

Sammendrag

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

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 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 klassesdelingstall 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.

Klassesdelingsreglene 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 fylkesmennenes 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. Fylkesmennenes 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.