

# ***Lokal handlefrihet under statlig kontroll***

***Har økt lokalt handlingsrom etter  
opphevelse av klassesdelingsreglene gitt  
muligheter for bedret måloppnåelse i  
grunnskolen?***

KS FoU-prosjekt nr. 104021: "Konsekvenser av  
nye bestemmelser om klassesdeling i  
grunnskolen"

Rapporten  
undersøker  
konsekvensene av nye  
lovbestemmelser om  
klassesdeling i  
grunnskolen.

Mars 2011



Illustrasjonsfoto: PwC

---

# Innhold

Forord.....	3
Sammendrag .....	4
Organisering av prosjektet.....	7
1 Tema og problemstillinger .....	8
2 Rammer for utredningen.....	10
2.1 Metode .....	10
2.2 Avgrensninger.....	14
3 Praktisering av opplæringslovens § 8-2.....	15
3.1 Formålet med endringene i opplæringslovens kapittel 8 .....	15
3.2 Statlig tilsyn med gruppestørrelser og opplæringslovens § 8-2 .....	16
3.3 Spenningsfeltet mellom lokalt handlingsrom og statlig styring, tilsyn og kontroll. ....	25
3.4 Er opphevingen av klassedelingsreglene benyttet som innsparingstiltak? .....	39
3.5 Eventuell gjeninnføring av klassedelingsregler .....	42
4 Konklusjoner .....	44
Kildeliste.....	48
Vedlegg 1: Eksempel på rutinebeskrivelse.....	49
Vedlegg 2: Rektorsurvey .....	50

# Forord

Rapporten er resultat av et FoU-prosjekt PwC (PricewaterhouseCoopers) har utført for KS fra oktober 2010 til mars 2011. Rapporten studerer konsekvenser av nye bestemmelser om klassedeling i grunnskolen. Lovendringene i opplæringslovens kapittel 8 trådte i kraft pr 1. august 2003 og 1. august 2009.

Arbeidet er utført av Jostein Askim, Ole Kristian Grinde, Torhild Svalestuen Johannessen, Geir Årset og Dag Langfjæran i PwC, med sistnevnte som prosjektleder. Thomas Holst har vært ansvarlig partner i PwC for dette oppdraget.

Arne Rekdal Olsen har vært fagansvarlig og Ellen Dehli har vært FOU-ansvarlig på vegne av KS. Rådmannsutvalget i Sør-Trøndelag har vært KS' referansegruppe.

Vi takker KS for et spennende oppdrag og godt samarbeid underveis.

Tønsberg, 31. mars 2011  
PricewaterhouseCoopers AS

Dag Langfjæran  
Direktør

# Sammendrag

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

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

Prosjektets konklusjoner er oppsummert i rapportens kapittel 4.

## Lokal handlefrihet under statlig kontroll

I 2003 vedtok Stortinget å endre bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 8, der bestemmelsen om klasser og klassedelingstall ble opphevet og erstattet med en mer kortfattet og skjønnsbasert lovparagraf.

Hovedformålet med lovendringen var å utvide det lokale handlingsrommet gjennom at inndeling av elevene i grupper i større grad skulle foretas etter et lokalt profesjonelt skjønn med hensyn til hvordan opplæringen best kan organiseres for å nå målene. Formålet var altså å 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.

I årene etter 2003 har kommuneøkonomien av ulike årsaker vært under press, og skolesektoren har måttet ta sin del av nedskjæringene i de kommunene der det har vært nødvendig. Siden hovedtyngden i skolebudsjettene er personalkostnadene, vil voksentettheten være under press i en nedskjæringsprosess.

I samme periode har norsk skole kommet middelmådig ut i flere internasjonale komparative undersøkelser om elevenes læringsutbytte. Nasjonale prøver i sentrale fag har vist svært varierende resultater, og bidratt til å bekrefte inntrykket fra de internasjonale studiene. Nasjonale og lokale myndigheter har fått stadig klarere uttrykte mål om bedring av resultatene i skolen.

Kombinasjonen av økte ambisjoner og kommunenes varierende og til dels manglende økonomiske evne til å tilføre skolene tilstrekkelige ressurser er hovedtrekkene i bakgrunnen for at nasjonale skolemyndigheter nå ønsker en sterkere nasjonal styring av ressursene. Kunnskapsministeren ønsker nå å gjeninnføre nasjonale standarder i en eller annen form. Det ligger en betydelig spenning mellom dette statlige ønsket om å kontrollere kommunene og gjeninnføre en form for nasjonal styring, og kommunenes sterkt uttrykte vilje til lokal styring, behov for et reelt lokalt handlingsrom og til dels indignasjon over en "statlig innblanding" som de opplever som unødvendig.

Klassedelingsreglene som ble opphevet i 2003 fungert som en nasjonal standard for minimumsbemanning i skolen, og Stortinget var opptatt av at kommunene ikke skulle utnytte det økte lokale handlingsrommet til økonomisk innsparing. Stortinget ba derfor

departementet å følge opp kommunenes ressursbruk for å påse at kommunene overholdt denne forutsetningen.

Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har forvaltet lovbestemmelsen gjennom årlig overvåking av ressursinnsatsen ved å foreta en teknisk beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå basert på skolenes innrapporteringer i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). 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 fylkesmennes nettsider bare blitt åpnet én tilsynssak som følge av dette GSI-tilsynet.

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.

I tillegg til GSI-tilsynet, har det vært ført et nasjonalt koordinert 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. Dette tilsynet avdekket store mangler i kommunenes forsvarlige system, og svak samhandling mellom skolenivå og skoleeiernivå.

I spenningsfeltet mellom det lokale handlingsrommet og statlig styring, tilsyn, kontroll, og uttrykt ønske om å gjeninnføre nasjonale standarder for lærertetthet, har skolene/kommunene forvaltet lovbestemmelsene ved å utøve det lokale skjønn som loven forutsetter.

Prosjektet indikerer at skolelederne er seg bevisst sitt handlingsrom, og de opplever at de i større grad enn før har mulighet til å tenke fleksibelt når det gjelder organisering av undervisningen. I de kommunene som har deltatt i prosjektet ser det ut til at gruppeinndelingen utøves med stor grad av profesjonalitet. Skolelederne viser stor forståelse for hvilke momenter de bør trekke inn i sine skjønsmessige 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. Det ser også ut til at lovendringen har hatt effekt i forhold til 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.

Det er mulig at økt frihet til organisering av undervisningen etter lovendringen kan ha hatt positiv effekt i form av bedret læringsutbytte, men prosjektet har ikke kunnet påvise noen årsakssammenheng mellom økt lokalt handlingsrom og økt læringsutbytte.

Prosjektet kommer til de samme resultater som det nasjonale tilsynet i 2009 med hensyn til manglene i skoleeierens forsvarlige system etter lovens § 13-10. Fylkesmennes forståelse av kravene til et forsvarlig system omfatter at det skal være lagt til rette for en felles forståelse av opplæringsloven § 8-2 mellom skolene og i skolene ved at paragrafen skal være drøftet med rektorene/skolene, og at paragrafen skal være drøftet internt på skolene. Videre gjelder det manglende retningslinjer fra skoleeier til skolene om hvordan § 8-2 skal forstås og praktiseres, manglende rutiner for skolenes rapportering til skoleeier, og manglende rutiner for skoleeiers oppfølging av gruppeinndelingen gjennom dialog med skolene.

Mens 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, er fylkesmennene opptatt av at skoleeierne skal sikre at lovens forsvarlighetskrav blir ivaretatt. Det synes altså å være ulik lovforståelse hos fylkesmennene og kommunene.

# Organisering av prosjektet

"Konsekvenser av nye bestemmelser om klassedeling i grunnskolen" har vært organisert som et prosjekt med FOU ansvarlig Ellen Dehli, og Arne Rekdal Olsen som fagansvarlig i KS. Arne Rekdal Olsen har hatt det løpende ansvaret for å følge opp prosjektet vis-à-vis PwC.

KS opprettet en intern arbeidsgruppe bestående av Jorun Sandsmark og Ole Gunnar Kjosnes.

KS oppnevnte rådmannsutvalget i Sør-Trøndelag som referansegruppe. Følgende har deltatt i referansegruppemøtene:

- Michael Momyr, rådmann Roan kommune
- Grethe Metliaas, rådmann Orkdal kommune
- Torger Aarvaag , rådmann Hemne kommune
- Kai Terje Dretvik, rådmann Snillfjord kommune
- Katrine Lereggen, rådmann Skaun kommune
- Elin Rognes Solbu, for Snorre Glørstad, rådmann Trondheim kommune,
- Millian Myraunet, rådmann Sør-Trøndelag Fylkeskommune

Dag Langfjæran har vært prosjektleder i PwC, og har hatt det overordnede ansvaret for oppgave- og ressursdisponering, fremdrift og resultatoppnåelse. PwCs prosjektleder har også vært KS' kontaktperson i PwC.

I tillegg til Langfjæran har PwCs oppdragsteam bestått av Jostein Askim, Ole Kristian Grinde, Torhild Svalestuen Johannessen og Geir Årset.

Det er PwC v/Dag Langfjæran og Torhild Svalestuen Johannessen som har hatt redaktøransvaret for sluttrapporten, men innspill fra referansegruppa og KS ved fagansvarlig og arbeidsgruppen har vært en viktig kvalitetssikring av arbeidet underveis.

# 1 Tema og problemstillinger

KS ønsket å få gjennomført en undersøkelse om eventuelle konsekvenser av opphevelsen av klassesdelingsreglene i opplæringslovens kapittel 8, og formulerte følgende tre hovedproblemstillinger for prosjektet:

4. Hvordan har kommunene brukt handlingsrommet som de nye klassesdelingsreglene har utløst
5. Har kommunene anvendt klassesdelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger?
6. Hvordan forvaltes lovendringen om klassesdelingsregler av Utdanningsdirektorat og fylkesmennene?

I 2003 vedtok Stortinget å endre bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 8. Bestemmelsen om klasser og klassesdelingstall ble opphevet og erstattet med en mer kortfattet og skjønnsbasert lovparagraf. Hovedformålet med lovendringen var å utvide det lokale handlingsrommet gjennom at det i større grad ble utøvd et lokalt profesjonelt skjønn i organiseringen av opplæringen. Man ønsket å legge til rette for at kommunene og skolene selv kunne styre ressurstilførselen for å øke læringsutbytte, bedre trivselen og nå målene i læreplanen. Det lokale handlingsrommet ble videreført og forsterket gjennom innføringen av Kunnskapsløftet 2006 (LK06). Et sentralt element i reformen var at metoder og læreplanmål skulle styres lokalt og ikke detaljstyres fra sentralt hold. Parallelt med innføringen av en skjønnsbasert lovparagraf, ble det gjort presiseringer i § 8-2 der det bl.a. heter at elevgruppene "ikkje må vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg". Hva som er "forsvarleg" må vurderes lokalt over tid og fra situasjon til situasjon, og med bakgrunn i Stortingets overordnede forutsetninger som presiserte at klassesdelingsreglene ikke skulle utløse økonomiske innsparinger på kommune- og skolenivå. I 2009 kom det på bakgrunn av St.meld. nr 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*, inn en presisering i opplæringslovens § 8-2 for å ivareta elevenes sosiale tilhørighet. Klassebegrepet ble da innført på nytt.

På et overordnet nivå fastsetter opplæringslovens § 8-2 viktige presiseringer som skal være førende for kommunenes og skolenes kvalitetsutvikling, ressursbruk og fleksibilitet i organiseringen, og viktige lovmessige føringer. Kriteriene er både av en fast karakter og av mer skjønnsmessig art. Følgende kriterier ligger til grunn:

1. Skoleeier har plikt til å organisere elevene i grupper eller klasse
2. Elevene kan deles i grupper etter behov
3. Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig
4. Organiseringen skal ivareta elevenes behov for tilhørighet i et sosialt miljø
5. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet
6. Hver elev skal være knyttet til en kontaktlærer som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som angår eleven og kontakten med hjemmet

Fra KS' side er man opptatt av et sterkt lokalt selvstyre som grunnlag for et aktivt skoleeierskap som setter skolens innhold tydelig i sentrum. Videre har KS i konkurransegrunnlaget til dette FoU-prosjektet gitt føringer for prosjektets forskningsmessige utgangspunkt. På bakgrunn av dette utarbeidet PwC før prosjektoppstart noen ikke uttømmende delproblemstillinger som nyanserer hovedproblemstillingene. PwC mener at disse delproblemstillingene langt på vei vil kunne gi svar på de utfordringer som FoU-prosjektet reiser. Delproblemstillingene ble godkjent av KS i forbindelse med oppstart av prosjektet.

Delproblemstillingene blir nedenfor presentert sammen med hver hovedproblemstilling.



*Begrepet "handlingsrom" er svært sentralt i denne problemstillingen, og innholdsmessig er det interessant å vurdere begrepet opp mot implikasjoner for styring, ledelse, kunnskap, praksis og holdninger. Sentrale spørsmål kan være:*

- 1 Hvordan har skoleeier forholdt seg til opplæringsloven § 8-2 på kommunalt nivå?
- 2 Hvordan har skolelederne forholdt seg til opplæringsloven § 8-2 på organisatorisk skolenivå?
- 3 Hvordan har skolelederne og lærerne opplevd praktiseringen av § 8-2?
- 4 Har opphevingen av klassesdelingsreglene gjort det lettere å nå grunnopplæringsens mål?
- 5 Har opphevingen av klassesdelingsreglene hatt betydning for skoleutviklingsprosessene?
- 6 Har opphevingen av klassesdelingsreglene gitt større mulighet for ressursallokeringer på skolenivå?

*Stortinget har gitt føringer for at opphevingen av bestemmelsene om klassesdelingstall (jf. § 8-2 i opplæringsloven) ikke skal brukes som innsparingstiltak på kommune- og skolenivå. Forskjellige organiseringsmåter og metoder gir forskjellige effekter, og et sentralt og underliggende perspektiv er hva som fremmer og eventuelt hemmer læringsarbeidet til elevene. For å belyse denne hovedproblemstillingen, kan følgende spørsmål være sentrale:*

- 1 Har klassesdelingsreglene medført innsparinger i lærerressurser? Jf. Stortingets vedtak om at klassesdelingstallet skal være et minimum for ressurstildelingen. Hvordan kan det utvidede handlingsrommet nyttes til å få en bedre organisatorisk tilrettelegging for tilpasset opplæring?
- 2 Er det slik at bestemte måter å sette sammen grupper på (organisering) passer for de ulike målene og prinsippene i læreplanverket?
- 3 Hvordan kan organiseringen gi både lærere og elever opplevelse av et eierforhold til eget arbeid og frihet til å ta beslutninger knyttet til det daglige skolearbeidet?
- 4 Hvordan få til en best mulig samordning mellom organisering på aktivitetsnivå (det daglige læringsarbeidet) og organisering på skolenivå (organiseringen av skolen som helhet)?

*Fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet representerer den statlige tilsynsmyndigheten med utdanningssektoren i Norge, og gjennom tilsynsordningen skal fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet bl.a. vurdere om grupper av elever ikke er "større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg". Sentrale spørsmål innenfor dette området kan være:*

- 1 Har fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet gjennomført systematiske tilsyn på kommune- og skolenivå mht. klassesdelingsreglene?
- 2 Hva har tilsynene avdekket som har ført til avvik og merknader innenfor temaet?
- 3 Representerer tilsynsdokumentasjonen fra fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet klare tendenser hva angår anvendelsen av lovbestemmelsene?
- 4 Viser avholdte tilsyn i regi av fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet økonomiske innsparinger på kommune- og skolenivå som avviker fra Stortingets opprinnelige forutsetninger?

Hovedproblemstilling 1

Hvordan har kommunene brukt handlingsrommet som de nye klassesdelingsreglene har utløst?

Hovedproblemstilling 2

Har kommunene anvendt klassesdelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger?

Hovedproblemstilling 3

Hvordan forvaltes lovendringen om klassesdelingsregler av Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene?

## 2 Rammer for utredningen

I dette kapitlet gir vi en kortfattet oversikt over de anvendte metodene i prosjektet.

### 2.1 Metode

Prosjektmandatet fra KS var å undersøke konsekvenser av endringen i opplæringsloven § 8 og hvorvidt Stortingets forutsetninger for oppheving av klassesdelingsreglene ble brutt. Vi gjentar hovedproblemstillingene:

1. Hvordan har kommunene brukt handlingsrommet som de nye klassesdelingsreglene har utløst
2. Har kommunene anvendt klassesdelingsreglene i henhold til Stortingets forutsetninger?
3. Hvordan forvaltes lovendringen om klassesdelingsregler av Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene?

For å få en så god innsikt i problemstillingene som mulig har PwC valgt å kombinere kvalitative og kvantitative metoder. For å belyse problemstillingene vil PwC se prosjektet i et legalt perspektiv med lovpraktisering og fortolkning som et fokusområde, og i et styrings- og kvalitetsperspektiv med vekt på kommunenes utnytting av det pedagogiske handlingsrommet og ressursanvendelse.

Innhenting av data har foregått ved hjelp av følgende metoder:

- Dokument- og litteraturstudie
- Ekspertsamtaler
- Tilsynsanalyse
- Forstudie
- Workshops
- Telefonintervju i etterkant av workshops
- Rektorsurvey
- Økonomisk analyse

Gjennom undersøkelsen har vi hatt to møter med referansegruppen, det har vært konstruktive møter hvor vi kunne avgrense og verifiser sentrale temaer. Til hvert referansegruppemøte har PwC laget en prosjektintern underveisrapport der vi har beskrevet status i prosjektet, og oppsummert foreløpige funn.

Samtalene med fagansvarlig i KS underveis har også vært sentrale i utviklingen av metodetilfanget, blant annet gjennom godkjenning av utvalgene til undersøkelsene våre og fortløpende avstemminger relatert til de valg som måtte tas underveis i gjennomføringen av prosjektet.

#### 2.1.1 Dokument- og litteraturstudier

Det foreligger mye informasjon rundt temaet klassesdelingsregler og gruppestørrelser. Lovforarbeidene i forbindelse med endringen er særlig interessante, også sentrale F – rundskriv har vært viktige i forforståelsen av bakgrunnen for lovendringen. KS har selv utviklet mye kunnskap omkring temaet, og da særlig knyttet opp mot det lokale handlingsrommet og skoleeiers og skolenes handlingsfrihet som følge av dette. Notater utgitt

av KS har vært sentrale. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har også gitt ut mye relevant informasjon rundt temaet. GSI-rapporteringer og KOSTRA-tall har i liten grad kunnet gi prosjektet grunnlag for å belyse problemstillingene. Dokumentasjon fra fylkesmennenes og Utdanningsdirektoratets tilsynsarbeid har vært en vesentlig del av dokumentasjonsgrunnlaget i prosjektet.

