

## *Lokal handlefrihet under statlig kontroll*

Konsekvenser av nye bestemmelser  
om klassesdeling i grunnskolen  
03. april 2011



## ***Klassedelingsreglene ble opphevet i 2003***

### **Stortinget endret opplæringslovens kapitel 8**

- Bestemmelsen om klasser og klassesdelingstall ble opphevet og erstattet med en mer kortfattet og skjønnsbasert lovparagraf
- For at kommunene ikke skulle utnytte det økte lokale handlingsrommet til økonomisk innsparing, ba Stortinget departementet å følge opp kommunenes ressursbruk for å påse at kommunene overholdt denne forutsetningen

### **Formål**

- Legge til rette for et økt handlingsrom, slik at kommunene og skolene selv kunne styre ressurstilførselen for å øke elevenes læringsutbytte og nå målene i læreplanen
- Tidligere regelstyring skulle erstattes lokalt profesjonelt skjønn

## ***Lovendringen er satt under press etter 2003***

**Kommuneøkonomien** har vært under press i perioden

Skolesektoren har måttet ta sin del av nedskjæringene

Hovedtyngden i skolebudsjettene er personalkostnader, og voksentettheten kommer under press i en nedskjæringsprosess

**Læringsresultatene** i norsk skole middelmådig i internasjonale komparative undersøkelser

Nasjonale prøver med varierende resultater, bekrefter de internasjonale studiene.

Staten og skoleeiere med stadig klarere uttrykte mål om bedring av resultatene i skolen

**Gjeninnføring av nasjonale standarder** ønskes nå av Kunnskapsministeren

Spenning mellom statlig ønske om å kontrollere kommunene, og kommunenes sterkt uttrykte vilje til lokal styring og behov for et reelt lokalt handlingsrom

## ***FoU-prosjektet ”Konsekvenser av nye bestemmelser om klassedeling i grunnskolen”***

Rapporten behandler følgende tre hovedproblemstillinger, formulert av KS ved bestilling av FoU-prosjektet:

- Hvordan har kommunene brukt handlingsrommet som de nye klassedelingsreglene har utløst
- Har kommunene anvendt klassedelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger?
- Hvordan forvaltes lovendringen om klassedelingsregler av Utdanningsdirektorat og fylkesmennene?

## ***Statlig forvaltning av lovendringen om klassedelingsreglene***

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ved Utdanningsdirektoratet fører fylkesmennene

- a) årlig "GSI-tilsyn"** med gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå ut fra en teknisk beregning basert på skolenes innrapportering i den statlige GSI-basen.
- b) nasjonalt tilsyn** med kommunenes og skolens anvendelse av opplæringslovens § 8-2. Slikt nasjonalt tilsyn ble gjennomført av alle fylkesmannsembetene i 2009. Hovedfokus i dette tilsynet var skoleeiers forsvarlige system (jf. opplæringslovens § 13-10) i forhold til anvendelsen av bestemmelsene i opplæringslovens § 8-2.

## ***Resultater av det statlige tilsynet***

### **”GSI-tilsyn”**

De skolene som ser ut til å ha en for lav ressursbruk, og dermed muligens bryter Stortingets forutsetning for lovendringen, følges opp av fylkesmennene.

I løpet av disse årene, har det ut fra de opplysningene som ligger åpent tilgjengelig på fylkesmennenes nettsider bare blitt åpnet én tilsynssak som følge av dette GSI-tilsynet.

### **Nasjonalt tilsyn i 2009**

Hovedfokus i dette tilsynet var skoleeiers forsvarlige system (jf. opplæringslovens § 13-10) i forhold til anvendelsen av bestemmelsene i opplæringslovens § 8-2.

Dette tilsynet avdekket store mangler i kommunenes forsvarlige system, og svak samhandling mellom skolenivå og skoleeiernivå.

## ***Ulik lovforståelse***

### **Det synes å være ulik lovforståelse hos fylkesmennene og kommunene**

Skoleeierne er opptatt av å stole på, og legge til rette for, skoleledernes profesjonalitet når det gjelder vurderinger og prioriteringer knyttet opp mot organisering av elevene i grupper/klasser

Fylkesmennene er opptatt av at skoleeierne skal sikre at lovens forsvarlighetskrav blir ivaretatt gjennom klare prosedyrer bl.a. for

- hvordan skolelederne skal gå fram ved skjønnsvurderingen
- rapportering fra skolene til skoleeier
- skoleeieres oppfølging av resultatene av skjønnsvurderingen i dialog med skolene

## ***Tilsyn basert på veiledning framfor et kontrollbasert tilsyn***

- Fylkesmennene har hatt noe ulik tilnærming ved gjennomføring av det nasjonale tilsynet i 2009
- Der tilsynet kombinerer kontroll, faglig støtte og veiledning kan det se ut til at tilsynet fører både med seg økt bevissthet om skoleeiers og skolens plikter, og en læringseffekt ved å sette fokus på sentrale elementer i opplæringsloven
- Skoleeierne har behov for et tilsyn basert på veiledning, mens de hovedsakelig møter et kontrollbasert tilsyn som de opplever at det er vanskelig å anvende til kvalitetsforbedring i skolen, fordi det er vanskelig for kommunene å forstå hva tilsynsmyndighetene mener skal til for at lovbestemmelsene blir etterlevd
- Statens tilsynsarbeid kunne hatt økt verdi for kommunene dersom tilsynsmyndighetene i større grad hadde vektlagt et tilsyn basert på veiledning framfor et kontrollbasert tilsyn



## ***Hvordan kommunene har brukt handlingsrommet som de nye klassedelingsreglene har utløst***

### **Skolelederne**

- er seg bevisst sitt handlingsrom
- kan i større grad enn før tenke fleksibelt mht. organisering av undervisningen
- utøver skjønnnet mht. gruppeinndelingen med stor grad av profesjonalitet
- viser stor forståelse for hvilke momenter de bør trekke inn i sine skjønnsmessige vurderinger i forhold til lovens forsvarlighetsbegrep

### **Lovendringen ser ut til**

- å ha økt bevisstheten i forhold til hvordan skolene organiserer elevene og hvordan fleksibiliteten kan utnyttes
- å ha påvirket utbygging og renovering av skolebygg, ved at man i større grad enn tidligere tilstreber arkitektoniske løsninger som legger til rette for og stimulerer til variasjon i hvordan man grupperer elevene

## ***Kommunene har anvendt klassesdelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger***

Verken de årlige GSI-tilsynene eller det nasjonale tilsynet (2009) med kommunenes og skolens anvendelse av opplæringslovens § 8-2 gir grunnlag for å hevde at kommunene bevisst har benyttet det økte handlingsrommet som følge av lovendringen til økonomisk innsparing

Prosjektet har heller ikke gjennom de øvrige metodene (intervjuer, workshop, rektorsurvey og økonomisk analyse) kunnet påvise at kommunene bevisst har benyttet det økte handlingsrommet som følge av lovendringen til økonomisk innsparing.

Konklusjon:  
Kommunene har anvendt klassesdelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger