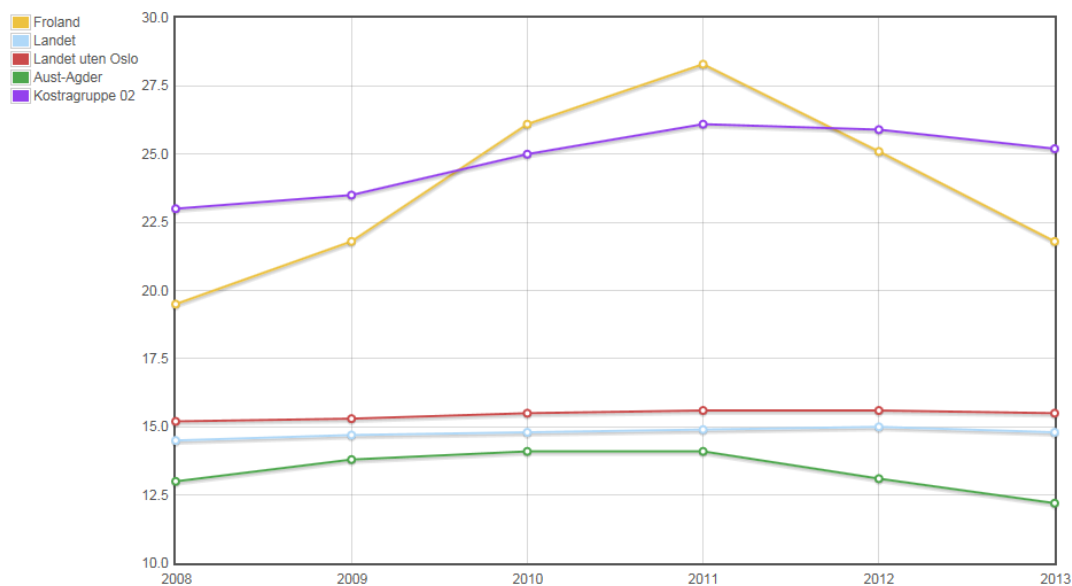
Kulturskolen har ingen vedtatt formålsparagraf, men i Kulturutredningen 2014 (NOU 2013: 4 s 257) ble det lagt vekt på fire mål:

- Dannelsesmål om at kulturskolen skal bidra til utvikling av skapende evner og identitet hos elever.
- Breddemål om at kulturskolen skal bidra til at alle barn skal få oppfylt sin rett til deltakelse i kunstnerisk virksomhet.
- Barn med særlige begavelser skal få mulighet til å utvikle sine kunstneriske talenter.
- Kulturskolen skal fungere som kulturfaglige ressursentre i det lokale skole- og kulturlivet.

Det siste kan være spesielt viktig, pga. nedbyggingen av de estetiske fagene i grunnskolen de siste to tiårene. Kulturskolene kan derfor fungere som et ressursenter for skolene og i samarbeid med disse bl. a. arrangere forestillinger, utstillinger og konserter.

6.1.2 Omfang

Skoleåret 2013/14 hadde kulturskolen 136 elever, hvorav 123 i grunnskolealder og 13 eldre. Figur 13 viser at toppåret var 2011. Froland har ligget omtrent på nivå med andre KOSTRAGruppe 2 kommuner, men langt over Aust-Agder og landet for øvrig.



Figur 13 Utviklingen i andel elever i grunnskolealder i kommunens musikk- og kulturskole, av antall barn i alderen 6-15 år (%). Kilde: KOSTRA 2013

Bemanningen i 2013/14 var på ca. 3 årsverk, hvorav 0,5 årsverk var avsatt til ledelse. Av 1 853 undervisningstimer var ca. 80 % i musikk, ca. 12 % i visuelle kunsthøgskole og ca. 8 % i dans. Kommunen brukte ca. 9,3 % av kultursektorens netto driftsutgifter til kulturskolen, mot 13,3 % på landsbasis. Regnskapet for 2013 viser ca. 2,3 millioner kroner i utgifter.