I tillegg har PwC selv identifisert relevant forskning og litteratur som vi mener er sentrale for å besvare problemstillingene.

Anvendte kilder er referert til slutt i rapporten.

### 2.1.2 Ekspertsamtaler

For å få et best mulig grunnlag for våre å designe prosjektets kvantitative og kvalitative undersøkelser gjennomførte vi telefonsamtaler med personer som med sin bakgrunn, erfaring og posisjon og som representerer sentrale interesseorganisasjoner og institusjoner, og fra disse posisjonene kunne bidra inn i prosjektet med verdifull innsikt. Deres kunnskap var sentral for å finne gode og riktig innfallsvinkler til å belyse problemstillingene.

Følgende organisasjon/institusjon er kontaktet for å høre deres oppfatninger om sakskomplekset og hovedproblemstillingene:

- Kunnskapsdepartementet (KD)
- Utdanningsdirektoratet (UDIR)
- Et fylkesmannsembete (FM) v/Fylkesmannen i Østfold
- Utdanningsforbundet (UDF)
- Kommunenes sentralforbund (KS)
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Uttalelser fra partene ble utgangspunkt for utforming av forstudien med 2 skoleeiere og workshop med 7 kommuner. Deltakerne fikk telefon og e-post med forespørsel om deltakelse og presentasjon av problemstillingene i forkant forstudien og i forkant av workshoppene. PwC har gjentatte ganger forsøkt å få FUG til å uttale seg, men FUG har ikke sett at de har hatt anledning og tid til å delta.

### 2.1.3 Tilsynsanalyse

En del av oppdraget går ut på å undersøke hvordan loveendringen er forvaltet av Utdanningsdirektoratet (UDIR) og fylkesmennene. Vi tok utgangspunkt i fylkesmennenes årsrapporter og tilsynsrapporter publisert på internett. Dette ble for det første gjort for å få en oversikt over hvilke type tilsyn som blir ført knyttet opp mot gruppestørrelse og forsvarlighetskriteriet i opplæringsloven § 8-2, og for det andre for å få innsyn i hvordan disse tilsynene har blitt forberedt, gjennomført og fulgt opp. Dette omfattet også lukking av avvik.

PwC har valgt å gjennomgå Fylkesmennenes årsrapporter fra 2008 og 2009, samt aktuelle tilsynsrapporter som inneholder tilsyn av opplæringsloven § 8-2 og annet tilsyn med beregnede gruppestørrelser. Tilsynsrapportene har vi kategorisert ved antall avvik, ikke avvik og merknader knyttet opp mot §§ 8-2 og 13-10.

Vi har benyttet oss av de rapportene som ligger offentlig tilgjengelig på Fylkesmennenes nettsider. De ulike rapportene har gitt oss noe innsikt i hvordan tilsyn blir gjennomført og hvordan fylkesmennene forstår opplæringsloven og oppfyllelse av kravene i loven.

## 2.1.4 Forstudie

For å sikre at grunnlaget for å justere de detaljerte problemstillingene og designe workshopene i prosjektet hadde fanget opp de konkrete virkelighetsoppfatningene i kommunenorge, gjennomførte vi en forstudie i to kommuner.

På bakgrunn av tilsynsrapporten fra Nasjonalt tilsyn i 2009, som spesielt omhandlet opplæringsloven § 8-2, valgte PwC i samråd med KS' fagansvarlige ut to kommuner, en med avvik og en uten avvik fra det nasjonale tilsynet i 2009. Vi la også vekt på å velge kommuner med ulike skoler, med tanke på årstrinn, beliggenhet og antall elever. Bakgrunnen var at PwC ønsket å få et så godt grunnlag som mulig om skoleeieres erfaring med ulike gruppestørrelser før vi designet workshopene. Forstudiet ble gjennomført som intervjuer. I forkant fikk deltakerne tilsendt problemstillingene. Det ble ført notater i forbindelse med intervjuene.

## 2.1.5 Workshop

Med resultatene fra ekspertsamtaler, forstudie, dokumentstudie og tilsynsanalyse ble det utarbeidet påstander og oppgaver knyttet til problemstillingene. 12 deltagerkommuner fordelt på 3 fylker ble valgt ut fra følgende kriterier:

- Avvik og merknader i gjennomførte nasjonalt tilsyn i 2009
- Veldokumenterte og utfyllende tilsynsrapporter
- Økonomisk situasjon, fordeling av midler og bruk av ressurser
- Geografisk plassering – fordeling i Norge, og nærhet innen hver workshop
- Størrelse på kommuner, inkludert vekstkommuner

Av de 12 utvalgte kommunene bortfalt 4 kommuner fra ett fylke på grunn av at disse kommunene ikke hadde kapasitet til å delta i workshoppen. I tillegg trakk en av de gjenværende kommunene seg like før gjennomføring av workshoppen. Workshopene ble følgelig gjennomført med 7 kommuner fordelt på 2 workshops. De deltakende kommunene var fra Buskerud og Sør-Trøndelag.

I workshopkene deltok representanter fra politisk skoleeier, skoleeiers administrasjon, skoleledere og representanter for lærerne ved tillitsvalgte. Skoleeiers administrasjon var representert ved rådmann, kommunalsjef og/eller rådgivere. Deltagerne fordelte seg slik:

	Skoleeier, politisk nivå	Skoleeier, administrasjon	skoleleder	Tillitsvalgt
Workshop 11.03.11	3	7	6	3
Workshop 18.03.11	7	7	8	4

**Figur 1, Oversikt over deltagere i Workshop**

Tidsbruken pr workshop var netto 4 timer. Dagen ble startet med en felles presentasjon av prosjektet slik at deltakerne kunne få en felles forståelsesramme før de startet arbeidet med oppgavene. På forhånd hadde de også fått beskjed om å forberede et innlegg på 5 minutter på hvilke konsekvenser endringen av opplæringslovens § 8-2 har gitt for egen kommune. Oppgavene til workshopkene ble delt opp i tre, knyttet opp mot problemstillingene i prosjektet. Deltagerne delte svarene med hverandre muntlig i plenum på workshoppen, og de fikk tilsendt en skriftlig oppsummering i etterkant.

## 2.1.6 Telefonintervju i etterkant av Workshop

Formålet med telefonintervjuene i etterkant av workshoppene kan oppsummeres slik:

- Verifisere hovedkonklusjonene fra workshoppene
- Utdype forståelsen av hovedkonklusjonene fra workshoppene
- Kvalitetssikre datagrunnlaget for den kvantitative analysen

Målgruppen var politikere og administrasjonen i kommunene som deltok i workshoppene.

## 2.1.7 Rektorsurvey

Formålet med rektorsurveyen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Verifisere hovedkonklusjonene fra workshoppene
- Utdype forståelsen av hovedkonklusjonene fra workshoppene
- Kvalitetssikre datagrunnlaget for den kvantitative analysen

Målgruppen var alle rektorene i de 7 kommuner som deltok i Workshop. Til sammen ble 102 respondenter invitert, basert på mailadresser mottatt fra deltakerkommunene. Undersøkelsen er en forholdsvis kort web-basert spørreundersøkelse (se vedlegg), der invitasjonene ble sendt ut på e-post. I forkant hadde representant fra skoleeier sendt ut beskjed til rektorene med en oppfordring om deltakelse.

Vi mottok svar fra 66 av 102 rektorer, noe som gir en svarprosent på 65 %.

Spørreskjemaet ble utformet som påstander, der respondentene skulle angi i hvilken grad de var enige eller uenige i påstandene.

## 2.1.8 Økonomisk analyse

Dersom det gjennom workshop og rektor survey kommer fram at noen kommuner/skoleeiere har benyttet gruppestørrelse som økonomisk innsparingstiltak og dermed brutt Stortingets forutsetning for lovendringen, ville vi foreta en analyse av regnskapstall i den/de aktuelle kommunene ved å sammenligne kommunen(e)s kostnader til grunnskole før og etter lovendringen i 2003.

## 2.1.9 Validitets- og reliabilitetsbetraktninger

I denne delen av metodekapittelet tar vi for oss kvaliteten på de innsamlede dataene og innsamlingsmetoden vi har valgt. Kvaliteten på dataene måles ved å vurdere hvor "velegnet materialet er til å belyse" (Grønmo, 2007, s. 217) våre problemstillinger. I denne undersøkelsen har vi benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder til resultatinnhenting. Vi begrunner dette ved å støtte oss til Grønmo 1996 som uttaler: "(...) kvalitative og kvantitative tilnærminger, prinsipielt sett, ikke står i et konkurrerende, men et komplementært forhold til hverandre. Sjelden kan den ene av de to tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidig supplere hverandre". (Grønmo, 1996) Vi støtter oss også på Grønmos beskrivelse av betydningen av kommunikativ validitet (Grønmo, 2007, s. 235) for å verifisere av våre funn fra workshoppene opp mot vurderinger fra referansegruppen, oppfølgende intervjuer med representanter fra kommuner, og svar fra rektorsurveyen.

## 2.2 Avgrensninger

I dette prosjektet er det relativt vide og store hovedproblemstillinger, for å snevre dette inn noe har vi valgt å lage underproblemstillinger og avgrense tematikken noe. I gjennomføringen av prosjektet har vi fortløpende avgrenset temaene til det som gir bidrag inn mot å belyse hovedproblemstillingene.

Opphevingen av klassesdelingsreglene gjelder for fylkeskommunale, private og kommunale skoler. I vår datainnhenting har vi hatt fokus på de kommunale grunnskolene.

Hvordan ressursene blir fordelt fra staten har vært et spørsmål som stadig har dukket opp blant respondentene våre, det hadde vært en interessant tema å gå nærmere inn på men dette faller etter vår mening utenfor mandatet og problemstillingen til dette FOU prosjektet.

Flere kommuner oppgir dilemmaer i forholdet mellom tilpasset opplæring og elever med rett til spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1. Tall fra GSI og SSB viser at det har vært en stadig økning i antall elever med enkeltvedtak og krav på spesialundervisning, og en stadig økning i andelen timer som benyttes til spesialundervisning. Dette spiller inn på gruppesammensetningen, tilpasset opplæring og fleksibilitet i organiseringen. Dette temaet har vært med som en naturlig del av differensieringsdebattene og drøftingene om identifisering og utnyttelse av handlingsrommet, men med bakgrunn i hovedproblemstillingene har vi ikke gjennomført en inngående drøfting av dette temaet.

De avgrensningene prosjektet har tatt, setter søkelys på temaer som KS kan ha behov for å få belyst i egne prosjekter.

## 3 Praktisering av opplæringslovens § 8-2

I dette kapitlet tar vi for oss de tre problemstillingene i prosjektet, og drøfter disse opp mot prosjektets innsamlede data. Vi tar først for oss den statlige forvaltningen av bestemmelsene i § 8-2, herunder også skoleeiers forsvarlige system (jf. opplæringsloven § 13-10). Deretter kommer vi nærmere inn på hvordan kommunene og skolene forholder seg til Stortingets forutsetninger for endringen av opplæringslovens § 8-2, og hvordan de forvalter lovbestemmelsen. Som en del av denne drøftingen inngår en vurdering av om kommunene har forvaltet den nye lovbestemmelsen i tråd med Stortingets forutsetning om at skoleeierne ikke skulle benytte denne friheten til økonomisk innsparing.

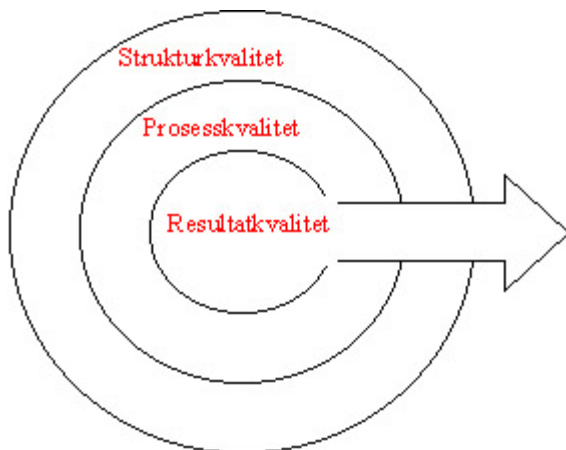
### 3.1 Formålet med endringene i opplæringslovens kapittel 8

Stortingets formål med endringen av opplæringslovens § 8-2 var i hovedsak å øke det lokale handlingsrommet for å få et bedre læringsmiljø og øke elevenes læringsutbytte. Vi kan kort oppsummere dette i følgende punkter:

- Styrke og øke det lokale handlingsrommet
- Tilpasse ressurstilførselen for bedre å nå grunnopplæringens mål, økt læringsutbytte, bedre trivsel og nå målene i læreplanen
- Opphevelsen av klassesdelingstallet skal ikke brukes som sparetiltak
- Stortingets forutsetning ved lovendringen var at gruppestørrelsen ikke skal være større enn det de tidligere klassesdelingsreglene ville gitt (Rundskriv F-18 -03)

Bakgrunnen for dette ønsket om økt handlingsrom finner vi blant annet i Ot. prp. nr 67 som setter fokus på at flere skoler søkte UDIR om forsøk med avvik fra lov og regelverk for å utprøve mer fleksible organiseringer og gruppeinndelinger. I tillegg vises det til internasjonale undersøkelser hvor land der det er fleksible organisasjonsmåter og stort handlingsrom har bedret elevenes læringsutbytte (KUF, 2002-2003). Et annet argument Kunnskapsdepartementet så som sentralt for oppheving av klassesdelingsreglene var: ” *Ved å variere undervisningsformer og organisering kan lærerressursene bli mer effektivt utnyttet, og det faglige arbeidsmiljøet for lærerne kan bli bedre*” (KUF, 2002-2003, s. 9)

I NOU 2003:16 *I første rekke*, ble kvalitetsbegrepet definert ved inndeling i tre kvalitetsområder som vist i følgende figur:



**Figur 2, Kvalitetsutvalgets kvalitetsdefinisjon (KUF, 2002-2003)**

*Resultatkvaliteten* beskriver elevenes helhetlige læringsutbytte. Slik som figuren er bygd opp understreker den at resultatkvaliteten er overordnet struktur og prosesskvalitet. Disse er vesentlige for at resultatkvaliteten skal bli slik elever, foreldre, skolen, skoleleier og myndigheter forventer. Det ene er avhengig av det andre. *Strukturkvaliteten* beskriver de ytre forutsetningene i form av organiseringen av virksomheten og de ressursene som er til rådighet. *Prosesskvaliteten* handler om virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen (NOU nr. 16, 2003).

Inndeling av elever i grupper er en sentral del av strukturkvaliteten som igjen er sentral for prosesskvaliteten, og følgelig for resultatkvaliteten. "Strukturkvaliteten regulerer de generelle rammebetingelsene for elevenes læring" (Fevolden, 2005, s. 37) og er dermed helt sentral for resultatkvaliteten. Dette kvalitetsperspektivet ble videreført i Kunnskapsløftet der intensjonen er at styringen i større grad skal baseres på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet.

## 3.2 Statlig tilsyn med gruppestørrelser og opplæringslovens § 8-2

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ved Utdanningsdirektoratet fører fylkesmennene

- årlig tilsyn med gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå ut fra en teknisk beregning basert på skolens innrapportering i den statlige GSI-basen.
- 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.

I tillegg kan det enkelte fylkesmannsembete på eget initiativ føre tilsyn med kommunenes og skolens anvendelse av opplæringslovens § 8-2.

Bestemmelsen i opplæringslovens § 14-1 omhandler "Statleg tilsyn og kontroll", og stadfester at det er departementet som skal føre tilsyn med virksomheter som blir styrt av opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvar for utdanning og skolepolitikk, og det er de som forvalter opplæringsloven. I 2004 ble Utdanningsdirektoratet (UDIR) opprettet. UDIR fikk bl.a. som oppgave å være den



overordnede nasjonale og faglige myndigheten for tilsynsarbeid innen opplæringsfeltet. Tilsynsansvaret er delegert fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Fra 2006 har UDIR årlig definert hvilke tema og emner som skal inngå i et felles nasjonalt tilsyn. De nasjonale tilsynene av skoler og skoleeier blir gjennomført via fylkesmennene. I tillegg til de nasjonale tilsynene kan fylkesmennene gjennomføre andre tilsyn som de selv finner nødvendig.

I et historisk perspektiv har det vært begrenset tilsyn på bestemmelsene i opplæringsloven. Fra 1. januar 2003 ble den regionale, statlige tilsynsmyndigheten lagt til Fylkesmennene. Det var et uttrykt ønske fra Kunnskapsdepartementet at tilsynsomfanget skulle øke (Ot.prp. nr. 67 (2202-2003)). Stortinget og Kunnskapsdepartementet har fastsatt nasjonale mål, og på bakgrunn av dette er det stilt krav om et velfungerende tilsynsapparat. Det første felles nasjonale tilsynet innen utdanningsområdet var i 2006. I perioden 2006 -2009 dokumenterer de nasjonale tilsynene vedvarende store avvik for kommunene og fylkeskommunene, og det er i følge Utdanningsdirektoratet ingen tendens til nedgang (Utdanningsdirektoratet).

Tilsynsmyndighetene gjennomfører enten skriftlig tilsyn/dokumenttilsyn eller revisjonstilsyn/stedlig tilsyn.

### 3.2.1 GSI-tilsyn med gruppestørrelser

Betegnelsen "GSI-tilsyn" brukes for enkelhets skyld i denne rapporten.

Hvert år føres det tilsyn med gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå ut fra en teknisk beregning basert på skolenes innrapportering i den statlige GSI-basen, knyttet opp mot forsvarlighetskriteriet i opplæringslovens § 8-2. Dette tilsynet er også basert på Kunnskapsdepartementets tolkning av Stortingets forutsetninger for vedtaket om lovendring (jf. Rundskriv F-18-03) om at gruppestørrelsene ikke skal være større enn den gruppen de gamle klassesdelingsreglene ville gitt. Opphevingen av klassesdelingstallet skal etter Stortingets forutsetninger ikke benyttes som et økonomisk innsparingstiltak.

*"Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som sparetiltak. Klassesdelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsene om klassesdeling er opphevet"* (Rundskriv F-18-03)

UDIR kjører GSI-tallene som skolene har innrapportert gjennom en beregningsmodell som de har utviklet for å beregne gjennomsnittlig gruppestørrelse på hver skole, og utarbeider lister over skoler som ser ut til å ha en for lav ressursbruk, og dermed muligens bryter Stortingets forutsetning.