6.1.3 Elevtilknytning

Rekruttering av elever oppleves nå som en utfordring ved Froland kulturskole. Tilbudene i kulturskolen mangler jevnt over elever. Det er kun for undervisning på piano at kulturskolen har venteliste. Nedgang i elevtall kan ha flere årsaker. Avdelingsleder peker på at det kan skyldes skifte av lærere som har hatt nær tilknytning til elevene, økning i elevbetaling, rikelig med fritidstilbud (fortrinnsvis innen idrett) ellers i kommunen, eller det som oppfattes som en grunnskole der kunstneriske aktiviteter i økende grad har lav status og prioritering.

De fleste elevene ved Froland kulturskole er i grunnskolealder. Det betyr at ca. 90 % av elevene i kulturskolen også er elever ved Froland skole. Dermed vil elevene være i et kjent miljø, og noen kan få undervisning i direkte tilknytning til skoledagen.

Kulturskolen har ved overkapasitet på lærerkrefter benyttet disse inn i musikkundervisningen i skolen. Utfordringen for kulturskolen er at de ikke får noen inntekter fra dette. Her ser vi et potensial for å lage en type flytsone på for eksempel 20 eller 30 % av et årsverk mellom Froland skole og kulturskolen. Froland skole kan utnytte overkapasitet blant lærerkrefter i kulturskolen i sin undervisning. Finansiering kan for eksempel løses ved at Froland skole deler utgiftene for tjenestene kulturskolen på denne måten leverer til skolens elever.

Kulturskolen samarbeider med skolekorpset om dirigent og noe instrumentopplæring.

6.1.4 Ansatte

Kulturskolen baserer seg på ansatte i varierende delstillinger for å kunne dekke de mange instrumenter og aktiviteter som etterspørres. Andre ansatte enn kulturskolelederen har delstillinger, gjerne i størrelsesorden 20-40 %.

De ansatte kommer ofte fra miljøer utenfor Froland og har jevnt over høy musikkfaglig kompetanse på sitt felt. I liten utstrekning har det vært felles lærerstillinger for kulturskolen og grunnskolen.

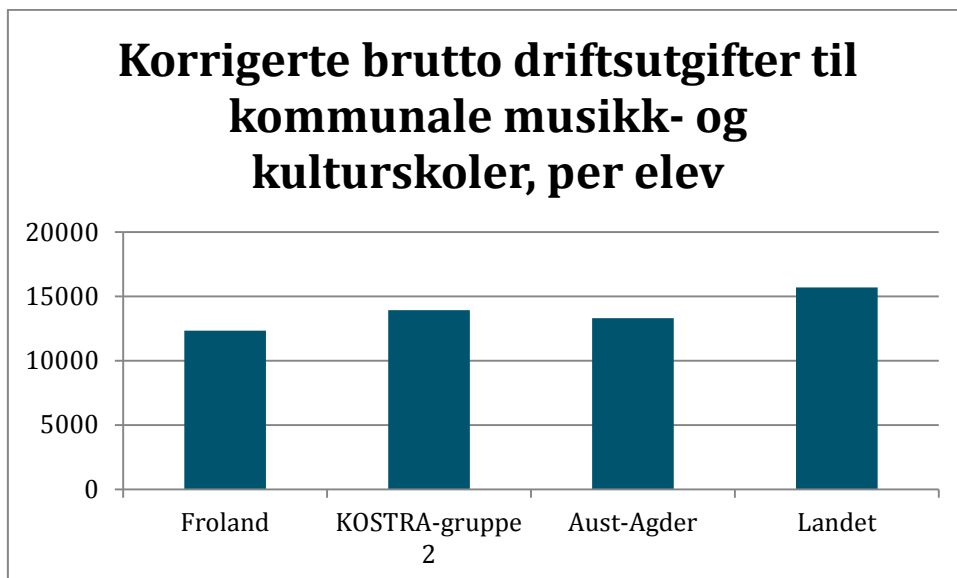
6.1.5 Ledelse

Kulturskolen har en avdelingsleder med 50 % av årsverket satt av til å administrere kulturskoleaktivitetene. Kulturskolelederen underviser 12 % i kulturskolen. Resten av årsverket til kulturskoleleder er lønnet av Froland skole, hvor hun arbeider 10 % som kulturkontakt, 20 % med Den kulturelle skolesekken og 8 % med undervisning i skolen. Ledelsen av kulturskolen foregår i det daglige uavhengig av skolens rektor. Kontakten og samarbeidet med de grunnskoleansatte oppfattes som mangelfullt. Det er ingen motstand i grunnskolen mot å samarbeide, men andre oppgaver tar interessen og tida til de ansatte. Prosjekter med ekstern finansiering blir gjennomført, men kulturskolen påvirker grunnskolens virksomhet i liten grad i det daglige.

6.1.6 Alternativ tilknytning

I noen kommuner er kulturskolen knyttet opp mot kulturavdelingen i kommunen. Noen slik tilknytning synes ikke mulig i Froland. Innenfor kommunen er derfor alternativene enten fortsatt å være knyttet opp mot Froland skole eller å være en egen virksomhet med egen kulturskolerektor. Et tredje alternativ kan være å gå inn i en interkommunal kulturskole, eventuelt å kjøpe tjenestene fra en nabokommune.

Figur 14 viser at Froland kulturskole driver forholdsvis rimelig. Hver elev kostet ca. kr 12 348 i Froland i 2013. Dette var lavere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 2, Aust-Agder og Landet for øvrig.



Figur 14 Korrigerede driftsutgifter (kr) per elev i kulturskolen. Kilde: Kostra 2013

En rekke steder i landet har nabokommuner organisert interkommunale kulturskoler. Formålet med dette synes ikke å være å samle elevene på færre undervisningssteder. Det vanlige synes å være at undervisningen foregår på de samme stedene som før samlingen. Interkommunale kulturskoler kan være til hjelp når man skal rekruttere og beholde lærere. Rekruttering av kompetente lærere synes ikke å være et problem i Froland kulturskole. I større grad må mangelfull kontakt med grunnskolen og for tiden liten rekruttering av elever oppfattes som en utfordring. Trolig vil ikke dette bedre seg med en interkommunal kulturskole, hvor ledelsen ventelig vil sitte i en annen kommune.

Likevel kan det lønne seg for Froland kulturskole å samarbeide med nabokommuner om lærerressurser. Dette kan gjøres ved at en lærer er ansatt i én kulturskole og leies ut til en annen, eller ved at læreren er ansatt i delstillinger i flere kulturskoler. Froland kulturskole har til en viss grad benyttet seg av begge disse mulighetene. Intensjonsavtaler med nabokommuner om utveksling av lærerressurser vil kunne redusere sårbarheten som en liten enhet som Froland skole har ved overkapasitet eller underkapasitet på lærerkrefter. Tilfeldige variasjoner i elevtilstrømmingen fra ett år til et annet vil også i noen grad bli redusert ved at samme lærer underviser i flere kommuner. Med et større elevtall samlet sett, vil også lærerne få større stillinger.

Froland kulturskole samarbeider med andre kulturskoler i Agder om en ordning for barn med særlige begavelser. Lørdagsskolen er et tilbud til særlig talentfulle elever mellom 11 og 16 år der de får gratis undervisning sju ganger i semesteret. Dette tilbudet er lokalisert til Arendal og Kristiansand. Froland kulturskole ivaretar på denne måten den tredje målsetningen i Kulturutredningen 2014 ved å samarbeide med andre kulturskoler.

Dannelsesmålet, breddemålet og målet om å fungere som et kulturfaglig ressurscenter i det lokale skole- og kulturlivet kan trolig best nås gjennom et tettere samarbeid mellom kulturskolelederen og de lokale avdelingslederne og lærerne som underviser i kunst og håndverk og musikk i Froland skole. Dette tilsier ikke at en skal fjerne seg organisatorisk fra Froland skole. Det må arbeides med å bli mer synlig i skolen, for eksempel ved å opprette noen faste kontaktpunkter mellom begynnertrinn, mellomtrinn, ungdomstrinn og kulturskolen. Her ser vi også fordeler ved at kulturskolelede-

ren er ansatt både i kulturskolen og i Froland skole, og dermed lettere kan fungere som en brobygger mellom disse.