Begrepet gruppestørrelse blir av UDIR benyttet for å beskrive lærertettheten, og for å kontrollere skoler og skoleeier som kan se ut til å bryte Stortingets forutsetninger. UDIR beregner to uttrykk for gruppestørrelse:

- Gruppestørrelse 1: basert på den samlede pedagogiske ressursinnsatsen i grunnskolen
- Gruppestørrelse 2: basert på timer til ordinær undervisning. Gruppestørrelse 2 gir uttrykk for ressursinnsatsen for de elevene som ikke mottar særskilte individrettede styrkingstiltak (spesialundervisning etter § 5-1, særskilt norskopplæring. Både elevtimetall og lærertimer blir trukket ut av beregningsgrunnlaget)

Gruppestørrelse 1 og 2 er teknisk beregnede gjennomsnittstall, og gir ikke uttrykk for den faktiske gruppeinndelingen i skolene. Den beregnede gruppestørrelsen som benyttes i det årlige GSI-tilsynet, og er ment å være et uttrykk for lærertetthet på elevgruppenivå. Beregningen er basert på opplysninger registrert i GSI om elevtimer og lærertimer. Bare timer til ordinær undervisning er inkludert. Det er 'gruppestørrelse 2' som er utgangspunkt for det årlige GSI-tilsynet.

Formelen for gruppestørrelse er definert som en brøk med følgende størrelser i teller og nevner:

*"Elevtimer i ordinær undervisning" - "timetall spesialundervisning" - "timetall særskilt norsk"*  
*"Ordinære undervisningstimer" + "timer til oppdeling til samiske språkalternativer" + "timer til oppdeling til målform"*

I de listene som UDIR årlig utarbeider, sammenlignes tallet for gruppestørrelse på hver skole med tilsvarende tall fra foregående år.

Fylkesmannen får i oppdrag å følge opp ressurstildelingen og gruppestørrelsene ved disse skolene i forhold til hver enkelt skoleeier. UDIR har gitt følgende beskrivelse av hvordan dette tilsynet skal utføres i et brev til fylkesmennene 15. desember 2005:

*"En vurdering av om opplæringen er pedagogisk forsvarlig vil inneholde en rekke elementer. Utdanningsdirektoratet har som et hjelpemiddel for fylkesmannen, utarbeidet en liste over skoler som både har økt gruppestørrelsen med mer enn 2 elever fra 2004 til 2005 (dvs ressursbruken har gått markert ned), og som samtidig ligger under gjennomsnittet i ressursbruk for sammenliknbare skoler. Dette kan være indikasjoner på at opplæringen ikke er pedagogisk forsvarlig, og fylkesmannen bør vurdere om det skal drives tilsyn overfor disse skolene.*

*Fylkesmannen må vurdere hvorvidt et brudd på Stortingets forutsetning om gruppestørrelse skal føre til pålegg om økt ressursbruk. Ved små/fådelte skoler vil det være naturlig å se utviklingen over flere år under ett, slik at det tas høyde for at tilfeldige variasjoner i antall elever per årstrinn kan gi store utslag i ressursbruken. Tilsvarende kan enkeltelevers rett til å gå på sin nærskole gi tilsvarende utslag, uten at undervisningen dermed er pedagogisk uforsvarlig."*

PwC har kontaktet representanter fra flere fylkesmannsembeter, og fått beskrevet følgende framgangsmåte/prosedyre for det årlige GSI-tilsynet:

- UDIR sender listene til fylkesmennene med brev der de bes kontrollere og følge opp skoleeiere der skolene har et så lavt ressursforbruk at det ser ut som Stortingets forutseneringer er brutt
- Fylkesmannen kontakter skoleeierne i brev og ber dem kvalitetssikre GSI-tallene
- Dersom tallene er korrekt innrapportert, får skoleeier anledning til å justere gruppestørrelsene/ressurstildelingen, slik at det tilfredsstiller UDIRs beregningsmodell for gjennomsnittlig gruppestørrelse
- Fylkesmannen rapporterer tilbake til UDIR pr. 1. april hvert år
- De skoleeierne som bekrefter at tallene er riktige, og som ikke tilfører skolene mer ressurser blir fulgt opp ved at fylkesmannen åpner tilsynssak
- Fylkesmannen følger opp at eventuelle avvik fra tilsynssaken lukkes

Det er lite dokumentasjon som ligger offentlig tilgjengelig når det gjelder disse tilsynene. Ved søk på fylkesmennenes nettsider, har PwC bare funnet én tilsynsrapport (Midtre Gauldal kommune) der saken er åpnet i forbindelse med oppfølging etter årlig GSI-tilsyn.

Resultatene fra GSI-tilsynene blir fra tid til annen slått opp i media.

Oppslaget i Aftenpostens Aften 14. september 2010 er av de som omtales mest. (Jf. faksimile til høyre)

Overskriften var "Mange elever, for få lærere. Ulovlig lite lærerkrefter på fem Oslo-skoler."

Oppslaget hadde utgangspunkt i kommunikasjonen mellom Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akeshus i forbindelse med fylkesmannens oppfølging av skoler og skoleeiere ut fra UDIRS liste over skoler som ser ut til å ha en for lav ressursbruk.

Fylkesmannen siteres slik i artikkelen:

"Fylkesmannen stiller nå spørsmål ved om Oslos måte å fordele undervisningsressursene på er god nok. ... Fylkesmannen mener også at kommunen ikke har godt nok kontrollsystem til selv å avdekke om skoler har for få lærere."

Astrid Søggen, Direktør i Utdanningsetaten i Oslo, kaller iflg. Aften UDIRs beregnede gruppestørrelser for "teoretisk regnestykke", og siteres slik i artikkelen:

"Vi legger ikke Fylkesmannens teoretiske regnestykke til grunn for vår ressurstildeling. Jeg stiller spørsmål ved at Fylkesmannen slavisk sammenligner situasjonen slik den var før skolene fikk økt frihet i 2003. I tillegg har han ikke med i sine beregninger midler til særskilt norskopplæring og spesialundervisning. Tre av disse fem avvikene er også helt marginale."

Artikkelen er velegnet til å illustrere hvor forskjellig dette temaet oppfattes fra et skoleeierstøsted og et fylkesmannsstøsted.

PwC har også identifisert UDIRs oversikt fra GSI-tilsynet i 2005, der direktoratet lister opp de skolene som har et så lavt ressursforbruk at det ser ut som Stortingets forutsetninger er brutt. I samtaler med ansatte i fylkesmannsembeter har vi fått opplyst at oversiktene over skolene som kan se ut til å bryte Stortingets forutsetninger, kun er



Det er trangt om plassen når alle elevene er på plass på pass på lærer Anne Britt Wickse for de får lov til å ta friminutt. - Vi har små ressurser, og er glade for at Fylkesmannen kan komme inn og sørge for at vi får flere lærere, sier Wickse.

# Mange elever, for få lærere

## Dette er saken

Etter at skoleens som organisasjon primært forsvant fra skolen i 2003, ble de gamle gjensett for årsatt elevene av skoleeierne. I stedet vedtok Stortinget at det var opp til rektorene å gjøre vurderinger som var pedagogisk fornuftige. I stortingsvedtaket ligger det også en forutsetning om at den nye modellen ikke skal være et spørsmål. Fylkesmannen undersøker derfor hvorvidt antall elever pr. lærer er like høyt som for 2003. I løvet Høyre fikk Lian, Ellingsrudskolen, Kattfoll og Lohrud og Sæviere stier tilbake om å se lærerressursene i utdanning.

## Ulovlig lite lærerkrefter på fem Oslo-skoler

På Ljan skole har Anne-Britt Wickse ansvar for 31 elever alene.

ANDRE OLDTUNN DELS OMAR (Høyre)

- Au forsvart lærer Anne Britt Wickse hastig til elevene på vei ut. Det er mye å passe på for Wickse. Denne trossen tar hun seg av 31 av femklassingene, mens én lærer tar seg av en ni-norskeopplæring eleven.

Mangler i av lærerkrefter Resurssmangel på Ljan og flere andre skoler er så alvorlig at fylkesmannen har nektet pålegg til utdanningsetaten om å øke antall lærere. Ljan skole har nær 50 prosent for få lærere, ifølge Fylkesmannen.

- Vi får rett og slett ikke nok penger til å ha nok lærer-tetthet, selv om elevene får all undervisningen da har krav på. Finansieringsoppgavelisten alle fall ut for en liten skole som vår, er vedtatt Marianne Fjellhaug ved

Lærertetthet i Oslo-skolen

	2004-05	2009-10
1-7. trin	14,3	15,0
8-10. trin	16,7	17,4

Statistikken viser gjennomsnittlig antall elever pr. lærer i all undervisning (inkludert spesialundervisning og særskilt norskopplæring) i alle skoleklasser i Oslo-skolen.

Ljan skole Det er ikke første gang det oppdages for få lærere i Oslo-skolen. Helt siden skolekommunen overtok spesialundervisning fornavnet i 2003, har 39 Oslo-skoler havnet på Fylkesmannens liste over dem som har for få lærere pr. elev.

Ljan er blant gjengangerne. - Det er alltid mange Oslo-skoler på denne listen år etter år. Det kan ikke være slik at vi årlig skal avdekke ressursmangler. Og når ressursmangelen så kommer, skjer det alltid sent i skoleåret, sier utdanningsdirektør Bjørn Østad hos Fylkesmannen.

Utdanningsetaten har i svarbrevet påpekt at det er den enkelte skole som er ansvarlig for å sørge for tilstrekkelige lærere. Østad sier Ljan som eneste

skole fått en tilleggsbevilgning, slik at lærersituasjonen nå skal være tilfredsstillende.

Fylkesmannen stiller nå spørsmål ved om Oslo-skolen å fordele undervisningsressursene er god nok. - Vi har små svarfrist til 30. september, så får vi se hva de svarer, sier Østad.

- Har ikke kontroll Fylkesmannen mener også at kommunen ikke har godt nok kontrollsystem til selv å avdekke om skoler har for få lærere.

- Vi sitter med den samme statistikken som Oslo kommune, så dette er forhold som kommunens interne kontroll skal opplyse, sier Østad.

- Teoretisk regnestykke Vi legger ikke Fylkesmannens teoretiske regnestykke til grunn for vår ressurstildeling, svarer direktør Astrid Søggen i Utdanningsetaten.

- Jeg stiller spørsmål ved at Fylkesmannen slavisk sammenligner situasjonen med slik den var før skolene fikk økt frihet i 2003. I tillegg tar han ikke med i sine beregninger midler til særskilt norskopplæring og spesialundervisning. Tre av disse fem avvikene er også helt marginale.



Elevene må bare stige mellom klasserom for å få organiserte i skolen til å gå opp, uten at det ser ut til å vekke store minner hos noen av elevene.

## - Ansvarsfraskrivelse

Utdanningsforbundet mener ansvarlige myndigheter

Utdanningsforbundet mener ansvarlige myndigheter har ansvar for å sikre at elevene får en god utdanning. Det er ikke nok med å ha nok lærere, men også å ha nok ressurser til å sikre at elevene får en god utdanning. Det er ikke nok med å ha nok lærere, men også å ha nok ressurser til å sikre at elevene får en god utdanning.

ten fraskriver seg ansvar ved å henvisne til skolens vurdering for hvorvidt lærersituasjonen er tilfredsstillende, ifølge Vilho. - De sliter med å finne ut av utdanningens kvalitet. - Det er ikke nok med å ha nok lærere, men også å ha nok ressurser til å sikre at elevene får en god utdanning. Det er ikke nok med å ha nok lærere, men også å ha nok ressurser til å sikre at elevene får en god utdanning.

interne saksdokumenter til bruk for fylkesmennene, og at de følgelig er unntatt offentligheten. Dette synes rimelig, siden tallene for gruppestørrelser i disse oversiktene på det tidspunktet ikke er kvalitetssikret og verifisert av skoleeierne. Dette er trolig årsaken til at det ikke har vært mulig for prosjektet å få tak i flere dokumenter direkte knyttet til de årlige GSI-tilsynene.

I årsrapportene fra fylkesmennene finner vi noe generell informasjon knyttet til GSI-tilsynene. Kapittel 3 i årsrapporten omhandler resultatområder, punkt 31.3 tar for seg tilsyn på Grunnskolens informasjonssystem GSI. Det vi finner i årsrapportene er stort sett generelle beskrivelser, samtidig ser vi av disse årsrapportene at det føres jevnlig tilsyn på GSI tall og gruppestørrelser. Vi gjengir fire utdrag fra fire årsrapporter fra årene 2009 og 2011.

*"4 skoler i 3 kommuner kunne se ut til å bryte forutsetningen om gruppestørrelse. 2 av disse skolene (i samme kommune) hadde gruppestørrelser som bare var ubetydelig over grensen, dette vurderer vi som uvesentlig. Ved en av de øvrige skolene skyldes avviket fra "normen" at skolen har egen spesialundervisningsgruppe. Ved den siste skolen måtte vi gå flere runder før det ble avdekket at det var feilrapportering av GSI-tallene" (Telemark, 2009, s37)*

*"Åtte skriftlige tilsyn/dokumenttilsyn. I noen av de skriftlige tilsynene har det vært formålstjenlig å ha et sluttmøte med kommunen. To av de skriftlige tilsynene var rettet mot alle 22 kommunene i Hedmark (Opplæringsloven § 8- 2 gruppestørrelse/GSI)" (Hedmark, 2009, s. 47)*

*"Tilsynet med organisering av elever i grupper jf. rapportering i GSI viste avvik ved 2 av de 3 rapporterte kommunene/skolen. Avviket ble meldt lukket ved at de aktuelle skolene ble tilført ressurser" (Østfold, 2009, s.38)*

*"Det er gjennomført felles nasjonalt tilsyn om organiseringen av elevene i grupper var knyttet til systemkravet. Det ble ikke funnet avvik ved den private skolen. Men i to av tre kommuner ble det funnet avvik. Avvikene ble rettet ved at de berørte skolene ble tilført ressurser. Tilsyn knyttet til systemkravet i opplæringsloven § 13-10 avdekker mange avvik." (Østfold, 2011, s. 17)*

Representantene fra kommunene som deltok i prosjektets workshoper gir tilbakemelding på at de ikke kjenner seg igjen i statistikkene med gruppestørrelser. De gir uttrykk for at det er mange faktorer som ikke blir tatt hensyn til ved UDIRs beregning av gruppestørrelser. De nevner vikarproblematikk, elever som trenger spesialpedagogisk hjelp og andre elever som av atferdsmessige årsaker trenger tett oppfølging. En av gruppene i workshoppene uttalte følgende:

*"Datagrunnlaget (KOSTRA, GSI) som brukes viser ikke virkeligheten."*

*"Våre KOSTRA-tall viser at vi har en liten nedgang i gruppestørrelse, men de fleste lærere er av en annen oppfatning..."*

En annen gruppe uttaler seg slik om dette:

*"Tilsynsmyndigheten ser kun på GSI-tallene. De er ikke opptatt av de hensyn/vurderinger som lokalt er tatt med hensyn til bruk av handlingsrommet. Det blir et ensidig fokus på tall. Delingstimer og annet kommer ikke frem i tallgrunnlaget."*

*”Det er vår oppfatning at Fylkesmannen fører tilsyn som om klassesdelingsreglene (dvs. reglene før lovendringen i 2003, red. anm.) fortsatt gjelder.”*

De kommunerepresentantene som deltok i workshoppene ga gjennomgående uttrykk for oppgitthet over hvordan de statlige tilsynsmyndighetene praktiserer oppfølgingen av Stortingets forutsetning om at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som sparetiltak. Kommunene opplever at UDIRs/fylkesmennes forvaltning av lovbestemmelsen gjennom oppfølging av Stortingets forutsetning i realiteten begrenser eller fjerner det handlingsrommet som Stortinget ønsket å legge til rette for.

I rektorsurveyen spurte vi respondentene i hvor stor grad de var enige i påstanden ”Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes / skolenes praktisering av opplæringslovens § 8-2 som om de gamle klassesdelingsreglene fortsatt gjelder”. 31 av de 64 respondentene svarte at de ikke hadde grunnlag for å svare, mens de 33 som tok stilling til påstanden fordelte seg slik på svarskalaen:

Alternativer	Verdi	Prosent
1 Svært stor grad	3	9,1
2 Stor grad	22	66,7
3 Liten grad	6	18,2
4 Svært liten grad	2	6,1
Sum	33	100

De fleste rektorene som tok stilling til denne påstanden i rektorsurveyen var av samme oppfatning som de kommunerepresentantene som deltok i workshoppene.

### 3.2.2 Felles nasjonalt tilsyn med opplæringslovens § 8-2

I tillegg til det årlige dokumenttilsynet med GSI-tall ble det i 2009 gjennomført et nasjonalt tilsyn hvor formålet var å etterse om kommuner og private skoler har et forsvarlig system for å sikre en forsvarlig organisering av elevene i grupper etter opplæringsloven §§ 13-10 og 8-2 og privatskoleloven §§ 5-2 og 3-4. Den faktiske organiseringen av elevene ble ikke kontrollert. Dette var et systemtilsyn.

Resultatene fra tilsynet viser at avvikene for tilsynet i 2009 også er høye. Ifølge Utdanningsdirektoratets rapport for tilsynet i 2009 var det følgende avviksprosent:

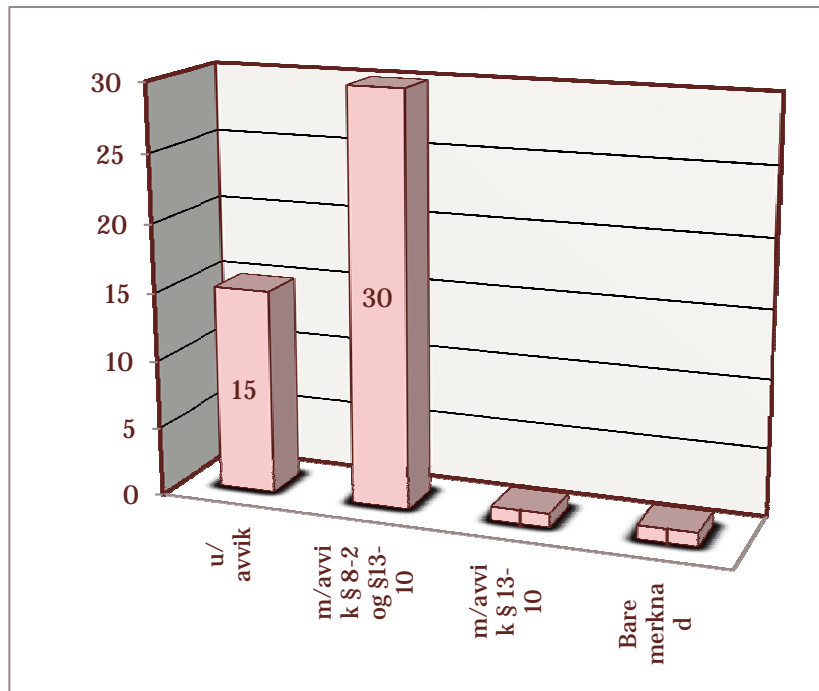
	Antall kommuner	Antall private skoler
Kontrollerte skoleeiere	63	17
Skoleeiere med avvik	42	5
	67%	29%

**Figur 3, Resultater fra nasjonalt tilsyn med § 8-2 i 2009 (Utdanningsdirektoratet)**

PwC har gjennomgått 98 tilsynsrapporter fra 2009. Dette var rapporter som var tilgjengelige på Fylkesmennes hjemmesider pr. 15.1.2003. Det kan ha blitt lagt ut flere rapporter i etterkant, og disse er i så fall ikke med i vårt materiale. For prosjektet var det sentralt å gå inn i de enkelte tilsynsrapportene for å finne mest mulig informasjon om tilsynet.

Av de 63 skoleeierne som UDIR oppgir at ble kontrollert gjennom nasjonal tilsyn i 2009, fant vi 47 tilgjengelig rapporter knyttet til tilsyn med § 8-2 på fylkesmennenes hjemmesider. Av de 47 rapportene vi har hatt tilgang til fordelte konklusjonene seg slik:

- 15 uten avvik
- 30 med avvik etter §§ 8-2 og 13-10
- 1 bare merknad
- 1 bare med avvik etter § 13 -10



Figur 4, Oversikt over resultat av nasjonalt tilsyn med opplæringslovens § 8-2 i 2009

Det nasjonale tilsynet i 2009 ble gjennomført som et systemtilsyn hvor det hovedsakelig var skoleeieransvaret om et forsvarlig system som ble kontrollert. Kravene til skoleeiers forsvarlig system er nedfelt i opplæringslovens § 13-10. Det er skoleeier som ansvarlig for at bestemmelsene i opplæringsloven blir fulgt, og som har ansvaret for å stille til rådighet tilstrekkelige ressurser til å etterleve disse bestemmelsene.

Fylkesmannen i Oppland har gitt følgende lovkommentar til skoleeiers plikter i opplæringsloven § 13-10 vurdert opp mot opplæringsloven § 8-2:

”Skoleeier skal sikre at:

- *ressurstildelingen gjør det mulig å organisere elevene i grupper i tråd med § 8-2*
- *begrepene pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarlig, og sosial tilhørighet er drøftet på kommune- og skolenivå og at det er lagt til rette for en felles forståelse av disse begrepene*
- *skolen har nødvendig kompetanse for å vurdere organiseringen opp mot lovkravene*
- *skolene kontinuerlig vurderer gruppeinndelinga med utgangspunkt i elevene sitt læringsutbytte og sosiale tilhørighet*
- *skolene kontinuerlig vurderer gruppeinndelingen med utgangspunkt i at elevene til vanlig ikke skal grupperes etter nivå, kjønn eller etnisitet*
- *det finnes rapporteringskrav fra lærer til skoleledelse og fra skoleledelse til skoleeier dersom situasjonen avviker fra lovkravene i § 8-2*

- *skoleledelsen foretar reelle vurderinger av lovligheten når informasjon tilflyter dem*
- *det blir satt i gang tiltak når organiseringen vurderes som i strid med § 8-2*
- *det ved "drastiske" organisatoriske tiltak (for eksempel at elever helt eller delvis blir tatt ut av det ordinære gruppefellesskapet) blir gjort en konkret, individuell vurdering av elevenes opplæringsbehov. Denne vurderingen skal skje i tråd med kravene til enkeltvedtak om spesialundervisning. Den aktuelle organisatoriske tilpasningen skal følge enkeltvedtaket, og den skal være reelt begrunnet.*
- *kontaktlærerordningen er formålstjenlig og at lærerne er kjent med hvilke oppgaver og ansvar som ligger til denne rollen"*

(Fylkesmannen i Oppland i tilsynsrapport)

Denne lovkommentaren er en tydelig beskrivelse av fylkesmannens oppfatning av kravet til skoleeiers "forsvarlig system" knyttet opp mot opplæringslovens § 8-2. Fylkesmannens veiledende rolle blir også tydelig i denne måten å fremstille forventinger og krav til skoleeier. Vår gjennomgang av tilsynsrapportene fra 2009 viser at noen er mer veiledende og innholdsrike en andre. Vi legger til grunn at jo tydeligere Fylkesmannen er i sin tilbakemelding og veiledning til skoleeierne, jo enklere vil det være for skoleeier å legge til rette for at skjønnet knyttet til forsvarlighetsbegrepet i opplæringslovens § 8-2 utøves på en måte som tilsynsmyndigheten opplever som god.

Gjennomgående for det nasjonale tilsynet med § 8-2 i 2009 er at fokus primært var på om skoleeier hadde et forsvarlig system (jf. opplæringslovens § 13-10) som sikret at de etterlevde bestemmelsene i opplæringslovens § 8-2. I våre 47 undersøkte tilsynssaker var 30 av 31 avvik relatert til skoleeiers forsvarlige system.

Følgende opplisting er eksempel på hvilke krav en av fylkesmennene i en tilsynssak beskriver vedrørende skoleeiers generelle plikter i opplæringslovens § 13-10 andre ledd:

- *"Skoleeier må selv foreta aktive handlinger for å sikre at regelverket blir oppfylt.*
- *Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig*
- *Skoleeier må kunne beskrive systemet og dokumentere at systemet er tilstrekkelig kjent i organisasjonen*
- *Skoleeier skal sikre at systemet er kontinuerlig, konsistent og robust mot personelle og organisatoriske endringer i organisasjonen*
- *Systemet skal være egna til å avdekke brudd på regelverket og til å sikre at*
- *relevante tiltak blir iverksatt hvis det skjer*
- *Systemet må være gjennomført i organisasjonen – det er hvordan systemet fungerer i praksis som er avgjørende for om det er lovlig*
- *Systemet skal vise hvilke rutiner for kartlegging, vurdering, korrigering, kommunikasjon og samhandling som skal realisere formålet med systemet"*

Følgende opplisting er eksempler på hvordan en av fylkesmennene i en tilsynssak beskriver de observasjonene de har gjort i den aktuelle kommunen, som ligger til grunn vedtaket om avvik:

- *"I dokumentet "Delegasjon av rådmannens myndighet" framgår det at rektorene er delegert myndighet til å ta avgjørelser etter § 8-2. I intervjuene virket dette dokumentet ukjent for rektorene.*
- *NN kommune har ikke lagt til rette for en felles forståelse av opplæringsloven § 8-2 mellom skolene og i skolene. Det framkommer av intervju at paragrafen ikke har vært drøftet med rektorene/skolene, og paragrafen er heller ikke drøftet internt på skolene.*
- *Det finnes ingen retningslinjer fra skoleeier til skolene om hvordan § 8-2 skal forstås og praktiseres.*

- *Det er ingen krav om rapportering fra skolene til skoleeier om status eller lovbrudd når det gjelder skolenes organisering av elever i grupper og bruk av kontaktlærerordningen.*
- *Det framkommer gjennom intervju at det er liten informasjonsflyt, både skriftlig og muntlig, mellom skolene og skoleeier når det gjelder organisering av undervisningen. En av skolene har for eksempel "gjort forsøk" med kjønnsdelt svømmeundervisning. Skolen har ingen retningslinjer som avklarer om dette er en lovlig praksis, og praksisen er heller ikke drøftet med skoleeier.*
- *Det framkom gjennom intervju at det hender spesialundervisning organiseres annerledes enn det som framgå av enkeltvedtak og sakkyndig vurdering. Den ene skolen har to elever utplassert på gård en dag i uka, den andre har 8-10 utplasserte. I de fleste tilfellene skjer denne utplasseringen i samråd med PPT, men uten at denne organiseringen er beskrevet i sakkyndig vurdering og/eller enkeltvedtak. Det finnes også tilfeller der utplasseringen skjer uten enkeltvedtak. Skolene har ingen retningslinjer som hjelper dem i vurderingen av om dette er lov eller ikke.*
- *Flere av enkeltvedtakene og de sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har innhentet, inneholder lite beskrivelse av organisering av spesialundervisningen. Likevel er elevene plassert i "liten gruppe" og i enkelte tilfeller i enetimer. Lovligheten av denne organiseringa er ikke vurdert av skoleeier.*
- *En av skolene har elever med fremmedspråklig bakgrunn som i deler av fag får undervisning som faste enetimer uten at det er fattet enkeltvedtak etter § 2-8 eller § 5-1 om dette. Lovligheten av denne organiseringa er ikke vurdert av skoleeier.*
- *Skoleeier har ikke retningslinjer for hvordan rollen som kontaktlærer skal praktiseres"*

Observasjonene er her å forstå som de observasjonene som viser at skoleeiers kvalitetssystem eller anvendelsen av det i tilknytning til opplæringslovens § 8-2 ikke er tilfredsstillende, og følgelig utgjør grunnlag for vedtak om avvik.

Det konkrete avviket formulerte fylkesmannen slik:

*"Basert på observasjonene beskrevet ovenfor avdekket fylkesmannen følgende avvik:  
 NN kommune har ikke et forsvarlig system for å vurdere og å følge opp at organiseringen av elever i grupper er i tråd med opplæringsloven. Avvik fra opplæringsloven § 13-10, andre ledd, jf. opplæringsloven § 8-2."*

Utdragene fra tilsynssaken ovenfor av fylkesmannens

- krav til skoleeiers generelle plikter i opplæringslovens § 13-10 andre ledd
- observasjoner fra tilsynsbesøket i den aktuelle kommunen
- formulering av avviket fra opplæringslovens § 13-10 andre ledd, jf. opplæringsloven § 8-2

utgjør som helhet et godt eksempel på fylkesmennenes gjennomføring av et tilsyn med § 8-2 i en kommune i 2009. Det viser også konkret hvordan observasjonene avviker fra de kravene fylkesmannen stiller til skoleeieren.

Av de 7 kommunene som deltok i workshoppene i prosjektet, var det bare en som oppga at de hadde en rutinebeskrivelse for pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppeorganisering etter opplæringslovens § 8-2 innlemmet i sitt forsvarlige kvalitetssystem etter opplæringslovens § 13-10. Vi viser til vedlegg 1 for gjengivelse av denne rutinebeskrivelsen.



### 3.3 Spenningsfeltet mellom lokalt handlingsrom og statlig styring, tilsyn og kontroll.

I perioden fra ca 1980 fram til i dag har staten gradvis gitt fra seg styringen av grunnopplæringen til skoleeierne. Noen aktuelle lov- og forskriftsendringer som har hatt som formål å gi skoleeier økt handlingsrom er:

- Økt frihet for skoleeier til å sette kompetansekrav til pedagogisk personale
- Frihet for kommunene til å definere størrelse på undervisningsgruppene innenfor forsvarlighetskriteriet og Stortingets forutsetninger
- Innføring av rammefinansiering av skolesektoren
- Økt frihet for skoleeier til å bestemme form og innhold i undervisningen (jf. LK06)
- Frihet for Skoleeier til å dekke utgifter til SFO fullt ut ved foreldrebetaling
- Frihet for Skoleeier til å ansette rektor på åremål
- Forhandlingsansvar for lærerne ble overført til kommunene
- Plikt for skoleeier til å ha et forsvarlig system
- Plikt til å utarbeide en årlig tilstandsrapport

Samtidig som staten gradvis har gitt skoleeierne økt handlingsrom, er omfanget av nasjonal kvalitetsvurdering økt. Kvalitetsutvalget ble nedsatt 5. oktober 2001 og fikk etter regjeringsskiftet endret sitt mandat og sin sammensetning 4. desember 2001. I 2002 la Kvalitetsutvalget frem delinnstillingen NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring. Stortinget ga videre sin tilslutning til å utvikle et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, jf. Innst. S nr. 12 (2002-2003) og St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (2002-2003). Nasjonale prøver i norsk, engelsk og matematikk, standpunkt karakterer, eksamensresultater og elevundersøkelsen er en del av dette systemet. Resultatene er transparente og blir offentliggjort på [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no). De første nasjonale prøvene ble gjennomført våren 2004. Elevundersøkelsen har også blitt obligatorisk i denne perioden.

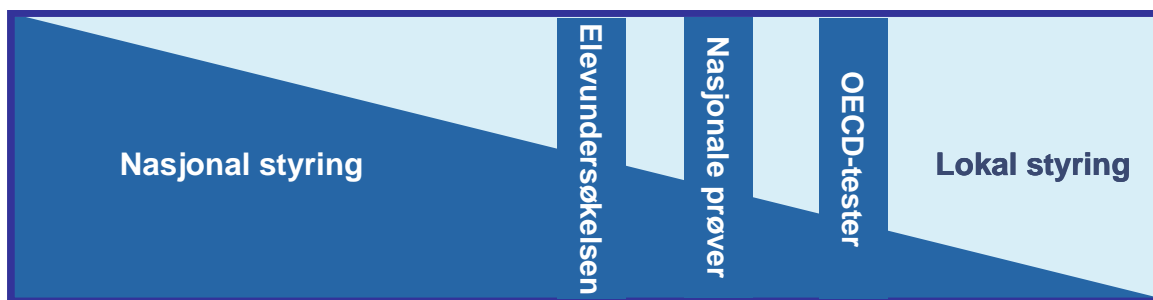
Norske skolemyndigheter legger også økt vekt på internasjonale komparative studier som TIMSS, PISA, PIRLS, der norsk skole og norske elevers læringsutbytte i sentrale fag sammenlignes med andre land.

Denne utviklingen kan ses i sammenheng med New Public Management og dens markedsorienterte styringslogikk med en nyliberalistisk ideologisk bakgrunn. Fokuset er rettet mot individet, dets valgfrihet og rettigheter, men fokuset er lavt på individets plikter i samfunnet. Dokumentasjon av resultater opp mot målsettinger er et viktig fokus innen NPM, og denne dokumentasjonen har blitt en av de nye lederoppgavene i skolen (Karlsen, 2006, s. 13)

Samtidig har staten i denne perioden også økt vektleggingen og omfanget av den statlige kontrollen gjennom tilsyn utført av fylkesmennene under ledelse av Utdanningsdirektoratet. Dette synes å forsterke spenningsfeltet mellom nasjonalt og lokalt styringsnivå. Figuren nedenfor<sup>1</sup> illustrerer denne utviklingen.

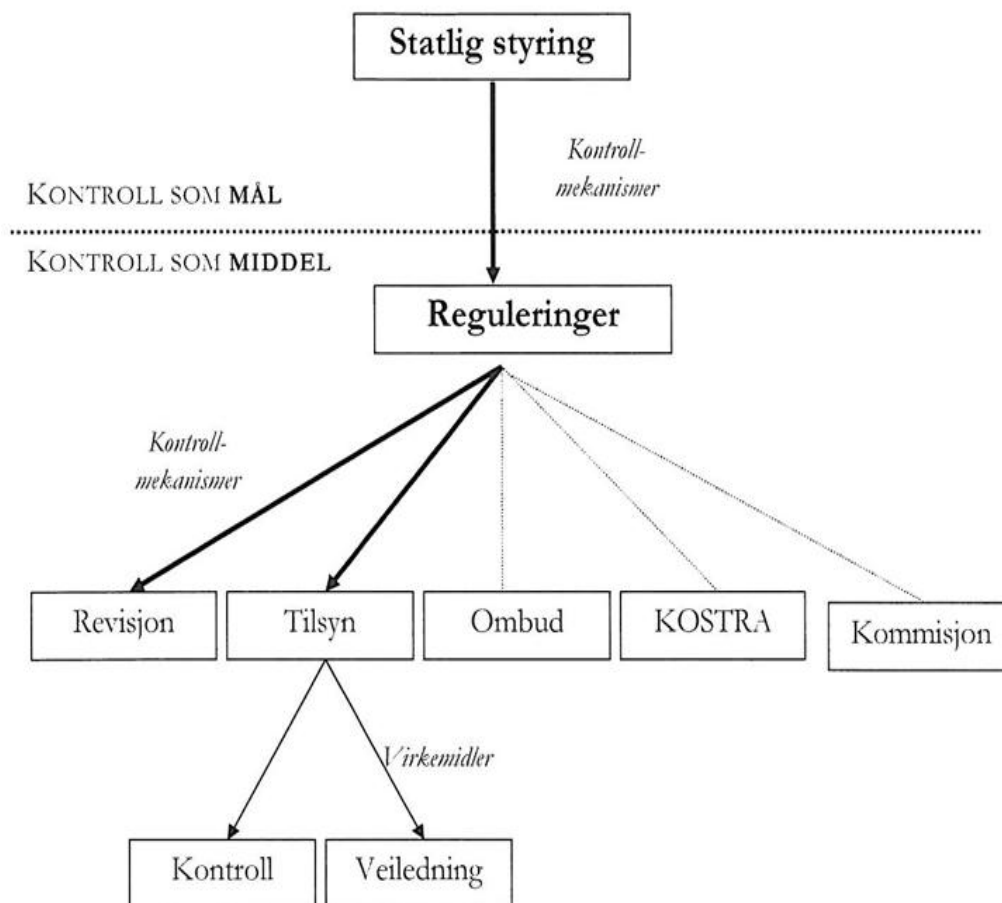
---

<sup>1</sup> Kilde: PwC/KS (2010): "Kom Nærmere!". Rapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"



**Figur 5, Nasjonal styring versus lokal styring (PwC / KS)**

Begrepet kontroll og tilsyn blir ofte benyttet om hverandre og med samme hensikt, å overvåke etterlevelse av statlige vedtak og lovbestemmelser (Helgøy & Serigstad, 2004). Forholdet mellom kontroll som mål og middel for tilsyn er komplisert, og kan illustreres i følgende modell:



**Figur 6, Statlig styring og kontroll (Helgøy & Serigstad, 2004)**

Modellen synliggjør forholdene mellom kontroll som mål ved å bruke sitt mandat og makten som ligger til grunn, og kontroll gjennom statlige tiltak som eksempelvis tilsyn. Andre kontroller (markert ved stiplede linjer) er innrapporteringer som eksempelvis KOSTRA og GSI. Kvalitetsvurderingssystemet som ble innført i takt med Kunnskapsløftet

kan vi også se som en del av det statlige regimet. Alt dette er også med på å legge premisser for det lokale handlingsrommet til skolene og skoleeier.