Et område med ca. tre årsverk blir en svært liten virksomhet. En rektor for en frittstående kulturskole vil måtte ha en fast tilknytning til et merkantilt miljø som tar seg av postjournal, arkivtjenester, regnskaps- og budsjetteringsrutiner. Froland skole har et slikt miljø.

På denne bakgrunn vil vi anbefale at kulturskolen fortsatt er knyttet opp mot rektor ved Froland skole.

6.2 PP-tjenesten

Froland kommune har en egen PP-tjeneste som siden 2008 er lagt inn under Froland skole. PP-tjenesten har lokaler i barneskolebygningen.

6.2.1 Formål

PP-tjenesten er hjemlet i § 5-6 i opplæringsloven:

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta

Hva arbeider PP-tjenesten med? En grov inndeling kan være

- arbeid med barn/elever
- utarbeide sakkyndige uttalelser
- veiledning av foreldre,
- veiledning av skole/barnehage
- systemarbeid i skolen (kompetanse- og organisasjonsutvikling)

Det er vanskelig å sette klare skiller mellom disse aktivitetene, siden arbeid med elever og å utarbeide sakkyndige uttalelser f. eks. kan overlapse med veiledning av foreldre eller barnehage/skole. Slik kan også systemarbeid i skolen overlapse arbeidet med å veilede skolen. Vi vil likevel framheve det prinsipielle skillet mellom systemarbeid og de øvrige arbeidsoppgavene. Som beskrevet i kapittel 5 er det behov for at Froland PPT sammen med Froland skole revurderer organiseringen av tilpasset opplæring med spesialundervisning.

6.2.2 Omfang

Froland PP-tjeneste har 2,8 årsverk fagstillinger og 0,6 årsverk sekretær. Lederressursen er ikke klart avgrenset, men den går inn i ressursen til fagstillinger og anslås til 0,2 årsverk. Hvordan er denne bemanningen sammenlignet med resten av landet?

Landsgjennomsnittet for antall barn per fagårsverk i 2007 var 656. Med ca. 75 barn per års-kull i gjennomsnitt i Froland, skulle dette tilsi behov for i underkant av to fagårsverk.

I gjennomsnitt er det ca. 3000 innbyggere per fagårsverk på landsbasis. Også det skulle tilsi i underkant av to fagårsverk ved Froland PPT. Hvis vi justerer for at Froland har noen flere barn etter folketallet enn gjennomsnittet for landet, kommer vi til at Froland PPT skulle ha like i overkant av to fagårsverk.

Tallene over tilsier at Froland PPT har noe over gjennomsnittlig god bemanning, også hvis vi trekker fra 0,4 årsverk til logopedi. Brukerne setter stor pris på den servicen de får fra PP-tjenesten. Uakseptable ventetider synes ikke å være noen aktuell problemstilling. I intervjuene får Froland PPT skryt for raske tilbakemeldinger og god faglighet.

6.2.3 Elevtilknytning

I hovedsak skjer tilmelding til PP-tjenesten gjennom skolen eller barnehagen. Som nevnt i kapittel 5 er det langt flere tilmeldinger til Froland PPT enn hva barnetallet skulle tilsi, hvis vi sammenligner med landet for øvrig.

6.2.4 Ansatte

Froland PPT har en sekretær i 60 % stilling og 2,8 årsverk fagstillinger fordelt på tre ansatte. Alle de fagansatte har utdanning på minst mastergradsnivå, noe som er betydelig bedre enn i landet for øvrig.

6.2.5 Ledelse

PPT har en avdelingsleder med anslagsvis 20 % av årsverket brukt til å administrere PP-tjenesten. Ledelsen foregår i det daglige uavhengig av skolens rektor. PPT har eget arkiv, men i budsjettsaker er tjenesten lagt til skolens rektor og skolens merkantile avdeling.

6.2.6 Alternativ tilknytning

Tidligere var PPT et eget virksomhetsområde i kommunen. Det har vært vurdert å knytte PPT til virksomhet for velferd, barnevern og helse, men man valgte å legge Froland PPT til virksomhetsleder for Froland skole. Et fjerde alternativ kan være å gå inn i en interkommunal PP-tjeneste.