I tillegg til tilsyn og kontroll har fylkesmennene en veiledningsrolle. Dette ble bl.a. fastslått i St.pr. nr. 66 (2002-2003). Der heter det at fylkesmannen både skal ha en veileder- og en kontrollrolle, men at det skal være tydelig hvilken rolle fylkesmannen har i møtene med sine brukere.

I vår forstudie fikk vi tilbakemelding om tilfredshet med fylkesmennenes gjennomføring av tilsyn, både i forhold til møter og veiledning i forkant, ved selve tilsynet og i etterkant. Dette opplevde informantene (skoleeier) som gode konstruktive møter hvor de fikk mulighet til å få tydeliggjort og forbedret sitt forsvarlige system. De ble bevisstgjort hva som skulle til og hvordan de måtte arbeidet i forhold til blant annet § 13-10 og forsvarlig system.

Ikke alle har hatt et like positivt møte med tilsynsmyndighetene.

En rektor uttalte følgende om overordnede myndigheters manglende innsikt, forståelse og kompetanse:

*"Det er beklagelig at de som tilrettelegger krav til skolens organisering i svært liten grad har innsikt og forståelse for at skolene må ha frihet for å kunne tilrettelegge tilpassa opplegg, og fleksible modeller som ikke nødvendigvis kan sammenlignes direkte med andre skoler, kommuner. Det er påfallende liten skolekompetanse fra departement til direktorat og fylkesmannen og til rådmannsnivå..."*

En av kommunene i en workshop var ikke tilfreds med fylkesmannens manglende vilje til å gi veiledning, og formulerte seg slik:

*I forbindelse med tilsyn: "... til vanlig"-begrepet var de ikke interessert i å drøfte med oss. Det ligger jo skjønn også i dette. Vi spurte fylkesmannen om de kunne gi oss signaler om vi var på sporet av å få til et forsvarlig system etter § 13-10. Men det ville de ikke."*

*"Vi har ingen konkrete erfaringer på tilsyn i egen kommune, men vi poengterer at det er en utfordring for fylkesmannen å føre et tilsyn som også tar hensyn til virkeligheten."*

Sitatene fra workshoppen er typiske for oppfatningene til de kommunerepresentantene vi har hatt kontakt med i prosjektet. De gir uttrykk for behov for et tilsyn basert på veiledning, mens de 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. Forholdet mellom et kontrollbasert tilsyn og et tilsyn basert på veiledning drøftes av Helgøy og Serigstad. (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 20):

*"Et kontrollbasert tilsyn tar utgangspunkt i en pessimistisk grunntanke der man reiser tvil om tilsynsobjektens evne eller vilje til å følge de fastsatte regler, og der tilsynsmyndighetens forhold til tilsynsobjektet for en stor del kan karakteriseres som et mistillitsforhold. Ut fra denne logikken, vil bare en trussel om sanksjoner føre til måloppnåelse, og man har følgelig en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område (Helleren 2004). Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster. Dette innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør*

kan ha, er kunnskap om lover og regler, og de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse (Halgunset og Svarva 1980). Omgangsformen med tilsynsobjektene kan karakteriseres som en **monolog**, der tilsynet tilkjenner hva som er lovens krav, kontrollerer at disse kravene er overholdt, og reagerer med sanksjoner på eventuelle brudd (Elvbakken 1997). Det er viktig å holde avstand til tilsynsobjektet, og nøytralitet og likebehandling etterstrebes. Behandlingslikhet overfor tilsynsobjektene er et grunnleggende prinsipp. Det kontrollbaserte tilsynets profil er følgelig klar og legitimeringsgrunnlaget hviler på det Weber (1971) kaller legal autoritet. Dette innebærer at den som myndighetsutøvelsen retter seg mot anerkjenner kontrollørens autoritative posisjon fordi den er i samsvar med gjeldende lover og regler.

I statens tilsyn med kommunesektoren legges det til grunn at fylkesmannen som tilsynsorgan også skal ha en **veilederrolle** i sin tilsynsvirksomhet overfor kommunene. I forhold til et kontrollbasert tilsyn, vil et tilsyn basert på veiledning være en mer optimistisk aktivitet (Helleren 2004). Faglighet og kunnskapsakkumulasjon står sentralt, og man aksepterer at det kan finnes mange veier til det endelige målet, og at regelverket ikke er et mål i seg selv. Dette fokuset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er fagkompetanse på de relevante fagfeltene (Halgunset og Svarva 1980). Omgangsformen med tilsynsobjektene er preget av **dialog** (Elvbakken 1997), der tilsynet formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens kommunene bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold. Det er viktig å ha nærhet til tilsynsobjektet, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlikhet er viktigere enn behandlingslikhet. I forhold til det kontrollbaserte tilsynets vektlegging av etterkontroll, vil et veiledende tilsyn i like stor grad omfatte **forhåndsvurderinger** og tilsyn i form av erfarings- og kunnskapsutveksling underveis i en prosess (Sejersted 2002). Et veiledningsbasert tilsyn åpner dermed opp for bruk av flere typer tilsynsmetoder enn bare kontroll. Veilederrollens profil er mangetydig, og legitimeringsgrunnlaget hviler på en profesjonell autoritet. Dette innebærer at tilsynsobjektene anerkjenner og har stor tiltro til tilsynets fagkyndige ekspertise på området. Veilederen innehar formelt sett en myndighetsposisjon, men agerer på en ikkeautoritær måte i denne tilsynsrollen (Helleren 2004).”

Staten legger ned store ressurser i UDIRs og fylkesmennenes tilsynsarbeid knyttet til opplæringsloven. Der tilsynet kombinerer kontroll, faglig støtte og veiledning kan det se ut til at tilsynet både fører med seg økt bevissthet om skoleeiers og skolenes plikter, og en læringseffekt ved å sette fokus på sentrale elementer i opplæringsloven. Det er PwCs oppfatning at tilsynsarbeidet kunne hatt økt verdi for kommunene dersom tilsynsmyndighetene i større grad hadde vektlagt et tilsyn basert på veiledning framfor et kontrollbasert tilsyn.

I årsrapportene til fylkesmennene kommer det også fram at det fra fylkesmennenes side er et ønske og et behov for tett dialog mellom fylkesmenn og skoleeiere. Flere av fylkesmennene legger opp til ulike samarbeidsarenaer, blant annet:

- Temamøter (tilsyn, lov og regelverk, regelverkssamlinger) ( (66, 2002-2003) (Buskerud, 2010, s. 35)
- Regionalkonferanser, tema: § 13-10 opplæring i regelverk, (Buskerud, 2009, s. 35) (Hedmark, 2009, s. 47)
- Åpnet for innspill fra kommunene for videreutvikling basert på erfaringen gjennom innsamling av GSI tall. (Buskerud, 2010)

Temaer fylkesmennene har tatt opp i samlinger med skoleeiere og skoleledere (oversikten er hentet fra årsrapporten til Fylkesmannen i Telemark 2009):

- *Spesialundervisning, ny veileder om spesialundervisning og NOUen "Rett til læring"*
- *Elevs rett til et godt skolemiljø*
- *Elevvurdering*
- *Skoleeiers plikt til å ha et forsvarlig system for å vurdere og å følge opp at lov og forskrift følges*
- *Ny formålsparagraf*
- *Klager på spesialundervisning og skoleskyss*
- *Fritak i forbindelse med nasjonale prøver*
- *Skoleeiers plikt til å utarbeide en årlig tilstandsrapport*

De samme metodene for samarbeid finner vi i flere årsrapporter og tilstandsrapporter fra fylkesmennene (Fylkesmennene, 2008)

I rapporten "Kom Nærmere!" diskuterer PwC viktigheten av at skoleeier og skoleleder er aktive premissleverandører for utøvelse av det lokale handlingsrommet ved å være tydelige på hvordan de ønsker holde å fokus på og arbeide med mål, resultater, vurdering og kompetanseutvikling. Dette krever riktig kompetanse, tilstrekkelig kapasitet, og evne til å forholde seg til lokal- og nasjonalpolitiske styringsdokumenter både for translasjon i egen organisasjon og implementering i skolene.

Det er grunn til å stille spørsmål om den måten staten løser sitt kontrollbehov gir en riktig kontekst for kvalitetsutvikling i skolen og om kontrollbehovet snarere er med på svekke det lokale handlingsrommet enn å styrke utnyttingen av det.

### 3.3.1 Hvordan kommunene har brukt handlingsrommet som opphevingen av klassesdelingsreglene har utløst

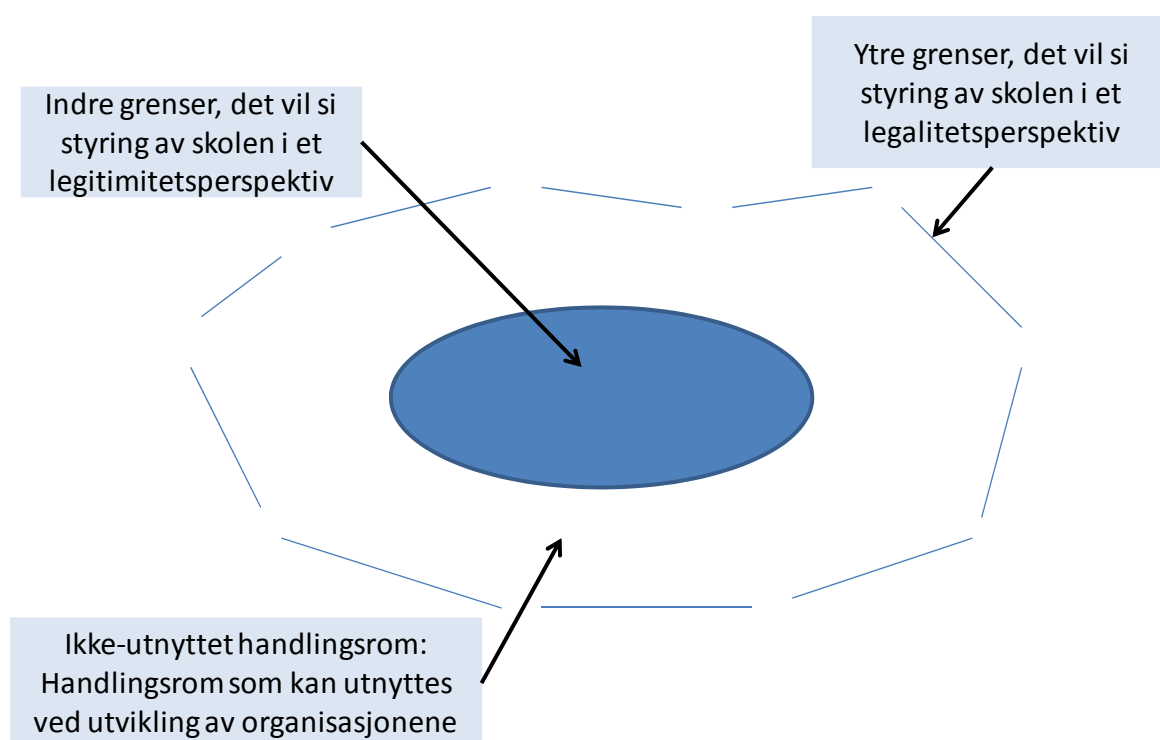
Fra lovforarbeidene til endringene av opplæringsloven i 2003 og 2009 har vi trukket ut følgende konkretiseringer av det ønskede lokale handlingsrommet:

<b>Opplæringsloven § 8 -2</b>	<b>Ønsket "handlingsrom" fra Stortingets side</b> Jf. Ot. Prp. 67 2002-2203 og Ot.prp.55 2008-2009
"I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør"	Klasser eller basisgrupper blir jamnført med sosial tilhørighet i klasse / gruppe. Skoleeier har plikt til å se til at elevene blir organisert i klasser eller grupper.
"For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov"	Større frihet til å variere undervisningsformer og organisering av disse
"Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør"	Men deler av opplæringen kan organiseres/deles i andre gruppestørrelser så lenge det er pedagogisk forsvarlig

<p>”Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg”</p>	<p>Tolkningen av forsvarlighetsbegrepet er opp til lokal skolemyndighet. Dette handler bl.a. om ressurser, sammensetting av elever, aldersblanding, arbeidsform, antall voksne, pedagogisk kompetanse, fysiske rammebetingelser, tidsaspektet og rektors og lærers skjønn</p>
--	---

**Figur 7, Oversikt over § 8-2 og ønsket lokalt handlingsrom**

For å beskrive handlingsrommet i et teoretisk perspektiv tar vi utgangspunkt i Gunnar Bergs modell om handlingsrommet, eller frirommet som han selv kaller det (Berg, 1999).



**Figur 8, Handlingsrom ved utvikling av skoleorganisasjonen (Berg, 1999, s. 28)**

Lovreguleringer, læreplaner og andre offisielle styringsdokumenter er laget i den hensikt å styre skolene i den retningen myndighetene ønsker. Dette er med på å sette de ytre grensene for handlingsrommet. Ressurstildelingen fra Staten er også en viktig ”grensesetter”. Men det er ikke bare de ytre grensene som myndighetene setter som er med på å styre skolene. Også de indre grensene i skolen er med på enten å hemme eller å fremme utvikling og endring. De indre grensene er i følge Berg (Berg, 1999) et resultat av den rådende kulturen på skolen som i igjen er en følge av hvilke verdier som er rådende i skolen og på kommunenivå. Dette reiser en del spørsmål som for skoleledere og skoleeiere som har betydning for kvalitetsarbeidet (fritt etter (Berg, 1999))

1. Hva er forutsetningene for de ytre grensene og hva innebærer de?
2. Hva er forutsetningene for de indre grensene og hvor går de?
3. Identifisering av uutnyttet handlingsrom, hvor finner vi det og hvordan skal vi utnytte det?

Handlingsrommet må altså identifiseres og erobres. En helt sentral faktor i dette arbeidet er skoleleders og skoleeiers kompetanse, og at de tar ansvar for egen skoleutvikling. Dialog i alle ledd er viktig, og sentralt i utviklingsarbeid er å skape engasjement hos lærerne (Fevolden, 2005). Tydeliggjøring av handlingsrommet er en vesentlig forutsetning for å frigjøre lærernes engasjement.

Dette harmonerer med det Kunnskapsdepartementet og UDIR legger i begrepet handlingsrom. Ut fra lovforarbeider og rundskriv kan vi lese at de ønsker at skolene skal ha lokal handlefrihet ved å ha mulighet for:

Økt fleksibilitet med organisering av elever for bedre å kunne:

- Utnytte lærernes kompetanse og tid
- Øke muligheten for å variere undervisningsformene
- Differensiere opplæringen
- Øke læringsutbyttet for elevene
- Øke trivselen

I undersøkelsen UDIRs spørsmål til skolenorge høsten 2010, svarer 61 % av skolene at de benytter seg av muligheten som ligger i opplæringsloven § 8-2 om nivådifferensiering av elever. Undersøkelsen viser også at det er vanligst å differensiere mest ved de største skolene. Fagene hvor det deles mest inn i grupper, er i følge undersøkelsen matematikk, norsk og engelsk (Vibe, 2010).

I Aftenposten (09.03.11) (se faksimile til høyre) ble det satt fokus på problemer rundt organisatorisk nivådifferensiering ved Kastellet skole i Oslo, hvor elevene midlertidig ble delt inn etter mestringsnivå i norsk, matematikk og engelsk. Elever og lærere er fornøyde og gir uttrykk for at elevene får en bedre tilpasset opplæring på alle nivå. På den andre siden uttrykker Utdanningsforbundets nestleder Haldis Holst, at elevene ikke skal være nivådelt og at dette bryter med opplæringslovens § 8-2.

Men hvordan oppfattes handlingsrommet i skolenorge? Har skolene fått et økt handlingsrom etter opphevingen av klassedelingsreglene i 2003, eller var det fleksibilitet nok før lovendringen også?

De fleste deltakerne i workshoppene i vårt prosjekt var enige om at loveendringen har ført til økt handlingsrom. Representantene fra de litt mindre kommunene, hvor antall elever på de ulike trinnene aldri hadde overstegret klassedelingsreglene, hadde ikke opplevd noen reell forandring. Skoleeierne og skolelederne fra de litt mindre kommunene oppgav at det var tilstrekkelig handlingsrom før 2003 også. Men de fleste var tydelige på at det har blitt økt fleksibilitet ved at man kan fordele ressursene mer fritt innad i skolen, og at opphevelsen av klassedelingsreglene har gjort ressursdisponeringen mindre statisk. Alle er enige om at skoleleder er bevist sitt handlingsrom, og at endringen har gitt mulighet for å ta i bruk andre og mer fleksible



undervisningsformer ved at en ikke lengre må dele inn grupper når antall elever overstiger et bestemt tall. Følgende sitater fra workshoppene illustrerer dette bildet:

*"Det er lettere å fordele ressursene etter de behovene som er i elevgruppa. Det er lettere å holde seg innenfor lovverket nå. Klassedelingsmodellen ivaretar ikke likeverdigheten mellom skoler og klasser. Likhet i elevtall ivaretar ikke nødvendigvis likeverdigheten. Organisering må foretas ut fra elevgrunnlaget."*

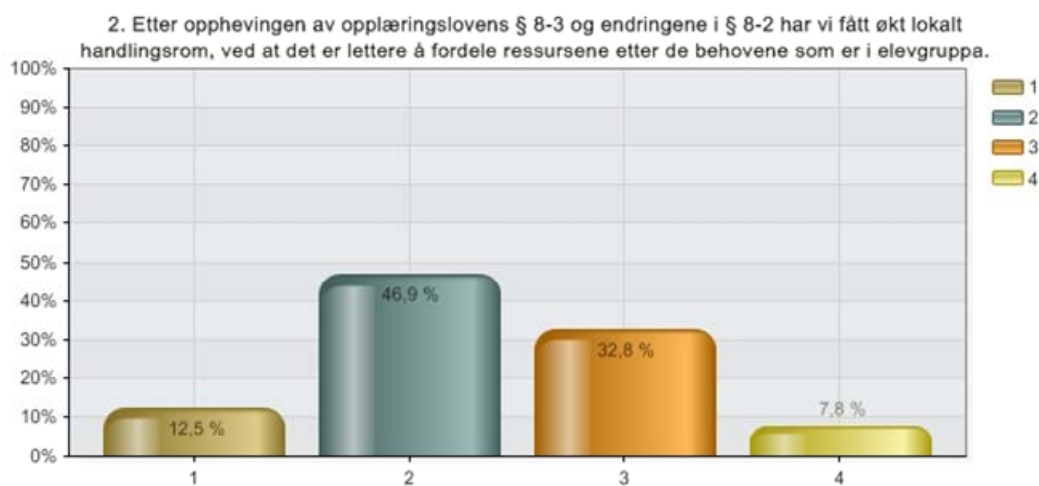
*"Det varierer i hvilken grad skoleledere bruker handlingsrommet. Økt kompetanse er viktig for skoleledere. Skolelederne må i større grad utfordre lærernes timeplaner og effektivitet."*

*"Lovendringen har ført til at vi kan organisere fleksibelt uten å bryte loven, men ressurstilgangen har vært relativt lavere (stått på samme nivå selv om elevtallet har økt)."*

*"Situasjonen før 2003 innebar ingen lovmessige begrensninger med hensyn til å jobbe fleksibelt."*

I rektorsurveyen spurte vi respondentene i hvor stor grad de var enige i påstanden "Etter opphevingen av opplæringslovens § 8-3 og endringene i § 8-2 har vi fått økt lokalt handlingsrom, ved at det er lettere å fordele ressursene etter de behovene som er i elevgruppa".

Figuren nedenfor viser svarfordelingen for dette spørsmålet. Svarene viser at rektorenes oppfatninger er delt i dette spørsmålet, men flertallet er enige i at handlingsrommet er økt.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	12,5 %	8
2 Stor grad	46,9 %	30
3 Liten grad	32,8 %	21
4 Svært liten grad	7,8 %	5
Total	64	

Etter workshoppene hadde vi en forståelse av at det lokale handlingsrommet hadde økt mer ved større skoler, da en større elevmasse og et større pedagogisk miljø med mer



variert kompetanse åpner større muligheter. Vår oppfatning var at handlingsrommet ved små skoler i realiteten ikke hadde økt fordi elevtallet på hvert årstrinn uansett ikke ville overstige de gamle klassesdelingsreglene. I rektorsurveyen spurte vi derfor respondentene i hvor stor grad de var enige i påstanden ” *Det lokale handlingsrommet har økt ved større skoler, men ved små skoler har lovendringen ikke ført til noen vesentlig økning av det lokale handlingsrommet* ”.

Figuren nedenfor viser svarfordelingen for dette spørsmålet. Svarene viser at rektorenes oppfatninger er delt i dette spørsmålet, men flertallet mente at lovendringen har ført til økning av det lokale handlingsrommet også ved små skoler.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	5,3 %	3
2 Stor grad	40,4 %	23
3 Liten grad	45,6 %	26
4 Svært liten grad	8,8 %	5
Total		57

Dette bildet kan nyanseres ved noen sitater fra fritekstspørsmål i tilknytning til ovennevnte spørsmål i spørreundersøkelsen:

*”Jeg mener at handlingsrommet har økt ved alle skoler, men vet at små skoler har fått betydelig mindre ressurser. Da har de også måttet endre på sin tenkning, noe som skaper økt handlefrihet.”* (”Nød lærer naken kvinne å spinne”)

*”Kanskje ble det et følt økt handlingsrom fordi det ble sagt at det var et økt handlingsrom.”*

*”Det lokale handlingsrommet eksisterte før endringene i § 8, men ble i liten grad benyttet. Økt fokus på fleksibel organisering bl.a. gjennom lovendring og ny type bygninger har ført til økt bruk av handlingsrommet.”*

Det lokale handlingsrommet relatert til opplæringslovens § 8-2 kan relateres til hvilke momenter som kan inngå i den skjønsmessige vurderingen av hva som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppestørrelse. Ut fra prosjektets datagrunnlag fra workshops og rektorsurvey, har vi identifisert følgende sentrale momenter som anvendes:

- Elevgruppens behov og sammensetning / Kompleksiteten i elevflokken (alder, antall, særlige behov/rettigheter, sosial kompetanse, elevatferd i gruppen, faglig nivå, fordeling gutter/ jenter, kombinert med ressurstilgang for hele gruppen)
- Tilgang på pedagogisk personale/kompetanse, læreren som klasseleder, lærers mulighet til å følge opp vurderingsarbeid
- Tilleggsressurser tildelt klassen / Styrkingstiltak lærer og assistent i klassen
- Tildelte ressurser
- Tilgang på læremidler
- Størrelsen på skolen, hvor mange paralleller
- Skolebyggets areal og utforming, romstørrelser
- Temaet det skal gis opplæring i, fag, arbeidsmåten
- Særlig risiko i forbindelse med undervisningen (for eksempel svømming, naturfag)

I tillegg vil leders kompetanse og kulturen innad i skolen og i kommunen være sentrale for hvordan handlingsrommet kan identifiseres og hvilke muligheter det ligger i å utnytte handlingsrommet.

Videre gir våre informanter uttrykk for at lovendringen har økt bevisstheten i forhold til hvordan skolene organiserer elevene og hvordan fleksibiliteten kan utnyttes. Det ser også ut til at lovendringen har hatt effekt i forhold til utbygging og renovering av skolebygg. Dette kommer til uttrykk gjennom økt bevissthet om mulighetene knyttet til fleksible rom, grupperom, åpne bygg osv. Når det gjelder læringsutbytte har andre faktorer som organisering av undervisning, nye undervisningsmetoder, klasseledelse, vurdering for læring og tilpasset opplæring vært sentral, mens lovendringen tillegges mindre betydning.

Det er mulig at økt frihet til organisering av undervisningen etter lovendringen har hatt positiv effekt i form av økt læringsutbytte. Vi kan imidlertid ikke påvise noen årsakssammenheng mellom økt lokalt handlingsrom og økt læringsutbytte. Det er vanskelig nok å påvise at det har vært et økt læringsutbytte. Antall delingstimer, som av mange ses på som en måte å gi bedre tilpasset opplæring og øke læringsutbyttet, er mange steder vesentlig redusert.

*”Klassedelingsstallet på 28 var en begrensning. Man kan nå tenke ”litt rundere” når man ser på hvilken organisering og på hvilke muligheter man har. Eksempler kan være prosjekter der det er hensiktsmessig å organisere seg f. eks ved aldersblanding. Gruppesammensetningen blir gjort ut fra pedagogiske argumenter, en hensiktsmessig og forsvarlig gruppesammensetning. Noen skoler har en bygningsmasse som innbyr til å bruke det ”nye” handlingsrommet.”*

*”En effekt av storgruppe der flere lærere er i samme klasserom gjør at man ser hverandre undervise, og man kan derfor lettere vurdere gode og mindre gode metoder.”*

*”Grad av måloppnåelse er ikke nødvendigvis avhengig av organisering eller utnyttelse av handlingsrommet som klassedelingsregler gir. Læreren og møtet med elevene er mer avgjørende.”*

Prosjektets datagrunnlag viser at skolelederne er seg bevisst sitt handlingsrom, og de opplever at de i større grad enn før har mulighet til å tenke fleksibelt når det gjelder organisering av undervisningen. Det å identifisere handlingsrom og utnytte krever kompetanse. Enkelte gir uttrykk for at skoleledere og skoleeiere her kan bli mer aktive og mer bevisst muligheten som ligger grunn, ved å bli tydelige premissleverandører for lærernes organisering av undervisningen. Skoleeiere 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.

### 3.3.2 Skoleeiers forsvarlige system og forsvarlighetskriteriet i § 8-2

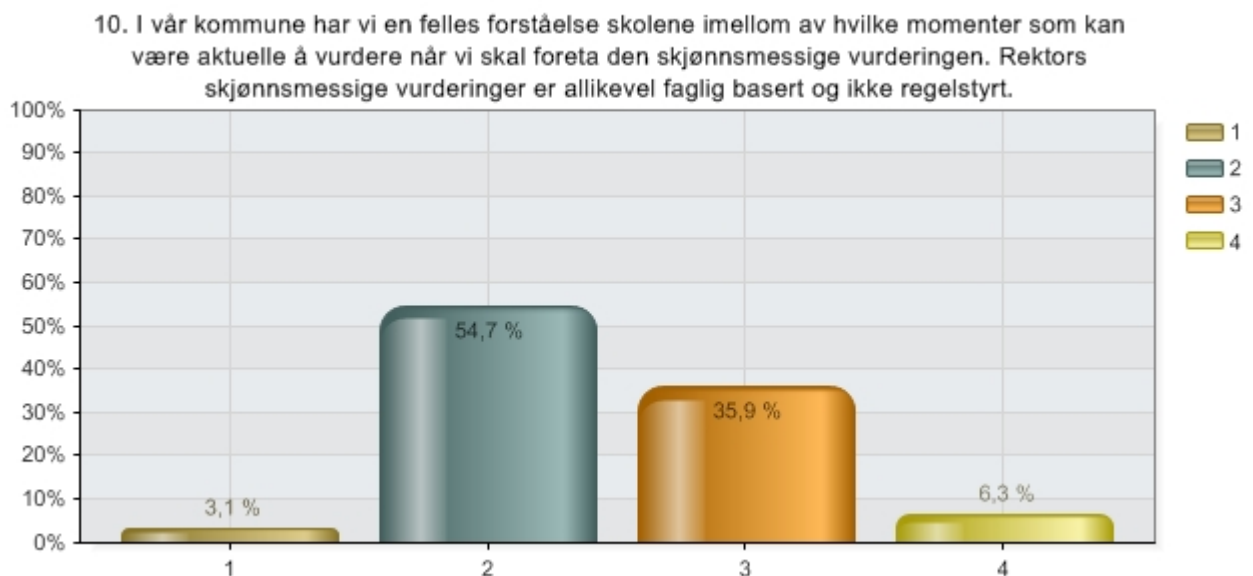
I følge opplæringslovens § 13-10 skal skoleeier ha et forsvarlig system. Vi har behandlet dette i tilsynskapittelet (se 3.2 foran), men det er også naturlig å ta det opp her og knytte det opp mot forsvarlighetskriteriet i opplæringsloven § 8-2.

Direktoratets samlerapport for det felles nasjonale tilsynet i 2009 viser at 67 % av kontrollerte skoleeiere hadde avvik i forhold til opplæringsloven §§ 8-2 og 13-10. Flertallet av de kontrollerte skoleeierne hadde ikke etablert et forsvarlig system.

Innholdet i det forsvarlige systemet knyttet til § 8-2 har vi beskrevet i delkapittel 3.2.2. Skoleeier skal blant annet sikre en god ressursdisponering, drøfte og legge til rette for felles forståelse av forsvarlighetskriteriet i paragrafen, sikre kompetansen og kontinuerlig vurdere gruppeinndelingen, og sikre at Stortingets forutsetninger for § 8-2 ikke brytes.

For å finne ut mer om hvordan skoleeier og skolene arbeidet opp mot forutsetningen i § 8-2 og kravet til forsvarlig system, spurte vi derfor respondentene i rektorsurveyen om i hvor stor grad de var enige i påstanden ” *I vår kommune har vi en felles forståelse skolene imellom av hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når vi skal foreta den skjønnsmessige vurderingen. Rektors skjønnsmessige vurderinger er allikevel faglig basert og ikke regelstyrt*”.

Figuren nedenfor viser svarfordelingen for dette spørsmålet. Svarene indikerer at rektorenes opplevelse av dette er delt, men at de fleste oppgir at de har en felles forståelse skolene imellom av hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når man skal foreta den skjønnsmessige vurderingen.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	3,1 %	2
2 Stor grad	54,7 %	35
3 Liten grad	35,9 %	23
4 Svært liten grad	6,3 %	4
Total	64	

I workshopene gav deltakerne uttrykk for at de ikke ønsket en generell beskrivelse av hvilke momenter skolene kan la inngå i den skjønnsmessige vurderingen, fordi de var redd for at forsvarlighetskriteriet skulle bli basert på tall og at det lokale handlingsrommet kunne bli redusert på bakgrunn av dette. De skjønnsmessige vurderingene skal være verdibaserte og situasjonsavhengige. De uttrykte følgende:

*"Kommunen har ikke hatt dette som tema, og har derfor ikke definert, utdypet, eller konkretisert hva som er "forsvarlig" i denne sammenheng."*

*"Ønsker ikke at det skal defineres helt tydelige kriterier – dette handler om helhetsvurdering. Vi ønsker ikke å jobbe regelstyrt men verdibasert."*

*"Skoleeier har lagt til rette for at den enkelte skole er i stand til å vurdere forsvarlighetsbegrepet innen egen enhet. Ikke ønskelig med kommunal styrende tallfastsetting i forhold til hva som er forsvarlig"*

*"Forsvarlighetskriterier vil variere – og blir definert hver dag ut fra bemanningssituasjonen."*

*"Det er vanskelig for skoleeier å skulle definere et normativt begrep for hva som er "forsvarlig". Da må heller skoleeier sørge for å bevilge en budsjetttramme som gir den enkelte skole mulighet til å selv definere hva som er forsvarlig ut fra organisering, pedagogisk utviklingsarbeid m.m. Dette har skolene god kompetanse i."*

Det er imidlertid ikke noe motsetningsforhold mellom det at de skjønnsmessige vurderingene er verdibaserte og situasjonsavhengige, og det å ha utviklet en felles forståelse skolene imellom av hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når man skal foreta den skjønnsmessige vurderingen.

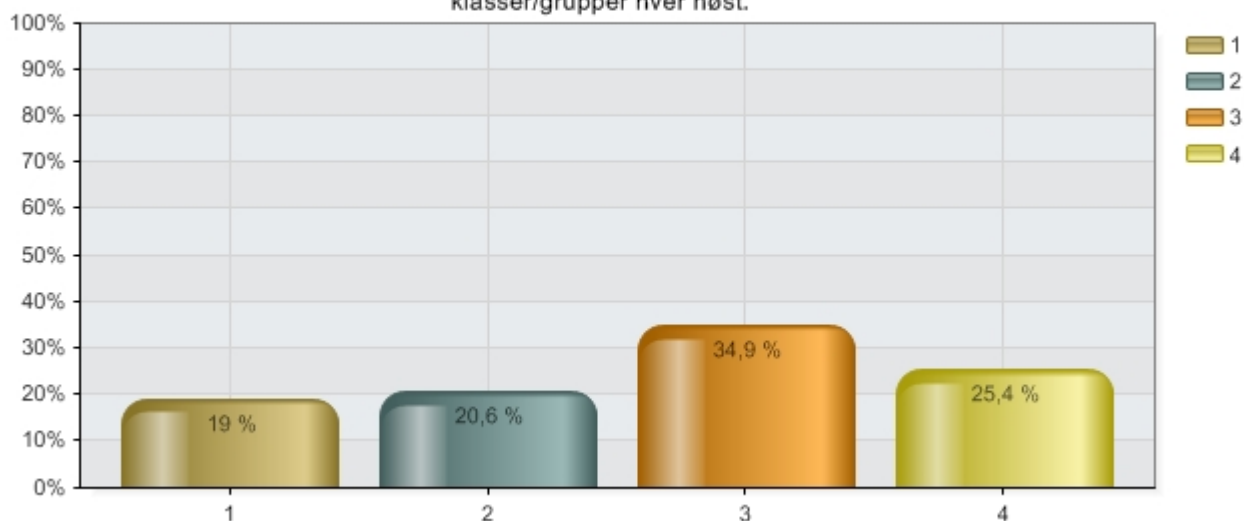
Det er verdt å merke seg at ett av kravene som ligger inne i fylkesmannens oppfatning av kravet til skoleeiers "forsvarlig system" knyttet opp mot opplæringslovens § 8-2. (jf. delkapittel 3.2.2 ovenfor) nettopp er at det skal være lagt til rette for en felles forståelse av opplæringsloven § 8-2 mellom skolene og i skolene. Fylkesmennene vektlegger at paragrafen skal være drøftet med rektorene/skolene, og paragrafen skal være drøftet internt på skolene. Videre vektlegger de at det skal foreligge retningslinjer fra skoleeier til skolene om hvordan § 8-2 skal forstås og praktiseres.

Det synes å være ulik forståelse av dette hos fylkesmennene og de kommunene som deltok i våre workshoper.

Vi spurte også respondentene i rektorsurveyen i hvor stor grad de var enige i påstanden "I vår kommune er det rutiner for rapportering til skoleeier om inndelingen av elevene i klasser/grupper hver høst".

Figuren nedenfor viser svarfordelingen for dette spørsmålet. Svarene indikerer at rektorenes opplevelse av dette er delt, men at de fleste oppgir at de mangler felles rutiner for rapportering til skoleeier om inndelingen av elevene i klasser/grupper.

13. I vår kommune er det rutiner for rapportering til skoleeier om inndelingen av elevene i klasser/grupper hver høst.

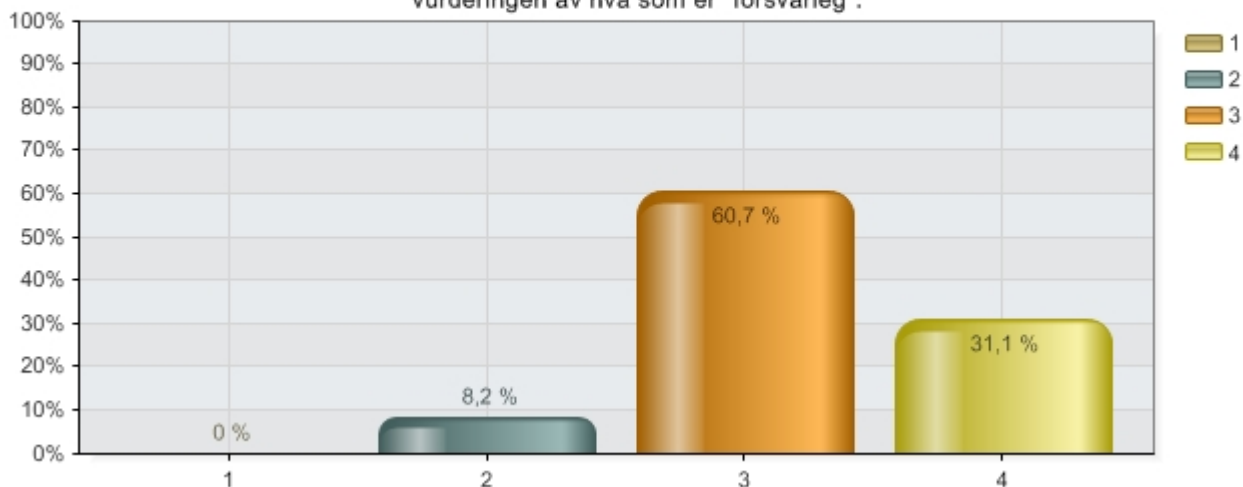


Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	19,0 %	12
2 Stor grad	20,6 %	13
3 Liten grad	34,9 %	22
4 Svært liten grad	25,4 %	16
Total		63

I rektorsurveyen spurte vi respondentene i hvor stor grad de var enige i påstanden ” *I vår kommune følger skoleeier opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene, med spesiell fokus på hvordan rektorene har foretatt den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "forsvarleg"*  ”.