En rekke steder i landet har nabokommuner organisert interkommunale PP-tjenester. Formålet med dette synes å være at større PP-kontorer lettere knytter til seg kvalifiserte ansatte og man kan få en større faglig bredde i kompetansen. Ulempene med en slik ordning er først og fremst lengre reiser. Tilgangen til flere fagpersoner med ulik spisskompetanse kan være gunstig i en del utredninger, men kan samtidig føre til redusert kontinuitet og kjennskap i samarbeidet mellom den enkelte skolen eller barnehagen og PP-tjenesten.

Felles virksomhetsleder for PP-tjenesten og Froland skole kunne tenkes å medføre at de fagansatte i PPT ble påvirket av skolens rektor i utredningen av enkeltsaker. Vi har fått bekreftet at en slik påvirkning ikke finner sted.

Rekrutteringen av fagansatte synes ikke å være hovedproblemet i Froland PPT. Kontinuiteten i arbeidet synes å være utmerket, og med plassering i den største skolen er tidsbruken til reiser minimal.

Selv om PP-tjenesten ikke er samlokalisert med barnevern, helsesøster og fysio-/ergoterapeut, synes samarbeidet å være nært og godt.

Faglig bredde kan være en utfordring for små PP-tjenester. Spesiell kompetanse kan innhentes ved å kjøpe tjenester, gjerne fra et nærliggende og større PP-kontor. Dette er en smidigere ordning enn å bli innlemmet i det større kontoret, men mindre forutsigbar.

I kapittel 5 har vi drøftet utfordringene i Froland skole når det gjelder organiseringen av tilpasset opplæring og spesialundervisning. De nærmeste årene synes den største utfordringen for Froland PPT å delta i et systemarbeid som øker bredden i ordinær undervisning ved Froland skole og dermed reduserer antall enkeltvedtak om spesialundervisning. Felles ledelse og plassering i skolen vil være en fordel i den sammenheng. Vi anbefaler derfor at den organisatoriske tilknytningen fortsetter.

6.3 Voksenopplæringen

Froland voksenopplæring har vært lagt inn under Froland skole siden 2007. Voksenopplæringen har lokaler i tilknytning til ungdomstrinnbygget. Virksomheten er nå blitt så liten at man bør vurderes å legge den ned som egen avdeling.

6.3.1 Formål

En kommunal voksenopplæring kan ha en rekke oppgaver, men det vanlige er å ivareta tre kommunale forpliktelser:

- Grunnskoleopplæring: Å gi alle som er over opplæringspliktig alder og som trenger grunnskoleopplæring, en opplæring som gjør dem i stand til å komme inn på en videregående opplæring.
- Spesialundervisning: Å gi voksne som har særlige behov en tilpasset opplæring som er med på å utvikle, eller holde ved like grunnleggende ferdigheter.
- Norskopplæring: Å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Den kommunale voksenopplæringen er hjemlet både i opplæringsloven og i introduksjonsloven. I § 4A-1 i opplæringsloven står følgende:

Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring ...

Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.

Det er eit vilkår for rett til grunnskoleopplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Dei som er over opplæringspliktig alder, og som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, har likevel berre rett til grunnskoleopplæring etter denne paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. ...

I § 4A-2 står følgende om rett til spesialundervisning på grunnskolens område:

Vaksne som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for vaksne, har rett til spesialundervisning.

Vaksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring.

...

Introduksjonsloven § 17 gir både en rett og en plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

En utlending mellom 55 og 67 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i bokstav a eller b har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring som nevnt i første ledd.

Rammen for opplæring kan utvides med 2 400 timer, dersom det er behov for det. Lovens § 18 gir kommunen ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men det står likevel at opplæringen kan gis av andre som kommunen godkjenner. I en del regioner er voksenopplæringen organisert interkommunalt.

6.3.2 Omfang og elevtilknytning

Siden voksenopplæringen, som beskrevet over, baserer seg på elever med rettigheter, vil virksomheten variere etter behovet.

Afasi-rammede blir i Froland gitt et tilbud av logopeden knyttet til PP-tjenesten, og tilbudet organiseres derfor ikke gjennom voksenopplæringen.

Inntil nylig har voksenopplæringen hatt grupper i norsk med samfunnskunnskap for utlendinger. Her har både rettighetslever etter introduksjonsloven og innvandrere uten rett til gratis opplæring deltatt. Tallet på rettighetslever er indirekte bestemt gjennom kommunens bosetningsvedtak for flyktninger og asylsøkere. Med få nye bosatte de siste årene har elevtallet blitt så lite at Froland har søkt samarbeid med Arendal kommune, slik at disse elevene nå reiser til Arendal for å få sin opplæring. Dermed kan de gå inn i grupper på sitt eget nivå.

KOSTRA-statistikken over voksenopplæringens virksomhet viser ikke antall årsverk, men brutto driftsutgifter gir en antydning om at den har ligget i størrelsesorden to-tre årsverk de siste årene. Tallet på deltakere er vanskelig å tolke, muligens fordi deltakertallet kan variere betydelig i løpet av året. Det gjenstår nå et mindre antall elever som får til sammen ca. 10 undervisningstimer per uke.

Tabell 48 Omfang av voksenopplæring i Froland de fem siste årene. Kilde: KOSTRA

Voksenopplæringa	2009	2010	2011	2012	2013
Brutto driftsutgifter	1990	1958	1618	1433	1232
Netto driftsutgifter	259	103	423	276	-337

Forskjellen i brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter illustrerer at det for flere grupper gis et betydelig statstilskudd. I noen grad har også voksenopplæringen hatt deltakere med egenbetaling.

6.3.3 Ansatte og ledelse

Stillingsstørrelsen for de tilsatte reguleres etter behovet. Det betyr at voksenopplæringen nå har behov for i underkant av ett årsverk, hvorav lederen har 30 % til administrasjon. Det kan være vanskelig å holde på og å utvikle den særlige kompetansen for undervisning av voksne i et så lite miljø.

Ledelsen foregår i det daglige uavhengig av skolens rektor, men i budsjettsaker er tjenesten lagt til skolens rektor og merkantile avdeling.

6.3.4 Alternativ tilknytning

Bruttokostnadene ved å undervise ei gruppe vil stort sett være uavhengig av antallet deltakere i gruppa. Staten (IMDI) gir tilskudd for norskundervisning med samfunnskunnskap utfra antall deltakere og uavhengig av kostnadene. Netto kostnader vil derfor være små, hvis gruppa er stor. Med et stort deltakertall kan man dele inn deltakerne etter forutsetninger og nivå. Dette tilstrebes for å oppnå bedre læringsresultater. Det kan derfor både være økonomiske og pedagogiske grunner til å samle deltakere fra flere kommuner i samme voksenopplæringsenhet.

Forutsatt at behovet for opplæring etter introduksjonsloven også i framtida er liten i Froland, vil det både økonomisk og faglig være fornuftig å fortsette samarbeidet med Arendal kommune. I så fall bør det inngås en samarbeidsavtale som regulerer det økonomiske og ivaretar elevenes rettigheter. Også andre med rett til grunnskoleopplæring bør kunne få sitt tilbud i et interkommunalt samarbeid.

Avstanden mellom befolkningstygdepunktet i Froland og Arendal er 10-15 km. Det går buss ca. hver time med under 30 minutters kjøretid.

Andre voksne som har særlig behov for opplæring kan komme i en særstilling. Hvis disse likevel må kjøres til og fra undervisningen ved Froland skole, kan et interkommunalt tilbud være aktuelt. Et større fagmiljø vil på en bedre måte sikre den ønskede kompetansen enn hva man kan forvente i et lite miljø. For enkelte elever bør det vurderes om opplæringen fortsatt bør skje lokalt, om ikke nødvendigvis i skoleanlegget.

Kommunen vil ha et ansvar for å ta imot henvendelser om voksenopplæring og å videreformidle disse til riktig tilbyder. Noen må også framstå som kommunens kontaktperson og gjøre nødvendige avtaler. Vi mener at dette ansvaret bør fortsatt ligge til enhetslederen for Froland skole. Det er trolig at dette vil kreve mindre enn en 30 % stilling, men en viss styrking bør rektors kontor ha, hvis stillingen som leder av voksenopplæringen trekkes inn.