Figuren nedenfor viser svarfordelingen for dette spørsmålet. Svarene viser at rektorene er enige om at skoleeier ikke følger opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene, med spesiell fokus på hvordan rektorene har foretatt den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "forsvarleg".

14. I vår kommune følger skoleeier opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene, med spesiell fokus på hvordan rektorene har foretatt den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "forsvarleg".



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	0,0 %	0
2 Stor grad	8,2 %	5
3 Liten grad	60,7 %	37
4 Svært liten grad	31,1 %	19
Total		61

Det er helt tydelig at skoleeierne som deltok i workshoppene ikke har en praksis for å følge opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene. God informasjonsflyt mellom skolene og skoleeier er imidlertid ett av kravene som ligger inne i fylkesmannens oppfatning av kravet til skoleeiers "forsvarlig system" knyttet opp mot opplæringslovens § 8-2. (jf. delkapittel 3.2.2 ovenfor).

Med indikasjoner på mangel på et forsvarlig system knyttet til § 8- 2 var vi interessert i å høre hvordan skoleeier ivaretar at elevene blir behandlet likeverdig. I workshoppene spurte vi derfor hvordan kommunene sikret en likeverdig vurdering av forsvarlighetskriteriet. Deltakerne i workshoppene ga uttrykk for at det var viktig å ta dette opp på følgende arenaer og opp mot ansvarliggjøring:

- *Aktualisering av problematikken i skoleeiers samtaler med skoleledere*
- *Skoleeiers gjennomgang av resultater og evalueringer, kvalitetssystem*
- *Skoleeiers budsjett og ressursfordelingsprosess*

Ut over dette vektlegger kommunene at den enkelte skole har et selvstendig ansvar, og at skoleeier har tillit til skoleleders kompetanse og skjønnsmessige vurderinger.

Vi registrerer at skoleeierne praksis på disse områdene ikke imøtekommer de kravene som er kommunisert fra fylkesmennene gjennom tilsynsrapportene, og at det ser ut til at skoleeierne og fylkesmennene har ulik lovforståelse.

## 3.4 Er opphevingen av klassedelingsreglene benyttet som innsparingstiltak?

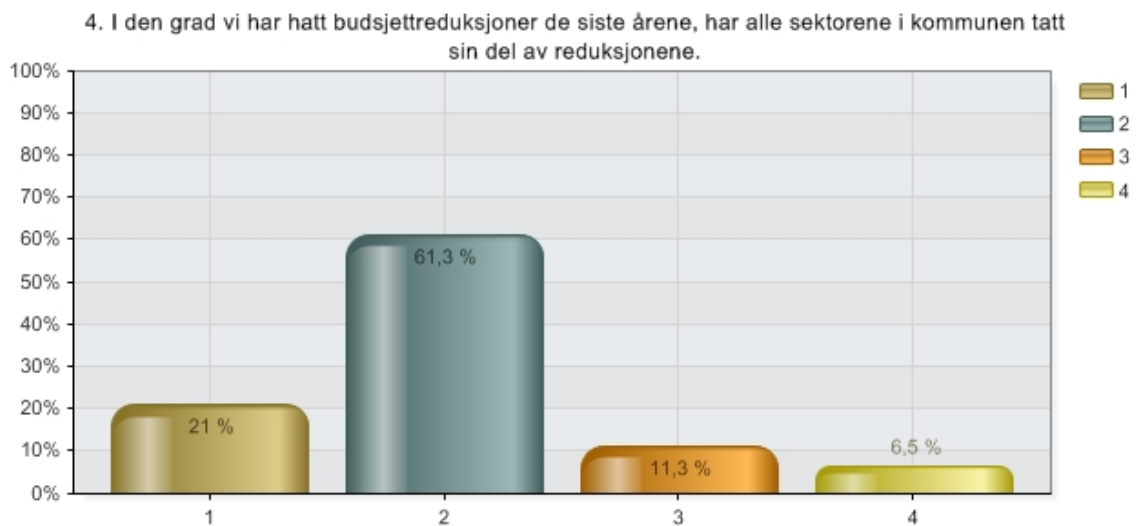
Her drøfter vi problemstillingen på bakgrunn av workshoppene, rektorsurveyen og regnskapsanalysen.

### 3.4.1 Workshop og rektorsurvey

"Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som sparetiltak. Klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedeling er opphevet." (Rundskriv: F-18-03)

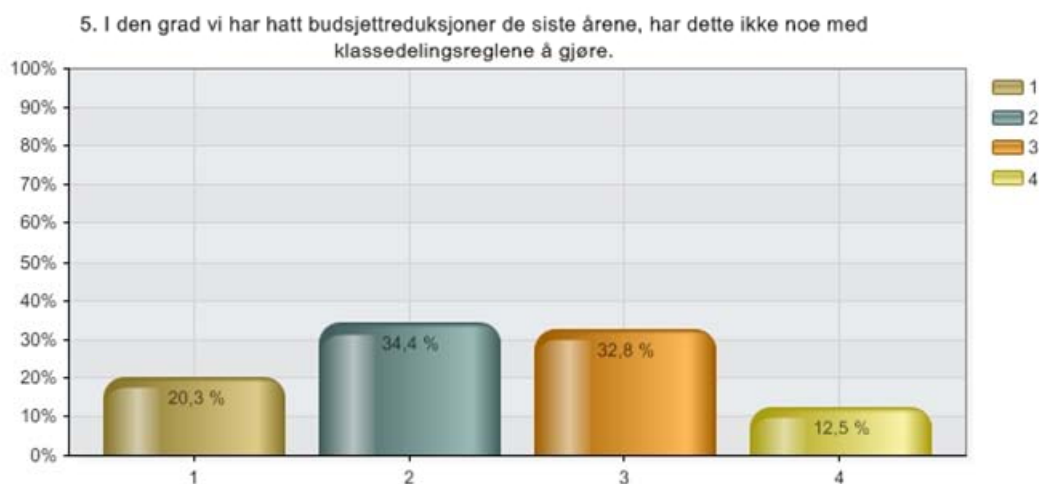
Her er kommunene i workshoppene enige, og respondentene i rektorsurveyen enige, de opplever en nedgang i ressurser til skolen, men etter deres innsikt og kunnskap er dette ikke på bakgrunn av opphevelsen av klassedelingsregelen men som følge av en generell negativ utvikling av kommuneøkonomien.

Rektorsurveyen viser at rektorene er enige om at i den grad det har vært budsjettreduksjoner de siste årene, har alle sektorene i kommunen tatt sin del av reduksjonene:



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	21,0 %	13
2 Stor grad	61,3 %	38
3 Liten grad	11,3 %	7
4 Svært liten grad	6,5 %	4
Total		62

Når så skolesektoren også har tatt sin del av de generelle økonomiske innstrammingene, har dette i sin tur ført til et økt press på gruppestørrelsene. Svarfordelingen i rektorsurveyens i forhold til påstanden ” *I den grad vi har hatt budsjettreduksjoner de siste årene, har dette ikke noe med klassesdelingsreglene å gjøre*”, må også sees i lys av dette:



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Svært stor grad	20,3 %	13
2 Stor grad	34,4 %	22
3 Liten grad	32,8 %	21
4 Svært liten grad	12,5 %	8
Total		64

Størstedelen av skolens utgifter er knyttet til lærerlønninger, og det er derfor naturlig at antall lærere og gruppestørrelse blir med i vurderingen når det skal foretas innsparinger. Vi har allikevel ikke holdepunkter for at kommunene bevisst har utnyttet handlingsrommet til økonomisk innsparing.

### 3.4.2 Økonomisk analyse relatert til mulige innsparingsformål

Da man endret lovbestemmelsene for gruppedeling, åpnet dette samtidig mulighetene for en mer fleksibel og kostnadseffektiv måte å håndtere endringer i de ulike alderstrinnene og gruppene på. Intensjonen med lovendringen var ikke at kommunene skulle benytte dette til å redusere ressursbruken i skolene. Derfor er det naturlig å vurdere om kommunene har brukt denne muligheten til å flytte ressurser ut fra skolesektoren.

For å kunne gjennomføre en kvalitativ god vurdering av dette må man ha en god oversikt over andre forhold som kan innvirke på endringer i regnskapstallene fra et år til et annet. De endrede reglene ble vedtatt i 2003 og i 2009, gjeldende fra henholdsvis 1. august 2003 og 1. august 2009. Nytt lokalt handlingsrom ville følgelig kunne tas i bruk fra og med skoleåret 2003-2004, altså i løpet av regnskapsåret 2003. Erfaringsmessig tar det litt tid før kommunene har tatt i bruk nye handlingsrom som følge av lovendringer, slik at 2005 trolig ville være første aktuelle analyseår for å vurdere om kommunene har redusert ressursene som følge av endringene. Regelanvendelse og regnskapsresultater fra 2005 ville da måtte holdes opp mot 2002 for å være sikker på at man har unngått



regnskapsårene 2003 og 2004, siden skoleåret 2003-2004 overlapper begge disse regnskapsårene.

Gjennom workshoppene og spørreundersøkelsen til rektorene i kommunene som deltok i workshoppene er det ingen tilbakemeldinger som indikerer at endring i lovbestemmelsene bevisst har vært brukt som innsparingstiltak eller salderingspost i budsjettene til kommunene.

En KOSTRA-analyse eller regnskapsanalyse på mikronivå ville ikke være hensiktsmessig for å belyse denne problemstillingen, da dette møter en rekke utfordringer knyttet til endringer i perioden, og fordi resultatene uansett ville vært preget av for mye usikkerhet (blant annet knyttet til årsak-virknings-sammenheng). De viktigste utfordringene er:

- Mellom hvert årsskifte vil regnskapstallene være influert av at lærere slutter og nye lærere begynner. Det er til dels store lønnsforskjeller mellom gamle og nye lærere, slik at en økning eller nedgang i kostnadene vil kunne relateres til dette, og trolig i større grad enn i forhold til en eventuell utnyttelse av det lokale handlingsrommet til økonomisk innsparing. For å få sikre og sammenliknbare tallstørrelser for lønnskostnader vil en blant annet måtte analysere
  - detaljerte lønnslistor for å se hvem som var ansatt i de aktuelle regnskapsperiodene, og med hvilken årslønn
  - hver enkelt lærers funksjonstillegg i hver av de aktuelle regnskapsperiodene
  - hver enkelt lærers tillegg i hver av de aktuelle regnskapsperiodene som følge av lokale lønnsforhandlinger
  - lønnsvekst i hver av de aktuelle regnskapsperiodene
  - endringer i pensjonskostnader (disse varierer sterkt fra år til år i mange kommuner)
- Øvrige strukturendringer i skolen, og i kommunen, vil i stor grad påvirke regnskapene, og trolig i større grad enn i forhold til en eventuell utnyttelse av det lokale handlingsrommet til økonomisk innsparing.
- I perioden har det også skjedd en endring i timetallet for de enkelte alderskull, noe som i stor grad gir endringer i kostnadene i grunnskolen.
- Vurdering av den enkelte kommunes ressursfordelingssystem, herunder en vurdering av om overgang mellom ulike system også kan påvirke kommunens kostnadsfordeling
- Befolkningsendringene i den/de kommunene man undersøker må vurderes opp mot mulige konsekvenser for kostnadene ved skoledriften. I en mikroanalyse vil endringer i samlet antall barn i skolepliktig alder, og til og med endringer i hvor disse er bosatt i kommunen, kunne ha en betydelig påvirkning på regnskapstallene.
- Gjennom året vil regnskapet være påvirket av endringer i interne rammebetingelser, sykmeldinger og permisjoner som vil påvirke kostnadsnivået i betydelig grad.

I sum utgjør disse utfordringene så store mulige feilkilder at en KOSTRA-analyse eller en regnskapsanalyse etter PwCs vurdering ikke ville gi pålitelige resultater med hensyn til å vurdere om en kommune har benyttet det lokale handlingsrommet som de nye lovbestemmelsene har gitt til en økonomisk innsparing i skolesektoren. I dialog med enkelte av deltakerkommunene i workshoppene i dette prosjektet har vi også fått bekreftet vår vurdering av dette, og de aktuelle kommunene stiller spørsmål ved om det vil være mulig nå i ettertid å rekonstruere de data som er nødvendige for å gjennomføre en slik analyse.

En alternativ måte å avdekke om kommunene har brukt dette som en salderingspost er å gjennomgå budsjett dokumenter og regnskapsrapporter i den aktuelle perioden for å se om kommunen selv har drøftet dette i kommunikasjonen med politikerne. I forbindelse med intervju, dokumentanalyser og arbeidsgruppemøter med referansekommunene er det ingenting som tyder på at det er tilfelle.

Vi har i tillegg gjennomgåtte budsjett dokumenter også vært i dialog med Lier kommune som er en av deltakerkommunene i workshoppene i dette prosjektet. De har i perioden ikke benyttet denne endringen som en bevisst innsparingsmulighet og har heller ikke beskrevet dette som noen økonomiske innsparingstiltak i noen av de dokumentene vi har studert.

Vår konklusjon er følgelig at det i prosjektets data

- a) ikke foreligger grunnlag for å hevde at lovendingen har blitt utnyttet til bevisst økonomisk innsparing
- b) ikke er realistisk å kunne verifisere dette ved en KOSTRA-analyse eller en regnskapsanalyse på mikronivå

### 3.5 Eventuell gjeninnføring av klassesdelingsregler

Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at de i løpet av våren 2011 vil sende et forslag til høring om endringer i opplæringsloven knyttet opp mot bestemmelser om lærertetthet.

Kunnskapsminister Halvorsen er i nasjonale media så sent som 31. mars 2011 sitert på at skoletilbudet ikke er like godt til alle elever i landet og at hun derfor nå vil jobbe for å fjerne forskjellene. ”Vi ønsker en sterkere nasjonal styring av ressursene fordi vi ser at det er store variasjoner mellom kommunenes bruk”, sier Halvorsen.

Kunnskapsministeren vil derfor innføre nasjonale standarder for hvor mange elever det kan være i en klasse.

Dette er i samsvar med Soria Moria-erklæringen, hvor regjeringen uttaler at de vil:

*”... legge til rette for flere lærere gjennom styrket kommuneøkonomi og ved å endre opplæringsloven for å sikre en maksimumsgrense for tallet på elever per lærer på hver skole.” (Regjeringen, 2009)*

Vi spurte derfor i workshoppene om hvilken effekt en eventuell gjeninnføring av klassesdelingsreglene ville gi.

De fleste skoleeiere og skoleledere mente at en gjeninnføring av klassesdelingsreglene ville føre til mer uforutsigbarhet i forhold til ressurstildeling. Enkelte reagerte relativt sterkt, og en ordla seg slik:

*”Jeg blir indignert. Når vi ligger over et minimum, da får staten la oss styre uten innblanding.”*

Ressursene for neste skoleår bevilges politisk mer enn et halvt år før skoleårets start. Uten klassesdelingsregler kan beregningen av ressursfordelingen til skolene i større eller mindre grad baseres på en ressurs pr elev (”stykkprisfinansiering”). Dette gir forutsigbarhet for

skolene og ivaretar likeverd, og har vist seg å fungere godt i alle fall for større skoler. Før opphevingen av klassesdelingsreglene i 2003 kunne ikke ressursfordelingen til skolene baseres på stykkprisfinansiering. En gjeninnføring av nasjonale standarder for hvor mange elever det kan være i en klasse, vil kunne reversere muligheten til å basere ressursfordelingsnøkler på stykkprisfinansiering.

En gjeninnføring av nasjonale standarder for hvor mange elever det kan være i en klasse, vil også kunne redusere skolenes mulighet til å sette sammen elevgrupper ut fra de behovene elevmassen deres har.

En gjeninnføring av nasjonale standarder for hvor mange elever det kan være i en klasse, kan redusere den lokale handlefriheten og fleksibiliteten for både skoleeiere og skoleledere. Noen av deltakerne i workshoppene var også redd for at det kunne føre til økt polarisering i det politiske miljø, som igjen muliggjorde at enkelte kunne argumentere ut fra konservative pedagogiske verdier.

Representantene fra Utdanningsforbundet ga i workshoppene uttrykk for at de ønsket en standard for lærertetthet, eksempelvis med en ressurstildeling som gjør at det blir mulig for en lærer å ha for eksempel 15 elever.

Representantene fra de små skolene hevdet i workshoppene at de nok ikke ville merke så stor forskjell. Uansett har de forholdsvis små klasser, og en gjeninnføring av klassesdelingsmodellen vil trolig få liten effekt for dem.

## 4 Konklusjoner

Rapporten har studert konsekvenser av nye bestemmelser om klassedeling i grunnskolen. Rapporten behandler følgende tre hovedproblemstillinger, formulert av KS ved bestilling av FoU-prosjektet:

- Hvordan har det økte handlingsrommet blitt brukt av kommunene?
- Har Stortingets forutsetning om at endringen ikke skulle bli brukt som sparetiltak blitt oppfylt?
- Hvordan forvaltes denne lovendringen av Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene (tilsynsmyndighetene)?

I dette kapittelet oppsummeres svarene på disse problemstillingene.

### Hvordan har det økte handlingsrommet blitt brukt av kommunene?

Skolelederne er seg bevisst sitt handlingsrom, og de opplever at de i større grad enn før har mulighet til å tenke fleksibelt når det gjelder organisering av undervisningen. Det å identifisere handlingsrom og utnytte det krever kompetanse, enkelte gir uttrykk for at her kan skoleledere og skoleeiere bli mer aktive og mer beviste ved å bli tydelige premissleverandører for lærernes organisering av undervisningen.

Lovendringen har økt bevisstheten i forhold til hvordan skolene organiserer elevene og hvordan fleksibiliteten kan utnyttes. Det ser også ut til at lovendringen har hatt effekt i forhold til 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.