7. Forslag til tiltak

7.1 Stykkprisfinansiering

Vi foreslår at Froland skole blir stykkprisfinansiert. I stykkprisen inngår ikke kulturskolen, PPT, voksenopplæringen, SFO eller skyss av skolebarn. Disse områdene finansieres på samme måte som i dag.

Finansieringsmodellen forutsetter at ulike refusjonsinntekter tilfaller skolen på samme måte som før. Vi foreslår videre at et vektet elevtall (7/12 vår og 5/12 høst) skal ligge til grunn for beregning av budsjettrammen.

Med en stykkprisfinansiering blir rektor ansvarlig for å disponere budsjettet og gjøre prioriteringer innenfor skolens tildelte ramme. Det innebærer at skolens ledelse må vurdere hva som er en hensiktsmessig fordeling mellom administrasjon, lærerårsverk, assistentårsverk og øvrige driftskostnader. Skolens ledelse bør ha anledning til å bygge opp en buffer (akkumulert mindreforbruk) over tid. På den måten vil rektor ha mulighet til eksempelvis å foreta større innkjøp/investeringer som det ikke er rom for i et enkelt budsjettår.

Stykkprisen kan enkelt justeres i takt med pris og lønnsvekst, og eventuelt andre tekniske endringer. Stykkprisen må også justeres dersom skolen mister eller får tildelt nye faste oppgaver. Når det gjelder midlertidige oppgaver eller prosjektarbeid, bør dette kompenseres utenfor stykkprissystemet.

7.2 Kompetanse i undervisningen

Froland skole bør tilstrebe en bedre dekning i undervisningen av lærere med den forventede fagutdannelse gjennom tre tiltak:

- Ved utlysning og tilsetting prioriterer man norsk, engelsk og matematikk.
- Undervisningen på mellomtrinnet organiseres delvis etter faglærerprinsippet.
- Fast tilsatte lærere gis videreutdanning i fagene hvor skolen mangler fagkompetanse.

7.3 Organisering av grunnskolen

Froland skole bør fortsatt organiseres som en kombinert skole. Arbeidsdelingen mellom rektornivået og avdelingene er hensiktsmessig og bør fortsette, og avdelingene bør i det daglige arbeidet i større grad gjøres uavhengig av rektor og det merkantile personalet på rektors kontor. Samlet ledelsesressurs ved Froland skole bør styrkes:

- Avdelingsledernes autoritet bør styrkes, gjerne med en ny tittel, f. eks. assisterende rektor. Rekruttering til stillingene bør skje gjennom en ekstern utlysning. Attraktiviteten og statusen bør heves ved at stillingen lønnsmessig settes nærmere rektor enn lærer. De tilsatte bør gis rektorutdanning.

- Ledelsen ved ungdomstrinnet bør styrkes. Dette kan gjøres ved å styrke teamledelsen, slik at hvert klassetrinnsteam har en ledelsesressurs på ca. 0,2 årsverk.
- Det etableres et forværelse i ungdomstrinnavdelingen.
- Teamlederne bør sammen med avdelingslederne arbeide nært med de øvrige lærerne og veilede disse.
- Rektornivået bør ha minst 1,0 årsverk til ledelse av grunnskolen og PPT.

7.4 Systemarbeid

Froland skole og Froland PPT bør gjennomføre et systemarbeid for å styrke tilpasset undervisning i klassen, redusere bruken av faste grupper utenfor klassen og redusere behovet for enkeltvedtak om spesialundervisning. Skolens rektor har den overordnede ledelsen av systemarbeidet.

Det bør engasjeres en prosjektleder til å bistå skolen i omleggingsarbeidet. Det kan også være tjenlig med et samarbeid med andre kommuner i regionen som arbeider med tilsvarende problemstillinger, og med et kompetansemiljø for praktisk pedagogikk og spesialundervisning.

7.5 Froland kulturskole.

Kulturskolen har felles elever med Froland skole. Kulturskolen har kompetanse som kan berike undervisningen i skolen og på annen måte fungere som et kulturfaglig ressurscenter i skolemiljøet. Også tidvis overkapasitet i personalet kan brukes i denne sammenheng. En felles leder/kontaktperson for kulturskolen og den kulturelle skolesekken øker mulighetene for felles nytte.

Vi mener at det bør settes opp gjensidig forpliktende mål for samarbeidet mellom kulturskolen og skolen. En felles rektor vil ha den overordnede ledelsen og se til at samarbeidet blir fulgt opp. På denne bakgrunn vil vi anbefale at kulturskolen fortsatt er knyttet opp mot rektor ved Froland skole.

7.6 Froland PPT

Elevene ved Froland skole er den største gruppen som PP-tjenesten i Froland skal betjene. Uten å blande seg inn i sakkyndighetsarbeidet bør rektor som en felles enhetsleder sørge for at nødvendig systemarbeid blir gjennomført. På denne bakgrunn vil vi anbefale at PP-tjenesten fortsatt er knyttet opp mot rektor ved Froland skole.

7.7 Froland voksenopplæring.

Elevgrunnlaget ved voksenopplæringen har ikke direkte noen tilknytning til andre aktiviteter ved Froland skole. Tallet på elever varierer betydelig, og elevene har forskjellige behov. Samarbeid med Arendal voksenopplæring vil gi en større faglig bredde, samtidig som større grupper vil gi lavere kostnader per elev. På denne bakgrunn vil vi anbefale at Froland voksenopplæring legges ned.

Referanser

Direktoratet for forvaltning og IKT. Difi (2010). *Statlig styring av kommunene - Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4 ISSN 1890-6583

Falch, Torberg og Linn Renee Napers (2008). *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. SØF-rapport nr. 01/08, Trondheim. (www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Senter-for-okonomisk-forskning-SOF/Larerkompetanse-og-elevresultater-i-ungdomsskolen-2008/).

Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn. (FOR 2010-03-01 nr. 295)

Foland kommune (2013). *Strategiplanen STRATEGI- OG TILTAKSPLAN PERIODEN 2013 - 2017*

Fylkesmannen i Aust-Agder. *Fylkesmannens årsbilde 2013*

Hattie, J. A. C. (2009). *Visible learning: A Synthesis of 800+ meta-analyses on achievement*. Routledge, Oxford

KOSTRA (SSBs statistikk over kommunal tjenesteproduksjon og økonomi)

KS. *Avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet* (SFS 2213)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Proposisjon 95S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*

Kommunal- og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog - Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor (veileder)*

Kommunal- og regionaldepartementet (2004). *Resultatledelse - Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor (veileder)*

Kunnskapsdepartementet (2014) *Veiledning om organisering av elevene*.

Leuven, Edwin og Marte Rønning (2011). *Classroom Composition and Pupil Achievement*, Discussion paper no 5922, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven). (http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19980717-061.html&emne=oppl%c6ringslova*&&)

Nordahl, Thomas et al. (2014). *Prinsipper og prosedyrer for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning – Telemark fylke*. Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Hedmark

NOU 2009: 18. *Rett til læring*

NOU 2013: 4. *Kulturutredningen 2014*

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), april 2012, 2013, 2014

Respons analyse (2012). *Lærerrollen, samarbeidet med skoleeier og rektor. Undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer.*

Statens helsetilsyn. (2008). *Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.*

Senter for økonomisk forskning (SØF) (2008). *Analysen av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen.* SØF-rapport nr. 02/08.

St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen

Udir-01-2013 (Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet av 25. juni 2013)

Utdanningsdirektoratet. *Kunnskapsløftet.* (<http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/>)

Utdanningsdirektoratet(2011) (www.udir.no/Utvikling/Rektorutdanning/)

Utdanningsdirektoratet (2013). *Sprikende funn i forskning på lærertetthet.* Artikkel i serien *Forskning viser.* (www.udir.no/Tilstand/Forskning/forskning-viser/Sprikende-funn-i-forskning-pa-larertetthet/)

Utdanningsdirektoratet (2013). *Tydelig lederskap fremmer gode relasjoner, samarbeid og elevprestasjoner.* Artikkel i serien *Forskning viser.* (<http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/forskning-viser/Tydelig-lederskap-gir-gode-elevprestasjoner/>)