Når det gjelder elevenes læringsutbytte har andre faktorer som nye undervisningsmetoder, klasseledelse, vurdering for læring og tilpasset opplæring vært sentral, mens lovendringen tillegges mindre betydning. Det er mulig at økt frihet til organisering av undervisningen etter lovendringen har hatt positiv effekt i form av bedret læringsutbytte. Vi kan imidlertid ikke påvise noen årsakssammenheng mellom økt lokalt handlingsrom og økt læringsutbytte.

Ett av kravene som ligger inne i fylkesmannens oppfatning av kravet til skoleeiers "forsvarlig system" knyttet opp mot opplæringslovens § 8-2. (jf. delkapittel 3.2.2 ovenfor) er at det skal være lagt til rette for en felles forståelse av opplæringsloven § 8-2 mellom skolene og i skolene. Fylkesmennene vektlegger at paragrafen skal være drøftet med rektorene/skolene, og paragrafen skal være drøftet internt på skolene. Videre vektlegger de at skal foreligge retningslinjer fra skoleeier til skolene om hvordan § 8-2 skal forstås og praktiseres.

Basert på de data vi har innhentet gjennom alle de anvendte metodene i prosjektet, er det grunnlag for å konkludere med at skoleeierne i svært liten grad har utarbeidet retningslinjer eller rutinebeskrivelser for hvordan skolene skal utføre de skjønnsmessige vurderingene loven fordrer. Videre har skoleeierne i svært liten grad etablert rapporteringsrutiner, oppfølgingsrutiner eller interne kontrollrutiner for å sikre at lovbestemmelsene etterleves. Dette er godt dokumentert gjennom fylkesmennenes tilsynsrapporter, og støttes av funnene i prosjektets workshoper og rektorsurveyen.

Skoleeierne synes i svært liten grad å være opptatt av å styre gruppeinndelingen i skolene. De 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.

I de kommunene som har deltatt i prosjektet ser det ut til at gruppeinndelingen utøves med stor grad av profesjonalitet. Skolelederne viser stor forståelse for hvilke momenter de bør trekke inn i sine skjønnsmessige vurderinger i forhold til lovens forsvarlighetsbegrep.

Innad i hver kommune har skolelederne en omforent forståelse av hvordan man bør utøve skjønn i samsvar med lovbestemmelsen. Dannelsen av en slik omforent forståelse har i deltakerkommunene skjedd uten påvirkning fra skoleeiers side.

Skoleeierne har i liten grad utviklet rutiner for å følge opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene. God informasjonsflyt mellom skolene og skoleeier er imidlertid ett av kravene som ligger inne i fylkesmannens oppfatning av kravet til skoleeiers "forsvarlig system" knyttet opp mot opplæringslovens § 8-2.

Skoleeierens forsvarlige system (jf. opplæringslovens § 13-10) ser i liten grad ut til å imøtekomme de kravene som er kommunisert fra fylkesmennene gjennom tilsynsrapportene når det gjelder å sikre etterlevelse av bestemmelsene i opplæringslovens § 8-2. Det synes å være ulik forståelse av dette hos fylkesmennene og de kommunene som deltok i våre workshopper.

## Har Stortingets forutsetning om at endringen ikke skulle bli brukt som sparetiltak blitt oppfylt?

Analysen av dokumentasjonen fra det statlige tilsynet med opplæringslovens § 8-2 har bare vist svært få avvik som kan indikere at lovendringen kan ha blitt benyttet som et sparetiltak. Prosjektet har bare identifisert en tilsynssak med avvik på selve gruppedelingen. Sett i relasjon til det omfattende tilsynsarbeidet, må konklusjonen bli at Stortingets forutsetning blir fulgt av skolene/kommunene.

Prosjektets forstudie, workshop og rektorsurvey indikerer også at Stortingets forutsetning blir fulgt av skolene/kommunene.

Gjennomføring av en KOSTRA-analyse eller en regnskapsanalyse for å bekrefte eller avkrefte at en kommune har benyttet det lokale handlingsrommet som de nye lovbestemmelsene har gitt til en økonomisk innsparing i skolesektoren, vil være beheftet med så store mulige feilkilder at det etter PwCs vurdering ikke vil gi pålitelige resultater.

Vår konklusjon er følgelig at det i prosjektets data

- a) ikke foreligger grunnlag for å hevde at lovendringen har blitt utnyttet til bevisst økonomisk innsparing
- b) ikke er realistisk å kunne verifisere dette ved en KOSTRA-analyse eller en regnskapsanalyse på mikronivå

## Hvordan forvaltes denne lovendringen av Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene?

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ved Utdanningsdirektoratet fører fylkesmennene

- årlig tilsyn med gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå ut fra en teknisk beregning basert på skolenes innrapportering i den statlige GSI-basen. (I denne rapporten benevnt som "GSI-tilsyn")
- 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.

I tillegg kan det enkelte fylkesmannsembete på eget initiativ føre tilsyn med kommunenes og skolens anvendelse av opplæringslovens § 8-2.

Formelen som Utdanningsdirektoratet benytter for å beregne gjennomsnittlig gruppestørrelse på skolenivå er omstridt. Den karakteriseres av skoleeiere som teoretisk. Den vurderes eller ikke å være et uttrykk for reelle gruppestørrelser eller som egnet til å være et mål på reell lærertetthet i skolen.

Det er lite dokumentasjon som ligger offentlig tilgjengelig når det gjelder GSI-tilsynene. Ved søk på fylkesmennenes nettsider, har PwC bare funnet én tilsynsrapport der saken er åpnet i forbindelse med oppfølging etter årlig GSI-tilsyn.

På bakgrunn av fylkesmennenes årsrapporter for 2008 og 2009, tilsynsrapporter og tilbakemeldinger gjennom intervju og workshopper ser det ut til at avvik og mulige avvik som følge av GSI-tilsynene blir lukket ved at det tilføres ressurser.

Kommunene opplever at UDIRs/fylkesmennenes forvaltning av lovbestemmelsen gjennom oppfølging av Stortingets forutsetning i realiteten begrenser eller fjerner det handlingsrommet som Stortinget ønsket å legge til rette for.

Det nasjonale tilsynet i 2009 ble gjennomført som et systemtilsyn hvor det hovedsakelig var skoleeieransvaret om et forsvarlig system som ble kontrollert. Kravene til skoleeiers forsvarlig system er nedfelt i opplæringslovens § 13-10. Det er skoleeier som ansvarlig for at bestemmelsene i opplæringsloven blir fulgt.

Av de 63 skoleeierne som UDIR oppgir at ble kontrollert gjennom nasjonal tilsyn i 2009, fant vi 47 tilgjengelig rapporter knyttet til tilsyn med § 8-2 på fylkesmennenes hjemmesider. Av de 47 rapportene vi har hatt tilgang til fordelte konklusjonene seg slik:

- 15 uten avvik
- 30 med avvik etter §§ 8-2 og 13-10
- 1 bare merknad
- 1 bare med avvik etter § 13 -10

Det nasjonale tilsynet med opplæringslovens § 8-2 i 2009 avdekket mao. omfattende mangler ved skoleeierens forsvarlig system jf. opplæringslovens § 13-10. Av de 7 kommunene som deltok i workshopene i prosjektet, var det bare en som oppga at de hadde en rutinebeskrivelse for pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppeorganisering etter opplæringslovens § 8-2 innlemmet i sitt forsvarlige kvalitetssystem etter opplæringslovens § 13-10.

Enkelte av tilsynsrapportene er egnet til å gi god forståelse i hva som skal til for at skoleeiers forsvarlige system skal være godt nok ut fra fylkesmannens krav. Andre tilsynsrapporter gir mindre tydelig veiledning til skoleeierne i deres arbeid med lukking av avvik.

Fylkesmennenes årsrapporter beskriver hvordan fylkesmennene legger opp til dialog mellom fylkesmenn og skoleeiere på ulike samarbeidsarenaer.

Kommunene gir uttrykk for at de har behov for et tilsyn basert på veiledning, mens de 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. Der tilsynet kombinerer kontroll, faglig støtte og veiledning kan det se ut til at tilsynet fører både med seg økt bevissthet om Skoleeiers og skolene plikter og en læringseffekt ved å sette fokus på sentrale elementer i opplæringsloven. Dette tilsynsarbeidet kunne hatt økt verdi for kommunene dersom tilsynsmyndighetene i større grad hadde vektlagt et tilsyn basert på veiledning framfor et kontrollbasert tilsyn. Det er grunn til å stille spørsmål om den måten staten løser sitt kontrollbehov gir en riktig kontekst for kvalitetsutvikling i skolen, og om kontrollbehovet snarere er med på svekke det lokale handlingsrommet enn å styrke utnyttningen av det.

# Kildeliste

St.meld. nr. 66 (2002-2003). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i komunesektoren*. Oslo.

Berg, G. (1999). *Skolekultur Nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: ad Notam Gyldendal.

Fevolden, T. o. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fylkesmennene. (2008). *Årsrapportering*. Hentet mars 14, 2011 fra <http://arapp.fylkesmannen.no/Default.aspx>

Helgøy, I., & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Bergen: Universitetsforskning i Bergen.

Karlsen, G. (2006). *Utdanning, Styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.

KUF, (2002-2003). *Ot. prp. nr. 67 Om lov om endringer i lov 17.juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

PwC/KS (2010). "Kom Nærmere!". Rapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"

Regjeringen. (2009, Oktober 7). *Regjeringen*. Hentet Januar 21, 2011 fra Politisk plattform for flertallsregjeringen: [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny\\_politisk\\_plattform\\_2009-2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf)

Utdanningsdirektoratet. Hentet Mars 22, 2011 fra <http://www.udir.no/Rapporter/Felles-nasjonalt-tilsyn-2009/>

Vibe, N. (2010). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010, resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. OSLO: NIFU.

Østfold, F. i. (2011). *Fylkesmannen i Østfold*. Hentet Mars 22, 2011 fra <http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=18557&amid=2769630>

## Øvrige web-adresser

[http://www.fylkesmannen.no/dm\\_applications/upload/Tilsyn\\_2009\\_%c3%98yer\\_sluttrapport\\_1542\\_162\\_-vbmq.pdf](http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Tilsyn_2009_%c3%98yer_sluttrapport_1542_162_-vbmq.pdf)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20032004/stmeld-nr-030-2003-2004-.html?id=404433>

Samleside årsrapport: <http://arapp.fylkesmannen.no/Default.aspx>



# Vedlegg 1: Eksempel på rutinebeskrivelse

Nedre Eiker kommune var den eneste av deltakerkommunene i workshoppene i prosjektet som oppga at de hadde en rutinebeskrivelse for pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppeorganisering etter opplæringslovens § 8-2 innlemmet i sitt forsvarlige kvalitetssystem etter opplæringslovens § 13-10. Nedenfor gjengis dette som et utdrag fra kommunens forsvarlige system:

## Rutinebeskrivelse: Pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppeorganisering § 8-2

### Kommentar til lovteksten:

En grunnleggende intensjon for den norske fellesskolen er en inkluderende opplæring som sikrer et elevfelleskap på tvers av faglig nivå, kjønn og etnisk tilhørighet. § 8-2 første ledd i opplæringsloven slår fast at til vanlig skal organiseringen av elevene i grupper ikke skje etter faglig nivå, kjønn og etnisk tilhørighet.

Lovteksten innebærer at faglig nivå m.m. til vanlig ikke skal være et kriterium for gruppedeling. I kortere tidsperioder kan likevel inndelingen skje etter faglig nivå ut fra prinsippet om tilpasset opplæring og ut fra hva som faglig og sosialt vil være det beste for den enkelte elev. Loven åpner ikke for permanent organisering etter faglig nivå over lengre tid eller i alle timer i ett eller flere fag.

Hva/kriterier	Når/hvor	Hvem
Sikre felles forståelse av opplæringslovens § 8-2 Gjennomgang av rutinebeskrivelse og drøfting i rektormøtet	April. Rektormøte	Skoleeier
Basisgruppeinndeling (grupper som er faste gjennom store deler av året) Sikre kontaktlærers mulighet til oppfølging av hver enkelt elev og samarbeid med hjemmet Sikre sosial tilhørighet Sikre pedagogisk forsvarlighet Sikkerhetsmessig vurdering	Mai. Skolenivå	Rektor
Gruppeinndeling i deler av året Nivådelte grupper i deler av fag Kjønnsdelt undervisning Etnisk tilhørighet Omfang gjennom året (antall uker dette i tilfelle skjer )	For perioder dette er aktuelt. Skolenivå	Rektor
Kvalitetsrapport til skoleeier Eget punkt (lenke) Omfang og pedagogiske vurderinger rapporteres på kvalitetsrapporten	Juni. Skolenivå	Rektor

## Vedlegg 2: Rektorsurvey

Nedenfor gjengis påstander med svaralternativer, og åpne spørsmål (fritekstspørsmål) i rektorsurveyen som ble sendt til 102 rektorer i de kommunene som deltok i workshopene i prosjektet:



### Rektorsurvey om inndeling av elever i klasser / grupper

---

#### 1) I hvilken kommune er du rektor?

- Drammen
- Lier
- Malvik
- Nedre Eiker
- Røyken
- Skaun
- Trondheim

---

#### I hvor stor grad er du enig i påstandene nedenfor?

Alle påstandene ble besvart på skalaen:

- Svært stor grad
- Stor grad
- Liten grad
- Svært liten grad

---

**2) Etter opphevingen av opplæringslovens § 8-3 og endringene i § 8-2 har vi fått økt lokalt handlingsrom, ved at det er lettere å fordele ressursene etter de behovene som er i elevgruppa.**

---

**3) Det lokale handlingsrommet har økt ved større skoler, men ved små skoler har lovendringen ikke ført til noen vesentlig økning av det lokale handlingsrommet.**

---

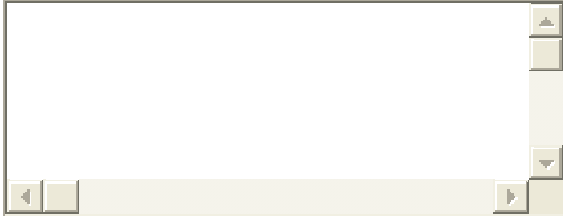
**4) I den grad vi har hatt budsjettreduksjoner de siste årene, har alle sektorene i kommunen tatt sin del av reduksjonene.**

---

**5) I den grad vi har hatt budsjettreduksjoner de siste årene, har dette ikke noe med klassedelingsreglene å gjøre.**

---

**6) Hvis du ønsker å begrunne svarene dine, eller å kommentere det lokale handlingsrommet eller hvordan dere utnytter dette handlingsrommet, kan du skrive her:**



---

**Opplæringslovens § 8-2 fastsetter at "... Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. ..."**

**Hva som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg" avgjøres ut fra en lokal skjønnsmessig vurdering.**

**7) I vår kommune har skolene gode rutiner og diskusjoner om hva som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg" før klasseinndeling / gruppeinndeling besluttet.**

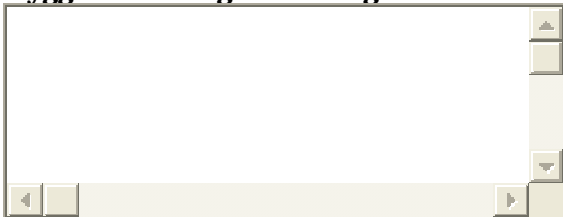
**8) Jeg opplever at begrepet "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg" er vanskelig å definere.**

**9) Jeg har en klar forståelse av hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når jeg skal foreta den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg".**

**10) I vår kommune har vi en felles forståelse skolene imellom av hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når vi skal foreta den skjønnsmessige vurderingen. Rektors skjønnsmessige vurderinger er allikevel faglig basert og ikke regelstyrt.**

**11) I vår kommune er det overlatt til den enkelte rektor å komme fram til hvilke momenter som kan være aktuelle å vurdere når vi skal foreta den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "forsvarleg".**

**12) Beskriv kort hvilke momenter du mener kan være aktuelle å vurdere når man skal foreta den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg".**



**13) I vår kommune er det rutiner for rapportering til skoleeier om inndelingen av elevene i klasser/grupper hver høst.**

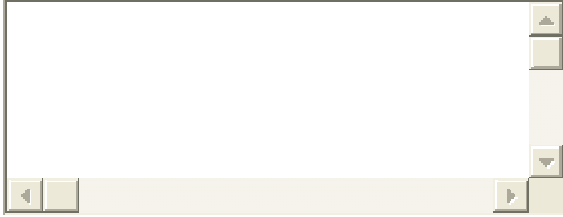
**14) I vår kommune følger skoleeier opp inndelingen av elevene i klasser/grupper på hver skole i dialog med rektorene, med spesiell fokus på hvordan rektorene har foretatt den skjønnsmessige vurderingen av hva som er "forsvarleg".**

**15) I vår kommune har vi en ressursfordelingsmodell som gjør det mulig for rektorene å dele inn elevene i klasser/grupper ut fra en skjønnsmessig vurdering av hva som er "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg".**

**16) Etter lovendringen i 2003 ble ressursfordelingsmodellen i vår kommune endret, og baseres nå hovedsakelig på tildeling ut fra elevtall.**

---

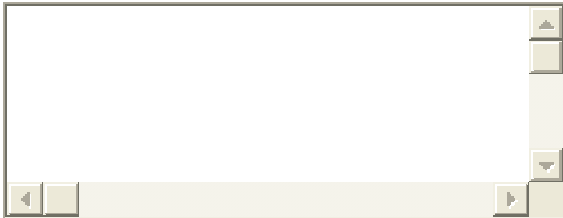
**17) Hvis du ønsker å begrunne svarene dine, eller å kommentere hvordan dere vurderer hva som er ”pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg”, kan du skrive her:**

An empty rectangular text input field with a light beige background and a thin border. It contains no text and has no visible focus.

**18) Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes / skolenes praktisering av opplæringslovens § 8-2 som om de gamle klassesdelingsreglene fortsatt gjelder**

---

**19) Hvis du ønsker å begrunne svaret ditt, eller å kommentere Fylkesmannens tilsyn med gruppestørrelser eller annet tilsyn knyttet til opplæringslovens § 8-2, kan du skrive her:**

An empty rectangular text input field with a light beige background and a thin border. It contains no text and has no visible focus.

[www.pwc.com](http://www.pwc.com)

---

© 2010 PwC. "PwC" er benevnelsen for de uavhengige medlemsfirmaene i PricewaterhouseCoopers International Limited. PwCs virksomhet i Norge ligger i selskapene PricewaterhouseCoopers AS og Advokatfirmaet procewaterhouseCoopers AS.

Side 52